

P a w e ł S A R N E C K I

**Elementy federalizmu w ustroju państwowym Niemieckiej
Republiki Demokratycznej w latach 1949–1952**

Elements of Federalism in East German System of Government in the Years 1949–1952

Formalna analiza postanowień konstytucji NRD z 7 X 1949 (w jej tekście pierwotnym) pozwala dostrzec w niej państwo posiadające wiele rozwiązań ustrojowych, właściwych formalnie państwu federacyjnemu. Już bowiem w pierwszym artykule konstytucyjnym stwierdza się, że „Niemcy są niepodzielną, demokratyczną republiką, opierającą się na krajach niemieckich”. W stwierdzeniu tym wyróżnia się uznanie istnienia krajów jako pewnych, tradycyjnie w historii Niemiec odrębnych i autonomicznych jednostek terytorialnych — chociaż konstytucja ani tu (tj. w art. 1), ani gdzie indziej nie wylicza krajów wchodzących w skład tego państwa. Wynika to oczywiście ze specyfiki tej konstytucji, pomyślanej teoretycznie dla całych Niemiec — tym niemniej jest to rozwiązanie odmienne od większości innych konstytucji federalnych, a brak ten oznacza, iż nie ma szczególnej gwarancji konstytucyjnej dla egzystencji każdego z krajów. Art. 1 jednak podkreśla, że kraje będą „samodzielnie” rozstrzygać o wszystkich sprawach, poza tymi, które są „istotne dla bytu i rozwoju Narodu Niemieckiego jako całości”.

Pewne znaczenie dla określenia statusu krajów w NRD ma też okoliczność, że nowe państwo (czy też jego konstytucja) nie powstało ani jako wynik umowy między krajami, ani też nowa konstytucja nie została poddana procedurze ratyfikacyjnej przez parlamenty (bądź referenda) krajowe. Pomimo więc, że kraje na terytorium późniejszego NRD istniały właściwie bez przerwy (radzieckie władze okupacyjne nie tworzą „krajów”, jako takich, tylko sukcesywnie powołują władze niemieckie w kolejnych krajach, na

terytorialnej podstawie bądź dawnych krajów Rzeszy, bądź prowincji Prus, choć pewne przesunięcia terytorialne następują), że stopniowo powstawały w nich władze administracyjne, samorządowe, sądowe i ustawodawcze (o kompetencjach obejmujących zakres spraw zarówno dawnych krajów, jak i byłej Rzeszy), że mają w końcu własne, a nie oktrojowane konstytucje — kraje są właściwie nieobecne w procesie tworzenia nowego państwa. Konstytucję NRD uchwalił tzw. Kongres Ludowy, w tworzeniu którego kraje nie miały żadnego udziału. Komisja Konstytucyjna dla opracowania projektu działała przy Radzie Ludowej, która była organem owego Kongresu, także bez jakiegokolwiek udziału krajów.

Bliżej status krajów określał rozdział VI w części C Konstytucji (art. 109–116) zatytułowany *Republika i kraje*. Na czoło wysuwa się tu art. 110, wedle którego „zmiany terytoriów krajowych, nowe ukształtowanie krajów w obrębie Republiki (w czym, między zdaniami, mieści się również likwidacja któregoś z dotychczasowych krajów) następuje w drodze ustawy konstytucyjnej Republiki”. Co więcej, jeżeli zainteresowane kraje wyrażą zgodę na dane przekształcenie — wystarczy ustawa zwykła. Tak samo wystarczy ustawa zwykła, jeśli zainteresowane kraje nie wyraziły swej zgody, ale odpowiedniego przekształcenia zażąda ludność zainteresowanych terenów. Teoretycznie więc egzystencja poszczególnych krajów, nie mówiąc już o wielkości ich terytoriów, zależy całkowicie od Republiki. Jedynym hamulcem jest tu reprezentacja kraju w Izbie Krajów, w ramach przysługujących tej Izbie kompetencji ustawodawczych (por. niżej). Zachodzi jednak pytanie, czy zawarte w art. 110 upoważnienie dotyczy tylko rozmaitych przekształceń istniejących krajów, nie obejmując jednakże możliwości zlikwidowania wszystkich. Tego rodzaju operacji nie można by już chyba uznać za „nowe ukształtowanie krajów”, tym bardziej że naruszałoby to cytowany już art. 1 o „opieraniu się Republiki na krajach”.

