

MICHAŁ BOŻEK
Katowice

Zasada demokracji w Konstytucji weimarskiej

1. Głównym założeniem niemieckiego konstytucjonalizmu aż do zakończenia I wojny światowej była zasada monarchiczna. Dla wielu dziewiętnastowiecznych teoretyków państwa i prawa w Niemczech zasada ta stanowiła wręcz synonim konstytucjonalizmu. Z kolei sam konstytucjonalizm powszechnie utożsamiano z ówczesnym ustrojem monarchicznym państw niemieckich. Pojęcie to miało przy tym symbolizować specyfikę niemieckiej monarchii konstytucyjnej. W przeciwieństwie do warunków brytyjskich czy francuskich konstytucjonalizm niemiecki miał bowiem stanowić alternatywę zarówno dla monarchii absolutnej, jak i parlamentarnej. Wielu autorów chętnie podkreślało, że tak rozumiany konstytucjonalizm jest oryginalnym tworem niemieckiej teorii i praktyki ustrojowej i stanowi złoty środek między anachronicznym absolutyzmem a irracjonalnym parlamentaryzmem¹.

Znaczenie zasady monarchicznej na gruncie niemieckim zdecydowanie wykraczało poza określenie monarchicznej formy rządów. Miała ona tam wymiar uniwersalny i rozstrzygała o źródle oraz zakresie władzy państwowej. Monarcha stawał się tym samym podmiotem władzy zwierzchniej w państwie, która przynajmniej formalnie była jednolita i niepodzielna. Zasada monarchiczna skutecznie więc wyeliminowała z niemieckiego porządku ustrojowego zasady suwerenności narodu i podziału władzy. Wskazywano zazwyczaj na rewolucyjny rodowód obu tych zasad, co całkowicie przekreślało możliwość ich

¹ M. Bożek: *Władza ustrojodawcza w konstytucjonalizmie niemieckim*. Warszawa 2013, s. 19—21; H. Boldt: *Deutsche Staatslehre im Vormärz*. Düsseldorf 1975, s. 55—58; M. Kirsch: *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp — Frankreich im Vergleich*. Göttingen 1999, s. 69—80.

adaptacji do ewolucyjnych realiów niemieckich². O ile jednak z biegiem lat zasada podziału władzy została uznana za możliwą do pogodzenia z zasadą monarchiczną i ostatecznie zyskała akceptację w niemieckiej literaturze ustrojowej z przełomu XIX i XX stulecia, o tyle zasada suwerenności narodu do końca istnienia porządku konstytucyjnego II Rzeszy była konsekwentnie odrzucana. Dość powiedzieć, że nawet orędownicy liberalnej koncepcji państwa prawnego (Carl von Rotteck czy Carl Theodor Welcker) krytycznie odnosili się do ewentualności wprowadzenia tej zasady na gruncie niemieckim, mimo że opowiadali się za częściową demokratyzacją ustroju niemieckiego³. Wprawdzie uchwalona w marcu 1849 r. przez „parlament frankfurcki” na fali rewolucyjnego wrzenia konstytucja Rzeszy odwoływała się do zasady suwerenności ludu niemieckiego, ale była jedynie epizodem w dziejach dziewiętnastowiecznego konstytucjonalizmu w Niemczech⁴.

Dopiero widmo nadchodzącej klęski militarnej skłoniło cesarza Wilhelma II i krąg jego najbliższych współpracowników do przeprowadzenia odgórnego reformy konstytucyjnej, której efektem miało być przekształcenie dotychczasowej formy rządów w demokratyczną monarchię parlamentarną. 28 października 1918 r. weszła bowiem w życie ustawa zmieniająca konstytucję z 1871 r., która wprowadzała zasadę parlamentarnej odpowiedzialności Kanclerza. Tego samego dnia Cesarz wydał uroczyste zarządzenie, na podstawie którego przeniósł przysługujące mu prawa zwierzchnie na naród niemiecki. Tym samym zasada monarchiczna miała zostać zastąpiona zasadą suwerenności narodu. Powyższa reforma nie miała już jednak praktycznego znaczenia. Kilka dni później Wilhelm II abdykował, a II Rzesza przestała istnieć. Przybierające na sile nastroje rewolucyjne doprowadziły do proklamowania na gruzach cesarstwa republiki, co przekreśliło definitywnie dawny porządek⁵.

