



### ■ 70-lecie Ustawy Zasadniczej RFN

Magdalena Bainczyk

Maj 2019 r. jest miesiącem, kiedy obchodzona jest rocznica 70-lecia Ustawy Zasadniczej RFN (dalej jako UZ). Wejście w życie UZ dnia 24 maja 1949 r. stanowi symboliczny początek funkcjonowania Republiki Federalnej Niemiec na podstawie całkiem nowych założeń ustrojowych w stosunku do poprzedzającej ją III Rzeszy, koniec okresu czteroletniej niepewności co do powojennych losów Niemiec oraz przyjęcie *status quo*, jeśli chodzi o podział państwa niemieckiego. W ciągu 70 lat budowano nowe w aspekcie ustrojowym i ideologicznym państwo, przy jednoczesnej kontynuacji personalnej w bardzo wielu zachodnioniemieckich organach władzy publicznej (por. N. Frey, *Kariery w półmroku. Hitlerowskie elity po 1945 r.*, Warszawa 2011; M. Görtemaker, Ch. Safferling, *Die Akte Rosenberg. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit*, Monachium 2016). Dlatego też UZ jest tak ważnym punktem odniesienia w historii najnowszej Niemiec, bardzo ważnym elementem „mitu założycielskiego” RFN, który znalazł swój wyraz m.in. w pojęciu patriotyzmu konstytucyjnego (niem. *Verfassungspatriotismus*). Prócz istotnego wymiaru wewnętrznego, UZ dzięki sprawności zachodnioniemieckich organów władzy publicznej, aktywności Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN (dalej jako FTK), a także wysokiego poziomu niemieckiej nauki prawa stała się swoistym „produktem eksportowym” RFN. W opinii niektórych przedstawicieli nauki niemieckiej jest to nawet konstytucja referencyjna, na której powinny wzorować się nie tylko inne państwa, ale i UE. Prof. T. von Danwitz, sędzia Trybunału Sprawiedliwości UE, zauważa: „Ustawa jest szczęśliwym przypadkiem nie tylko dla Republiki Federalnej Niemiec. Przez 70 lat stała się światowym modelem referencyjnym” (*Wert und Werte des Grundgesetzes*, „FAZ” 21.01.2019). Przykładem oddziaływania UZ oraz FTK jest przyjęcie doktryny poszanowania praw podstawowych (niem. *Grundrechte*) we Wspólnotach Europejskich, a następnie UE (por. Karta praw podstawowych UE).

#### Redakcja:

Radosław Grodzki  
Jacek Kubera  
(redaktor naczelny)  
Piotr Kubiak  
Krzysztof Malinowski

#### Korekta:

Hanna Różanek

Nr 11(385)/2019  
06.05.19

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne  
także dzięki:  
NEWSLETTER IZ  
FACEBOOK  
SCRIBD  
LINKEDIN  
TWITTER

## Ustawa Zasadnicza RFN zamiast konstytucji RFN

Istotną okolicznością dla zrozumienia genezy, jak i późniejszej funkcji konstytucji niemieckiej z 1949 r. jest jej nazwa. W historii konstytucjonalizmu niemieckiego utrwaliła się, podobnie jak w wielu innych państwa europejskich, nazwa konstytucji dla aktu o najwyższej mocy prawnej – konstytucja z 1849 r. zwana konstytucją frankfurcką (także niem. *Paulskirchenverfassung*), konstytucja Rzeszy z 1871 r. czy konstytucja z 1919 r. zwana weimarską. W przypadku aktu normatywnego z 1949 r. przyjęto jednak inną nazwę – *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (pol. Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec).