Istotny dla charakterystyki ustroju terytorialnego NRD jest też fakt, że oficjalna nazwa tego państwa nie zawiera takich określeń, jak: „federacja”, „związek”, „unia”. Jak wskazuje przykład dzisiejszej Czechosłowacji czy Austrii, nie musi to być jeszcze definitywne odrzucenie ustroju federalnego. Ważniejsze jest coś innego: odmiennie niż oba wskazane tu państwa, w konstytucji NRD, w żadnym z jej artykułów, nie znajdziemy takich określeń. Konstytucja konsekwentnie używa rozróżnienia: „kraj” — „Republika”, a nie „kraj” — „Związek” czy „Federacja”.

Konstytucja NRD potwierdza posiadanie przez kraje swych konstytucji, a więc istotnego wyrazu „państwowości” krajów. Konstytucje krajowe winny być przy tym, co więcej, zgodne tylko z „zasadami” konstytucji NRD (art. 109), a nie jej całości. Powołany przepis zawiera dalej jednak pewne wy-

tyczne, którym winny odpowiadać konstytucje krajowe; dotyczą one pozycji i sposobu powoływania parlamentów krajowych. W ten sposób również konstytucja NRD zabezpiecza pewne minimum jednorodności ustrojowej Republiki i krajów. Jest to rozwiązanie występujące powszechnie w państwach federacyjnych i nie przekreślające samodzielności państwowej, przypisywanej członkom federacji. Konstytucja NRD wspomina również o istnieniu rządów krajowych, krajowych sądów najwyższych, prokuratorów krajowych, a także organów samorządowych w gminach, powiatach i miastach. System organów państwowych w krajach jest więc nader rozbudowany, przypominający pełny system organów państwowych. Istotne znaczenie miało również istnienie odrębnej osobowości prawnej krajów. Konstytucja NRD pozwalała również na zawieranie przez kraje umów międzynarodowych — w tych mianowicie dziedzinach, w których przysługuje im „regulacja” (art. 117 zd. 2). Umowy takie wymagają jednak zatwierdzenia przez Izbę Ludową. Jak więc widzimy, występuje sporo elementów, które nakazywałyby uznawać państwowość krajów, a NRD jako federację.

Podział kompetencji między Republiką a krajami na pierwszy rzut oka wskazywałby na przyjęcie przez konstytucję NRD modelu, który określany bywa w nauce jako „federalizm wykonawczy” (Vollzugsföderalismus). Generalnie polega on na tym, że główną funkcją władz centralnych (federalnych) są funkcje ustawodawcze, funkcją władz krajowych jest natomiast działalność wykonawcza (por. art. 115). Jednakże konstytucja NRD w swej całości nie pozwala na wyciągnięcie takiego wniosku. Przede wszystkim dlatego, że jako konstytucja typu socjalistycznego nie przyjmuje zasady podziału władzy. Stąd też funkcje parlamentu nie są określone jako „władza ustawodawcza” lecz znacznie szerzej (zresztą i konstytucje krajowe podobnie ujmują funkcje swych parlamentów).

Generalnie rozdziału kompetencji Republiki i krajów dokonuje powołany już tutaj art. 1. Z kolei art. 63, stanowiący o kompetencjach Izby Ludowej, przekazuje jej m.in. całe „prawo ustanawiania ustaw, o ile nie zostałyby przeprowadzone referendum”. Nie są granicą dla tego ustawodawstwa kompetencje krajów. Taką interpretację zakresu ustawodawstwa Republiki, jako nieograniczonego, potwierdza art. 111 zd. 1: „Republika może wydawać jednolite ustawy w każdym zakresie spraw”. Wprawdzie zdanie następne art. 111 stwierdza, że Republika w swym ustawodawstwie ograniczać się winna do ustanawiania tylko zasad regulacji, o ile przez to uczyni się już zadość potrzebom jednolitej regulacji. Jednak ocena takich sytuacji pozostawiona jest wyłącznie organom Republiki. Z kolei art. 112 konstytucji zawiera bardzo szeroki zakres przedmiotowy (szerszy niż w konstytucji weimarskiej), objęty „wyłącznym ustawodawstwem Republiki”. Do tego za-

kresu należałoby zresztą dołączyć także szereg innych przepisów, mówiących w kontekście określonej instytucji konstytucyjnej o „ustawach Republiki” (por. np. art. 10, 18, 32, 36). Dopiero, o ile Republika nie wykorzystuje swych kompetencji ustawodawczych, występują tu ustawodawcze uprawnienia krajów (art. 111 zd. 3). W konsekwencji, o ile idzie o wykonywanie ustawodawstwa, występują następujące sytuacje:

