

Michał Domagała

KONCEPCJA NOWEGO PODZIAŁU NA KRAJE
W USTAWIE ZASADNICZEJ
REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC Z 1949 ROKU
I JEJ HISTORYCZNO-POLITYCZNE UWARUNKOWANIA

WPROWADZENIE

Cechą charakterystyczną ustroju wewnętrznego Niemiec na przestrzeni wieków było istnienie znacznego rozdrobnienia terytorialnego. Istotą tego specyficznego stanu było to, że obok zwierzchniej władzy Rzeszy (Reichshoheit), rozciągającej się na całe terytorium Niemiec, istniała władza zwierzchnia poszczególnych krajów (Ladeshoheit) obejmująca obszar konkretnych krajów będących częściami składowymi Rzeszy¹. Liczba krajów (państw) ulegała poważnym zmianom na przestrzeni historii, np. do czasu zawarcia pokoju westfalskiego (1648) w skład Rzeszy wchodziło ponad 300 państw. Pokój westfalski umocnił jeszcze bardziej stanowisko władców terytorialnych uznając ich suwerenność. Poszczególne państwa niemieckie różniły się znacznie między sobą wielkością, religią, strukturą gospodarczą i polityką zagraniczną. Posiadały one cechy państwowości i niemal całkowity zakres suwerenności, ograniczonej tylko w niewielkim stopniu na rzecz władzy centralnej Rzeszy. Wiązało się to ze znacznym osłabieniem władzy cesarza, dlatego też strukturę wewnętrzną I Rzeszy możemy określić jako luźny związek państw — konfederacja. W przededniu swego upadku I Rzesza składała się z 314 państw i wolnych miast, które były reprezentowane w Sejmie Rzeszy (Reichstagu). Do tego należy dodać jeszcze 1475 posiadłości rycerskich niezależnych od władców terytorialnych i nie reprezentowanych w Reichstagu².

¹ J. Wąsicki, *Jedność czy federacja — problemy ustrojowe Niemiec*, „Przegląd Zachodni” 1983, nr 3, s. 1.

² K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. III, Warszawa 1966, s. 305.

W dalszym rozwoju historycznym liczba państw niemieckich gwałtownie maleje; pierwsze zasadnicze zmiany terytorialne miały miejsce w okresie napoleońskim, m. in. wskutek pozbawienia praw zwierzchnich wszystkich władców duchowych, z wyjątkiem arcybiskupa Moguncji, oraz wszystkich miast Rzeszy, z wyjątkiem sześciu. W tym czasie można mówić o przewycięzeniu rozdrobnienia terytorialnego w Niemczech, co doprowadziło do nowego ukształtowania granic państw niemieckich. W 1803 r. istniało w Niemczech „tylko” 176 państw, natomiast w 1815 r. już tylko 39 państw³. Poza tym cechą charakterystyczną ustroju terytorialnego Niemiec było istnienie kilkuset enklaw położonych na obszarze większości krajów, które były częściami innych krajów.

W skład utworzonego w 1815 r. Związku Niemieckiego (Der Deutsche Bund), który był po I Rzeszy i Związku Reńskim kolejną konfederacją, weszło 39 państw, w tym dwa największe: Austria i Prusy. Liczba ta uległa zmniejszeniu do 34 państw w 1866 r.

Pierwszym państwem niemieckim o charakterze federacji był utworzony w 1866 r. Związek Północnoniemiecki (Der Norddeutsche Bund), w skład którego weszło 21 państw na czele z Prusami. Konstytucja Związku Północnoniemieckiego z 1 VII 1867 r. została przejęta następnie z niewielkimi modyfikacjami przez II Cesarską Rzeszę Niemiecką. Utworzona w 1871 r. II Rzesza Niemiecka, której ustrój oparty był również na systemie federacyjnym, składała się z 25 państw. To znaczne zmniejszenie liczby krajów, w porównaniu do 1815 r., osiągnięto poprzez wyłączenie Austrii z obszaru Rzeszy oraz likwidację niektórych małych państw w wyniku włączenia ich do obszaru innych krajów.

W okresie Republiki Weimarskiej w jej skład wchodziło już tylko 17 krajów. Wskazuje to na występującą wyraźnie tendencję do zmniejszania liczby krajów, a tym samym powiększania ich obszaru i likwidacji rozdrobnienia terytorialnego zwłaszcza w XIX i XX w.

Potrzeba przeprowadzenia nowego, planowego podziału na kraje pojawiła się po raz pierwszy po powstaniu II Cesarskiej Rzeszy Niemieckiej w 1871 r. Pod pojęciem nowego podziału (Neugliederung) należy rozumieć każdą zmianę granic krajowych, z wyjątkiem nieznacznych sprostowań granicy, jak również każdą reorganizację terytorium jakiegokolwiek kraju oraz likwidację lub utworzenie nowego kraju⁴.

W granicach II Rzeszy Niemieckiej znalazło się 25 historycznie ukształtowanych państw niemieckich w swoim dotychczasowym kształcie wraz z istniejącymi kilkuset enklawami. Poza tym status szczególnie posiadał

³ H. Wagner, *Die territoriale Gliederung Deutschlands in Länder seit der Reichsgründung*, Hannover 1971, s. 53.

⁴ T. Maunz, *Deutsches Staatsrecht*, München 1973, s. 23.

włączony do Niemiec 26 kraj Alzacja-Lotaryngia. Wszystkie te państwa nie były przygotowane do nowej roli jako członków federacji. Istniały pomiędzy nimi olbrzymie dysproporcje, np. 17 z nich posiadało po mniej niż 10% całego terytorium Rzeszy. Z drugiej strony w granicach Prus znajdowało się aż 64,90% terytorium Rzeszy⁵. Prusy, w porównaniu do pozostałych członków federacji, były za duże i za silne, aby można było mówić o zrównoważonym państwie federacyjnym; posiadały one pozycję hegemoniczną.

Cesarska Rzesza Niemiecka, utworzona jako federacyjne państwo narodowe była, pod względem ustroju terytorialnego, swego rodzaju unikatem: wchodzące w jej skład państwa były w przeważającej większości monarchiami, ale obok nich istniały również republiki — miasta hanzeatyckie. Wszystkie 25 historycznie ukształtowanych państw niemieckich w większości przypadków nie spełniało wymagań, jakie stawiał im nowy, państwowo-narodowy ustrój i nie mogły one spełniać w sposób właściwy roli członków państwa federacyjnego jako całości. Dlatego też od pierwszego dnia powstania II Rzeszy Niemieckiej został postawiony problem nowego podziału na kraje mający na celu poprawę struktury terytorialnej. W okresie II Rzeszy przeprowadzono szereg przekształceń terytorialnych, były to jednak zmiany, u podstaw których leżały względy dynastyczne i polityczne, jak również międzynarodowe. Celem tego rodzaju zmian nie było polepszenie wewnętrznej struktury terytorialnej Niemiec, lecz realizacja interesów dynastycznych. W sumie w okresie istnienia Rzeszy Cesarskiej nie doszła do skutku planowa reforma stanu terytorialnego jej państw członkowskich, chociaż były w tym zakresie zgłaszane odpowiednie propozycje. Problem reformy ustroju terytorialnego posiadał istotne znaczenie bezpośrednio przed i po utworzeniu II Rzeszy, w okresie późniejszym stracił on na znaczeniu i został odsunięty na plan dalszy przestając być przedmiotem politycznych rozważań i teoretycznych koncepcji⁶. W ówczesnej literaturze prawniczej przeważał pogląd, że „według koncepcji konstytucji Rzeszy podział terytorialny Niemiec powinien być traktowany jako zamknięty i niezmienny”⁷. Integralność terytorialna poszczególnych państw członkowskich została utrzymana aż do 1918 r., kiedy Cesarstwo zostało pokonane militarnie i zniesione przez rewolucję. W ten sposób powstała korzystna sytuacja dla przeprowadzenia gruntownej reformy podziału terytorialnego Niemiec⁸.

Rewolucja listopadowa 1918 r., która oznaczała koniec dynastii panujących w Niemczech, nie spowodowała jednak likwidacji przestarzałej

⁵ Wagner, *op. cit.*, s. 3.

⁶ Tamże, s. 12.

⁷ H. Preuss, *Reich und Länder*, Berlin 1928, s. 156.

⁸ Wagner, *op. cit.*, s. 12.

struktury terytorialnej. Utrzymano nadal dotychczasowy podział Rzeszy na kraje wraz z pruską hegemonią, znacznym zróżnicowaniem wielkości państw członkowskich oraz istnieniem kilkuset enklaw. Jedyna zmiana polegała na zmniejszeniu liczby krajów: początkowo do 18, a następnie do 17 (w 1929 r.). W okresie Republiki Weimarskiej przedłożono wiele planów nowego podziału na kraje, jednak żaden z nich nie doczekał się realizacji⁹.

Po 1933 r. kraje zostały formalnie utrzymane (ich liczba zmniejszyła się do 15), jednakże wskutek tzw. ujednolicenia (*Gleichschaltung*) straciły one swoją samodzielność polityczną¹⁰. Obok istniejącego nadal formalnie podziału na kraje, został wprowadzony nowy podział na okręgi NSDAP (tzw. *Gaue*), co w efekcie doprowadziło do przekształcenia Niemiec w państwo unitarne.

ZMIANY TERYTORIALNE PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ — POWSTANIE NOWYCH KRAJÓW NIEMIECKICH

Totalna klęska III Rzeszy w 1945 r. otworzyła nowe możliwości dla zmian w zakresie reorganizacji struktury terytorialnej ziem niemieckich. Problem struktury wewnętrznej państwa niemieckiego i ewentualnego jego podziału był rozważany przez rządy alianckie jeszcze przed wkroczeniem ich wojsk w granice Niemiec. Zostało opracowanych wiele planów podziału Niemiec na kilka mniejszych państw, w szczególności ze strony amerykańskiej i brytyjskiej. Plany te były dyskutowane na konferencjach w Teheranie, Jaltie i Poczdamie¹¹. Jednakże wszystkie tego rodzaju propozycje nie zdołały doprowadzić do uzgodnienia stanowisk pomiędzy mocarstwami alianckimi co do powojennego ukształtowania terytorialnego Niemiec, chociaż istniała zgodność, że należy dążyć w kierunku decentralizacji. Uzgodniono jedynie, że Niemcy dla celów okupacji zostaną podzielone na strefy okupacyjne. Początkowo zakładano podział na trzy strefy, przy założeniu szczególnej regulacji dla obszaru Berlina (londyńskie porozumienie Europejskiej Komisji Doradczej z 12 IX

⁹ Tamże, s. 17–23.