W nowej rzeczywistości społeczno-politycznej konkurowały ze sobą początkowo dwie wizje ustrojowe przyszłych Niemiec. Pierwszą reprezentowała

² M. Bożek: *Władza...*, s. 22—24.

³ Por. R. Schöttle: *Politische Freiheit für die deutsche Nation. Carl Theodors Welckers politische Theorie. Ein Beitrag zur Geschichte des deutschen Frühliberalismus*. Baden-Baden 1985, s. 48; Idem: *Politische Theorie des süddeutschen Liberalismus im Vormärz. Studien zu Rotteck, Welcker, Pfizer, Murhard*. Baden-Baden 1994, s. 45; Z.A. Maciąg: *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*. Białystok 1998, s. 76—77, 80—81.

⁴ M. Henkel: *Das Ringen um die verfassunggebende Gewalt der ersten deutschen Nationalversammlung im Jahre 1848/49*. In: „*In einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen*”. *Liber amicorum Thomas Oppermann*. Hrsg. C.D. Classen. Berlin 2001, s. 19; H. von Wedel: *Das Verfahren der demokratischen Verfassungsgebung. Dargestellt am Beispiel Deutschlands 1848/49, 1919, 1948/49*. Berlin 1976, s. 128.

⁵ J. Wąsicki: *Rzesza a kraje niemieckie 1914—1949*. Poznań 1977, s. 51; H. Boldt: *Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie*. „Der Staat” 1993, Beiheft 10, s. 151—158.

Niezależna Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (USPD), a jej istota sprowadzała się do przeobrażenia Niemiec w demokratyczną republikę socjalistyczną na wzór radziecki. Choć płomień rewolucyjny coraz mocniej tlił się na ulicach niemieckich miast, nie wywołał jednak takiego pożaru, który rewolucję socjalistyczną rozprzestrzeniłby na całe Niemcy. Górę szybko wzięła koncepcja propagowana przez Socjaldemokratyczną Partię Niemiec (SPD), do której z czasem przyłączyły się Partia Centrum i Niemiecka Partia Demokratyczna. Ugrupowania te zdobyły większość głosów w wyborach do Zgromadzenia Narodowego w Weimarze i to im przypadła w udziale rola twórców nowej konstrukcji ustrojowej. Fundamentem tej konstrukcji miały być demokratyczne wzorce ustrojowe, wśród których na czoło wysuwały się: zasada suwerenności narodu i zasada republikańskiej formy rządu. Co się tyczy szczegółów ich realizacji, generalnie panowała zgoda na system parlamentarny, mimo że kształt najważniejszych jego założeń nierzadko budził wątpliwości i rodził spory⁶. Różnice zdań nie były jednak na tyle silne, by przeszkodzić uchwaleniu konstytucji. Nastąpiło to 11 sierpnia 1919 r. Partie te zyskały rychło etykietę koalicji weimarskiej, zaś konstytucja przymiotnik — „weimarska”⁷.

2. Podstawą nowego porządku konstytucyjnego była zasada demokracji. Została ona zadeklarowana w art. 1 Konstytucji pod postacią zasady suwerenności narodu. Mimo że w Konstytucji nigdzie nie ma mowy o zasadzie demokracji, to wśród komentatorów jej postanowień panowała zgoda, że odwołanie się do narodu jako źródła władzy państwowej stanowi konstytucyjny wyraz tej zasady⁸. Na poparcie takiego stanowiska przypominano, że także w konstytucjach dziewiętnastowiecznych brakowało na ogół bezpośredniego odniesienia do zasady monarchicznej, a mimo tego wynikała ona pośrednio z ich ogólnych założeń. Tym razem kluczowa zasada ustrojowa została wpisana w istotę weimarskiego porządku konstytucyjnego, a poza tym została wprost zadeklarowana jako zasada suwerenności narodu⁹. Na dodatek zasada suwerenności narodu została powiązana w art. 1 Konstytucji z zasadą republikańskiej formy rządu. Taka konstrukcja omawianego przepisu nie była dziełem przypadku. Powiązanie tych dwóch zasad miało stanowić konstytucyjną formułę wykluczenia

