

była marksistowska. Zaprzeczył on także, jakoby uchwały zeszłorocznego kongresu partyjnego w Stuttgarcie były jedynie taktycznym posunięciem, gdyż SPD stanowczo występować będzie na rzecz maksymalnie pojętej „wolności polityki gospodarczej”. Dalej zapowiedział Wehner „możliwość stworzenia pod przewodnictwem SPD zbiorczego ugrupowania” (*Sammlungsbewegung*)³⁸, co zrozumieć można, wobec odcinania się SPD od stojących od niej na lewo grup, jako dążenie do zgrupowania wokół siebie mniej lub więcej liberalnych elementów mieszczańskich, z którymi w sojuszu trudno będzie niewątpliwie podjąć socjaldemokratom akcję na rzecz bardziej radykalnych zmian w NRF.

Kampania zaś przeciw „śmierci atomowej” mogłaby się stać punktem zwrotnym w dziejach powojennych Niemiec. Uzyskanie 40% głosów w Pn. Nadrenii—Westfalii może stanowić bazę startową dla dalszej działalności SPD. Wykorzystanie tego wymaga jednak zmiany dotychczasowej kunktatorskiej polityki i wysuwania przed opinią zachodnioniemiecką kluczowego zagadnienia chwili obecnej, czego tak unika właśnie CDU³⁹. Jeżeli opinia zachodnioniemiecka przeżywa obecnie pewne procesy myślowe, to — jak chwilowo — mogą się one rozwijać tylko w atmosferze indywidualnych rozmyślań, ale nie szybko znajdą konkretny wyraz w polityce NRF.

Florian Miedziński

REFERENDUM PRZECIW UZBROJENIU ATOMOWEMU W ŚWIELE WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO NRF

Po czterodniowej debacie zachodnioniemiecki sejm federalny (*Bundestag*) uchwalił w dn. 25 III 1958: „... siły zbrojne Niemieckiej Republiki Federalnej muszą być wyposażone w najbardziej nowoczesną broń...”. Oznacza to zgodę na uzbrojenie zachodnioniemieckiej „Bundeswehry” w broń atomową wbrew zapewnieniom danym podczas kampanii wyborczej z lata ubiegłego roku (wybory do parlamentu odbyły się w dniu 15 IX 1957) ze strony rządu i CDU/CSU, że takie dozbrojenie nie nastąpi.

Uchwała ta stanowi początek długiego pasma politycznych wydarzeń. Motorem ich była Partia Socjaldemokratyczna (SPD), która nie tylko głosowała przeciw uchwale, lecz także starała się jej skutki unicestwić przez dalszą akcję. Prowadził ją głównie komitet pn. „Walka ze śmiercią atomową”. Już w dniu powzięcia uchwały wpłynął do sejmu federalnego projekt ustawy, który przewidywał przeprowadzenie głosowania w ciągu trzech miesięcy od uchwalenia ustawy przy odpowiednim zastosowaniu przepisów prawa wyborczego. Każdy, kto posiadał prawo wybierania, odpowiadać miał na dwa pytania:

„Czy zgadzasz się na to, że niemieckie siły zbrojne zostaną wyposażone w pociski atomowe? Czy zgadzasz się na to, że w Niemczech powstaną rampy dla wyrzucenia pocisków atomowych?”

³⁸ FAZ z 15 VII 58: „Eine breitere Basis für die SPD“: „Wehner bestritt auch wiederholt, dass seine Partei marxistisch gewesen oder gar heute noch sei“. „Zur Wehrpolitik sagte Wehner, es sei eine schreckliche Sache, wenn eine Partei fortgesetzt beteuern müsse, sie sei für die Landesverteidigung. Niemand aber könne den Sozialdemokraten das Gegenteil beweisen“.

³⁹ „Die Andere Zeitung“, nr 28/58: „Will die SPD nach dieser Landtagswahl politisch existent bleiben, dann muss sie korrigieren, was eine schwammige Propaganda verwischt hat; dann muss sie die Haltung der Bevölkerung vor jedem Missbrauch durch die CDU bewahren, dann muss sie jetzt endlich und konsequent die Frage stellen, die im Wahlkampf von der einen Seite bewusst nicht gestellt, von der anderen nicht konsequent genug in den Vordergrund gerückt wurde: Soll die deutsche Bevölkerung sich der Atompolitik unterwerfen oder soll das deutsche Volk für sein Leben eintreten und dass bei einer konsequenteren Haltung auch unter Führung der SPD“.

Wkrótce potem, w dniu 27 III 1958, przywódca socjaldemokratów Ollenhauer zażądał na konferencji prasowej ustąpienia rządu Adenauera i powołania rządu, który będzie dążył do zawarcia traktatu pokojowego i stworzenia bezaatomowej strefy w Europie. Równocześnie nakreślił dalszy kierunek postępowania: gdyby sejm federalny odrzucił głosami chrześcijańskich demokratów projekt ustawy, trzeba przeprowadzić referendum w związkach zawodowych i poszczególnych krajach Niemieckiej Republiki Federalnej.

W obliczu potężnej akcji na rzecz głosowania ludowego rząd federalny wystąpił w dniu 14 IV 1958 z deklaracją, w której stwierdził, że głosowanie ludowe w poszczególnych krajach (o charakterze doradczym) wykraczałoby przeciw ustawie zasadniczej. Debata nad projektem referendum SPD 24/25 IV 1958 (pierwsze czytanie) była w istocie starciem między partią rządową Adenauera (chrześcijańskimi demokratami) a socjalistami. Mniejsze partie skłaniały się na stronę rządu. Wolni demokraci (FDP) oraz Niemiecka Partia (DP) orzekli, że występują przeciw referendum nie tyle ze względów prawnoustrojowych, ile politycznych.

Ponieważ można było przewidywać, że projekt SPD zostanie w drugim czytaniu, którego termin miał być później wyznaczony, głosami większości rządowej ostatecznie odrzucony, rozpoczęła się niebawem akcja na rzecz referendum konsultatywnego w krajach. W dn. 29 IV 1958 senat Hamburga (rząd krajowy) wniósł do parlamentu krajowego (*Bürgerschaft*) projekt ustawy o referendum, który został uchwalony w dniu 9 V 1958. Głosowanie miało się odbyć 8 VI br. Trybunał Konstytucyjny w dniu 27 V 1958 na wniosek rządu wydał tymczasowe zarządzenie, którym zakazał przeprowadzenia głosowania ludowego do chwili rozstrzygnięcia konstytucyjności ustawy z 9 V 1958 r.

Podobny był przebieg wydarzeń w kraju Bremy. Tutaj nie na wniosek rządu, ale z inicjatywy socjalistów i wolnych demokratów, którzy w tym przypadku opowiedzieli się za głosowaniem ludowym, parlament krajowy (*Bürgerschaft*) uchwalił 30 IV rb. ustawę, w której wyznaczono termin referendum na 22 VI 1958. Tymczasowe zarządzenie Trybunału Konstytucyjnego, zakazujące przeprowadzenia takiego postępowania, zostało wydane 13 VI 1958. Ustawa z 30 IV 1958 na wstępie stwierdza:

„Głosowanie ludowe ma senatowi jako rządowi krajowemu jak również przez senat ustanowionym członkom rady federalnej dostarczyć informacji o opinii uprawnionej do wyborów ludności kraju — Wolne Miasto Hanzeatyckie Brema”.