W trakcie obrad Rady Parlamentarnej, zachodnioniemieckiego organu ustrojodawczego, podkreślano prowizoryczny charakter aktu normatywnego, gdyż: 1) nie będzie uchwalony przez cały naród niemiecki, 2) nie będzie obejmował pełni władzy suwerennej przysługującej narodowi – istniały wówczas kompetencje zastrzeżone na rzecz czterech zwycięskich mocarstw, 3) nie będzie obowiązywał na całym terytorium Niemiec. Prowizoryczny charakter znalazł wyraz w pierwszym zdaniu preambuły do UZ, w jej pierwotnym brzmieniu, zgodnie z którym UZ została uchwalona w celu uporządkowania życia państwa w okresie przejściowym (niem. *Übergangszeit*). Prowizoryczny charakter UZ został odzwierciedlony również w art. 146 UZ, który stanowi po dziś dzień, iż: „Ta Ustawa Zasadnicza, która po odzyskaniu jedności i wolności Niemiec obowiązuje dla całego narodu niemieckiego, przestanie obowiązywać w dniu, w którym wejdzie w życie *konstytucja* [niem. *Verfassung* – wyróżnienie M.B.] przyjęta w drodze wolnej decyzji przez naród niemiecki”.

Pomimo istotnych zmian ustrojowych polegających na stopniowym odzyskaniu przez RFN pełnej suwerenności, aż do zjednoczenia obu państw niemieckich, które formalnie nastąpiło na podstawie art. 23 UZ (w brzmieniu nieobowiązującym)<sup>1</sup>, naród niemiecki ani nie uchwalił nowej konstytucji, ani nawet nie zmienił nazwy UZ. W tym kontekście sprawdza się przysłowie o trwałości rozwiązań prowizorycznych. Co więcej, obecnie w RFN nie toczy się żadna poważna dyskusja nad koniecznością uchwalenia nowej konstytucji, realne jest więc świętowanie 80-lecia UZ.

W nazwie UZ została zawarta również nowa nazwa państwa niemieckiego, obowiązująca najpierw dla części państwa niemieckiego, obejmującego trzy zachodnie strefy okupacyjne, a następnie dla zjednoczonego już państwa – Republika Federalna Niemiec. Zrezygnowano natomiast z utrwalonej w niemieckim prawie ustrojowym nazwy Rzesza (niem. *Reich*), która po II wojnie światowej budziła jednoznacznie negatywne konotacje. Nazwa ta zresztą nie pojawia się również w dyskursie publicznym w odniesieniu do zbrodni popełnianych w okresie 1933-1945 przez III Rzeszę. Zamiast tego używane jest pojęcie dyktatury narodowosocjalistycznej (niem. *nationalsozialistische Diktatur*) lub bezprawia narodowosocjalistycznego (niem. *nationalsozialistisches Unrecht*)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Art. 23 UZ: „Ustawa Zasadnicza obowiązuje na terytorium krajów związkowych Badenii, Bawarii, Berlina, Hamburga, Hesji, Saksonii Dolnej, Nadrenii-Westfalii, Szlezwika-Holsztynu, Badenii-Wirtembergii i Wirtembergii-Hohenzollern. W innych częściach Niemiec wejdzie w życie po ich przystąpieniu”.

<sup>2</sup> Tablica na placu przed Wyższym Sądem Krajowym w Hamburgu, upamiętniająca ofiary wymiaru sprawiedliwości: „Niemiecki wymiar sprawiedliwości był podatnym instrumentem narodowosocja-

## Przyjęcie UZ pod kontrolą trzech mocarstw zwycięskich

Po fiasku konferencji londyńskiej pod koniec 1947 r., na której cztery zwycięskie mocarstwa nie były w stanie dojść do porozumienia w sprawie dalszego losu pokonanych Niemiec, gubernatorzy wojskowi trzech zachodnich stref okupacyjnych wezwali 11 premierów krajów związkowych w tychże strefach do powołania najpóźniej do 1 września 1948 r. zgromadzenia narodowego w celu nadania konstytucji dla Niemiec. Był to akt o dużej doniosłości dla powojennych Niemiec, gdyż władze trzech zachodnich stref okupacyjnych warunkowo uchyliły ograniczenie dla wykonywania władzy ustrojodawczej przez Niemcy, ale tylko na terytorium swoich stref okupacyjnych. Dodatkowo akt ustrojodawczy musiał zostać przez te obce władze zaakceptowany. Stanowiło to niewątpliwie osłabienie niemieckiej władzy ustrojodawczej, które w literaturze przedmiotu bywa określane jako wada wrodzona (niem. *Geburtsfehler*). Zdaniem przedstawicieli niemieckiej nauki prawa UZ uległa „konwalidacji”, gdyż jest od dziesięcioleci stosowana przez demokratycznie legitymizowane organy władzy publicznej.