¹⁰ Pierwszym aktem na drodze do stworzenia nowego ustroju terytorialnego III Rzeszy była „tymczasowa ustawa o ujednoliceniu krajów z Rzeszą” z 31 III 1933 r. (RGBl. I, 1933, s. 153 i n.). Kolejne akty to: „druga ustawa o ujednoliceniu krajów z Rzeszą” z 7 IV 1933 r. (RGBl. I, 1933, s. 173) powołująca namiestników Rzeszy, ustawa o nowym ustroju Rzeszy z 30 I 1934 r. (RGBl. I, 1934, s. 75) oraz ustawa o namiestnikach Rzeszy z 30 I 1935 (RGBl. I, 1935, s. 65 i n.), która zastąpiła ustawę z 7 IV 1933 r.

¹¹ *Teheran—Jalta—Poczdam. Dokumenty konferencji szefów rządów trzech wielkich mocarstw*, Warszawa 1972, s. 83 i n., s. 117 i n., s. 221 i n.

1944 r.). ZSRR powinien otrzymać część wschodnią, Wielka Brytania — północnozachodnią, a Stany Zjednoczone — południowo zachodnią część Niemiec. Na konferencji w Jaltie Wielka Brytania zgłosiła wniosek, aby wyodrębnić także czwartą strefę okupacyjną — francuską oraz czwarty sektor okupacyjny w Berlinie. Propozycja ta została przyjęta; wydzielenie strefy francuskiej nastąpiło z obszaru brytyjskiej i amerykańskiej strefy okupacyjnej.

Kłęska Niemiec i podpisanie bezwarunkowej kapitulacji nie oznaczały likwidacji państwa niemieckiego jako takiego ani też aneksji Niemiec. Oznaczało to jedynie całkowitą kapitulację militarną niemieckich sił zbrojnych i likwidację III Rzeszy hitlerowskiej jako formy państwa. Cztery mocarstwa alianckie przejęły władzę najwyższą w Niemczech w określonej formie, dla określonego celu i na pewien okres, wprowadzając stan specyficznej okupacji¹². Celem okupacji była reorganizacja państwa niemieckiego. Żaden z okupacyjnych aktów prawnych nie przekreślał państwowości niemieckiej¹³.

Przejęcie władzy najwyższej w Niemczech przez mocarstwa alianckie oznaczało, że decyzje co do wewnętrznego ustroju Niemiec będą podejmowane przez rządy tych państw. Na konferencji poczdamskiej ograniczono się jedynie do stwierdzenia, iż Niemcy będą podzielone na strefy okupacyjne i powinny być traktowane jako jedna całość. Powołano również specjalny organ dla całych Niemiec, którego zadaniem było organizowanie współpracy we wszystkich sprawach dotyczących Niemiec jako całości. Była to Sojusznicza Rada Kontroli z siedzibą w Berlinie, w skład której wchodziło czterech gubernatorów wojskowych poszczególnych stref okupacyjnych¹⁴.

Umowa poczdamska nie określiła podstawy terytorialnej nowych krajów niemieckich. Zagadnienie to miało być przedmiotem oddzielnych porozumień między mocarstwami okupacyjnymi. Z chwilą utworzenia Sojuszniczej Rady Kontroli, wszelkie zagadnienia związane z organizacją terytorialną Niemiec należały do jej kompetencji¹⁵. Było to stanowisko ZSRR, natomiast pozostałe mocarstwa nie respektowały tego poglądu. Tak więc w rzeczywistości każde z mocarstw okupacyjnych prowadziło na swoim obszarze własną politykę, a rozwój administracji niemieckiej dokonywał się oddzielnie w każdej strefie na mocy suwerennych decyzji

¹² L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy*, Poznań 1986, s. 21 i n.

¹³ A. Klafkowski, *Zagadnienie centralnej władzy niemieckiej*, „Przegląd Zachodni” 1949, nr 9—10, s. 206.

¹⁴ Teheran—Jalta—Poczdam. Dokumenty konferencji..., s. 462 i n.

¹⁵ A. Klafkowski, *Przebudowa ustroju jednolitych Niemiec w ramach programu poczdamskiego*, „Przegląd Zachodni” 1952, nr 7—8, s. 822.

danego mocarstwa. Granice między strefami w pierwszych latach okupacji były traktowane podobnie jak granice państwowe. Wewnątrz każdej strefy gubernatorzy wojskowi realizowali politykę swoich rządów, bez zwracania uwagi na wspólną regulację dla całych Niemiec, tak jak to było ustalone w umowie poczdamskiej¹⁶.

Jednym z nielicznych celów aliantów, który wspólnie zrealizowali było rozwiązanie kraju Prusy. Państwo pruskie przestało istnieć *de facto* w dniu bezwarunkowej kapitulacji Niemiec, a po wprowadzeniu w życie postanowień umowy poczdamskiej jego terytorium zostało ostatecznie rozdysponowane. Z punktu widzenia formalnoprawnego likwidacja państwa pruskiego została potwierdzona ustawą nr 46 z dnia 25 II 1947 r. o likwidacji Prus wydaną przez Sojuszniczą Radę Kontroli¹⁷.

Wszystkie pozostałe decyzje dotyczące ustroju terytorialnego Niemiec były podejmowane przez poszczególne mocarstwa oddzielnie w swoich strefach okupacyjnych. Rozwój wewnętrzny zachodnich stref, uwarunkowany celami politycznymi państw alianckich, przebiegał w sposób zróżnicowany, wykazując specyficzne cechy w każdej ze stref. Jedną ze wspólnych cech tego rozwoju było utworzenie przez wszystkie mocarstwa okupacyjne, chociaż w różnym czasie, krajów jako jednostek podziału terytorialnego. We wszystkich trzech zachodnich strefach tworzenie krajów zostało zakończone w 1947 r. Najwcześniej nastąpiło to w strefie amerykańskiej, bo już w 1945 r. Przeprowadzony podział na kraje w większości przypadków nie pokrywał się z granicami dotychczas istniejących krajów niemieckich. Podział ten, jak również wcześniejszy podział na strefy, został dokonany w sposób arbitralny. Był on uzależniony przede wszystkim od politycznych, wojskowych i administracyjnych interesów mocarstw okupacyjnych. W sumie na terenie trzech stref zachodnich utworzono 12 krajów, w tym dwa miasta-kraje: Brema i Hamburg, po 4 kraje w każdej strefie.

W strefie amerykańskiej na podstawie proklamacji nr 2 gubernatora wojskowego USA z 19 IX 1945 r. zostały utworzone trzy kraje: Hesja, Bawaria i Wirtembergia-Badenia. Czwartym krajem strefy amerykańskiej była Brema, która w połowie maja 1945 r. została wyłączona ze strefy brytyjskiej jako enklawa i włączona do strefy amerykańskiej w celu stworzenia własnego portu zaopatrzeniowego dla wojsk USA. W grudniu 1945 r. Brema ponownie zostaje włączona do strefy brytyjskiej, natomiast

¹⁶ K. Sontheimer, *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, München 1971, s. 16.

¹⁷ A. Klafkowski, *Ustawa nr 46 o likwidacji Prus z dnia 25 lutego 1947 r.*, „Przegląd Zachodni” 1956, nr 11–12; tenże, *Likwidacja państwa pruskiego*, Warszawa 1967; J. Wąsicki, *Prawne problemy likwidacji państwa pruskiego w 1947 r.*, [w:] *Polska i świat*, Poznań 1978.

w styczniu 1947 r. na podstawie kolejnego porozumienia brytyjsko-amerykańskiego, Brema staje się częścią strefy amerykańskiej. Na mocy proklamacji nr 3 gubernatora wojskowego USA z 21 I 1947 r. Brema zostaje uznana za czwarty kraj strefy amerykańskiej. Spośród czterech nowo utworzonych krajów w strefie amerykańskiej, jedynie Brema i Bawaria nawiązywały do wcześniej istniejących krajów o tej samej nazwie, chociaż Bawaria została pomniejszona o Palatynat położony na lewym brzegu Renu i powiat Lindau, które to terytoria znalazły się w strefie francuskiej.

Największe zmiany terytorialne zostały przeprowadzone na obszarze strefy brytyjskiej. Strefa ta początkowo składała się z dziesięciu samodzielnych, bardzo zróżnicowanych jednostek administracyjnych: czterech dotychczasowych krajów (Brunszwik, Detmold-Lippe, Schaumburg-Lippe i Oldenburg), czterech prowincji pruskich (Hannower, Północna Nadrenia, Westfalia i Szlezwik-Holsztyn) oraz dwu miast hanzeatyckich: Hamburg i Brema (ta ostatnia weszła później w skład strefy amerykańskiej). Reorganizacja strefy brytyjskiej na szczeblu krajów rozpoczęła się z rocznym opóźnieniem w porównaniu do strefy amerykańskiej. Zlikwidowano wiele historycznych jednostek terytorialnych, tworząc w ich miejsce kilka dużych i zwartych krajów. W wyniku dokonanej reorganizacji zostały utworzone cztery kraje: Północna Nadrenia-Westfalia, Dolna Saksonia, Szlezwik-Holsztyn i Hamburg, z których jedynie Hamburg nawiązywał do tradycji historycznych wcześniej istniejącego kraju — miasta hanzeatyckiego. Również nowy kraj Szlezwik-Holsztyn został utworzony w granicach prowincji pruskiej o tej samej nazwie.

Wyodrębnienie francuskiej strefy okupacyjnej wiązało się z koniecznością przeprowadzenia nowego podziału na strefy na obszarze Niemiec południowo-zachodnich. Spowodowało to m. in. sztuczne rozdzielenie na dwie części takich historycznych krajów niemieckich, jak Badenia i Wirtembergia, poprzez przekazanie do strefy francuskiej ich części południowych. Jednostki terytorialne wchodzące w skład strefy francuskiej stanowiły pod względem struktury politycznej, administracyjnej i gospodarczej bardzo zróżnicowany konglomerat. Była to mozaika wielu małych i szczątkowych jednostek terytorialnych, wyodrębnionych w sposób sztuczny z większych całości, z którymi były dotychczas powiązane, a które weszły w skład strefy amerykańskiej lub brytyjskiej. Strefa francuska, po jej wydzieleniu składała się z ośmiu różnych jednostek terytorialnych będących częściami dawnych prowincji lub krajów niemieckich: południowe części byłych krajów Badenii i Wirtembergii, Saara, byłe prowincje pruskie Nassau i Hesja Nadreńska, bawarski Palatynat, pruski okręg regencyjny Hohenzollern-Sigmaringen oraz bawarski powiat Lindau.