Nieco inaczej było w Hesji. Dnia 10 IV 1958 rada miejska miasta Frankfurtu nad Menem postanowiła głosami socjalistów i wolnych demokratów przeprowadzić głosowanie ludowe w tym mieście. W dwa tygodnie później rada miejska w Darmstadt powzięła taką samą uchwałę (24 IV), nieco później (30 IV) także rada miasta Offenbach. W akcji na rzecz tych głosowań ludowych odłączyli się później wolni demokraci od socjalistów; także partia przesiedleńców (BHE) wypowiadała się w zasadzie przeciw tej akcji, jakkolwiek jej stanowisko nie było jednolite. W ciągu maja przeprowadzono głosowanie w trzech gminach w Hesji (Niedershausen, Blessenbach, Odersbach) przez składanie podpisów na listach. Z 735 możliwych podpisów złożyło je w Niedershausen 683 osoby tzn. 93%. W wyborach 1957 r. socjaliści otrzymali z 688 możliwych głosów tylko 414, chrześcijańscy demokraci — 138. Okazało się zatem, że także chrześcijańscy demokraci wypowiadali się w tej gminie po myśli socjalistów („Die Welt”, 24 V 58). W dniu 24 VI 1958 Trybunał Konstytucyjny zakazał tymczasowym zarządzeniem wydanym na wniosek rządu także w Hesji takich głosowań ludowych.

Nie tak korzystny dla socjalistów był rozwój wypadków w innych krajach. W Nadrenii-Palatynacie, Szlezwiku, Badenii-Wirtembergii i Bawarii projekty ustaw lub wnioski wniesione przez socjalistów nie zostały uchwalone. Tylko gdzieniegdzie

pojedyncze gminy opowiedziały się za głosowaniem ludowym, które jednak nie zostało nigdzie przeprowadzone. W Nadrenii-Palatynacie uchwałę taką powzięła rada miejska w Moguncji (Mainz), w Dolnej Saksonii rada miejska w Brunshwiku. W parlamencie krajowym Nadrenii-Palatynatu rząd krajowy odmówił żądaniu socjalistów złożenia deklaracji zwracającej się przeciw dozbrojeniu atomowemu Bundeswehry. Wtedy socjaliści zażądali rozpoczęcia postępowania inicjatywy ludowej zmierzającej do rozwiązania krajowego parlamentu (*Landtag*). Taka inicjatywa jest możliwa, jeśli wypowie się za nią przynajmniej 20.000 wyborców albo też zarząd partii reprezentowanej w parlamencie (§ 59 kraj. ust. wyb.). Rząd odmówił żądaniu przeprowadzenia referendum ze względu na to, że przedmiotem jego byłaby w istocie kwestia, nad którą miał obradować Trybunał Konstytucyjny.

W międzyczasie doszło w dniu 13 VI 1958 w wyniku drugiego czytania do odrzucenia w sejmie federalnym ogólnorozwiązkowego projektu ustawy o referendum. O ile w toku pierwszego czytania, pod koniec kwietnia, argumenty prawnicze odgrywały w dyskusji dużą rolę, o tyle tym razem wysunęły się na plan pierwszy argumenty polityczne. To spowodowało, że debata była niezwykle burzliwa: chrześcijańscy demokraci zarzucali socjalistom, że ustępują przed żądaniami komunistów i tym samym przynajmniej nieświadomie współpracują z nimi, socjaliści zaś — chrześcijańskim demokratom, że pragną z NRF stworzyć mocarstwo atomowe, a wcale nie dążą do zjednoczenia obu części Niemiec. Celem gorących dyskusji było zresztą nie tyle przekonanie przeciwników, ile wyborców, którzy w jednym z zachodnioniemieckich krajów, mianowicie w północnej Nadrenii-Westfalii mieli w dn. 6 VII rb. oddać głosy w wyborach do krajowego parlamentu. Wybory te były wielką próbą sił. Udział wyborców był znacznie mniejszy niż przy wyborach do sejmiku federalnego we wrześniu 1957 (1957: 88,5%, 1958: 76,6%), jednak nieco wyższy niż przy wyborach krajowych z lat poprzednich (1950: 72,3; 1954: 72,6%). Chrześcijańscy demokraci otrzymali mniej głosów niż w poprzednim roku (1957: 4.813.996 — 54,4%; 1958: 4.011.122 — 50,5%), więcej jednak niż w r. 1950 (36,9%) i 1954 (41,3%). Socjaliści otrzymali więcej głosów niż w dawniejszych wyborach (1958: 3.115.934 — 39,2%; 1957: 2.965; 2.965.616 — 33,5%; 1954: 2.387.718 — 34,5%). Wolni demokraci (FDP), Centrum i Niemiecka Partia (DP) zmieniły tylko nieznacznie swój stan posiadania w stosunku do r. 1957. Było to mimo wzrostu głosów socjalistycznych i spadku głosów chrześcijańskich demokratów zwycięstwo zwolenników Adenauera, którzy uzyskali 104 mandaty na 200; socjaliści otrzymali 81, wolni demokraci 15 mandatów. Tym samym (niestety) większość ludności północnej Nadrenii-Westfalii wypowiedziała się po myśli rządu. Zdaje się, że w ten sam sposób należy rozumieć wynik wyborów do Landtagu w Szlezwik-Holsztynie w dniu 28 IX 1958. Tam wprawdzie obydwie rywalizujące ze sobą partie zwiększyły swój stan posiadania ze szkodą mniejszych stronnictw, ale zwycięzcą było znowu stronnictwo chrześcijańsko-demokratyczne, które uzyskało 44,4% oddanych głosów, podczas gdy udział socjaldemokratów tylko 35,4% (1957: 48,1; 30,8%, 1954: 32,2; 33,2%).—