- a) Wyłączne ustawodawstwo Republiki (art. 112 i kilka dalszych),
- b) wyłączne ustawodawstwo Republiki we wszystkich sprawach, zależnie od uznania Izby Ludowej (art. 63 i art. 111 zd. 1),
- c) ustawodawstwo Republiki ograniczone do zasad regulacji, pozostawiające dalsze sprawy ustawom krajowym (art. 111 zd. 2),
- d) ustawodawstwo krajowe, o ile Republika nie wykorzysta swych praw ustawodawczych.

Istnieje domniemanie kompetencji ustawodawczych przysługujących Republice.

Podobnie jest z innymi funkcjami państwa. Wydawać by się mogło, że z kolei art. 115 stwarza domniemanie kompetencji na rzecz krajów w zakresie funkcji wykonawczej. Postanawia on bowiem, że „ustawy Republiki są zasadniczo wykonywane przez organy krajów”. Dodaje jednak zaraz: „o ile czegoś odmiennego nie stanowi niniejsza konstytucja lub ustawy”. W myśl konstytucji organy Republiki sprawują np. administrację spraw zagranicznych, spraw celnych i podatkowych, telekomunikacji i innych. Co do ustaw zaś — istnieje znowu niezwykle rozciągnięta klauzula, iż „Republika ustanawia, w miarę potrzeby, w drodze ustaw, własną administrację” (art. 115 zd. 2). Realizacja funkcji wykonawczej przez kraje musi być też rozpatrywana w świetle szczególnych, charakterystycznych dla parlamentu socjalistycznego funkcji Izby Ludowej. Organowi temu przysługuje mianowicie „określanie zasad polityki rządowej i jej realizacji” oraz „określanie zasad administrowania oraz nadzór nad całą działalnością państwa” (art. 63). W świetle tych postanowień realizacja ustaw Republiki przez kraje odbywa się nie w warunkach swobody ustalania przez kraje polityki administracyjnej, ale z uwzględnieniem wszystkiego, czym dysponuje Izba Ludowa. Dalszym uprawnieniem Republiki jest prawo jej rządu do nadzoru nad władzami krajowymi w sprawach, w których Republice przysługuje ustawodawstwo (art. 116). W tym celu ma on prawo wydawania ogólnych wytycznych, wysyłania do władz krajowych swych pełnomocników (z uprawnieniami śledczymi) i in. Rządy krajowe są też zobowiązane do usuwania braków, które powstały przy realizacji ustaw republikańskich. Choć sama instytucja nadzoru nad realizacją ustaw centralnych przez władze krajowe nie przekreśla jeszcze samej zasady federalizmu (występuje w szeregu innych państw), to jednak

rozwiązania konstytucji NRD prezentują nader skrajną postać w przyznaniu daleko idących kompetencji nadzorczych. W konsekwencji tych rozwiązań nie bardzo już można określić jako „Vollzugsföderalismus”, gdyż kraje nie mają właściwie możliwości rozwijania samodzielnej administracji (jak np. w Austrii, uważanej za klasyczny model „federalizmu wykonawczego”).

Odmienne natomiast wyglądają rozwiązania w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości oraz prokuratury. Zasadniczy obszar tej funkcji należy bowiem do krajów. Republikańskie sądy I instancji nie są w ogóle przewidziane, jedynym sądem Republiki jest Sąd Najwyższy. W krajach funkcjonują sądy najwyższe (por. art. 131 zd. 2) oraz inne sądy powszechne, w tym także, przewidziane przez konstytucję (art. 138), ale w praktyce nie powołane sądy administracyjne. Podobnie wygląda organizacja prokuratury.