Początkowo francuski zarząd wojskowy wprowadził podział całej strefy na pięć samodzielnych okręgów administracyjnych nie posiadających statusu krajów: Wirtembergia-Hohenzollern, Badenia Południowa, Nadrenia-Palatynat, Nadrenia-Hesja-Nassau oraz kraj Saary¹⁸. W 1946 r. Francja przystąpiła do reorganizacji swojej strefy; ostatecznie zostały utworzone cztery kraje: Nadrenia-Palatynat, w skład której wszedł również dotychczasowy okręg Nadrenia-Hesja-Nassau, Wirtembergia-Hohenzollern, Badenia oraz kraj Saary, wobec którego władze francuskie prowadziły politykę oddzielenia od reszty Niemiec i włączenia go do Francji, nadając mu status kraju autonomicznego.

We wszystkich nowo utworzonych krajach niemieckich zostały powołane rządy krajowe; początkowo były to rządy prowizoryczne, mianowane przez władze okupacyjne. W dalszej kolejności nastąpiło powołanie prowizorycznych parlamentów krajów i uchwalenie konstytucji krajowych, przeważnie zatwierdzanych w drodze referendum ludowego. Nowo powoływane, w drodze wyborów powszechnych, Landtagi dokonywały wyboru rządów krajowych. Wszystkie powyższe czynności podlegały oczywiście zatwierdzeniu przez władze okupacyjne.

PROBLEM NOWEGO PODZIAŁU NA KRAJE
W OKRESIE POPRZEDZAJĄCYM POWSTANIE
REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC

W wyniku narastającego konfliktu politycznego pomiędzy mocarstwami zachodnimi a Związkiem Radzieckim, Niemcy stały się istotnym elementem przetargowym i strategicznym. W tej napiętej sytuacji między Wschodem a Zachodem, po stronie zachodnich mocarstw okupacyjnych zapadła decyzja co do nowej orientacji w polityce niemieckiej. Amerykanie zdecydowali byli umocnić stosunki polityczne i gospodarcze w Europie Zachodniej zgodnie z doktryną Trumana i planem Marshalla¹⁹. Konsekwencje tego rozwoju dla Niemiec miały polegać na utworzeniu odrębnego państwa zachodnioniemieckiego ograniczonego do trzech stref okupacyjnych, co doprowadziło do rozbicia jedności państwa niemieckiego, o której była mowa w umowie poczdamskiej.

Spośród mocarstw zachodnich, Amerykanie pierwsi wystąpili z inicjatywą, aby doprowadzić do nowego porządku politycznego w Niemczech Zachodnich. Pierwszym krokiem w tym kierunku było utworzenie z dniem 1 I 1947 r. tzw. Bizonii składającej się ze strefy amerykańskiej i brytyjskiej. Utworzono pierwsze dwustrefowe organy niemieck-

¹⁸ Wagner, *op. cit.*, s. 30. Por. także J. Sułek, *Geneza Republiki Federalnej Niemiec*, Poznań 1977, s. 211–212.

¹⁹ J. Krasuski, *Historia RFN*, Warszawa 1981, s. 82–85.

kie. Początkowo, do czerwca 1947 r., było to tylko pięć organów administracyjnych do spraw wyżywienia i rolnictwa, komunikacji, gospodarki, finansów oraz poczty i telekomunikacji. Na czele każdego z tych organów stała Rada Administracyjna, w skład której wchodziło po jednym przedstawicielu ośmiu krajów zachodnioniemieckich tworzących Bizonię. Przewodniczący rad byli w pewnym sensie „quasi-ministrami”. Tych pięć dwustrefowych rad istniało obok siebie bez jakiegokolwiek podporządkowania jakiemuś organowi koordynującemu lub kontrolującemu²⁰.

W czerwcu 1947 r. rozpoczęła się druga faza rozwoju niemieckich organów dwustrefowych. Wprowadzono również nowy termin dla określenia Bizonii: Zjednoczony Obszar Gospodarczy (Vereinigtes Wirtschaftsgebiet). Organami Zjednoczonego Obszaru Gospodarczego były:

- 1) Rada Gospodarcza, składająca się z 52 członków wybieranych przez parlamenty krajowe obydwu stref; był to najwyższy organ Bizonii z kompetencjami ustawodawczymi, ale jeszcze pod kontrolą władz okupacyjnych — pierwszy niemiecki dwustrefowy „quasi-parlament”.

- 2) Rada Wykonawcza — po jednym przedstawicielu rządów krajowych; był to organ szczególny, łączący w sobie cechy drugiej izby parlamentu i organu kontrolnego nad administracją.

- 3) Dyrektorium jako „quasi-gabinet”; w jego skład wchodziło pięciu dyrektorów stojących na czele utworzonych w pierwszej fazie pięciu resortów, którzy zastąpili kolegialne rady administracyjne. Dyrektorzy byli mianowani przez Radę Gospodarczą na wniosek Rady Wykonawczej.

Kolejna, trzecia faza rozwoju Bizonii, została zapoczątkowana bezpośrednio po zakończeniu bezowocnej konferencji ministrów spraw zagranicznych czterech mocarstw okupacyjnych w Londynie (15 XII 1947 r.). Przedstawiciele USA i Wielkiej Brytanii podjęli dyskusję na temat utworzenia prowizorycznego rządu niemieckiego dla dwu, a po przyłączeniu strefy francuskiej, dla trzech stref²¹. Zakładano rozbudowę już istniejących instytucji Zjednoczonego Obszaru Gospodarczego. W wyniku osiągniętego porozumienia pomiędzy gubernatorami wojskowymi, premierami krajowymi i przedstawicielami organów dwustrefowych²² postanowiono dokonać reorganizacji istniejącego dotychczas aparatu ad-

²⁰ H. Trossmann, *Der Deutsche Bundestag*, Darmstadt-Bad Hamburg 1971, s. 16.

²¹ *Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle*, Bd. I, Boppard am Rhein 1975, s. XIII.

²² Podczas obrad zwołanej do Frankfurtu konferencji (7–8 I 1948 r.), jak i dalszych pertraktacji uwidoczniły się znaczne rozbieżności stanowisk pomiędzy stroną aliancką i niemiecką (szerzej na ten temat zob. Sułek, *op. cit.*, s. 261–264).

ministracyjnego Bizonii. Na podstawie zarządzeń z 5 II 1948 r. wydanych przez amerykańskiego i brytyjskiego gubernatora stworzono nową strukturę władz dwustrefowych. Były to:

1) Rada Gospodarcza, której liczba członków została zwiększona do 104; byli oni nadal wybierani przez Landtagi. Kompetencje ustawodawcze Rady zostały rozszerzone, jednakże w dalszym ciągu wszystkie ustawy wymagały zatwierdzenia przez władze okupacyjne.

2) Rada Krajów, która zastąpiła poprzednio istniejącą Radę Wykonawczą. Była to swego rodzaju druga izba, w jej skład wchodziło po dwóch przedstawicieli każdego z ośmiu krajów wybieranych przez rządy krajowe²³.

3) Rada Administracyjna jako rząd dwustrefowy, składała się z dyrektorów dotychczasowych pięciu resortów oraz koordynującego przewodniczącego — naddyrektora. Na wniosek strony niemieckiej we wrześniu 1948 r. utworzono szósty resort — do spraw pracy. Przewodniczący oraz dyrektorzy byli wybierani przez Radę Gospodarczą, która mogła ich również odwołać w drodze uchwalenia votum nieufności.

4) Jako dalsze organy dwustrefowe zostały utworzone tzw. specjalne organy administracyjne działające w sferze pozaekonomicznej²⁴.

5) Sąd Najwyższy; był to szczególny organ sądowy zbliżony swymi uprawnieniami do sądu konstytucyjnego, administracyjnego, a nawet kompetencyjnego.

Kolejnym etapem wydarzeń, prowadzącym bezpośrednio do powstania Republiki Federalnej Niemiec, były obrady i wyniki konferencji sześciu państw w Londynie (23 II—6 III oraz 20 IV—7 VI 1948 r.). W konferencji udział wzięli przedstawiciele USA, Wielkiej Brytanii, Francji, Belgii, Holandii i Luksemburga. Obrady konferencji, chociaż z wielkim trudem z powodu zastrzeżeń Francji, doprowadziły do uzgodnienia stanowiska co do potrzeby utworzenia państwa zachodnioniemieckiego składającego się z trzech stref: amerykańskiej, brytyjskiej i francuskiej z wyłączeniem kraju Saary, opartego na zasadzie federalizmu.

Wyniki porozumienia londyńskiego sześciu państw zostały ogłoszone 7 VI 1948 r.²⁵, a następnie przekazane jedenastu premierom krajowym

²³ Niektórzy autorzy podają, że w skład Rady Krajów wchodziło po trzech przedstawicieli każdego kraju, np. Model, Creifelds, *Staatsbürger Taschenbuch*, b. m. w., 1985, s. 38.

²⁴ Np. Urząd Statystyczny, Urząd Osobowy, Urząd Prawny, Kolegium Sprawiedliwości, Bank Krajów Niemieckich, zob. Trossmann, *op. cit.*, s. 17.

²⁵ Krasuski, *op. cit.*, s. 96; L. Janicki, *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*, Poznań 1975, s. 59 oraz M. Sobolewski, *Powstanie i ewolucja systemu politycznego RFN 1945—1949*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. J. Janicki, Poznań 1986, s. 21.

trzech zachodnich stref w trzech tzw. dokumentach frankfurckich (na konferencji gubernatorów wojskowych z udziałem premierów krajowych we Frankfurcie 1 VII 1948 r.). Dokument nr I upoważniał premierów krajów zachodnioniemieckich do zwołania Zgromadzenia Konstytucyjnego w celu uchwalenia konstytucji nowego państwa, dokument nr II zalecał premierom zbadanie stanu granic krajów zachodnioniemieckich w celu wprowadzenia ewentualnych zmian, dokument nr III zawierał podstawowe zasady Statutu okupacyjnego. Gubernatorzy zwrócili się do premierów zachodnioniemieckich, aby wyrazili swoje stanowisko wobec tych spraw.

W wyniku długotrwałych pertraktacji między premierami krajowymi, jak również między premierami a gubernatorami wojskowymi, w trakcie których zostało zgłoszonych wiele kontrpropozycji ze strony niemieckiej, doszło do uzgodnienia stanowisk²⁶ i zwołania 1 IX 1948 r. w Bonn Rady Parlamentarnej celem uchwalenia konstytucji nowego państwa. Konstytucja ta, uchwalona 8 V 1949 r. w postaci tzw. ustawy zasadniczej, następnie zatwierdzona przez gubernatorów wojskowych i przyjęta przez parlamenty krajowe w trzech strefach zachodnich (z wyjątkiem Bawarii), została uroczystie ogłoszona w dniu 23 V 1949 r. i weszła w życie z dniem następnym.