⁶ K. Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. 5: *Die geschichtlichen Grundlagen des deutschen Staatsrechts*. München 2000, s. 541—557; M. Rauh: *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*. Dusseldorf 1977, s. 485—487; E.R. Huber: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Bd. 5. Stuttgart 1978, s. 543.

⁷ Por. M. Bożek: *Geneza i założenia konstytucji weimarskiej*. W: *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*. Red. S. Sulowski, J. Szymanek. Warszawa 2013, s. 254—266.

⁸ K. Stern: *Das Staatsrecht...*, s. 567—568.

⁹ R. Thoma: *Das Reich als Demokratie*. In: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. Hrsg. G. Anschütz, R. Thoma. Bd. 1. Tübingen 1930, s. 189; G. Anschütz: *Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung*. Tübingen 1923, s. 6—12; H. Nawiasky: *Die Grundgedanken der Reichsverfassung*. München 1920, s. 35—37.

wszelkich przejawów monarchizmu w nowym ustroju oraz zerwania z charakterystycznym dla dotychczasowej tradycji niemieckiej państwem zwierzchnim (*Obrigkeitsstaat*). Ich miejsce zająć miała republika demokratyczna, będąca dobrem wspólnym obywateli, którzy korzystają z konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności oraz uczestniczą w kształtowaniu najważniejszych decyzji państwowych. Cały art. 1 Konstytucji był więc demokratycznym wyznaniem wiary w ducha idei wolności, które podniesione zostało do rangi swoistego mitu założycielskiego nowych Niemiec i podstawy jej porządku konstytucyjnego¹⁰.

Nie trzeba było długo czekać, żeby czołowi niemieccy autorzy zasady demokracji nie okrzyknęli mianem konstytucyjnego aksjomatu, wieszcząc jednocześnie narodziny nowej formy niemieckiego konstytucjonalizmu, a mianowicie konstytucjonalizmu demokratycznego¹¹. Ich argumentację wzmacniał fakt, że konstytucja nie tylko uznawała naród niemiecki za źródło władzy państwowej, lecz obwołała go także twórcą samej Konstytucji, a co za tym idzie — całego porządku konstytucyjnego. Nawiązując zatem do koncepcji demokratycznych ukształtowanych w dobie Wielkiej Rewolucji Francuskiej, które przez cały wiek XIX były konsekwentnie w literaturze niemieckiej odrzucane, wykorzystano ideę władzy ustrojodawczej ludu w celu uzasadnienia podstawy obowiązywania Konstytucji. Zapowiadała to już zresztą wyraźnie Ustawa o tymczasowej władzy w Rzeszy z 10 lutego 1919 r.¹², która określała Zgromadzenie Narodowe jako ogólnonarodową konstytuującą działającą w imieniu narodu niemieckiego. W akcie wyborczym naród udzielił więc pełnomocnictw Zgromadzeniu do uchwalenia w jego imieniu ustawy zasadniczej. Na rzecz zaś domniemania zgodności decyzji Zgromadzenia z wolą narodu przemawiała rezygnacja z przekazania mu Konstytucji do zatwierdzenia w drodze referendum. Ów wyborczy akt stał się tym samym podstawą przejęcia przez Zgromadzenie Narodowe od narodu prawa do uchwalenia Konstytucji, co nadawało mu status władzy ustrojodawczej.