Brak konstytucyjnego zabezpieczenia ich pozycji nie służy samodzielności krajów w systemie finansów publicznych. Według art. 119 zd. 2 władza w zakresie nakładania ciężarów publicznych (Abgabenhöheit) przysługuje zasadniczo Republice. Następne zdanie tego przepisu wyraża jednak pewne ograniczenie: „Republika winna ustanawiać ciężary publiczne tylko w takim zakresie, jaki konieczny jest dla pokrycia jej własnych potrzeb”. Wynikałoby z tego, że potrzeby finansowe krajów zaspokajane być winne z ich własnych źródeł (podatków krajowych). Korresponduje z tym rozwiązaniem także art. 113, według którego przy prowadzeniu przez Republikę działalności ustawodawczej w zakresie finansów i podatków „zagwarantowana być musi gospodarcza żywotność (wirtschaftliche Lebensfähigkeit) krajów, powiatów i gmin”. Tym niemniej ograniczenia te zmniejszają kompetencje zasadniczo (por. wyżej) przysługujące Republice, których uwzględnienie pozostawione jest ocenie jej samej. Przy tym administracja finansów stanowi w całości, łącznie z urzędami terenowymi, część administracji Republiki. Przy jej ukształtowaniu winne być tylko stworzone instytucje, umożliwiające krajom czuwanie nad realizacją szczególnych interesów krajowych w zakresie rolnictwa, handlu, rzemiosła i przemysłu (art. 119 zd. 5).

Wpływ krajów na funkcjonowanie Republiki (co zawsze uważane jest za istotny element państwa federalnego) ujęty został w konstytucji NRD w sposób szczątkowy. Kanałem zapewniającym ten wpływ jest Izba Krajów. Składa się ona z deputowanych, wybieranych przez parlamenty krajowe w ilości 1 deputowany na 500 000 mieszkańców. Wybór następuje w myśl zasady proporcjonalności wobec wszystkich frakcji partyjnych reprezentowanych w tych parlamentach. Z reguły winni być to członkowie parlamentów krajowych. W praktyce Izba Krajów pozostawała ciałem nielicznym, w jej skład wchodziło tylko 34 deputowanych (wobec 200 posłów Izby Ludowej).

Izba Krajów nie jest formalnie potraktowana jako druga izba parlamentarna, ale jako „przedstawicielstwo krajów niemieckich” (art. 71), co nasuwa analogie z Radą Rzeszy konstytucji weimarskiej. Rozdział I części II konstytucji, zatytułowany *Przedstawicielstwo narodowe Republiki*, zajmuje się w zasadzie wyłącznie Izłą Ludową. Dlatego też „stanowisko krajów, co do zagadnień rozpatrywanych przez Izłą Krajów, ustalają parlamenty krajowe” art. 72 zd. 3). Wynikałoby z tego, że deputowani tej izby związani są uchwałami swych parlamentów. Tenże sam przepis dodaje jednak, że nie narusza to postanowień konstytucji krajowych o swobodzie działania (*Gewissenfreiheit*) tych deputowanych. Przepisy konstytucji NRD o uprawnieniach deputowanych do Izby Ludowej mają także zastosowanie do deputowanych Izby Krajów (art. 80). Konstytucja nie wymaga jednak jednolitości głosowania wszystkich delegatów do tej Izby z danego kraju, co byłoby chyba logiczne wobec art. 72 zd. 3. Izba Krajów wykazuje więc mimo wszystko sporo elementów organu przedstawicielskiego (choć pośrednio przedstawicielskiego) i zbliża się do pozycji klasycznej drugiej izby federalnej.