Podstawowe znaczenie dla naszych rozważań posiada wspomniany wyżej dokument nr II i stanowisko zajęte w tej kwestii przez stronę niemiecką. Dokument ten zlecał premierom krajowym następujące zadania: dokonać oceny istniejących granic krajów i utworzyć w miarę potrzeby nowe kraje do czasu zebrania się Zgromadzenia Konstytucyjnego. Nie była to propozycja przeprowadzenia nowego podziału, lecz wyraźne żądanie ze strony mocarstw okupacyjnych. Zalecenie takie wynikało z przekonania o niedoskonałości ustanowionego przez aliantów po II wojnie światowej podziału na kraje, które były znacznie zróżnicowane między sobą pod względem swej wielkości, siły gospodarczej i finansowej²⁷. Z tego względu uznano, że dotychczasowe kraje nie mogą być w pełni wartościowymi członkami nowego państwa federalnego. W tej sytuacji również ze strony niemieckiej wysuwane były liczne żądania przeprowadzenia nowego rozgraniczenia i utworzenia krajów, które byłyby bardziej wyrównane pod względem wielkości, możliwości gospodarczych i finansowych oraz struktury społecznej.

W trakcie obrad londyńskiej konferencji sześciu państw zachodnich, problem nowego podziału na kraje był szeroko dyskutowany i budził

²⁶ Szerzej na ten temat zob. *Der Parlamentarische Rat...*, s. XX i n.; Trossmann, *op. cit.*, s. 18 oraz Sułek, *op. cit.*, s. 293 i n.

²⁷ Zob. przykłady tego zróżnicowania: *Der Parlamentarische Rat...*, s. LIX.

wiele kontrowersji. Francja przypisywała nowemu podziałowi na kraje decydujące znaczenie, uważając, że tylko poprzez nowe ukształtowanie terytorialne Niemiec Zachodnich zostanie zagwarantowana ich federalna budowa oraz bezpieczeństwo w Europie. Propozycje zmian zgłaszane przez Francję były daleko idące: Francuzi dążyli do utworzenia Państwa Nadreńskiego (była Nadrenia wraz z okręgami regencyjnymi Koblencja i Trewir ze stolicą w Kolonii), które pozostawałoby pod ich zwierzchnictwem. Jako rekompensatę Francuzi byli gotowi oddać niektóre obszary w południowo-zachodniej części swej strefy, a Palatynat włączyć do Hesji²⁸.

W dążeniach tych Francuzi spotkali się ze zdecydowanym oporem Wielkiej Brytanii, która chciała przeszkodzić podziałowi dopiero co utworzonego kraju Północna Nadrenia-Westfalia, najważniejszego centrum przemysłowego Niemiec Zachodnich. Ostatecznie trzy mocarstwa okupacyjne doszły jedynie do uzgodnienia podstawowych zagadnień w przedmiocie nowego podziału na kraje. Porozumienie osiągnięto w następujących sprawach: zakaz ponownego istnienia Prus, żadnych enklaw, Palatynat pozostanie odłączony od Bawarii, utrzymanie Bremy i Hamburga jako samodzielnych krajów, jednak zabroniono tworzenia podobnych małych państweczek, zakaz podziału historycznie ukształtowanych dużych jednostek terytorialnych, utworzenie jednego kraju na obszarze Niemiec południowo-zachodnich w postaci Badenii-Wirtembergii lub co najwyżej dwóch oddzielnych krajów: Badenii i Wirtembergii, jeśli taka będzie wola ludności wyrażona w referendum, zakaz dalszego powiększania Północnej Nadrenii-Westfalii, żaden nowo tworzony kraj nie powinien być większy od Bawarii lub Północnej Nadrenii-Westfalii w ich obecnych granicach.

Różnice zapatrywań na problem nowego podziału na kraje ze strony państw alianckich zostały ujednolicone w formule kompromisowej wypracowanej 26 V 1948 r., która następnie została przekazana w dokumencie frankfurckim nr II: szczegóły, które były dyskutowane podczas konferencji londyńskiej, a nie uzyskały akceptacji nie zostały przekazane Niemcom, podobnie rozważany projekt postanowień konstytucyjnych²⁹. Ponieważ alianci nie mogli uzgodnić w pełni swego stanowiska, uznano, że to sami Niemcy powinni wypracować przyszły kształt terytorialny nowych krajów.

Zlecenie przeprowadzenia nowego podziału na kraje przekazane premierom zachodnioniemieckim, zostało uznane za istotny krok na drodze do samodzielnego kształtowania przyszłości państwowej przez sa-

²⁸ Tamże, s. LX.

²⁹ Tamże, s. LXI.

mych Niemców. Widziano w tym możliwość usunięcia „samowolnego aktu mocarstw okupacyjnych”³⁰. Pomimo tego, premierzy zachodnioniemieccy nie byli zgodni co do sposobu przeprowadzenia nowego podziału na kraje. Każdy z nich zobowiązany był przez swoją partię i rząd do ochrony interesów i celów swoich krajów, a te broniły się przed ich likwidacją. Z tego też względu wątpliwe było osiągnięcie w tak krótkim czasie (do 1 IX 1948 r.) wystarczającego uzgodnienia interesów i dojście do jednomyślnego stanowiska.

Podczas pierwszej konferencji premierów krajowych poświęconej wypracowaniu odpowiedzi na dokumenty frankfurckie (Koblencja 8—9 VII 1948 r.), przeważał pogląd, że problem nowego podziału na kraje, chociaż bardzo ważny z niemieckiego punktu widzenia, musi zostać odłożony, ponieważ jego uzgodnienie jest niemożliwe ze względu na szczupłość czasu i sporą różnicę interesów reprezentowanych przez poszczególne kraje. Jedynie szefowie krajów południowo-zachodnich byli zgodni, że należy usunąć samowolne rozdarcie Niemiec na tym obszarze i byli zainteresowani ich połączeniem. Znalazło to wyraz w zaleceniu, aby Rada Parlamentarna zajęła się tym problemem³¹.

Tak więc odpowiedź premierów zachodnioniemieckich na dokument nr II była zasadniczo sprzeczna z jego treścią i żądaniem tam zawartym. Wobec takiego stanowiska gubernatorzy wojskowi w dniu 20 VII 1948 r. poinformowali stronę niemiecką, że dokument frankfurcki nie zawierał żadnej oferty, lecz wyraźne żądanie skierowane do premierów i niemożliwe jest delegowanie tej sprawy na inne ciało, które uzgodniłoby stanowisko w terminie późniejszym³².

Kolejna konferencja premierów (Niederwald 21—22 VII 1948 r.) ponownie doprowadziła do znacznych rozbieżności wśród jej uczestników w zakresie całościowego rozwiązania problemu nowego podziału na kraje. Ostatecznie przeważało stanowisko, że zlecenie gubernatorów należy zasadniczo przyjąć, ale ponownie stwierdzono, że jest to niemożliwe, aby czynności te zakończyć do 1 IX 1948 r. Zaproponowano więc, aby w tym celu powołać specjalną komisję do spraw kontroli granic krajowych, która opracuje ten problem w sposób kompleksowy³³. Ze swej strony premierzy uznali jedynie za możliwy do przeprowadzenia nowy podział na obszarze Niemiec południowo-zachodnich.

Propozycja powołania specjalnej komisji i przedłużenia terminu dla przeprowadzenia nowego podziału na kraje została w końcu zaakcepto-

³⁰ Tamże, s. LXI.

³¹ Por. Sułek, *op. cit.*, s. 309 oraz *Der Parlamentarische Rat...*, s. LXII.

³² *Der Parlamentarische Rat...*, s. LXII—LXIII.

³³ Tamże, s. LXIII—LXIV.

wana przez gubernatorów wojskowych, którzy uznali zasadność argumentacji strony niemieckiej. Ustalono nowy termin dla realizacji tego zadania — do 15 X 1948 r.³⁴

Powołana Komisja do spraw kontroli granic krajowych składała się z rzeczoznawców delegowanych przez rządy krajowe. Komisja przyjęła jako założenie, że zlecenie przeprowadzenia nowego podziału zostało zasadniczo zaakceptowane przez premierów krajowych i nie może być ono delegowane na inne ciało. Prace Komisji od samego początku były obciążone zróżnicowanym pojmowaniem jej zadań przez przedstawicieli poszczególnych krajów. Większość chciała ograniczyć prace Komisji jedynie do praktycznych możliwości rozwiązania problemu, co oznaczało jedynie nowe ukształtowanie terytorialne Niemiec południowo-zachodnich. Natomiast mniejszość była przeciwna ograniczaniu zadań Komisji i uważała, że organ ten powinien rozważyć całościowo problematykę granic krajowych i jeśli to możliwe przedłożyć obszerny plan reformy³⁵.

Komisja po podjęciu swych zadań utworzyła trzy grupy robocze i zajęła się poszukiwaniem rozwiązania, które zmierzałoby do stworzenia nowych krajów wyrównanych pod względem wielkości terytorium i liczby ludności. Jako podstawę dyskusji przyjęto wcześniejsze plany nowego podziału opracowane już w okresie Republiki Weimarskiej oraz aktualnie proponowane rozwiązania tego problemu³⁶. Wobec istniejących nadal sprzeczności, Komisja nie zdołała wypracować konkretnych wniosków w tym zakresie. Dlatego też członkowie Komisji uznali, że należy skoncentrować się jedynie na możliwych do zrealizowania celach, tak jak tego żądali delegaci Bawarii, Hamburga i Północnej Nadrenii-Westfalii. Były to trzy następujące zagadnienia:

- rozwiązanie kraju Szlezwik-Holsztyn,
- dalsze istnienie kraju Nadrenia-Palatynat,
- utworzenie zjednoczonego państwa na obszarze Niemiec południowo-zachodnich³⁷.

Plan nowego podziału przedstawiony przez premiera kraju Szlezwik-Holsztyn, Lüdemanna zakładał, że kraj ten jest niezdolny do dalszej egzystencji bez pomocy finansowej z zewnątrz. Propozycje zmian polegały na włączeniu do Szlezwika-Holsztynu znacznej części Dolnej Saksonii oraz Hamburga jako nowej stolicy. Alternatywnym rozwiązaniem miało być zjednoczenie Szlezwika-Holsztynu tylko z Hamburgiem lub tylko z Dolną Saksonią. Natomiast Hamburg ze swej strony chciał ra-

³⁴ Tamże, s. LXIV oraz Sułek, *op. cit.*, s. 321—322.

³⁵ *Der Parlamentarsche Rat...*, s. LXIV.

³⁶ Tamże, s. LXV.