Zanim streścimy rozumowanie Trybunału i przeprowadzimy jego analizę, należy zapoznać się z publiczną dyskusją, która poprzedziła wydanie orzeczenia. Według socjalistów głosowanie ma na celu zbadanie opinii publicznej i statystyczne ujęcie poglądów, parlament federalny ma prawo rozstrzygać, w jaki sposób chce utrzymać kontakt ze swymi wyborcami, art. 20 ustawy zasadniczej mówi o wykonywaniu władzy państwowej także przez głosowania ludowe, w przeszłości przeprowadzono już konsultatywne głosowania ludowe w poszczególnych gminach, gdy chodziło o akcję propagandową na rzecz zjednoczenia Europy. Brak kompetencji pewnego organu do powzięcia wiążących decyzji nie wyklucza bynajmniej wydania przez niego doradczej opinii. Możliwość wydawania takich opinii nie bywa regulowana przez konstytucję. Możliwość przeprowadzenia głosowania konsultatywnego stanowi też konsekwencję zagwarantowanych konstytucją praw obywatelskich — swobodnego wyrażania myśli i zgłaszania petycji. Z wypowiedzi uczonych najistotniejszy był bo-

daj głos prof. Hansa Nawiąsky'ego, który oświadczył, że rządy krajowe, które są reprezentowane w radzie federalnej — *Bundesrat* (drugiej izbie parlamentu federalnego, którego jednak głównym elementem jest sejm federalny — *Bundestag*, reprezentujący nie poszczególne kraje, ale całość państwa federalnego) przez niektórych członków, mogą dla zorientowania się w nastrojach ludności swych krajów urządzać głosowania ludowe („*Süddeutsche Zeitung*”, München, 5/7 IV 58 „*Bundesrechte werden nicht verletzt*”). Zdaniem dyskutantów ze stronnictwa rządowego polityczne zagadnienia o znaczeniu ogólnofederalnym rozstrzyga naród tylko drogą wyboru posłów; wybory takie odbyły się jesienią 1957 r.; naród dał im, chrześcijańskim demokratom, pełnomocnictwo do kontynuowania dotychczasowej polityki; dawniej przeprowadzone głosowania nie miały urzędowego charakteru.

„Macie prawo — powiedział z ramienia stronnictwa rządowego dr Barzel — zrobić wszystko, aby wybory do sejmu federalnego w r. 1961 wygrać i legalnie usunąć rząd Konrada Adenauera. Ale nie macie prawa ... przez pozaparlamentarne akcje i sprzeczne z konstytucją mactwa ten przez naród wybrany parlament pozbawić autorytetu (*entmachten*) oraz obalić wybrany przez większość tej izby rząd...”.

Konstytucja — mówili chrześcijańscy demokraci — nie zawiera ani w katalogu kompetencji ustawodawczych, ani w katalogu kompetencji administracyjnych wskazówki, że można zarządzać głosowanie ludowe drogą ustawy lub w inny sposób. Każda kompetencja musi być wykazana na podstawie prawa; z natury rzeczy nie można przypisywać konsultatywnemu głosowaniu ludowemu tylko doradczego charakteru, bo w głosowaniu takim wypowiada się suweren i tym samym każde głosowanie ma charakter stanowczy; demokracja pośrednia i konsultatywne głosowanie ludowe wykluczają się wzajemnie; trybunał administracyjny w Lüneburgu w dwóch wyrokach z 17 XI 1953 określił akcję głosowania ludowego przeciw remilitaryzacji z r. 1951 jako nielegalną; nie wyklucza to niekaralności prywatnych głosowań ludowych.

Charakterystyczny był głos organu kół przemysłowych — „*Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung*”, ukazującego się w Stuttgarcie (10 V 1958). W naczelnym artykule wypowiada się nieznany autor (H. H.) za tym, by dopuścić głosowanie ludowe; jego zdaniem rząd traci niepotrzebnie siły na proces o wątpliwym wyniku.

Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe miał do rozpatrzenia trzy skargi: dwie identyczne co do treści na miasta hanzeatyckie Hamburg i Brema, trzecią na Hesję. W pierwszych dwóch skargach domagał się rząd unieważnienia znanych nam ustaw jako sprzecznych z konstytucją, w trzeciej zaś ustalenia, że Hesja naruszyła obowiązki wierności wobec federacji, bo z własnej inicjatywy nie wystąpiła przeciw zorganizowanemu przez niektóre gminy głosowaniom ludowym.

Rozprawa przed drugim senatem Trybunału Konstytucyjnego odbyła się w przepełnionej publicznością sali w dniach 8 i 9 VII 1958 łącznie w sprawie Hamburga i Bremy, osobno w sprawie Hesji. Przewodniczącym drugiego senatu był zastępca prezydenta Trybunału dr Katz, sędziami dr Schanck, dr Klaas, Heneka, dr Leibholz, dr Friesenhan, dr Rapp, dr Geiger, dr Federer, dr Kutscher. Przed Trybunałem wystąpiła liczna delegacja rządu w Bonn, do której w charakterze doradców prawnych należało pięciu profesorów. Z ramienia rządu przemówił sekretarz stanu Ritter von Lex oraz prof. Scheuner, ze strony Hamburga i Bremy prof. Carlo Schmid oraz były sędzia Trybunału Konstytucyjnego prof. dr Zweigert. Wyroki ogłoszono dnia 30 VII 1958. Zapadły one zgodnie z wnioskami rządu federalnego. Ustawy o głosowaniu ludowym Hamburga i Bremy są nieważne, Hesja naruszyła swój obowiązek wierności wobec federacji. Uzasadnienie wyroku w sprawie pierwszych dwóch krajów zostało ogłoszone w prasie niemal w pełnym brzmieniu („*Frankfurter Allgemeine Zeitung*”, 8 VIII 1958 nr 181). Uzasadnienie wyroku co do Hesji jest nam niestety znane tylko z prasowych streszczeń.

Wyrok w sprawie Hamburga i Bremy jest obszerny. Sędziowie uzasadniają swój pogląd na argumenty przytoczone przez obydwie strony i tym samym zajmują stanowisko w stosunku do ogólnonarodowej dyskusji toczącej się od kilku miesięcy. Niektóre jednak kwestie pominięto milczeniem, gdyż przytoczone w wyroku racje, zdaniem Trybunału, dostatecznie uzasadniają orzeczenie. Wyrok stanowi sumienną i wnikliwą pracę, w zasadzie wszakże nie przekonywającą.

Można zgodzić się z tym, że wspomniane ustawy — jak stwierdza Trybunał — wykraczają daleko poza przedmiot statystyki: istota statystyki polega na zebraniu liczbowo ujętego materiału faktycznego, w tym zaś przypadku „ustawy o głosowaniach ludowych mają wywołać nacisk polityczny; o „tak” osób, które mają być pytane, rozpoczęła się między partiami ożywiona walka, która zwiększałaby się do dnia głosowania, tak jak walka wyborcza”. Mało natomiast przekonywający w swym rozumowaniu wydaje się argument, że ustawy o głosowaniach ludowych są niezgodne z zasadami badań statystycznych, bo dotyczą tylko tych, co posiadają prawa wyborcze, i przewidują głosy nieważne itp. Założenia bowiem konkretnej statystyki mogą być różne, a tym samym również takie, jakie ustalili twórcy wspomnianych ustaw.

Podobnie można zgodzić się z poglądem, że ustawy te nie są „tylko środkami badania opinii publicznej”. Przy demoskopowych ankietach „inicjatywa w tym kierunku i wykonanie należy do osób prywatnych (jednostek, instytucji, związków) nawet wtedy, gdy ... pracują dla placówki państwowej”. Badanie opinii publicznej polega na analizie poglądów ludności we wszystkich ich odcieniach, podczas gdy w głosowaniach ludowych można odpowiadać tylko na określone pytania bez zastrzeżeń i bez motywacji przez „tak” lub „nie”.