Uprawnienia Izby Krajów określone zostały w konstytucji nader skromnie. W zakresie ustawodawstwa przysługiwało jej prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 78 i 82), w tym także konstytucyjnej, oraz prawo wnoszenia sprzeciwu wobec ustaw uchwalonych przez Izłą Ludową. Nie jest natomiast na tle samej konstytucji jasne, czy Izba Krajów musi debatować nad każdą uchwałą przez Izłą Ludową ustawą — konstytucja nie wymaga bowiem formalnego zatwierdzenia każdej ustawy. Charakterystyczne, że konstytucja mówi już wówczas o „ustawie”, a nie w dalszym ciągu o „projekcie ustawy”. Sprzeciw Izby Krajów wniesiony być musi w terminie 2 tygodni od dnia przegłosowania ustawy, a w czasie dwu dalszych tygodni musi być uzasadniony. Sprzeciw może być, po ponownych obradach, odrzucony przez Izłą Ludową. O ile sprzeciw uchwalony został większością 2/3 głosów w Izbie Krajów, jego odrzucenie przez Izłą Ludową wymaga takiej samej większości! Teoretycznie, nawet w przypadku odrzucenia sprzeciwu, Izbie Krajowej przysługuje możliwość uruchomienia postępowania o niekonstytucyjność ustawy (por. niżej). Sprzeciw wobec ustawy konstytucyjnej wymaga zawsze większości 2/3 Izby Krajów, w obecności 2/3 deputowanych. Jego odrzucenie wymaga zachowań warunków przypisanych do uchwalania ustaw konstytucyjnych. W zakresie ustawodawstwa konstytucyjnego pozycja Izby Ludowej wobec Izby Krajów jest więc jeszcze mocniejsza, niż w zakresie ustawodawstwa zwykłego. Godne odnotowania jest również, że konstytucja nie przewiduje żadnego rodzaju organów bądź procedur dla uzgadniania różnic między izbami. Jedynie art. 79 zd. 3 przewiduje, że obie izby mogą powoływać ze swego grona specjalnych reprezentantów w celu przedsta-

nia swego stanowiska na forum drugiej izby (Izba Krajów może ewentualnie, zamiast nich, upoważnić do przedstawienia swego stanowiska członków rządów krajowych).

Konstytucja nie przyznaje Izbie Krajów żadnych właściwie uprawnień w zakresie funkcji kontrolnej. Rząd Republiki powoływany jest wyłącznie przez Izbę Ludową, przez nią też nadzorowany i odwoływany.

Jedynie Izba Ludowa uchwała votum nieufności dla rządu. Konstytucja przewiduje tylko obowiązek ministrów republikańskich (ale i krajowych) uczestniczenia w obradach Izby Krajów lub jej komisji, na żądanie Izby Krajów. Ministrowie mogą też w swych obradach brać udział z własnej inicjatywy, z prawem do zabrania głosu w każdym przedmiocie obrad (art. 79). Charakterystyczne jednak, że konstytucja nie wspomina o ich obowiązkach wobec tej izby, np. do udzielania jej informacji.

Na zakończenie warto nadmienić, że Izba Krajów wspólnie z Izbą Ludową powołuje i odwołuje Prezydenta Republiki. Dzieje się to jednak na wspólnym posiedzeniu obu izb, co sprawia, że deputowani Izby Krajów są tam w wyraźnej mniejszości.

Pewnym elementem określającym odrębność Republiki i krajów jest wprowadzenie przez konstytucję procedury rozstrzygnięcia ewentualnych sporów między tymi dwoma podmiotami. Organem rozstrzygającym tego rodzaju spory na podstawie opinii swej Komisji Konstytucyjnej jest Izba Ludowa. W wypadku sporów między Republiką a krajami skład Komisji Konstytucyjnej rozszerzony jest jednak o trzech przedstawicieli, wybranych przez Izbę Krajów (art. 66 zd. 6). Spory te dotyczyć mogą w szczególności zgodności ustaw krajowych z ustawami republikańskimi (art. 66 zd. 7) lub też wykorzystania przez rząd Republiki swych uprawnień nadzorczych nad realizacją przez kraje ustaw republikańskich (art. 116 in fine). Oczywiście art. 66 („Komisja Konstytucyjna bada spory między Republiką a krajami”) wyraża pewną zasadę ogólną, obejmującą także inne możliwe sytuacje (np. ewentualny spór o zgodność konstytucji krajowej z wymogami zawartymi w art. 109, por. wyżej). Konstytucja nie rozwiązuje wyraźnie sprawy podmiotów, legitymowanych do wniesienia odpowiedniego żądania do Komisji Konstytucyjnej, ani też warunków takiego wystąpienia (chyba że omawiany spór wyraża się w kwestionowaniu konstytucyjności ustawy republikańskiej przez kraje, w grę wchodzi wówczas art. 66 zd. 5). Rozstrzygnięcia Izby Ludowej nie mogą być podjęte bez opinii Komisji Konstytucyjnej. Izba Ludowa określić ma również, w konkretnych przypadkach, sposób wykonania swoich rozstrzygnięć (art. 66 zd. 9) W sumie procedura rozstrzygnięcia sporów: Republika — kraje, pozostawia chyba dużo do życzenia z punktu widzenia równorzędności stron tego „sporu”. Zagadnienie

to zostało w sposób wyraźny zdeterminowane treścią socjalistycznej zasady zwierzchnictwa parlamentu (jednolitości władzy państwowej).