Ze względu na wspomniane powyżej zastrzeżenia strony niemieckiej związane z ograniczoną pod względem przedmiotowym i terytorialnym suwerennością; zamiast postulowanego przez gubernatorów wojskowych zgromadzenia narodowego powołana została przez premierów krajów związkowych Rada Parlamentarna. Obrady Rady Parlamentarnej poprzedziło przygotowanie projektu konstytucji w sierpniu 1948 r. przez konwent ekspertów na wyspie Herrenchiemsee. Grupa ta została nazwana Konwentem Konstytucyjnym na wyspie Herrenchiemsee (niem. *der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee*). Rada Parlamentarna rozpoczęła swoją działalność 1 września 1948 r. W jej skład wchodziło 65 członków, wybranych proporcjonalnie do liczby ludności w poszczególnych krajach związkowych przez krajowe zgromadzenia parlamentarne, oraz 5 członków przedstawicieli Berlina z głosami doradczymi. Rada zakończyła swoje prace 8 maja 1949 r. uchwaleniem tekstu UZ większością 53 głosów za i 12 głosami przeciw. Następnie 12 maja 1949 r. tekst UZ został zatwierdzony przez gubernatorów wojskowych trzech zachodnich stref okupacyjnych. Nie zakończyło to jednak procesu ustrojodawczego, którego dalsza część jest przedmiotem art. 144 i art. 145 UZ. Zgodnie z art. 144 Ustawa Zasadnicza musiała zostać przyjęta przez zgromadzenia przedstawicielskie w dwóch trzecich krajów związkowych, w których miała ona pierwotnie obowiązywać. Wówczas było to 11 krajów związkowych, a wymagana większość wynosiła 8 krajów. Następnie, zgodnie z art. 145 UZ, Rada Parlamentarna miała na posiedzeniu otwartym potwierdzić przyjęcie UZ przez kraje związkowe, sporządzić tekst i go ogłosić. Przebieg całej procedury ustrojodawczej został opisany w formule wstępnej (niem. *Eingangsformel*) do UZ: „Rada Parlamentarna stwierdziła dnia 23 maja

---

listycznej dyktatury. Sędziowie i prokuratorzy wykonywali ustawy naznaczone nienawiścią rasową przeciwko Żydom, Polakom, Rosjanom i innym grupom. Prawie wszyscy przemilczali bezprawie. Tylko nieliczni stawiali opór”. Pojęcie „NS-Unrecht” stosowane jest w doktrynie niemieckiej w związku ze sprawą reparacji i odszkodowań za straty poniesione w wyniku bezprawnych działań w czasie II wojny światowej, por. Świadczenia Niemiec związane z bezprawiem narodowosocjalistycznym dla ofiar w państwach środkowo- i wschodnioeuropejskich, jak również dla ofiar reżimu SED. Dokumentacja z dnia 10 października 2017 r. przygotowana przez Służby Naukowe Bundestagu w: M. Bainczyk, *Raporty Służb Naukowych Bundestagu w sprawie reparacji wojennych dla Polski i odszkodowań dla polskich obywateli*, IZ Policy Papers nr 26, s. 79.

1949 r. w Bonn nad Renem na otwartym posiedzeniu, iż Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec uchwalona przez Radę Parlamentarną dnia 8 maja 1949 r. w tygodniu od 16 do 23 maja 1949 r. została przyjęta przez przedstawicielstwa narodowe więcej niż dwóch trzecich uczestniczących krajów niemieckich. W oparciu o to potwierdzenie, Rada Parlamentarna, reprezentowana przez swoich przewodniczących, sporządziła i ogłosiła Ustawę Zasadniczą. Ustawa Zasadnicza zostaje zgodnie z art. 145 ust. 3 opublikowana w Federalnym Dzienniku Ustaw”. W tym samym dniu, 23 maja 1949 r. został opublikowany pierwszy numer Federalnego Dziennika Ustaw (niem. *Bundesgesetzblatt*, BGBL.) i zgodnie z art. 145 ust. 2 UZ 24 maja 1949 r. o godz. 0.00 UZ weszła w życie.