W związku z tym wyrok nawiązuje do pojęć „wstępnego kształtowania się politycznej woli narodu” i „tworzenia woli państwowej”, tzn. opinii albo wiążącej decyzji państwowego organu wyrażonych w postaci urzędowej. Pierwsze pojęcie dotyczy zjawiska społeczno-politycznego, procesu integracji, którego elementami są „różnorodne, ewentualnie sobie sprzeczne, uzupełniające się i wzajem na siebie wpływające oceny, pojęcia, wypowiedzi jednostek, grup, partii i związków oraz innych społecznych tworów, które ze swej strony podlegają wpływowi wielości (politycznie istotnych) faktów, do których należą także decyzje organów państwowych”. W odróżnieniu od niego należy drugie pojęcie: „tworzenia państwowej woli” do sfery prawnej. Także ustawa zasadnicza — wywodzi Trybunał — zna to rozróżnienie: gdy mówi, że „partie polityczne współdziałają przy tworzeniu politycznej woli narodu” (art. 21 ust. 1) nawiązuje do pierwszego pojęcia; natomiast gdy stwierdza, że „władzę państwową sprawuje naród w wyborach i głosowaniach i przez szczególne organy ustawodawstwa, władze wykonawcze i wymiaru sprawiedliwości” (art. 20 ust. 2 zd. 2) — konkretyzuje pojęcie drugie. I nieco dalej:

„Podczas gdy tworzenie się opinii publicznej i wstępne formowanie się politycznej woli narodu na terenie społeczno-politycznym następuje w sposób nieuregulowany ... przy współudziale wszystkich żywych sił stosownie do ich faktycznej wagi i wpływu, działalność organu państwowego — obojętnie jaką ma postać i jaki skutek wywiera — jest w wolnościowo-demokratycznym państwie państwie ograniczona konstytucyjnie przez normy kompetencyjne”.

A więc podstawowa, według Trybunału, kwestia — to pytanie, czy głosowanie ludowe „jest przedsięwzięciem społeczno-politycznym, czy też państwowoprawnym albo — mówiąc inaczej — kim jest osoba zapytana i wezwana do odpowiedzi”, lub jeszcze inaczej: czy wspomniane ustawy zwracają się do niej jako do obywatela.

Odpowiedź wyroku jest następująca:

„... jest rzeczą rozstrzygającą, że kraje Hamburg i Brema przeprowadzają głosowanie jako państwa — członki Republiki Federalnej, że mają wypowiedzieć się obywatele korzystający z praw wyborczych, a więc naród-państwo (*Staatsvolk*), tak jak przy prawotwórczych głosowaniach ludowych: inicjatywach ludowych i referendach. Obywatel (*Aktivbürger*) w ten sam sposób i według tych samych

reguł jak przy wyborach do parlamentu i głosowaniach ludowych ma korzystać z prawa głosu. Ma działać pod taką samą ochroną, jaką porządek prawny stworzył dla wyborów i głosowań narodu: oddanie głosu następuje tajnie; przepisy V rozdziału kodeksu karnego o zbrodniach i występkach w związku z wykonywaniem praw publicznych mają zastosowanie zgodnie z opinią wszystkich osób, które w niniejszym procesie biorą udział. Zakwestionowane ustawy stwarzają zatem podstawę prawną dla działalności obywatela w *status activus*, dla udziału obywatela jako członka narodu-państwa (*Staatsvolk*) w wykonywaniu władzy państwowej; naród ma, zgodnie z ustawami jako organ ustrojowy demokratycznego państwa, brać udział w tworzeniu woli państwowej. To, że nie bierze udziału w prawnie wiążący, „decydujący” sposób, nie przemawia przeciw takiej kwalifikacji głosowania ludowego. Organa ustrojowe działają jako organ, tzn. wykonują władzę państwową nie tylko wtedy, gdy ustanawiają prawnie akty wiążące, lecz także wówczas, gdy korzystają z uprawnień, które nie wywołują bezpośrednio wiążących skutków: tak np. gdy prezydent federalny proponuje sejmowi kanclerza federalnego (art. 63 ustawy zasadniczej), gdy sejm federalny albo rada federalna wyrażają zgodę na decyzję rządu federalnego lub jej odmawiają, gdy naród, stosownie do art. 29, bierze udział w głosowaniu na temat przynależności krajowej pewnej części terytorium, gdy kraj wyraża swą opinię w sprawie umowy międzynarodowej stosownie do art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej, gdy prezydent federalny zasięga opinii prezydentów sejmów i rady związkowej, zanim ogłosi, że zachodzi przypadek obrony według art. 59a ust. 2 zd. 2 ustawy zasadniczej, gdy rada federalna zajmuje stanowisko w stosunku do projektów ustaw rządu federalnego według art. 76 ust. 2 ustawy zasadniczej. Wobec takiego stanu prawnego nie można uznać, że naród-państwo jako organ ustrojowy bierze udział w tworzeniu woli państwowej tylko wtedy, gdy jego wypowiedź ma prawnie wiążące, „decydujące” znaczenie. A więc obydwie ustawy stwarzają — czy jest to dopuszczalne, czy nie, jest tu jeszcze bez znaczenia — współuczestnictwo dla narodu-państwa w tworzeniu woli państwowej jako części wykonywania władzy w *status activus*”.

W związku z tym Trybunał stwierdza ubocznie, że obywatel przez udział w głosowaniu ludowym nie korzysta z przysługujących mu wobec państwa praw obywatelskich swobodnego wyrażania opinii i petycji, gdyż wykonywanie jednego i drugiego prawa nie może nastąpić przez tajne oddanie głosu.

Ta charakterystyka prawna głosowań ludowych, przewidzianych w Hamburgu i Bremie nie budzi zastrzeżeń, trudno jednak uznać za trafne wywody Trybunału, gdy w dalszym ciągu swych rozważań odpowiada na pytanie, czy zarządzenie takiego głosowania jest dopuszczalne.

Najpierw wskazuje na to — o czym wspomnieliśmy już wyżej — że „wstępne formowanie się politycznej woli” (*Vorformung der politischen Willensbildung*) następuje w sposób nieuregulowany, tworzenie zaś „woli państwowej” (*staatliche Willensbildung*) jest prawnie wyznaczone, w szczególności konstytucyjnie ograniczone przez normy kompetencyjne:

„W państwie federalnym władza państwowa kraju i tym samym zakres kompetencji, w którym kraj może w ogóle stać się organem państwowym, ograniczony jest przez konstytucję całego państwa. Ustawy Hamburga i Bremy o głosowaniu ludowym przekraczają szranki ustrojowe, które ustawa zasadnicza krajom zakreśla”.