Z innych spraw, mogących ewentualnie rzucić nieco światła na konstytucyjne ujęcie pozycji krajów, wskazać należy na art. 1 zd. ostatnie, „istnieje tylko niemiecka przynależność państwowa”, co oznacza wykluczenie odrębnego obywatelstwa krajowego.

Trzeba też koniecznie dodać, że w tę konstytucyjną strukturę kraje wchodziły już mocno osłabione. O ile początkowo rzeczywiście efektywnie wykonywały one władzę państwową na swym terytorium, o tyle zaczynając mniej więcej od r. 1948 są one coraz ściślej podporządkowane niemieckim organom całej strefy okupacyjnej. Początkowo były to tzw. „zarządy administracyjne” dla poszczególnych działów administracji, a później Niemiecka Komisja Gospodarcza, która powstała rozkazem nr 32 Radzieckiej Administracji Wojskowej w Niemczech (SMAD). Zjednoczyła ona większość dotychczasowych zarządów administracyjnych, uzyskała też uprawnienia ustawodawcze, w tym uchwalania planów gospodarczych wiążących kraje (pierwszy: na drugie półrocze 1948 r.). Stopniowo, także w drodze porozumień międzykrajowych, te centralne organy uzyskują dominujące w całej strefie stanowisko. Na przykład już w roku 1948 wszystkie ważniejsze zakłady przemysłowe podporządkowano zjednoczeniom branżowym, zależnym wyłącznie od wspomnianej Komisji.

Również dominujące w strefie radzieckiej siły polityczne, a zwłaszcza SED, przeciwnie były myśli o wzmacnianiu krajów, a wypowiadały się od początku za możliwie scentralizowanym państwem. W charakterystyczny sposób przebiegały również prace nad konstytucją NRD. Już wobec przygotowań do uchwalenia konstytucji krajowych Wspólna Komisja Frontu Jedności Partii Antyfaszystowskich w oświadczeniu z 4 XII 1946 stwierdziła m.in.: „Opracowanie konstytucji krajowych musi uwzględniać ten zasadniczy moment, że kraje mogą być jedynie członami jednolitego państwa niemieckiego i w związku z tym ich konstytucje mają charakter wyłącznie tymczasowy; do czasu opracowania konstytucji dla całych Niemiec”. Oświadczenie to zawiera także postulat, aby konstytucje te ukształtowane zostały „możliwie jednolicie”. Również pracom Komisji Konstytucyjnej Rady Ludowej przyświecały podobne założenia. Konstytucja NRD weszła w życie w kontekście takiego klimatu politycznego i naturalnie rzutuje to w sposób zasadniczy na jej interpretację w praktyce życia państwowego. Interpretacja ta polegała na przypisywaniu krajom marginalnego znaczenia.

Funkcjonowanie konstytucji od dnia jej wejścia w życie (9 X 1949) do wydania ustawy z 23 VII 1952 o dalszej demokratyzacji struktury i funkcjo-

nowania organów państwowych w krajach — to okres dalszego wyjąławiania władz krajowych z kolejnych samodzielnych kompetencji. Do ważniejszych kroków na tym polu należały:

a) Ustawa o planowaniu przestrzennym z 20 I 1950, włączająca definitywne plany gospodarcze krajów do planu ogólnopaństwowego.

b) Ustawa z 29 VI 1950 delegująca na rząd Republiki prawo zmieniania, w porozumieniu z rządami krajowymi, granic krajów.

c) Ustawa z 15 XII 1950: reforma budżetowa — utworzenie jednolitego budżetu Republiki, przejęcie przez Republikę dotychczasowych podatków krajowych.