³⁷ Tamże, s. LXV—LXVIII.

tować swoją samodzielność; również Dolna Saksonia nie była zdecydowana na zmianę swoich granic. Wobec powyższych rozbieżności, Komisja nie zdołała wypracować żadnej konkretnej propozycji zmiany granic na obszarze Niemiec północnych. Jediną jednogłówną decyzją w tym zakresie było odrzucenie propozycji utworzenia nowego, małego kraju Południowy Szlezwik, zgłoszonej przez związek wyborców z południowego Szlezwiku³⁸.

Jeżeli chodzi o kraj Nadrenię-Palatynat, który został utworzony w sposób sztuczny z różnych niespójnych jednostek terytorialnych, poszczególne jego części wykazywały dążenia odśrodkowe. Przede wszystkim w Palatynacie istniały silne dążenia zmierzające do połączenia z Badenią, Wirtembergią-Badenią lub planowanym państwem południowo-zachodnim; z drugiej strony istniały również postulaty, pochodzące głównie od SPD, zjednoczenia Palatynatu z Hesją. Jednakże odłączenie Palatynatu od dotychczas istniejącego kraju uczyniłoby kraj ten niezdolnym do dalszej egzystencji. Dlatego też możliwość odłączenia Palatynatu została w sposób zdecydowany odrzucona przez gubernatorów wojskowych. Ze swej strony gubernatorzy proponowali przyłączenie całego kraju Nadrenia-Palatynat albo do Hesji, albo do Wirtembergii-Badenii, na co z kolei nie godziła się ludność okręgów regencyjnych Koblencki i Trewiru, która szukała możliwości połączenia się z Północną Nadrenią w celu ponownego zjednoczenia byłych prowincji nadreńskich. To ostatnie przekształcenie byłoby jednak niemożliwe bez zmiany obszaru kraju Północna Nadrenia-Westfalia, czego wyraźnie nie życzyły sobie mocarstwa okupacyjne. Wobec powyższego, kiedy każda zmiana stanu terytorialnego Nadrenii-Palatynatu wywoływała ostre sprzeciwy, Komisja uznała istnienie tego kraju w dotychczasowych granicach za najmniejsze zło i zaleciła utrzymanie Nadrenii-Palatynatu w niezmienionym kształcie³⁹.

W tej sytuacji Komisji pozostało tylko jedno zadanie: zajęcie się problemem Niemiec południowo-zachodnich. Po długotrwałych dyskusjach doszło do podjęcia uchwały, aby trzy dotychczasowe kraje: Badenię, Wirtembergię-Badenię i Wirtembergię-Hohenzollern zjednoczyć w jeden kraj. W uchwale Komisji znalazło się również postanowienie o rozwiązaniu alternatywnym, na skutek żądań zgłaszanych ze strony kraju Badenia (południowa), polegającym na utworzeniu dwu odrębnych krajów: Wirtembergii i Badenii, pod warunkiem, że uzyska ono poparcie ludności wyrażone w drodze referendum.

³⁸ *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. R. Wassermann, Neuwied-Darmstadt 1984, Bd. I, s. 69 oraz *Der Parlamentarische Rat...*, s. LXVI.

³⁹ *Der Parlamentarische Rat...*, s. LXVI–LXVIII.

Powyższa propozycja zmiany granic krajowych była więc jedynym konkretnym wynikiem obrad Komisji, co zostało przekazane przez premierów krajowych gubernatorom wojskowym w dniu 1 X 1948 r. jako odpowiedź na dokument frankfurcki nr II. Przebieg dyskusji oraz treść udzielonej odpowiedzi świadczą wyraźnie, że premierzy świadomie odrzucili możliwość udziału w nowym ukształtowaniu terytorialnym tworzącego się państwa zachodnioniemieckiego. Rozbieżności interesów poszczególnych krajów oraz naciski ze strony państw alianckich uniemożliwiły realizację wszelkich konstruktywnych propozycji zmierzających do przeprowadzenia przemyślanej reformy terytorialnej⁴⁰.

Na tym jednak problem nowego podziału na kraje nie został zamknięty. Realizacja postulatu utworzenia jednego kraju na obszarze Niemiec południowo-zachodnich nastąpiła dopiero w 1951 r. Problemowi temu został poświęcony art. 118 ustawy zasadniczej, który umożliwiał reorganizację tego obszaru w sposób uproszczony. Poza tym wbrew woli gubernatorów, którzy uznali sprawę nowego podziału na kraje za zamkniętą, premierzy zachodnioniemieccy zalecili Radzie Parlamentarnej zajęcie się tym problemem i opracowanie koncepcji reorganizacji terytorium przyszłego państwa federacyjnego. Jako rezultat prac Rady Parlamentarnej w tym zakresie, do ustawy zasadniczej został wprowadzony, również wbrew woli gubernatorów wojskowych, art. 29 poświęcony nowemu podziałowi na kraje. Ustawa zasadnicza uznała dokonanie zmian granic krajowych za wiążący nakaz, który jednak nie został zrealizowany do dnia dzisiejszego.

Z perspektywy czasu wydaje się, że okres poprzedzający powstanie RFN był najdogodniejszym momentem dla przeprowadzenia gruntownej, planowej i przemyślanej reformy podziału na kraje. Okazuje się, że w miarę upływu czasu opory przeciwko reformie granic krajowych ze strony poszczególnych krajów nie maleją, a wręcz przeciwnie — rosną. Istniejące kraje bronią swojej egzystencji i przeciwstawiają się wszelkim próbom zmiany ich granic.

REGULACJA PROBLEMATYKI NOWEGO PODZIAŁU NA KRAJE W USTAWIE ZASADNICZEJ RFN Z 23 V 1949 r.

Ustawa zasadnicza RFN uznając federalizm za jedną z podstawowych zasad ustrojowych tego państwa, stanowi jednocześnie w art. 79 ust. 3, że jest to zasada, która korzysta ze szczególnej ochrony; nie mo-

⁴⁰ Tamże, s. LXIX.

że ona zostać naruszona, a tym bardziej zniesiona, nawet w drodze zmiany ustawy zasadniczej. Ochronie tej podlega podział Związku na kraje oraz zasadniczy współudział krajów w ustawodawstwie⁴¹. Jednakże poprzez wprowadzenie do ustawy zasadniczej art. 29 o nowym podziale na kraje, konstytucja nie chroni egzystencji tych krajów, które istniały w momencie jej uchwalenia i powstania RFN ani ich granic. Wręcz przeciwnie, konstytucja przewiduje przeprowadzenie zmian w tym zakresie, z tym że podział na kraje w ogóle, musi być utrzymany. W związku z tym możemy mówić, że RFN jest tzw. „niestałym państwem federalnym”, to znaczy, że Związek musi dzielić się na kraje, ale jednocześnie stan terytorialny i liczba aktualnie istniejących krajów nie są chronione konstytucyjnie⁴². Również liczba krajów nie jest ściśle ustalona w ustawie zasadniczej, ponieważ wyliczenie kilkunastu krajów w preambule, jak i w art. 23 nie jest gwarancją ich istnienia. Dlatego też w literaturze spotykamy poglądy, że obecną liczbę krajów można by zmniejszyć do co najmniej dwóch, aby zachować wymagania zawarte w art. 79 ust. 3, który stanowi (w liczbie mnogiej) o „krajach”. Czy zmiana taka naruszałaby nakaz istnienia podziału na kraje, czy też byłaby dopuszczalna, jest to problem sporny⁴³.

Postanowienia konstytucyjne dotyczące nowego podziału na kraje zawarte są przede wszystkim w art. 29 ustawy zasadniczej i podlegały one dwukrotnej nowelizacji: w 1969 i 1976 r. W wyniku tych zmian początkowy nakaz przeprowadzenia nowego podziału terytorium Związku został zmieniony na fakultatywne uprawnienie ustawodawcy federalnego do przeprowadzenia takiego podziału. Poza tym problematyki nowego podziału dotyczy również wspomniany już art. 118 ustawy zasadniczej, który jest regulacją szczególną w stosunku do art. 29. Postanowienia art. 118 znalazły praktyczne zastosowanie i zgodnie z ustaleniami premierów zachodnioniemieckich z 1948 r., trzy dotychczasowe kraje: Badenia, Wirtembergia-Badenia i Wirtembergia-Hohenzollern zostały połączone w jeden duży kraj Badenię-Wirtembergię. Artykuł 118 przewidywał, że nowy podział na tym obszarze może być dokonany w drodze porozumienia pomiędzy zainteresowanymi krajami, a jeśli porozumienie takie nie zostanie osiągnięte — na podstawie ustawy federalnej, czyli w sposób uproszczony bez potrzeby wdrażania skomplikowanego postępowania przewidzianego w art. 29 ustawy zasadniczej. Wspomniane

⁴¹ J. Wąsicki, *System federalny RFN*, [w:] *Ustrój państwowy...*, s. 65.

⁴² Wagner, *op. cit.*, s. 41; T. Schramm, *Staatsrecht*, Bd. I, Köln-Berlin-Bonn-München 1977, s. 148—149 oraz Maunz-Dürig-Herzog, *Grundgesetz. Kommentar*, München 1977, art. 29, s. 9.

⁴³ Szerzej na ten temat zob. K. Hesse, *Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsänderung*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 1973, Bd. 98, s. 1 i n.

porozumienie nie zostało osiągnięte z powodu sprzeciwu Badenii, dlatego też konieczne okazało się wydanie ustawy federalnej o nowym podziale na tym obszarze. Ustawa taka wydana 4 V 1951 r. uregulowała również tryb przeprowadzenia referendum na obszarze zainteresowanych krajów. W wyniku sprzeciwu ludności Badenii, ustawa ta została zaskarżona przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym, który w swoim orzeczeniu z 23 X 1951 r.⁴⁴ uznał ją za zgodną z konstytucją, wobec czego została otwarta droga dla podjęcia ostatecznej decyzji. W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, że konstytucja państwa federalnego z reguły gwarantuje egzystencję i terytorium państw członkowskich, jednakże ustawa zasadnicza w swych postanowieniach różni się wyrażnie od tej reguły: art. 79 ust. 3 gwarantuje jedynie, że Związek musi dzielić się na kraje, natomiast nie gwarantuje istnienia aktualnych krajów i ich granic. Wynika stąd, że nie jest sprzeczne z ustawą zasadniczą, jeśli jakiś kraj utraci swoją egzystencję w trakcie nowego podziału nawet wbrew woli swojej ludności⁴⁵.

Dla przeprowadzenia referendum w trzech zainteresowanych krajach dokonano ich podziału na cztery okręgi głosowania. Na podstawie referendum z 8 XII 1951 r. uzyskano następujący obraz woli zainteresowanej ludności⁴⁶: za utworzeniem wspólnego kraju opowiedziało się 93,5% głosujących w Wirtembergii północnej, 91,4% głosujących w Wirtembergii południowej, 57,1% głosujących w Badenii północnej oraz tylko 37,8% głosujących w Badenii południowej.