## Nowe podstawy aksjologiczne państwa zachodnioniemieckiego – nie w pełni urzeczywistnione

Zarówno kwestie polityczne, jak i ideologiczne znalazły swój wyraz w uroczystym wstępie (preambule) do UZ z 1949 r.: „Świadomy swojej odpowiedzialności przed Bogiem i ludźmi, przepętniony wolą zachowania swojej jedności narodowej oraz służenia pokojowi na świecie jako równoprawny członek zjednoczonej Europy, Naród Niemiecki w krajach Badenia, Bawaria, Brema, Hamburg, Hesja, Saksonia Dolna, Nadrenia Północna-Westfalia, Nadrenia-Palatynat, Szlezwig-Holsztyn, Wirtembergia-Badenia i Wirtembergia-Hohenzollern, w celu nadania nowego porządku życiu państwowemu w okresie przejściowym, mocą swojej władzy ustrojodawczej uchwalił tę Ustawę Zasadniczą Republiki Federalnej Niemiec (...)”. W treści preambuły zostały zawarte elementy kształtujące przez dziesięciolecia zachodnioniemiecką doktrynę ustrojową: 1) zjednoczenie państwa, 2) otwarcie na współpracę międzynarodową, 3) uznanie prawa naturalnego oraz ochrony godności i życia ludzkiego jako podstawowej funkcji państwa. Rozdział I UZ został zatytułowany „Prawa podstawowe”, a art. 1 ust. 1 UZ stanowi, iż: „Godność człowieka jest nienaruszalna. Jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem całej władzy państwowej”. Treść preambuły i art. 1 oraz systematyka UZ, eksponująca prawa podstawowe, nie były oczywiście przypadkowe i stanowiły jasny manifest aksjologiczny RFN na rzecz uznania idei ponadpozytywnych praw człowieka, osadzonej w wierze w Boga oraz w prawie naturalnym, a także otwarcia się państwa niemieckiego na współpracę międzynarodową. Początkowe postanowienia UZ wyznaczyły jednocześnie dwie istotne linie rozwoju zachodnioniemieckiego konstytucjonalizmu. Pierwsza to doktryna ochrony praw podstawowych, aktywnie wspierana przez FTK dzięki instytucji skargi konstytucyjnej, szeroko dostępnej dla podmiotów prawa w RFN. W języku niemieckim funkcjonuje powiedzenie „Pójdę aż do Karlsruhe” (niem. „Ich gehe bis nach Karlsruhe”, także książka o tym tytule R. Lamprechta, 2011), oznaczające determinację jednostki, by dochodzić sądownie swoich praw, ale jednocześnie przekonanie, iż to sądy powszechne wraz z FTK, którego siedziba znajduje się w Karlsruhe, zapewniają skuteczną ochronę praw jednostki. Poszanowanie godności i życia ludzkiego oraz prawo do sądu nie zostało zrealizowane w pełni przez RFN co najmniej w dwóch aspektach: 1) osądzenia osób, które popełniły zbrodnie w latach 1933-1945, oraz 2) zadośćuczynienia ofiarom III Rzeszy. W związku z tym w nauce stosowany jest termin przepołowionego państwa prawa (niem. „Der halbierte Rechtsstaat”,

S. Begalke, C. Fröhlich, S. A. Glienke [red.], *Der halbierte Rechtsstaat. Demokratie und Recht in der frühen Bundesrepublik und die Integration von NS-Funktionseliten*, Baden-Baden 2015), gdyż poszanowanie godności ludzkiej oraz zasada równości wobec prawa były stosowane wybiórczo. W tym kontekście J. Perels stwierdza, iż pełny obraz historii najnowszej RFN musi uwzględniać te sprzeczności, choć są one pomijane przez mainstream nauki prawa<sup>3</sup>.