Wspomniany tryb uchwalenia Konstytucji stanowił odzwierciedlenie koncepcji tzw. podwójnej władzy ustrojodawczej (*eine doppelte verfassunggebende Gewalt*). Władzą pierwotną był naród jako suweren, a władzą wtórną jego emanacja w postaci Zgromadzenia Narodowego. Zważywszy jednak na formę ich uczestnictwa w procesie uchwalania Konstytucji, ustrojodawcą bezpośrednim było Zgromadzenie, podczas gdy naród był jedynie ustrojodawcą pośrednim. Formalny wyraz realizacji powyższej koncepcji odnaleźć można w samej Konstytucji weimarskiej. Najpierw w preambule wspominała ona, że to naród

¹⁰ R. Grawert: *Reich und Republik — die Form des Staates von Weimar. Ein Rückblick auf Verfassungsberatungen im Jahre 1919*. „Der Staat” 1989, H. 3, s. 481—485; K. Stern: *Das Staatsrecht...*, s. 565—566.

¹¹ T. Pohl: *Demokratisches Denken in der Weimarer Nationalversammlung*. Hamburg 2002, s. 13.

¹² *Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919*. RGBl. I, s. 169.

niemiecki nadał sobie Konstytucję. Natomiast później w art. 181 zastrzegala, że naród uczynił to poprzez swoje Zgromadzenie Narodowe¹³.

Już więc na etapie tworzenia Konstytucji zasada demokracji pełniła funkcję fundamentu porządku konstytucyjnego Republiki Weimarskiej, przy czym w grę wchodziła tu zarówno płaszczyzna proceduralna, jak i wymiar aksjologiczny. Z jednej bowiem strony wprowadzała demokratyczny mechanizm decyzyjny, który polegał na powiązaniu demokracji bezpośredniej z przedstawicielską w ramach określonej procedury ustrojodawczej. Z drugiej natomiast powstającemu porządkowi konstytucyjnemu stwarzała odpowiednią legitymizację, mającą źródło w woli suwerennego narodu. Także zresztą w tym wymiarze dostrzec można połączenie obu form demokracji w określony system wartości, który leży u podstaw decyzji wyborców co do politycznego składu Zgromadzenia Narodowego oraz rozstrzygnięcia samego Zgromadzenia w odniesieniu do kształtu i założeń Konstytucji. Przyjęcie takiego rozwiązania w zakresie tworzenia Konstytucji korespondowało z ogólną koncepcją demokracji zrealizowaną w jej szczegółowych postanowieniach, która została nazwana w literaturze niemieckiej demokracją mieszaną (*vermischte Demokratie*)¹⁴. Rozwiązanie to stanowiło jednocześnie pierwszy z konstytucyjnych przejawów tej koncepcji.

3. Tryb uchwalenia Konstytucji był tylko założeniem wstępnym całej koncepcji demokracji mieszanej. Gdyby zresztą koncepcję tę ograniczyć jedynie do tej procedury, to nie byłoby w niej niczego szczególnego, co odbiegałoby od dotychczasowych doświadczeń demokratycznego konstytucjonalizmu. Wszak połączenie mechanizmów demokracji pośredniej i bezpośredniej w ramach procesu stanowienia ustawy zasadniczej to trwały element tych doświadczeń, praktykowany od końca XVIII w. Konstytucja Republiki Weimarskiej konsekwentnie jednak wkomponowała procedurę ustrojodawczą w określony system rozwiązań, które składają się nie tylko na koncepcję demokracji mieszanej, ale stanowią najbardziej charakterystyczną cechę całego weimarskiego modelu ustrojowego. Istotą tej koncepcji jest równowaga władzy, przy czym obejmuje ona dwa jej poziomy. Pierwszy to poziom ogólny, a wyznaczają go relacje między władzą suwerenną a władzą państwową. Z kolei poziom drugi dotyczy kształtu relacji w obrębie samej władzy państwowej, skutkiem czego ma charakter szczegółowy. W literaturze niemieckiej można nierzadko spotkać opinie, że ukształtowany mocą postanowień Konstytucji weimarskiej model ustrojowy to najbardziej spójny i konsekwentnie zrealizowany przykład zrównoważonego systemu rządów¹⁵.