Z powyższych danych wynika, że jedynie dwa kraje opowiedziały się za utworzeniem wspólnego kraju obejmującego również Badenię południową, której ludność w 62,2% opowiedziała się przeciwko takiemu rozwiązaniu. Łącznie w czterech okręgach głosowania oddano 69,7% głosów za utworzeniem jednego kraju. W tej sytuacji ostateczna decyzja co do dalszych losów trzech południowo-zachodnich krajów należała do ustawodawcy federalnego i Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Organy te uznały, że utworzenie nowego kraju doszło do skutku, jeżeli na całym obszarze głosowania co najmniej w trzech okręgach zdecydowana większość ludności opowiedziała się za zjednoczeniem⁴⁷. Utworzenie nowego kraju pod nazwą Badenia-Wirtembergia ogłoszono oficjalnie w dniu 25 IV 1952 r. W ten sposób postanowienia art. 118 ustawy zasadniczej zostały zrealizowane i straciły swoją aktualność na przyszłość. Nie oznacza to oczywiście, że w przyszłości obszar Badenii-Wirtembergii

⁴⁴ *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* dalej: BVerfGE), Bd. I, s. 14 i n.

⁴⁵ Tamże, s. 47 i n.

⁴⁶ Wagner, *op. cit.*, s. 32.

⁴⁷ Tamże, s. 32 oraz Wąsicki, *System federalny...*, s. 79.

nie może być na nowo podzielony; może to nastąpić na ogólnych zasadach ustalonych w art. 29 ustawy zasadniczej, który ma zastosowanie wobec całego terytorium Związku.

Przedmiotem nowego podziału na kraje jest terytorium Związku. Odpowiednio do postanowień art. 29 ustawy zasadniczej, przeprowadzenie takiego podziału jest wyłączną sprawą Związku; krajom nie przysługują w tym zakresie żadne uprawnienia, nie jest również wymagana zgoda Rady Federalnej (Bundesratu) na uchwalenie ustawy o nowym podziale. Oznacza to, że nowy podział na kraje powinien nastąpić wyłącznie w interesie całości i według nadrzędnych celów państwa federalnego. Interesy krajów nie powinny mieć tutaj decydującego znaczenia. Dlatego też krajom nie przysługuje roszczenie do wydania ustawy o nowym podziale terytorium Związku⁴⁸.

Najważniejszą sprawą w zakresie planowanego nowego podziału na kraje jest problem kryteriów, na podstawie których ma on zostać przeprowadzony oraz celów, jakie mają zostać osiągnięte. Zagadnienia te zostały uregulowane w ust. 1 art. 29 ustawy zasadniczej. Nowy podział na kraje powinien zostać przeprowadzony z uwzględnieniem więzi regionalnych, związków historycznych i kulturalnych, celowości gospodarczej oraz struktury społecznej. W wyniku takiego podziału powinny zostać utworzone nowe kraje, które z uwagi na swoje rozmiary i możliwości będą zdolne do skutecznego wypełniania swoich zadań.

Wymienione powyżej kryteria i cele są jednak bardzo ogólne i stwarzają możliwość dowolnej ich interpretacji zwłaszcza w zakresie oceny ich ważności. W literaturze zachodnioniemieckiej reprezentowane są zróżnicowane poglądy na temat hierarchii zawartych w ust. 1 art. 29 wytycznych, np. H. von Mangoldt uważa, że wiodącą i najważniejszą zasadą jest wielkość kraju, liczba ludności oraz zdolność do skutecznego działania i wypełniania swoich zadań. Stanowisko to znajduje oparcie i potwierdzenie w argumentacji prezentowanej podczas obrad Rady Parlamentarnej nad ustawą zasadniczą. Pozostałe kryteria powinny być uwzględniane na tyle, na ile pozwalają na to kryteria uznane za priorytetowe⁴⁹. Odmienne zdania są inni autorzy, np. Wernicke⁵⁰, A. Hamann⁵¹, czy F. Glum⁵², którzy stoją na stanowisku, że wszystkie kryte-

⁴⁸ Schramm, *op. cit.*, s. 149.

⁴⁹ H. von Mangoldt, *Das Bonner Grundgesetz*, Berlin 1953, s. 190–191.

⁵⁰ K. G. Wernicke, *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, Hamburg 1950, s. 7.

⁵¹ A. Hamann, *Das Grundgesetz*, Berlin 1956, s. 205.

⁵² F. Glum, *Die rechtlichen Voraussetzungen des Verfahrens und die Folgen der Neugliederung von Ländern nach dem Grundgesetz*, [w:] *Die Bundesländer*, Frankfurt am Main 1950, s. 206.

ria i cele wymienione w art. 29 ust. 1 mają jednakowe znaczenie i nie można ich różnicować pod względem znaczenia. Zadaniem ustawodawcy federalnego jest uwzględnienie wszystkich kryteriów ustalonych dla nowego podziału i wybranie takiego rozwiązania, które w możliwie idealny sposób godziłoby wszystkie te kryteria⁵³. Jeszcze inne stanowisko reprezentuje R. Jäger, który podobnie jak H. von Mangoldt uważa, że wytyczne te są zróżnicowane co do znaczenia, jednak pierwszeństwo posiadają takie kryteria, jak więzi regionalne, związki historyczne i kulturalne, celowość gospodarcza oraz struktura społeczna; posiadają one charakter wiążący dla ustawodawcy, podczas gdy wielkość kraju i zdolność do skutecznego wypełniania zadań stanowią jedynie wskazówki, którymi ustawodawca powinien kierować się przy ustalaniu ostatecznego modelu nowego podziału na kraje⁵⁴. Wydaje się jednak, że intencją twórców ustawy zasadniczej było pozostawienie ustawodawcy federalnemu swobody w stosowaniu wymienionych kryteriów. Ustawa zasadnicza stanowiąc o wielkości krajów nie zawiera żadnych wiążących regulacji w tym zakresie. Okazuje się, że zarówno kraje duże, jak i małe mogą i potrafią skutecznie wypełniać swoje zadania, każdy na swój sposób. Wyliczenie tak dużej liczby zróżnicowanych kryteriów jako podstawy dla nowego podziału czyni niemożliwym uwzględnienie ich wszystkich w każdym przypadku, np. równe co do wielkości i liczby ludności ukształtowanie krajów jest nie do pomyślenia przy uwzględnieniu pozostałych kryteriów⁵⁵.

Tryb postępowania przy realizacji nowego podziału na kraje został uregulowany w art. 29 ust. 2–7 ustawy zasadniczej, przy czym w pierwotnym brzmieniu rozróżniano podział, który powinien zostać przeprowadzony w konstytucyjnie określonym terminie oraz inne zmiany granic nie związane żadnymi terminami, których podjęcie okaże się niezbędne w przyszłości. Art. 29 ust. 2–6, w brzmieniu tekstu pierwotnego, dotyczył nowego podziału na kraje, który powinien zostać przeprowadzony w określonym terminie. Podział taki powinien być ustalony przed upływem trzech lat od dnia ogłoszenia ustawy zasadniczej, a w przypadku przystąpienia jakiejś innej części Niemiec do RFN (np. kraju Saary od 1 I 1957 r.), w ciągu dwóch lat od momentu przystąpienia, gdyby okazało się to konieczne. Inicjatorem podjęcia nowego podziału na kraje mógł być albo Związek (rząd, Bundestag lub Bundesrat), albo zainteresowana ludność, która powinna wystąpić w formie

⁵³ Wernicke, *op. cit.*, s. 7.

⁵⁴ R. Jäger, *Die Neugliederung des Bundesgebietes nach Art. 29 des Grundgesetzes*, [w:] *Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung*, München 1956, s. 361.

⁵⁵ Maunz, *op. cit.*, s. 231.

inicjatywy ludowej. W przypadku obszarów, które w czasie tworzenia krajów po 8 V 1945 r. zmieniły swoją przynależność krajową bez przeprowadzenia referendum, można było w ciągu roku od wejścia w życie ustawy zasadniczej żądać w drodze inicjatywy ludowej określonej zmiany decyzji w zakresie przynależności krajowej danego obszaru. W tym miejscu pojawił się problem, co należy rozumieć pod pojęciem „obszaru, który zmienił przynależność krajową”. Podczas obrad Rady Parlamentarnej reprezentowano pogląd, że inicjatywa taka może być podjęta na wszystkich obszarach z wyjątkiem Bawarii, Hamburga i Bremy⁵⁶. Podobne stanowisko reprezentowali w literaturze T. Maunz⁵⁷, H. Nawiasky⁵⁸ i Redelberger⁵⁹. Idnośnie do byłych prowincji pruskich, w literaturze spotykamy pogląd, że podniesienia prowincji do rangi samodzielnego kraju nie należy traktować jako zmiany przynależności krajowej⁶⁰. Do powyższej wykładni przychyliła się również ustawa z 23 XII 1955 r. o inicjatywie ludowej i referendum przy nowym podziale na kraje na podstawie art. 29 ust. 2—6 ustawy zasadniczej. Natomiast inicjatywa ludowa o ponowne utworzenie kraju Prusy była według jednomyślnej opinii niedopuszczalna⁶¹.

Inicjatywa ludowa w sprawie zmiany przynależności krajowej wymagała dla swej ważności poparcia co najmniej jednej dziesiątej uprawnionych do głosowania w wyborach do Landtagów z zainteresowanego obszaru. W razie dojścia do skutku inicjatywy ludowej, rząd federalny był zobowiązany włączyć do projektu ustawy o nowym podziale postanowienie o przynależności krajowej tego obszaru, jednak nie był zobowiązany do uwzględnienia w całości proponowanych przez ludność zmian. Inicjatywa ludowa miała mieć tylko charakter informacyjny⁶².

Postanowienia art. 29 ustawy zasadniczej regulowały również dalsze postępowanie po podjęciu skutecznej inicjatywy ludowej oraz po przyjęciu ustawy o nowym podziale przez Bundestag. Na każdym obszarze, którego przynależność krajowa miała ulec zmianie, należało przeprowadzić referendum w sprawie tej części ustawy, która dotyczyła danego obszaru. Jeżeli poszczególne postanowienia ustawy o nowym podziale, poddane pod referendum, zostałyby odrzucone przez ludność jakiego-

⁵⁶ Zob. „Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Neue Folge”, 1951, Bd. I, s. 281.

⁵⁷ T. Maunz, *Deutsches Staatsrecht — Ein Studienbuch*, München 1957, s. 22.

⁵⁸ H. Nawiasky, *Die grundgedanken des Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1950, s. 73.

⁵⁹ O. Redelberger, *Die Neugliederung der Länder*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1953, s. 656.

⁶⁰ Zob. H. von Mangoldt, *Das Bonner Grundgesetz*, s. 191 i n.; Jäger, *op. cit.*, s. 365; Hamann, *op. cit.*, s. 206.