d) 22 XII 1950 rozwiązano zjednoczenia przemysłowe, tak republikańskie jak i krajowe, i podporządkowano wszystkie przedsiębiorstwa ministerstwu. Jednocześnie powstaje cały szereg nowych ministerstw gospodarczych, podczas gdy pierwsza ustawa o rządzie NRD z 7 X 1949 znała tylko jedno Ministerstwo Przemysłu.

e) Silnie integrujące znaczenie miała ustawa z 1 XI 1951 „O 3-letnim planie rozwoju gospodarczego” i rozwijające ją akty wykonawcze rządu, nakładające szereg daleko idących obowiązków na rządy krajowe.

f) Ściśle centralistyczny model zarządu administracyjnego stabilizuje w końcu nowa ustawa o rządzie NRD z maja 1952 roku.

Wszystkie wymienione tu posunięcia wskazują na silne i szybkie narastanie w NRD tendencji centralistycznych. Rozbudowujący się centralny aparat administracyjny napotykał jednak nie tyle na przeszkodę w postaci władz krajowych, ile skazany był na korzystanie z pośrednictwa tych władz. Tymczasem powszechnie (jak się wydaje) występują wówczas w państwach socjalistycznych tendencje do tworzenia małych obszarowo jednostek terytorialnych — a więc słabych, przestających być dla władz centralnych partnerem, a spychanych do poziomu ściśle podporządkowanych i drobniogowo kontrolowanych wykonawców. Krajom NRD odebrano możliwości kierowania znacjonalizowanym przemysłem i rolnictwem (11 I 1951 państwowe gospodarstwa rolne podporządkowano centralnemu ministerstwu rolnictwa). Pozostała im, jak i organom samorządowym w niższych jednostkach — administracja świadczeń społecznych i tradycyjna administracja porządkowa („policyjna”).

Z drugiej strony nigdy właściwie nie mówiono — czy to w radzieckiej strefie okupacyjnej, czy to już w NRD — o „federalizmie”. Jedyne w kilku początkowych rozkazach Radzieckiej Administracji Wojskowej padają określenia „federalne kraje i prowincje”. Niewątpliwie, z czysto pragmatycznego punktu widzenia, siatka terytorialna krajów nie była idealnie dostosowana do nowej sytuacji (np. obszar węgla brunatnego Cottbus leżał w grani-

cach 3 krajów). Pewien wpływ na dążność do likwidacji krajów, jako pozostałości po federalizmie, wywierała również doktryna: zarówno ZSRR, jak i SED przeciwne były federalizmowi w Niemczech. Podnoszono (kilkakrotnie Mołotow na konferencjach ministrów spraw zagranicznych), że federalizm może być uzasadniony jedynie w ramach państw wielonarodowych. Oficjalnie, przy okazji podejmowania różnych rozstrzygnięć, padały też argumenty o osiągnięciu poprzez likwidację krajów większej demokracji i wyższego stopnia sprawności w funkcjonowaniu państwa. W scentralizowanym państwie widziano najsprawniejsze narzędzie do dokonania zamierzonych przeobrażeń społecznych.

Zasadnicze decyzje polityczne zapadły na II Konferencji Partyjnej SED w dniach 9–12 VII 1952. Kilkanaście dni później Izba Ludowa podjęła stosowne decyzje ustawodawcze. Na Konferencji Partyjnej SED problem poruszył zarówno sekretarz generalny W. Ulbricht, jak i premier O. Grotewol. Obaj wskazali na konieczność zmian terytorialnych, z uwagi na istniejące granice administracyjne. Wysłunięto postulat zastąpienia pięciu krajów przez 14 okręgów, co miało stanowić istotne posunięcie demokratyzacyjne, przyczynić się do dalszego rozwoju gospodarczego i kulturalnego — ale równocześnie stanowić wzmocnienie państwa oraz ograniczenie biurokratyzmu. Premier występował przy tym za „zasadniczym utrzymaniem krajów, przy jednoczesnym rozdzieleniu parlamentów i rządów krajowych na 14 mniejszych okręgów”. Sprawa stanu prawnego była bowiem w wielu aspektach złożona, kraje były podmiotami wielu różnych uprawnień, także w stosunkach międzynarodowych. Być może dlatego mówiono o dalszej egzystencji krajów, choć twory te nie miały już później żadnych swych organów.