¹³ M. Bożek: *Władza...*, s. 58—59.

¹⁴ R. Thoma: *Das Reich als Demokratie...*, s. 190; Ch. Gusy: *Die Weimarer Reichsverfassung*. Tübingen 1997, s. 90—92.

¹⁵ K. Stern: *Das Staatsrecht...*, s. 570.

Przechodząc do wzajemnych relacji między władzą suwerenną a władzą państwową, na wstępie należy podkreślić, że relacje te miały również wymiar symboliczny. Piastunem władzy suwerennej był bowiem naród, dzierżycielem władzy państwowej zaś właściwe organy. Tym sposobem Konstytucja weimarska wyraźnie przeciwstawiała społeczeństwo i państwo. Biorąc jednak pod uwagę, że to naród był podmiotem władzy najwyższej i źródłem mocy obowiązywania porządku konstytucyjnego, przynajmniej w warstwie symbolicznej, Konstytucja weimarska postawiła naród ponad państwem. Jak podkreśla jeden z autorów, w normalnych warunkach teza taka brzmiałaby niczym truizmem, lecz w ówczesnych realiach niemieckich konstrukcja taka służyła dodatkowo demonstracyjnemu zerwaniu z wielowiekowym dziedzictwem państwa zwierzchniego. Była to również swoista koncesja ze strony umiarkowanych ugrupowań koalicji weimarskiej na rzecz radykalnych sił społeczno-politycznych, które wprawdzie w Zgromadzeniu Narodowym stanowiły mniejszość, ale dysponowały groźną w skutkach zdolnością mobilizacji zrewolucjonizowanych mas społecznych¹⁶.

Prócz rozumiałej ze względu na tło społeczno-polityczne procesu powstania Konstytucji weimarskiej symboliki równowaga między suwerenem a władzą państwową zyskała określony kształt instytucjonalny. Z jednej strony dzięki instytucjom demokracji bezpośredniej suweren miał zagwarantowany udział w procesie podejmowania decyzji w odniesieniu do konkretnych obszarów polityki państwowej. Z drugiej strony za sprawą mechanizmów demokracji przedstawicielskiej decydował o wyborze najważniejszych organów państwowych, a ponadto miał rozstrzygać kluczowe z punktu widzenia polityki państwa spory między nimi. Zdaniem Konstantego Grzybowskiego, skala włączenia suwerena w proces decyzyjny oraz zakres przysługujących mu uprawnień uczyniły zeń szczególny organ władzy — ogół wyborców — kształtujący samodzielnie treść określonych decyzji państwowych, jak również wybierający i kontrolujący dwa główne organy władzy państwowej, czyli Reichstag i Prezydenta¹⁷. Suwerenne prawa narodu stawały się więc najpoważniejszymi hamulcami ustrojowymi, które miały nie tylko zapewnić społeczeństwu wpływ na politykę państwa w charakterze równoprawnego dla władzy państwowej podmiotu. Miały również zagwarantować współpracę Reichstagu z Prezydentem, ułatwiać rozwiązywanie konfliktów między nimi i skutecznie przeciwdziałać przypadkom naruszania konstytucyjnie określonego stanu równowagi władz państwowych. Naród jako podmiot władzy suwerennej wyrastał tym samym na najwyższą instancję rozstrzygającą najważniejsze sprawy państwo-

¹⁶ M. Hättich: *Plebizit und Repräsentation in Verfassung und Staatspraxis 1919 bis 1969*. In: *1919—1969. Parlamentarische Demokratie in Deutschland*. Bonn 1970, s. 48.

¹⁷ K. Grzybowski: *Dyktatura Prezydenta Rzeszy. Studium nad art. 48 ust. 2 konstytucji weimarskiej i rozwoju państwa autorytatywnego w Niemczech*. Kraków 1934, s. 4.

we oraz strażnika podstawowych założeń demokratycznego porządku konstytucyjnego¹⁸.