Po pierwsze, przekraczają je one dlatego, że sprawy obrony należą do wyłącznej kompetencji państwa federalnego jako całości. Jakkolwiek jest oczywiste, że ustawy te

„nie wkraczają w ową wyłączną kompetencję federalną w ten sposób, że bezpośrednio kształtują albo bezpośrednio regulują pewną sprawę obrony”,

to jednak

„decydujący jest jasno widoczny cel, do którego zmierzają ...: rząd federalny w zakresie obrony, w szczególności uzbrojenia Bundeswehry, zdecydował

się na pewną, określoną politykę i uzyskał na to zgodę sejmu federalnego. Opozycja w sejmie federalnym uważa tę polityczną decyzję za fałszywą i zwalcza ją namiętnie. Nie może przepierać swego stanowiska w sejmie, jest jednak przekonana, że większość narodu podziela jej stanowisko. Ma nadzieję, że nacisk polityczny głosowania ludowego, którego wyniki odpowiedzą jej oczekiwaniom, będzie tak silny, że zmusi rząd federalny do uchylenia swej politycznej decyzji i spełnienia życzeń opozycji”.

Trybunał udowadnia ten cel głosowania ludowego szeregami cytatów z przemówień posłów socjalistycznych i w końcu stwierdza:

„Kompetencja organów federalnych do uregulowania pewnej sprawy pod ich własną odpowiedzialnością podlega naruszeniu przez kraje nie dopiero wtedy, gdy one usiłują federację części tych zadań pozbawić tą drogą, że same je regulują, lecz także wtedy, gdy chcą zmusić organa federalne drogą politycznego nacisku zorganizowanego przez nie urzędowego głosowania ludowego do zmiany powziętych już decyzji, a więc gdy chcą stworzyć wolę państwową w kraju, aby przeciwstawić ją konstytucyjnie stworzonej woli państwowej federacji”.

Po drugie, do tego samego wniosku należy dojść badając kompetencję ustawodawczą do uchwalania ustaw o głosowaniach ludowych. Ogólny katalog kompetencyjny nie zawiera w sprawie kompetencji federacji i krajów do uchwalenia ustaw wyborczych i ustaw o głosowaniach ludowych (art. 73—75 ustawy zasadniczej) żadnego przepisu. Niemniej

„aż do niniejszego sporu prawnego nigdy jeszcze poważnie nie zakwestionowano tego, że federacja nie mogłaby uchwalić ustaw wyborczych do sejmów krajowych ani że kraj nie mógłby uchwalić takiej ustawy dla wyborów do sejmu federalnego oraz tego, że kraj nie powinien dopuścić do inicjatywy ludowej lub referendum w sprawie, która należy do wyłącznej kompetencji federacji. Podobnie nie mogłaby federacja, gdyby ustawa zasadnicza w ogóle głosowanie ludowe (*Volksbefragung*) dopuszczała, ustawowo zarządzić takiego głosowania w sprawie, która należy do wyłącznej kompetencji kraju albo odwrotnie kraj co do przedmiotu podlegającego wyłącznej kompetencji federacji. Ustawy tego typu co ustawy o głosowaniach ludowych Hamburga i Bremy otrzymują swą konstytucyjną kwalifikację dopiero w łączności z problemem, do którego się odnoszą ... Chodzi nie o ustawę o głosowaniach ludowych, lecz o zarządzenie konkretnego głosowania ludowego, a więc o to czy przedmiot głosowania należy do właściwości krajowej. W tej sprawie obowiązuje to samo, co ustawa zasadnicza przewidziała wyraźnie w sprawie kompetencji ustawodawczej dla ustaw o statystyce. Sens ustawy o statystyce wynika także dopiero z przedmiotu danej statystyki: ustawa taka może mieć na celu wykonanie zadania federalnego albo krajowego i w tym sensie służyć celom federacji lub kraju; stosownie do tego do uchwalenia takiej ustawy o statystyce jest wyłącznie właściwa federacja albo też są kompetentne kraje (por. art. 73 nr 11 ustawy zasadniczej”,

Po trzecie, nie można uzasadniać obydwóch ustaw tym, że

„... głosowanie ludowe ma służyć dla orientacji członków rządu krajowego w radzie federalnej. Przez te ustawy te nie stają się ustawami o głosowaniu ludowym 'dla celów krajowych' do których wydania kraj analogicznie do wspomnianego podziału kompetencji dla ustaw z zakresu statystyki byłby właściwy. Jest oczywiste, że art. 73 nr 11 straciłby swój sens, gdyby okoliczność, że pewna sprawa mogłaby być przedmiotem obrad w radzie federalnej, wystarczała, aby statystykę, którą kraj urządza celem zebrania materiałów dla członków rządu krajowego, ocenić jako statystykę 'dla celów krajowych' i uzasadnić właściwość kraju do wydania odpowiedniej ustawy o statystyce. Ze względu na to, że rada federalna jako organ ustrojowy federacji może zabrać głos we wszystkich sprawach, które należą do wyłącznej kompetencji federacji, nie byłoby w ogóle miejsca dla ustawodawstwa federalnego w sprawie statystyki. Odpowiednia zasada obowiązuje zatem także w sprawie ograniczenia kompetencji kraju do uchwalenia ustaw o głosowaniu ludowym 'dla celów krajowych'”.

Trybunał zajmuje się też sprawą stosunku rządu i sejmu krajowego oraz wyborców poszczególnych krajów do rady federalnej. Rada federalna, druga izba parlamentu federalnego, składa się z przedstawicieli rządów krajowych, które mogą im udzielać wskazówek. To uprawnienie wywodzi „praktyka państwowa z prawa rządu krajowego do ustanowienia i odwołania swych przedstawicieli w radzie federalnej”. I dalej Trybunał głosi, że:

„Nie oznacza to bynajmniej, że sejm krajowy albo wyborcy krajowi są uprawnieni do wpływania na decyzję rady federalnej. Skoro rząd krajowy może poprzez instrukcje (*Weisungen*) dla swych członków, którzy reprezentują go w radzie federalnej, wpływać na tworzenie się woli państwowej, to nie jest to w żadnym razie wkroczeniem w kompetencje federacji, tworzeniem krajowej woli w miejsce federalnej państwowej woli, ale tylko działalnością organu krajowego, który dzięki szczególnej strukturze rady federalnej jest mocą konstytucji federalnej powołany do pośredniego współdziałania przy tworzeniu woli federalnej. Sejm krajowy — także z powodu stanowiska rządu krajowego w radzie federalnej — może zgodnie z konstytucją kraju pociągnąć do odpowiedzialności rząd krajowy albo członek rządu krajowego. Prawo to opiera się na zasadzie odpowiedzialności parlamentarnej rządu wobec sejmu; sejm zajmuje się tu zależnym od niego rządem, a nie sprawami federalnymi; jego decyzji nie można z punktu widzenia porządku federalnego kwalifikować jako wkraczania w kompetencje federacji. Z tych rozważań tym samym wynika, że nie mogą one stanowić uzasadnienia dla konsultatywnego głosowania ludowego w kraju. „Instrukcja” dla członków rządu krajowego w radzie federalnej ze strony wyborców krajowych, instrukcja zobowiązująca pod względem prawnym jedynie o tyle, że przedstawiciele w radzie federalnej biorą ją za podstawę swej orientacji i jako wytyczną działalności, jest według struktury rady federalnej wykluczona. Zarządzone w tym celu głosowanie ludowe sprzeciwia się ustawie zasadniczej”.