23 VII 1952 Izba Ludowa uchwaliła ustawę „o dalszej demokratyzacji struktury i sposobu funkcjonowania organów państwowych w krajach”. A więc formalnie nie była to likwidacja krajów. Par. 1 ustawy nakładał na kraje obowiązek dokonania podziału swego terytorium na okręgi (kraje więc niejako same dokonać miały swej likwidacji), co dokonane zostało przez ustawy krajów. Natomiast organizacja władz w nowych jednostkach, tzw. okręgach, została przez ustawę delegowana na rząd. Wydane w tym zakresie jego akty ukształtowały system organów terenowych wg powszechnie wówczas przyjmowanego schematu organizacji aparatu państwowego w państwach socjalistycznych. Pewną niejasność wzbudzać może fakt, że omawiana ustawa nie była określona formalnie jako ustawa konstytucyjna. Jak wiadomo jednak, w NRD w owym okresie ukształtowała się praktyka dopuszczająca zmianę konstytucji także ustawą zwykłą, uchwaloną przy spełnieniu warunków formalnych, wymaganych dla zmiany konstytucji. Tym niemniej jednak powstają pytania o dalsze obowiązywanie, np. art. 1, 25 czy 36.

W nawiązaniu niejako do tytułu ustawy, funkcjonowała dalej Izba Krajów, wybierana przez połączone zgromadzenie wszystkich rad okręgowych byłego kraju. Także przez jakiś czas oficjalne nazwy poszczególnych okręgów zawierały również wskazania na były kraj, a więc np. Okręg Drezno (kraj Saksonia). Ostatnim wreszcie akordem było zniesienie Izby Krajów ustawą z 8 XII 1958.

W ten sposób zakończyła się swoista ewolucja ustroju terytorialnego NRD. Czasem widzi się w jej strukturze ówczesnego okresu (1949–1952) przyjęcie „zasady federalizmu”¹, bądź „państwo opierające się w pewnym stopniu na elementach federalnych”², czasem tylko „zdecentralizowane państwo jednolite”³. Czysto formalna analiza konstytucji NRD, wg tekstu pierwotnego, pozwala widzieć ten kraj w trzech pierwszych latach jego historii jako, moim zdaniem, stabilną (bo zależną tylko od woli władz Republiki) i dość scentralizowaną, ale jednak federację. W każdym razie konstytucja nie zamyka drogi takiemu rozwojowi praktyki. Jeśli jednak weźmie się pod uwagę faktyczną pozycję krajów w momencie wejścia w życie konstytucji, następnie ich daleko idące podporządkowanie władzom centralnym, ideologiczne przesłanki ówczesnej wykładni konstytucji — trzeba NRD uznać jako państwo jednolite i to nader scentralizowane. Krajom przypadła co najwyżej rola okręgów samorządowych, i to w pewnym tylko zakresie administracji.

SUMMARY

Up till 1952 within the borders of East Germany there still were in existence lands which constituted continuation of the former administrative units of the German Reich or the former province of Prussia. They preserved their own constitutions, organs of state control and legal system. Yet, even before the GDR was created, their authority was largely limited for the benefit of the organs of the whole of Russian occupied zone (especially German Economic Council). The Constitution of 7 Oct. 1949 was not proposed as the result of an agreement between the "lands", nor was it ratified by them. The position of the lands under the Constitution is weak: the scope of their authority is negligible, their special organ's (Chamber of Lands): activity is very limited, the possible disagreements between the lands and the Republic are settled by the organ of the latter (People's Legislature — Volkskammer) and the existence itself of the separate lands is not constitutionally guaranteed.

¹ L. Janicki: *Ustrój polityczny NRD*, Poznań 1965, s. 11.

² J. Stembrowicz: *Wstęp do tłumaczenia konstytucji NRD*, [w:] *Konstytucje państw socjalistycznych* pod red. A. Burdy, Warszawa 1969, s. 202.

³ T. Munz: *Deutsches Staatsrecht*, Monachium 1957, s. 301.

Nevertheless, the author maintains, the constitution did not exclude the possibility of federal system being strengthened. The actual practice showed that the first three years of the existence of GDR brought about ever stronger centralization moves, culminating in the actual abolition of lands in the act passed by Volkskammer in 1952.