4. Nie pomniejszając znaczenia mechanizmów demokracji bezpośredniej, za podstawową formę realizacji zasady demokracji zgodnie uważano w niemieckiej literaturze ustrojowej demokrację przedstawicielską¹⁹. Suweren miał więc wybierać swoich przedstawicieli, udzielać im legitymacji do działania, kontrolować ich poczynania oraz rozstrzygać spory między nimi. Status organów przedstawicielskich przyznała Konstytucja Reichstagowi i Prezydentowi.

Ten pierwszy składać się miał z deputowanych narodu niemieckiego, co jednoznacznie deklarował art. 20 ustawy zasadniczej, a co powszechnie interpretowano jako konstytucyjną formułę zasady przedstawicielstwa²⁰. Istotą zasady przedstawicielstwa była konstrukcja mandatu deputowanych, która odpowiadała założeniom mandatu wolnego. Wynikała ona wyraźnie z art. 21 Konstytucji, który uznawał deputowanych za przedstawicieli całego narodu niemieckiego, niezwiązanych żadnymi instrukcjami i podporządkowanych jedynie własnemu sumieniu. Powyższy przepis zapewniał deputowanym daleko posuniętą swobodę w wykonywaniu mandatu, jako że wykluczał wszelkie formy prawnej zależności między nimi a jakimkolwiek podmiotem innym niż suweren. Zależność od suwerena miała przy tym polegać na obowiązku uwzględniania jego interesów, co sprowadzało się do troski o dobro wspólne. Nie miała ona jednak nic wspólnego z uzależnieniem decyzji deputowanych od zgody określonej grupy wyborców czy nawet całego suwerena, a oznaczała jedynie perspektywę oceny ich działalności w przewidzianym przez art. 23 Konstytucji co cztery lata akcie wyborczym. Jakikolwiek próby związania deputowanych poleceniami wyborców pod względem prawnym byłyby po prostu nieważne, co formalistycznie nastawieni komentatorzy art. 21 Konstytucji nie omieszkali podkreślić. Wskazywano również, że punktem odniesienia parlamentarnej działalności deputowanych powinny być ich wiedza i sumienie, a wyłącznym kryterium oceny tej działalności — dobro wspólne narodu niemieckiego²¹. Najważniejszymi gwarancjami tak rozumianej koncepcji mandatu parlamentarnego były na poziomie konstytucyjnym immunitet materialny (art. 36) i formalny deputowanych (art. 370), przywilej nietykalności (art. 37), prawo do odmowy składania wyjaśnień w sprawach związanych z wykonywaniem mandatu

¹⁸ W. Kaltefleiter: *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*. Köln—Opladen 1970, s. 131.

¹⁹ Ch. Gusy: *Die Weimarer...*, s. 92.

²⁰ G. Anschütz: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*. Berlin 1930, s. 163—166; F. Giese: *Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*. Berlin 1925, s. 108—109; E. Tatarin-Tarnhenden: *Die Rechtsstellung der Abgeordneten: ihre Pflichten und Rechte*. In: *Handbuch des Deutschen...*, s. 417—419.

²¹ G. Anschütz: *Die Verfassung...*, s. 165.

(art. 38), ochrona trwałości dotychczasowego zatrudnienia (art. 39) oraz prawo do bezpłatnej podróży kolejami publicznymi (art. 40).

Odzwierciedleniem zasady demokracji jako fundamentu porządku konstytucyjnego był również kształt prawa wyborczego do Reichstagu, który został określony w art. 22 Konstytucji. Deputowani mieli być wybierani w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych wedle reguł systemu proporcjonalnego przez mężczyzn i kobiety, którzy ukończyli 20 lat.