⁶¹ Hamann, *op. cit.*, s. 206.

⁶² Wagner, *op. cit.*, s. 46.

kolwiek obszaru, wtedy cała ustawa powinna zostać ponownie wniesiona do Bundestagu. W przypadku powtórnego uchwalenia ustawy przez Bundestag, wymagane było jej przyjęcie w drodze referendum przeprowadzonego na obszarze całego Związku. Przyjęte rozwiązanie nie zapewniało więc decydującego wpływu na podjęcie decyzji w sprawie przynależności krajowej jakiegoś obszaru ludności zamieszkującej na tym obszarze. Zapewniono jedynie, że ostatnią instancją w tym bardzo drażliwym problemie, jakim jest zmiana przynależności krajowej wbrew wyrażonej woli przez zainteresowaną ludność, byłby cały naród Związku. Decyzja podejmowana byłaby zwykłą większością głosów, przy czym nie wymagano udziału w referendum określonej części ludności. Możliwe byłoby więc podjęcie decyzji przy niewielkiej frekwencji głosujących.

W związku z tym, że postanowienia art. 29 zostały wprowadzone do ustawy zasadniczej wbrew woli gubernatorów wojskowych, przy zatwierdzeniu konstytucji artykuł ten został zawieszony do czasu zniesienia stanu okupacji w RFN, to znaczy do 5 V 1955 r.⁶³ Tak więc przewidywane w art. 29 terminy na dokonanie określonych czynności mogły rozpocząć swój bieg dopiero od 5 V 1955 r.⁶⁴ Również zawarte w art. 29 ust. 6 postanowienie, że szczegóły postępowania w sprawie nowego podziału zostaną uregulowane ustawą federalną, zostało zrealizowane przez Bundestag dopiero w dniu 23 XII 1955 r. poprzez uchwalenie ustawy o inicjatywie ludowej i referendum przy nowym podziale na kraje. Według § 2 ust. 1 powyższej ustawy, wystąpienie z inicjatywą ludową mogło być dokonane nie później niż do 5 V 1956 r. do federalnego ministra spraw wewnętrznych. Wniosek taki musiał być podpisany przez co najmniej 10% mieszkańców uprawnionych do głosowania w ostatnich wyborach do Landtagu z terytorium objętym wnioskiem, jednakże nie mniej niż przez trzy tysiące osób.

Na tej podstawie w 1956 r. zostało przeprowadzonych 8 inicjatyw ludowych w sprawie zmiany przynależności krajowej. Dwie z nich były bezskuteczne z powodu nie uzyskania wymaganych 10% oddanych głosów, a mianowicie wnioski o zmianę przynależności Palatynatu i włączenie go do Bawarii lub Badenii-Wirtembergii⁶⁵. Natomiast 6 dalszych inicjatyw ludowych było skutecznych:

— wniosek w sprawie ponownego utworzenia kraju Oldenburg uzyskał 12,9% głosów,

⁶³ Tamże, s. 48 oraz Maunz-Dürig-Herzog, *op. cit.*, art. 29, s. 7.

⁶⁴ BVerfGE, Bd. V, s. 35.

⁶⁵ K. von Beyme, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, München 1979, s. 211.

— wniosek o ponowne utworzenie kraju Schaumburg-Lippe uzyskał 15,3% głosów,

— wniosek o ponowne utworzenie kraju Badenia uzyskał 15,1% głosów,

— wniosek o przeniesienie okręgów regencyjnych Koblencja i Trewir do Północnej Nadrenii-Westfalii uzyskał 14,2% głosów,

— wniosek o przeniesienie okręgu regencyjnego Montabaur do Hesji uzyskał 25,3% głosów,

— wniosek o przeniesienie Hesji nadreńskiej z Nadrenii-Palatynatu do Hesji uzyskał 20,2% głosów⁶⁶.

W wyniku przeprowadzonych inicjatyw ludowych, rząd federalny został postawiony pod przymusem zajęcia się problemem nowego podziału na kraje, jednakże ustawa o nowym podziale nie została uchwalona pomimo upływu wyznaczonego trzyletniego terminu. Również po przystąpieniu kraju Saary z dniem 1 I 1957 r. do RFN, nie zostały podjęte czynności w celu dokonania zmian w podziale terytorialnym na tym obszarze w przewidzianym dwuletnim terminie. W literaturze reprezentowany jest nawet pogląd, że ustalone w art. 29 ust. 6 terminy były jedynie postanowieniami powinnościowymi, które nie wykluczały przeprowadzenia nowego podziału na kraje nawet po ich upływie; przepis ten zawierał jedynie zachętę pod adresem rządu federalnego i ustawodawcy do przyśpieszonych działań⁶⁷.

Tak więc konstytucyjny nakaz przeprowadzenia nowego podziału na kraje nie został zrealizowany w przewidzianym terminie, chociaż po 1956 r. zostało wniesionych do Bundestagu kilka projektów ustaw o częściowym nowym podziale. Rząd federalny wprowadzić zgodził się na przeprowadzenie nowego podziału, ale nie zdołał zaproponować takiego projektu ustawy, który znalazłby poparcie głównych sił politycznych i większości zainteresowanej ludności⁶⁸. Jako próbę przystąpienia przez rząd federalny do realizacji nowego podziału można wskazać fakt powołania w 1952 r. komisji rzeczoznawców pod przewodnictwem byłego kanclerza Rzeszy Luthera. Komisja ta w przedstawionym sprawozdaniu uznała nowy podział na kraje za niekonieczny⁶⁹.

Próba wymuszenia na rządzie federalnym podjęcia określonych działań było wniesienie przez Hesję w 1958 r. skargi do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, w której zarzucono rządowi federalnemu naruszenie art. 29 ustawy zasadniczej oraz zasady wierności związkowej

⁶⁶ Tamże, s. 211.

⁶⁷ H. von Mangoldt, *op. cit.*, s. 194.

⁶⁸ K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, München 1984, s. 243.

⁶⁹ *Handbuch des Verfassungsrechts*, hrsg. E. Benda u. a., Berlin 1984, s. 860.

(Bundestreue), ponieważ nie wniósł on do tej pory do Bundestagu projektu ustawy o nowym podziale obszaru Związku⁷⁰. Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 11 VII 1961 r.⁷¹ odrzucił skargę motywując to tym, że przeprowadzenie nowego podziału terytorium Związku jest wyłączną sprawą samego Związku; kraje nie posiadają prawnokonstytucyjnych roszczeń do wydania ustawy o nowym podziale. Roszczenia takie nie wynikają ani z art. 29 ustawy zasadniczej, ani z zasady wierności związkowej.

Poza powyższą regulacją dotyczącą nowego podziału na kraje przeprowadzanego w określonym konstytucyjnie terminie, art. 29 ust. 7 przewidywał również możliwość dokonywania innych zmian terytorialnych nie związanych żadnymi terminami, jeżeli zaistnieje taka potrzeba. Postępowanie w tych sprawach powinno zostać uregulowane w ustawie federalnej wymagającej, w odróżnieniu od poprzednich ustaw o nowym podziale, zgody Rady Federalnej oraz absolutnej większości w Bundestagu. Ustawa taka została uchwalona dopiero 16 III 1965 r.⁷² Również na jej podstawie nie zostały podjęte żadne zmiany granic.

Wobec niedojścia do skutku nowego podziału na kraje, w 1969 r. w wyniku 25 poprawki do ustawy zasadniczej⁷³ dokonano częściowej zmiany postanowień art. 29. Utrzymano nadal istniejący dotychczas nakaz przeprowadzenia nowego podziału sa kraje, jednakże w związku z upływem przewidzianych poprzednio terminów, zostały ustalone nowe terminy dla przeprowadzenia referendum w sprawie zmiany przynależności krajowej. Jeżeli na danym obszarze dojdzie do skutku inicjatywa ludowa, która wymaga zgody 10⁰/₀ uprawnionych do głosowania w wyborach do Landtagu, należało na tym obszarze przeprowadzić referendum na temat żądanych zmian w terminie do 31 III 1975 r., natomiast na obszarze Badenii do 30 VI 1970 r. W przypadku gdy za zmianą opowie się co najmniej jedna czwarta uprawnionych do głosowania w wyborach do Landtagu, przynależność krajowa odnośnego obszaru powinna była zostać uregulowana ustawą federalną w ciągu jednego roku od przeprowadzenia tego referendum. Ustawa federalna powinna była w zasadzie uwzględniać wyniki referendum, jednakże nie było to konieczne, jeśli przeczyłoby to osiągnięciu celów nowego podziału ustalonych w art. 29 ust. 1 ustawy zasadniczej. Dalszy tryb postępowania w związku z uchwaleniem ustawy o nowym podziale, jej zatwierdze-

⁷⁰ Maunz, *op. cit.*, s. 24.

⁷¹ BVerfGE, Bd. XIII, s. 54.

⁷² Gesetz über Verfahren bei Änderungen des Gebietsbestands der Länder nach Art. 29 Abs. 7 GG vom 16 III 1965 (BGBl. I, s. 65).

⁷³ Ustawa o zmianie Ustawy Zasadniczej z 19 VIII 1969 r. (BGBl. I, s. 1241).

niem w drodze referendum, ponownym uchwaleniem przez Bundestag i ponownym przyjęciem ustawy w drodze referendum nie uległ zmianie.

Po nowelizacji konstytucji w 1969 r. zostało przeprowadzonych 6 referendum w sprawie zmian w podziale na kraje. W dniu 7 VI 1970 r. odbyło się referendum na obszarze Badenii w sprawie ponownego utworzenia samodzielnego kraju Badenii, w wyniku którego nie osiągnięto wymaganej liczby jednej czwartej głosów niezbędnej dla przeprowadzenia tej zmiany. Tym samym została potwierdzona dalsza egzystencja utworzonego w 1952 r. kraju Badenii-Wirtembergii⁷⁴. Pozostałe 5 referendum, zarządzane ustawą z 25 X 1974 r.⁷⁵ zostało przeprowadzone 19 I 1975 r. na obszarze dwóch krajów, a mianowicie w Nadrenii-Palatynie i w Dolnej Saksonii. Pozostawały one w ścisłym związku ze zgłoszonymi już w 1956 r., a nie zrealizowanymi inicjatywami ludowymi w sprawie przyłączenia do Północnej Nadrenii-Westfalii okręgów regencyjnych Koblencji i Trewiru oraz przyłączenia do Hesji okręgu regencyjnego Montabaur i Hesji nadreńskiej, jak również ponownego utworzenia krajów Oldenburg i Schaumburg-Lippe. Proponowane zmiany dotyczące Nadrenii-Palatynatu zostały odrzucone, natomiast żądania ponownego utworzenia samodzielnych krajów Oldenburg i Schaumburg-Lippe uzyskały poparcie zainteresowanej ludności, osiągając wymagane 25% głosów. Wyniki ostatnich dwóch referendum nie znalazły jednak akceptacji ze strony ustawodawcy federalnego. Uchwalona 9 I 1976 r. ustawa o przynależności krajowej Oldenburga i Schaumburg-Lippe⁷⁶ stwierdzała, że obydwie te terytoria pozostaną w kraju Dolna Saksonia. Uznano, że ponowne utworzenie tych krajów nie odpowiadałoby celom nowego podziału ustalonym w konstytucji, ponieważ kraje te byłyby pozbawione możliwości prawidłowego rozwoju, a z drugiej strony spowodowałyby to istotne osłabienie Dolnej Saksonii⁷⁷.