Tak zatem dochodzi Trybunał do wniosku, że konsultatywne głosowanie ludowe „wkracza w wyłączną kompetencję ustawodawczą, rządową i administracyjną federacji”. Tym samym „obydwie ustawy są nieważne z powodu ich sprzeczności z porządkiem federalnym, ustalonym w ustawie zasadniczej”. Wobec tego, że nieważność ta została zdaniem Trybunału wykazana, „jest rzeczą obojętną, czy wobec obydwóch ustaw można podnieść dalsze jeszcze prawnoustrojowe zastrzeżenia, czy ustawy te są ewentualnie sprzeczne z reprezentacyjnym ukształtowaniem demokratycznego porządku w ustawie zasadniczej, czy ich wydanie stanowi istotne z punktu widzenia ustroju nadużycie krajowej władzy państwowej dla celów polityki federalnej, czy sprzeciwiają się one podstawowemu prawu do swobodnego wyrażania poglądów, czy sposób stawiania pytań nasuwa prawnoustrojowe zastrzeżenia”.

Poważne wątpliwości budzi teza, że naruszenie kompetencji organów federalnych następuje nie tylko wtedy, gdy organ krajowy usiłuje sam uregulować sprawę, która należy do wyłącznej właściwości federalnej, lecz również wówczas, gdy stara się w tej sprawie wyrazić swe zdanie. Trybunał wprawdzie tu podkreśla, że w opinii doradczej większości ogółu wyborców krajowych mieści się silny ładunek politycznego nacisku, i uważa ten polityczny nacisk za rozstrzygający, z normatywnego jednak punktu widzenia trzeba stwierdzić, że Trybunał stawia na równi powzięcie wiążącej decyzji z wyrażeniem opinii. Czy jest to dopuszczalne? Wystarczy stwierdzić, że przy tak m założeniu Trybunał musi uznać (i w innym miejscu też to czyni), iż nie tylko ogół wyborców krajowych, lecz także sejm krajowy nie ma prawa zabierać głosu w sprawach, w których decyzja należy do organów federacji, i że tym samym uchwała sejmu krajowego wypowiadająca się (doradczo) przeciw polityce rządu federalnego w zakresie obrony państwa (albo w ogóle w zakresie wyłącznej kompetencji federacji) jest również nielegalna i jako taka nieważna. Jest to wniosek wyraźnie sprzeczny z ustawą zasadniczą NRF, w szczególności z konstytucyjnie ugruntowanym stanowiskiem rządu krajowego, który składa się przeciw

z mężów zaufania większości sejmu krajowego, w radzie federalnej. Tej sprawie poświęcimy później więcej uwagi w związku z dalszymi rozważaniami Trybunału.

Trybunał powołuje się na sytuację szczególną: rząd federalny zdecydował się na określoną politykę i uzyskał na to zgodę sejmu (*Bundestag*); inicjatorzy doradczego głosowania ludowego pragną tę decyzję zmienić drogą nacisku politycznego ze strony wyborców; tym samym — jak mówi Trybunał Konstytucyjny — kraje chcą przeciwstawić się konstytucyjnie stworzonej „woli państwowej federacji”. Jak przedstawiałaby się sprawa, gdyby decyzja rządu federalnego jeszcze nie zapadła albo gdyby przynajmniej nie było jeszcze zgody sejmu federalnego na nią? Prawda, że posłowie do sejmu federalnego nie są związani zleceniami i instrukcjami wyborców (art. 38 ust. 1). Jednak według art. 20 ustawy zasadniczej władza państwowa wywodzi się od narodu i dlatego nie można uchwalenia instrukcji dla posłów w urzędowej formie uznać za nieprawne. W tym warunkach wola większości wyborców danego kraju stanowi element w tworzeniu „woli państwowej federacji”. Wyborcy wywierają oczywiście w ten sposób nacisk polityczny na posłów. Jest to nacisk silny, bo pochodzi od tych, którym posłowie zawdzięczają mandaty. Nacisk w postaci urzędowej doradczej opinii jest jednak zupełnie legalny.

Nie jest istotne z prawnego punktu widzenia, czy opinia wyborców została wyrażona przed powzięciem decyzji rządu lub sejmu związkowego, czy też później, gdyż nie chodzi tu o decyzję z natury rzeczy niezmienną lub nieodwołalną. Jest to jednak ważne z punktu widzenia politycznego. Organ, który już powziął decyzję, nie pragnie wcale, by została ona publicznie potępiona przez konstytucyjnych twórców organu. Wydaje się, że wzgląd na powziętą już decyzję zaważył na wywodach Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał świadomie pominął kwestię stosunku wyborców do wybranych przez nich posłów, a rozpatrzył zagadnienie na płaszczyźnie podziału kompetencji między federację a kraje.

Wątpliwy jest również dalszy z kolei argument. Powtórzmy cytowane już raz słowa:

„nigdy jeszcze poważnie nie zakwestionowano tego, że federacja nie może uchwalić ustaw wyborczych do sejmów krajowych ani że kraj nie może uchwalić takiej ustawy dla wyborów do sejmu federalnego oraz tego, że kraj nie powinien dopuścić do inicjatywy ludowej lub głosowania ludowego w sprawie, która należy do wyłącznej kompetencji federalnej” (podkreślenie nasze).

Istotnie nie ulega wątpliwości, że w świetle zachodnioniemieckiej ustawy zasadniczej ani sejm krajowy uchwalić nie może federalnej ustawy wyborczej, ani sejm federalny krajowej ordynacji, jakkolwiek katalog kompetencji federacji i krajów nie mówi o właściwości w sprawie uchwalenia ustaw wyborczych. Zachodzi jednak pytanie, czy sejmowi krajowemu nie wolno (w ramach ustawy zasadniczej NRF) wyrazić w uchwale opinii w sprawie federalnej ustawy wyborczej i odwrotnie, czy nie wolno tego również federacji w sprawie ustawy krajowej. Trybunał łączy w jednym zdaniu dwie różne sprawy: jasną i oczywistą sprawę kompetencji do uchwalenia ustaw wyborczych i bardzo wątpliwą kwestię rzekomego braku właściwości sejmu krajowego do uchwalenia ustawy o doradczym głosowaniu ludowym, jak gdyby chciał, by oczywistość odpowiedzi na pierwsze pytanie rzuciła także swój odblask na rozwiązanie drugiej sprawy. Wniosek Trybunału, że federacja nie mogłaby zarządzić doradczego głosowania ludowego w sprawie należącej do wyłącznej kompetencji kraju i odwrotnie, kraj w sprawie podlegającej takiej kompetencji federacji, stanowi tylko konsekwencję ustalonego w wyroku zrównania wiążącej decyzji z opinią.