Kluczową zasadą prawa wyborczego w świetle tego postanowienia była powszechność. Przyjęty w Konstytucji model zasady powszechności wyrastał z ducha założeń programowych SPD, która już na początku XX stulecia zgłaszała postulaty demokratyzacji prawa wyborczego w wyborach do Reichstagu. W czasach II Rzeszy postulatów tych nie udało się jednak zrealizować. Po zmianie formy ustrojowej z monarchicznej na republikańską dwa główne punkty programu SPD w odniesieniu do prawa wyborczego trafiły wprost do konstytucji. Pierwszym z nich było obniżenie granicy wieku dla czynnego prawa wyborczego z 25 na 20 lat, natomiast drugi to rozszerzenie kręgu wyborców o kobiety²². Przyznanie praw wyborczych kobietom odpowiadało zresztą wprowadzonej w art. 109 ust. 2 Konstytucji regule równouprawnienia kobiet i mężczyzn, w tym w korzystaniu z praw i obowiązków publicznych. Samo czynne prawo wyborcze rozumiano jako konstytucyjny obowiązek. Ogół wyborców traktowany był bowiem powszechnie jako szczególny organ państwowy, skutkiem czego każdy wyborca był częścią tego organu zobowiązaną do określonej działalności na rzecz państwa²³. Wiek i obywatelstwo niemieckie były jedynymi przesłankami decydującymi o korzystaniu z czynnego prawa wyborczego. Konstytucja z definicji więc wykluczała wszelkie cenzusy, które pochytywano za relikty niedemokratycznej przeszłości²⁴. Elementem czynnego prawa wyborczego było uprawnienie do uczestnictwa w procesie zgłaszania kandydatur na deputowanych. W ocenie większości ówczesnych autorów niemieckich, możliwość nominowania kandydatów na deputowanych stanowi istotną część czynnego prawa wyborczego i jedną z form realizacji tego prawa²⁵. Jeżeli chodzi zaś o bierne prawo wyborcze, to kwestia ta została uregulowana w ustawie wyborczej z 27 kwietnia 1920 r.²⁶ Mimo że ustawa ta kilkakrotnie w późniejszych latach została znowelizowana, to żadna ze zmian nie dotyczyła biernego prawa wyborczego. W świetle tego aktu bierne prawo wyborcze przysługiwało osobom posiadającym czynne prawo wyborcze, które najpóźniej w dniu wyborów ukończyły 25 lat i od co najmniej roku są obywatelami Rzeszy Niemieckiej.

²² Ibidem, s. 169.

²³ H. Pohl: *Das Reichstagswahlrecht*. In: *Handbuch des Deutschen...*, s. 387.

²⁴ Ch. Gusy: *Die Weimarer...*, s. 156.

²⁵ G. Anschütz: *Die Verfassung...*, s. 169.

²⁶ *Reichswahlgesetz vom 27. April 1920*. RGBl. I, s. 627.

Wyraźnie demokratyczne nuty pobrzmiwały także z opinii na temat pozostałych zasad prawa wyborczego wymienionych w cytowanym wyżej przepisie. Dotyczy to zwłaszcza zasady równości, której sens w czasach II Rzeszy ograniczony został do ujęcia ściśle formalnego. Zaowocowało to wówczas ogromnym zróżnicowaniem znaczenia głosów wyborców z poszczególnych okręgów wyborczych, co przełożyło się na sporą deformację wyników wyborczych. Tym razem nawet niegdysiejsi obrońcy czysto formalnego rozumienia zasady równości przyłączyli się do chóru tych wszystkich, którzy zasadę tę postrzegali zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym. Równość prawa wyborczego oznaczała więc, że każdy wyborca musi dysponować jednakową liczbą głosów, a siła każdego głosu musi być równa²⁷. Konstytucja nakładała tym sposobem na ustawodawcę obowiązek takiego ukształtowania rozwiązań w dziedzinie prawa wyborczego, żeby oba aspekty zasady równości zostały uwzględnione. Zasada równości w pełnym wymiarze została zrealizowana w postanowieniach wspomianej ustawy wyborczej. Dokument ten nie tylko stwierdzał, że każdy wyborca może głosować tylko raz. Wprowadził też regułę, że na każdy mandat powinno przypadać 60 tys. głosów. Norma przedstawicielstwa została zatem wyznaczona proporcją zachodzącą między liczbą wyborców w danym okręgu a liczbą wybieranych przedstawicieli. Było to możliwe, jako że Konstytucja nie określała liczby deputowanych zasiadających w Reichstagu. Czynnikiem decydującym o tej liczbie była więc każdorazowo frekwencja wyborcza.