Drugą istotną linią rozwojową to otwarcie RFN na współpracę międzynarodową, także w ponadnarodowych strukturach Wspólnot Europejskich. Istotnym celem uczestniczenia RFN we współpracy międzynarodowej, w tym integracji europejskiej, było odzyskanie pełnej suwerenności Niemiec i ich zjednoczenie. Pozycja międzynarodowa RFN w 2019 r. jest dowodem na trafność przyjętego założenia oraz umiejętną jego realizację przez dyplomację niemiecką.

Podstawowe zasady ustrojowe zostały natomiast zawarte w art. 20 UZ, który rozpoczyna rozdział II UZ, zatytułowany „Federacja i kraje związkowe”. Do zasad tych należy: zasada demokratycznego i socjalnego państwa federacyjnego, zasada suwerenności narodu, zasada trójpodziału władzy, zasada państwa prawnego oraz prawo do oporu w stosunku do każdego, kto zamierza obalić ten porządek ustrojowy. Prawo to koresponduje z innym istotnym przepisem prawnym – art. 79 ust. 3 UZ. Jest to tzw. klauzula wieczysta albo niezmiennalność, która wyklucza zmianę przepisów UZ odnoszących się do podziału Federacji na kraje związkowe, ich współdziałania w ustawodawstwie, a także zasad zawartych w art. 1 i 20 UZ. W zamyśle ich twórców zarówno prawo do oporu, jak i art. 79 UZ miały uniemożliwić wprowadzanie do ustroju zmian o niedemokratycznym charakterze, co miało miejsce od 1933 r. w procesie „przetamywania” konstytucji aktami niższej rangi. Wspomniane przepisy o znaczeniu ustrojowym pozwoliły na stworzenie bardzo stabilnej demokracji parlamentarnej, przez długi czas opartej na konsensusie trzech głównych partii politycznych, dotyczącym fundamentalnych kwestii dla RFN. Należy jednak zauważyć, iż ten stabilny układ partyjny odchodzi już do przeszłości, co jednak nie oznacza destabilizacji samego państwa.

## Fazit

Wskazane powyżej kontrowersje dotyczące aksjologicznych podstaw RFN nie są znane opinii publicznej, a UZ, która zawiera wiele bardzo trafnych rozwiązań ustrojowych, oceniana jest przez obywateli RFN pozytywnie. W badaniu przeprowadzonym na krótko przed obchodami rocznicowymi<sup>4</sup> 88% respondentów, posiadających prawo wyborcze w RFN, oceniło UZ jako konstytucję bardzo dobrą lub dobrą. Trzy najczęściej deklarowane przez respondentów skojarzenia z UZ to: art. 1 UZ i ochrona godności ludzkiej, art. 2 UZ i równość oraz równouprawnienie oraz art. 5 UZ wolność poglądów i prasy. Nieco inaczej oceniane jest funkcjonowanie samego ustroju Niemiec, a odpowiedzi respondentów potwierdzają tezę o rozwijającej się dynamice niemieckiej sceny politycznej. 34% respondentów oceniło funkcjonowanie demokracji w RFN jako niedostateczne, a zdaniem aż 50% respondentów to nowe partie polityczne są w stanie

<sup>3</sup> J. Perels, *Recht und Autoritarismus*, Baden-Baden 2009, s. 100.

<sup>4</sup> Studie: 70 Jahre – die Bundesrepublik und ihr Grundgesetz, <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/grundgesetzstudie/>



odpowiedzieć na wyzwania przyszłości, wśród których wymieniano w kolejności: 1) integrację cudzoziemców/podłożenie imigracji/napływowi uchodźców – 34%; 2) biedę/niesprawiedliwość społeczną/dystans pomiędzy bogatymi a biednymi – 24%; 3) zmniejszające się zaufanie do polityki/zmęczenie polityką – 18%. Natomiast na ostatnim miejscu respondenci wskazali: zmianę klimatu, ochronę środowiska i rozwój Europy/UE (sic!) – 7%.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

**Magdalena Balczyk** – dr hab., prawnik, analityk w Instytucie Zachodnim. Obszary badawcze: polskie i niemieckie prawo konstytucyjne, prawo Unii Europejskiej, prawo międzynarodowe.