Wreszcie sprawa najważniejsza, o której ubocznie już poprzednio wspomniano — to zagadnienie wpływu wyborców krajowych i sejmu krajowego na politykę rządu krajowego w radzie federalnej. Trybunał odrzuca argument, że „głosowanie ludowe ma służyć dla orientacji członków rządu krajowego” w tej radzie.

Niejasne są poświęcone tej kwestii wywody, które opierają się na tym, że „statystyka dla celów związkowych” należy do wyłącznej kompetencji federalnej (art. 73 p. 11). W toku komisyjnych obrad nad ustawą zasadniczą w r. 1948 wniósł sprawozdawca o skreślenie przepisu wstępnego projektu, według którego „statystyka federalna” miała należeć do wyłącznej kompetencji ustawodawczej federacji, gdyż mogłoby to prowadzić do wyłączenia krajów od regulowania takich spraw. W rezultacie dyskusji postanowiono statystykę przydzielić kompetencji konkurencyjnej federacji i krajów. To ujęcie zostało z kolei zakwestionowane, bo przecież kraje nie mogą regulować statystyki federalnej. Dlatego zdecydowano się w końcu na określenie „statystyka dla celów federalnych” i przydzielono ją wyłącznej kompetencji federacji, nie wykluczając bynajmniej kompetencji krajów w sprawie „statystyki dla celów krajowych”, co zresztą Trybunał przyznaje. Wykreślić ścisłą granicę między tymi kompetencjami pod względem rzeczowym jest bodaj niemożliwe; decyduje bowiem, według wyraźnego brzmienia ustawy, nie przedmiot, lecz cel statystyki. Z tego by wynikało, że kraje mogą wydawać własne przepisy w sprawie statystyki nawet wtedy, gdy istnieje ogólnofederalna ustawa o statystyce, o ile wyniki statystyki federalnej nie są przydatne dla kraju. O przydatności zaś decyduje suwerennie kraj. Nie ma zatem w praktyce dla ustawodawstwa krajowego żadnego ograniczenia poza terytorialnym. Określenie „statystyka dla celów federalnych” uchyla właściwie wyłączność kompetencyjną federacji. To też odpowiada — jak się wydaje — intencjom twórców.

Większe znaczenie mają rozważania o stosunku między parlamentem, rządem krajowym i jego przedstawicielami w radzie federalnej. Trybunał przyznaje, zgodnie z powszechną w nauce opinią i przyjętą praktyką, że rząd krajowy odpowiedzialny politycznie przed krajowym sejmem może swoim przedstawicielom w radzie federalnej udzielać wiążących instrukcji i że tenże sejm krajowy może z powodu zachowania się przedstawicieli rządu krajowego w owej radzie wyrazić rządowi wotum nieufności, przeczy jednak, by sejm lub zespół wyborców krajowych mogły udzielać rządowi jakichkolwiek wskazówek w tej sprawie i tym samym, by rząd krajowy mógł się zwrócić do wyborców o instrukcje. Niezrozumiałe jest zapatrywanie Trybunału, że chociaż sejm krajowy może pociągnąć rząd do odpowiedzialności politycznej za postępowanie jego przedstawicieli w radzie, nie może uprzednio w tej sprawie dawać wskazówek. Genezy tego poglądu można się chyba dopatrywać w tym, że gdyby Trybunał dopuścił tę możliwość, musiałby również zwracać się do rządu krajowego do wyborców o instrukcje uznać za dopuszczalne.

Trybunał nie zwrócił przy tym wcale uwagi na to, że możliwość wydania opinii dla rządu trzeba dopuścić na podstawie art. 50 ustawy zasadniczej. Co więcej: rząd jest taką opinią związany pod sankcją wotum nieufności ze strony sejmiku krajowego. Art. 50 ustawy zasadniczej stanowi: „przez radę federalną współdziałają kraje w ustawodawstwie i administracji federacji”. A dalej art. 51:

„Rada federalna składa się z członków rządów krajowych, które ich powołują i odwołują. Mogą ich zastąpić inni członkowie ich rządów. Każdy kraj ma przynajmniej trzy głosy. Kraje z ludnością przekraczającą dwa miliony mieszkańców mają cztery, kraje z ludnością ponad sześć milionów — sześć głosów. Każdy kraj może wysłać tylu przedstawicieli, ile posiada głosów. Głosy krajów mogą być oddane tylko jednolicie i tylko przez obecnych członków albo ich zastępców”.

Norma o obowiązkowej jednolitości głosów kraju jest dowodem, że chodzi tu o „wolę państwową kraju”. Z zespołu decyzji krajowych rodzi się większością głosów decyzja rady federalnej — element ostatecznej „woli państwowej federacji” wyrażonej przez uchwały obu izb.

Rzecz podkreślenia godna — w wyroku nie omówiono spornej kwestii prawnej na tle zagadnienia demokracji pośredniej (reprezentacyjnej) i bezpośredniej. Wspom-

niano zresztą już poprzednio, że Trybunał pominął sprawę stosunku wyborców do posłów. Brak rozważań na ten temat jest bodaj celowy. Prawu ustrojowemu NRF znane są instytucje demokracji bezpośredniej, inicjatywa ludowa i referendum. Wprawdzie federalna ustawa zasadnicza tylko w niewielkiej mierze uwzględnia głosowanie ludowe, bo przewiduje referendum tylko przy przeprowadzaniu zmian granic poszczególnych krajów (art. 29, 118), w znacznie szerszym natomiast stopniu występuje ono w konstytucjach krajowych. Federalna ustawa zasadnicza i konstytucje krajowe stanowią nierozdzielalną całość; one razem wyznaczają ustrój państwa. W Badenii-Wirtembergii (art. 43) i Nadrenii-Palatynacie (art. 109) istnieje inicjatywa ludowa dla rozwiązania parlamentu krajowego, w wielu krajach istnieje referendum ustawodawcze, a mianowicie w Badenii-Wirtembergii (art. 60), w Bawarii (art. 74), w Berlinie (art. 49), w Bremie (art. 69—74), w Hesji (art. 124), w Północnej Nadrenii-Westfalii (art. 68), w Nadrenii-Palatynacie (art. 109, 114, 115). A więc, nie licząc Berlina zachodniego, przeszło połowa krajów zna w pewnym zakresie instytucje demokracji bezpośredniej. Ten fakt ogromnie utrudnił Trybunałowi rozważenie sprawy na tym tle właśnie. Nie wydaje się bowiem możliwe stwierdzić, że Niemiecka Republika Federalna jest państwem o ustroju demokracji wyłącznie reprezentacyjnej i że dlatego na referendum doradcze nie ma miejsca.

W tych warunkach Trybunał oparł swoje wywody na rozważaniach dotyczących podziału kompetencji między federację a kraje. Najbardziej istotnym elementem wyroku jest zrównanie wiążącej decyzji z doradczą opinią, dzięki czemu można było stwierdzić, że kraje wkroczyły w wyłączną kompetencję federacji.