W ramach podejmowanych prób przeprowadzenia nowego podziału na kraje, na uwagę zasługuje również fakt powołania w 1970 r. przez rząd federalny (już po raz drugi) specjalnej komisji rzeczoznawców pod przewodnictwem prof. Ernsta, której celem było opracowanie całościowej koncepcji nowego podziału obszaru Związku. W przedłożonym w 1973 r. sprawozdaniu komisja zaproponowała dwa warianty podziału Związku: na 5 lub 6 krajów⁷⁸. Proponowane rozwiązania nie znalazły

⁷⁴ Stern, *op. cit.*, s. 224 oraz L. Janicki, *Rozwój systemu ustrojowo-prawnego*, [w:] *Republika Federalna Niemiec w dobie rządów koalicji socjaldemokratyczno-liberalnej (1969–1982)*, red. A. Czubiński, L. Janicki, Poznań 1985, s. 44–45.

⁷⁵ BGBl. I, s. 2877.

⁷⁶ BGBl. I, s. 45.

⁷⁷ Stern, *op. cit.*, s. 244, Janicki, *op. cit.*, s. 45.

⁷⁸ Szerzej na temat koncepcji tego podziału zob. H. Laufer, *Der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1974, s. 139 i n.

jednak uznania ze strony rządu ani poparcia wśród zainteresowanych krajów. Ostatecznie rząd federalny zrezygnował z przeprowadzenia kompleksowej reformy podziału na kraje. W trakcie powyższych prac został zgłoszony postulat, aby zmienić dotychczasowy „nakaz nowego podziału” na uprawnienie do jego przeprowadzenia. Rząd federalny przedłożył więc projekt kolejnej ustawy o zmianie art. 29 konstytucji, która została uchwalona w dniu 23 VIII 1976 r.⁷⁹ Podstawowa idea zmiany polegała na przekształceniu dotychczasowego obowiązku przeprowadzenia nowego podziału na kraje w uprawnienie o charakterze fakultatywnym. Wśród kryteriów nowego podziału pojawiły się takie, jak potrzeby zagospodarowania przestrzennego oraz planowania regionalnego. Przeprowadzane w przyszłości zmiany granic krajowych wymagają zgody zainteresowanego kraju oraz jego ludności⁸⁰.

Nowy podział na kraje nadal może zostać przeprowadzony tylko na podstawie ustawy federalnej nie wymagającej zgody Rady Federalnej (art. 29 ust. 2). W postępowaniu tym przewidziany jest szeroki udział ludności w formie głosowania ludowego (plebiscytu). Szczegóły proceduralne w tym zakresie zostały uregulowane w ustawie wykonawczej z 30 VII 1979 r.⁸¹ wydanej na podstawie art. 29 ust. 6 konstytucji.

Poza tym art. 29 ust. 7 ustawy zasadniczej, po nowelizacji w 1976 r. przewiduje możliwość dokonywania niewielkich zmian stanu terytorialnego pomiędzy krajami w sposób uproszczony, jeżeli obszar, którego przynależność ma ulec zmianie, zamieszkuje nie więcej niż 10 tysięcy mieszkańców. Zmiany takie mogą być przeprowadzone albo w drodze umowy pomiędzy zainteresowanymi krajami, albo w drodze ustawy federalnej wymagającej zgody Rady Federalnej. Szczegółowy tryb postępowania w tym zakresie został uregulowany w drugiej ustawie wykonawczej z 30 VII 1979 r.⁸², która zgodnie z konstytucją przewiduje w takich przypadkach konieczność zasięgnięcia opinii zainteresowanych gmin i powiatów.

Wprowadzone w 1976 r. zmiany konstytucyjne w zakresie problematyki nowego podziału na kraje, oznaczają w praktyce odejście od pierwotnych założeń i znaczną stabilizację istniejącego podziału RFN na kraje⁸³. W świetle powyższych doświadczeń w dziedzinie nowego po-

oraz F. W a g e n e r, *Neugliederung des Bundesgebietes und Bundesrat*, [w:] *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, Bad Homburg-Darmstadt 1974, s. 421 i n.

⁷⁹ BGBl. I, s. 2381.

⁸⁰ Por. Janicki, *op. cit.*, s. 45; Wąsicki, *System federalny...*, s. 79.

⁸¹ BGBl. I, s. 1317.

⁸² BGBl. I, s. 1325.

⁸³ Janicki, *op. cit.*, s. 45—46.

działu, nie można nadal traktować RFN jako „niestałego państwa federalnego”. Okazuje się, że istnienie poszczególnych krajów jest już w praktyce chronione przez władze Związku przed naruszeniem ich statusu terytorialnego. Rząd federalny nie podejmuje efektywnych środków w celu przeprowadzenia nowego podziału na kraje. Wykorzystanie istniejącego obecnie uprawnienia w tym zakresie zależy wyłącznie od politycznego uznania organów Związku. Wobec powyższego w literaturze zachodnioniemieckiej pojawiają się głosy, że RFN jest aktualnie „stałym państwem federalnym”⁸⁴.

Katedra Prawa Państwowego UŁ

Michał Domagała

DIE KONZEPTION DER NEUGLIEDERUNG IN LÄNDER IM GRUNDGESETZ
DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND VOM JAHRE 1949

Die Neugliederung in Länder machte sich zum ersten Mal nach der Gründung des Kaiserreichs im Jahre 1871 geltend. Seit jener Zeit wurden häufig beträchtliche Gliederungsänderungen des Staatsgebiets unternommen. Diesen Änderungen lag jedoch keinesfalls das Vorhaben zugrunde, die Territorialstruktur des gesamten Staatsgebietes zu verbessern, sie entsprachen im ganzen Umfang dynastischen und politischen Interessen. Wie die Entwicklung der Geschichte Deutschlands zeigt, bleibt die Frage der Neugliederung in Länder immerfort aktuell, sie überdauerte das Kaiserreich, die Weimarer Republik und das Dritte Reich Hitlers. Auch in der Bundesrepublik Deutschland hat sie bis jetzt keine entschiedene Lösung gefunden.

Der totale Zusammenbruch des Dritten Reiches im Jahre 1945 eröffnete neue Möglichkeiten für Strukturumgestaltung des deutschen Territoriums. Die siegreichen Großmächte hatten das Gebiet Deutschlands in vier Besatzungszonen geteilt; aus Berlin wurden vier Sektoren gebildet. Laut des Potsdamer Abkommens sollten alle Zonen als einheitliches Ganzes betrachtet werden, in der Praxis jedoch führte jede der Besatzungsmächte eigene Politik in ihrer Zone. Abgesehen vom Gebiet Ostpreußen, das aufgelöst wurde, wurden alle die Territorialgliederung betreffenden Entscheidungen in einzelnen Zonen von den Besatzungsmächten nach eigenem Ermessen getroffen. Die Gestaltung innerer Zustände in den Westzonen war durch politische Ziele der Mächte bedingt, deshalb verlief die Entwicklung unterschiedlich und wies in jeder Zone besondere Merkmale auf. Das Gemeinsame dieser Entwicklung bestand darin, daß in allen Besatzungsgebieten Länder als Einheiten neuer Territorialgliederung gebildet wurden. In der Mehrzahl von Fällen deckte sich diese Neugliederung nicht mit den Grenzen der deutschen Länder von früher. Die neuen Länder wie auch die vorher gebildeten Zonen entstanden als Ergebnis willkürlichen Verfahrens. Auf dem Gebiet der Westzonen entstanden zwölf Länder, vier in jeder Zone, zwei von ihnen bildeten die Städte Bremen und Hamburg. 1949 wurde aus diesen

⁸⁴ *Handbuch des Verfassungsrechts*, s. 861.

Ländern — das Saarland, das Frankreich angegliedert wurde, ausgenommen — die Bundesrepublik Deutschland gebildet.

Während der Vorbereitungen für Gründung des neuen, westdeutschen Staates erhielten die Ministerpräsidenten der deutschen Länder von den Militärgouverneuren den Auftrag, eine Neugliederung des Territoriums durchzuführen, damit die zwischen den einzelnen Ländern auftretenden Unterschiede beseitigt würden. Dieser Auftrag wurde nicht ausgeführt. Die einzige Änderung des bestehenden Zustands, die von der deutschen Seite vorgeschlagen wurde, war die Zusammenfassung der drei südwestlichen Länder: Süd-Baden, Württemberg-Hohenzollern und Württemberg-Baden zu einem großen Land mit Namen Baden-Württemberg. Die Bildung dieses Landes fand 1951 statt.

Die Erarbeitung einer Konzeption der Neugliederung in Länder wurde von den deutschen Ministerpräsidenten dem Parlamentsrat übertragen, der einberufen wurde, um die Verfassung des neuen Staates zu beschließen. Das Resultat der Tätigkeit dieses Organs hinsichtlich des erteilten Auftrags war Einbeziehung in das Grundgesetz — was wider Willen der Militärgouverneure geschah — des Artikels 29, der die Neugliederung des Bundes in Länder betrifft. Da die Besatzungsmächte Einspruch gegen diesen Artikel erhoben, wurde seine Wirkung für sechs Jahre suspendiert — d.h. bis zur Aufhebung der Okkupation, die bis 5. Mai dauern sollte.

Art. 29 des Grundgesetzes bedeutete in seinem ursprünglichen Wortlaut das Gebot zur Neugliederung in Länder. Die Ausführung oblag ausschließlich dem Bund. Trotzdem die im Grundgesetz festgesetzten Fristen abgelaufen waren, blieb die dem Bund aufgetragene Aufgabe unerfüllt. Die diese Frage betreffenden Bestimmungen des Grundgesetzes wurden zweimal novelliert: 1969 wurden die bisher geltenden Fristen für Durchführung der Neugliederung verlängert und die Novellierung vom Jahre 1976 verwandelte das Gebot zur Durchführung der Neugliederung in die diesbezügliche Berechtigung für den Bund.