W wyroku dotyczącym Hesji Trybunał oświadczył, że gminom nie wolno zajmować się sprawami ogólnofederalnymi, lecz tylko miejscowymi w obrębie ich terytorium. Gmina może wprawdzie wypowiedzieć się przez swe organa przeciw projektowi zbudowania na jej terenie lotniska czy rampy raketowej, ale nie może protestować przeciw budowie takich urządzeń w ogóle.

W tym wyroku uznał też Trybunał, według doniesień prasy, że fakt odbycia w przeszłości głosowań ludowych na terenie NRF jest nieistotny („Deutsche Zeitung” Stuttgart, 2 VIII 58). Chodzi tu o głosowania ludowe w Breisach w dniu 9 VII 1950 i w Castrop-Rauxel w dniu 16 VII 1950. Wydaje się — o ile znane nam materiały nie wprowadzają nas w błąd — że chodziło tam o taką samą akcję, jak wiosną 1958 w Hesji. Poseł Heinemann z SPD przedstawił ją w sejmie federalnym w debacie kwietniowej w ten sposób: w r. 1950 postanowiono przeprowadzić głosowanie ludowe dla uzyskania przekroju opinii w trzech miastach, w małym, średnim i wielkim mieście (Breisach, Castrop-Rauxel i Bremie). Odbyło się ono tylko w pierwszych dwóch miastach. W Castrop-Rauxel (Zagłębie Ruhry) rada miejska uchwaliła najpierw rezolucję, w której zaleciła przystąpienie NRF do Rady Europejskiej, a następnie rada ta postanowiła przeprowadzić głosowanie ludowe. Pytanie brzmiało: czy jesteś za usunięciem wszystkich politycznych i gospodarczych granic w obrębie Europy i za połączeniem się wszystkich europejskich narodów w europejskie państwo federalne?

W akcji propagandowej wzięły udział wszystkie stronnictwa z wyjątkiem komunistów, którzy występowali przeciw temu referendum. Przeprowadzono je na podstawie urzędowej listy wyborców. Uprawnionych do głosowania było 46.864 osób, z których 73% wzięło w nim udział. Wówczas nikt nie kwestionował legalności tego aktu. Czy jest to rzeczywiście „nieistotny” dla sprawy stan faktyczny?

Reakcja zachodnoniemieckiej opinii publicznej na wyrok nie była tak ostra, jak dyskusje, które poprzednio się toczyły. Zdarzały się jednak mocno krytyczne głosy. Burmistrz Hamburga Brauer wystąpił przeciw wyrokowi w socjalistycznym („Vorwärts”). Senator dr Nevermann z tegoż miasta nazwał wyrok „nędznym”. W toku dyskusji w parlamencie krajowym oświadczył ten senator:

„Idea głosowania ludowego nie pochodzi od zarządu SPD; wywodzi się ona z Castrop-Rauxel, gdzie prezydent ministrów (krajowy, przyp. aut.) Arnold mówił o głosowaniu ludowym chrześcijańskich demokratów na rzecz Europy. Wówczas kanclerz federalny nie zwrócił się do sądu. Przyznając, że użyte przeze mnie wyrażenie „nędzny” jest zbyt ostre, podtrzymuję jednak, że wyrok jest pod względem prawnym zły i błędny. Wszędzie gdzie Trybunał nie był w stanie wyników swych rozważań uzasadnić, zatkał dziurę ustaleniem („überall, wo das Gericht ein Ergebnis nicht ableiten kann, wird das Loch mit einer Unterstellung gefüllt”). Trybunał zrównał moc wydania wiążącej decyzji z mocą wydania opinii i na tym polega zasadniczy błąd” („Die Welt”, 18 IX 58).

Znaczenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dla dalszego rozwoju prawa państwowego NRF jest poważne. Pod postacią wyjaśnienia norm konstytucyjnych ustawa zasadnicza NRF została wzbogacona właściwie nowymi normami. Uzupełnienie to idzie w dwóch kierunkach: wzmocnienia jednolitości państwa i umniejszenia roli referendum.

Referendum nie odegrało dotąd w praktyce wielkiej roli, bo dotyczy wyłącznie spraw na stopniu krajów i tym samym drugorzędnych. Jakkolwiek Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył możliwości odbycia referendum doradczego na podstawie ustawy federalnej w ramach kompetencji federalnej (tego chcieli socjaliści na pierwszym etapie swej akcji) ani takich referendów krajowych w ramach kompetencji krajowej, to jednak wydaje się nie ulegać wątpliwości, że głosowania ludowe nie będą dopuszczane. Największe znaczenie mogłaby mieć ta instytucja przy sprawach dyskutowanych gorąco przez cały naród.

Federacyjny charakter państwa zachodnioniemieckiego nie wystąpił w praktyce tak wyraźnie, jak można było tego oczekiwać na podstawie ustawy zasadniczej. Idea federalizmu ucierpiała poważnie na tym, że w toku organizacji państwa przeprowadzono nowy podział na kraje. Poza tym rada federalna (*Bundesrat*) złożona — jak wiadomo — z przedstawicieli rządów krajowych stała się organem nie tyle reprezentującym interesy krajów, ile organem, w którym zapadały decyzje zgodnie ze stanowiskiem partii politycznych, przez które rządy krajowe były opanowane. W ten sposób straciła ona wiele ze swego federalnego charakteru. Wyłączenie parlamentów krajowych od głosu doradczego (nawet w postaci instrukcji dla przedstawicieli rządów krajowych w radzie federalnej) w sprawach, które należą do wyłącznej właściwości organów federalnych, stanowi dalszy krok w tym kierunku.

Karol Marian Pospieszalski

Z ZAGADNIEŃ RYNKU PRACY W NIEMCZECH ZACHODNICH

W życiu gospodarczym każdego kraju wiele bardzo ważnych problemów skupia się wokół zagadnień ludnościowych. Jest to spowodowane tym, że z ludnością związane są dwie istotne funkcje gospodarcze.

Z jednej strony liczba ludności oraz struktura jej wieku i płci określa ilość członków społeczeństwa będącą w wieku pracy (14—64 lat), a ta grupa społeczna ma znów decydujące znaczenie dla podaży pracy. Nie wszyscy bowiem znajdujący się w wieku pracy chcą względnie mogą pracować. Dużą rolę odgrywają tu takie czynniki jak stan rodzinny, szczególnie u kobiet, następnie silnie po wojnie występująca niezdolność do pracy na skutek inwalidztwa itp. Jak doświadczenie wykazuje, rozwój gospodarczy jakiegokolwiek kraju czy obszar łączy się zawsze z silną aglomeracją ludności, z urbanizacją, a z drugiej strony ze wzrostem masowej produkcji i konsumpcji. Przy względnie szybkim rozwoju gospodarczym danego obszaru normalna droga zdobywania nowych rąk roboczych, polegająca na wchłanianiu nadwyżek ludnościowych ze wsi leżących w stosunkowo niewielkim okręgu od rozwijających się ośrodków przemysłowych, przestaje wystarczać i wymaga dla utrzymania nieprzerwanego rozwoju gospodarczego imigracji ludności z obszarów dalej położonych.