Pod wpływem założeń programowych SPD Konstytucja przesądzała również o proporcjonalnym systemie wyborczym. Idea wprowadzenia systemu proporcjonalnego była bowiem istotnym punktem propozycji demokratyzacji prawa wyborczego prezentowanego przez socjaldemokratów niezmiennie od początku XX w. Częściowo zresztą udało się ją urzeczywistnić w przededniu upadku II Rzeszy. Pod koniec sierpnia 1918 r. została bowiem uchwalona ustawa ustanawiająca system proporcjonalny w wyborach do Reichstagu w największych okręgach wyborczych²⁸. W pierwszych latach obowiązywania Konstytucji weimarskiej w niemieckim piśmiennictwie ustrojowym panowało powszechne niemal przekonanie, że system proporcjonalny jest najskuteczniejszą formą zagwarantowania możliwie największej reprezentatywności społecznej Reichstagu. Dzięki temu przecież skład Reichstagu miał odzwierciedlać relatywnie wierny obraz preferencji politycznych wyborców. Reprezentatywność parlamentu była bardzo często utożsamiana z jego demokratyczną legitymizacją, co z systemu proporcjonalnego czyniło jedną z gwarancji samej demokracji. Nie brakowało nawet głosów, że system proporcjonalny to swoisty

²⁷ H. Pohl: *Das Reichstagswahlrecht...*, s. 388.

²⁸ *Gesetz über die Zusammensetzung des Reichstages und das Verhältniswahl in grossen Reichswahlkreisen vom 24. August 1918* (RGBl. I, s. 1079).

symbol demokracji masowej, w którą w latach dwudziestych ubiegłego wieku przeistoczyły się demokracje zachodnie²⁹. Bardzo chętnie też podkreślano, że pozbawione tradycji demokratyczno-republikańskiej Niemcy wyprzedziły w dziedzinie prawa wyborczego państwa o ugruntowanej wieloletnim stażem praktykowania demokratycznych rozwiązań, takie jak Francja, Wielka Brytania czy Stany Zjednoczone. Proporcjonalny system wyborczy miał wręcz przydawać niemieckiej demokracji własnej tożsamości i oryginalności na tle innych państw demokratycznych³⁰. W każdym razie w systemie proporcjonalnym zgodnie upatrywano wówczas w literaturze niemieckiej nieodłącznego elementu demokratycznego prawa wyborczego i logicznej konsekwencji wyrażonej postanowieniami Konstytucji weimarskiej koncepcji demokracji.

5. Suweren decydować miał także o obsadzie urzędu prezydenta Rzeszy. Stosownie do postanowień Konstytucji, prezydent miał być wybierany przez cały naród niemiecki (art. 41). Postanowienie to zostało doprecyzowane przez Ustawę o wyborze Prezydenta Rzeszy z 4 maja 1920 r.³¹. Dokument ten przewidywał, że wyboru prezydenta mieli dokonywać w wyborach bezpośrednich i w głosowaniu tajnym wszyscy obywatele niemieccy, którym przysługiwało czynne prawo wyborcze do Reichstagu. Wybór miał następować bezwzględną większością ważnie oddanych głosów. Gdyby żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej większości, wówczas musiałaby zostać przeprowadzona druga tura głosowania, w której do wyboru wystarczałoby zdobycie zwykłej większości ważnie oddanych głosów.

Prawo wybieralności na urząd prezydenta przyznawała Konstytucja każdemu obywatelowi Niemiec, który najpóźniej w dniu wyborów ukończył 35 lat (art. 41). Jakkolwiek Konstytucja prawo wybieralności uzależniała jedynie od konieczności legitymowania się przez kandydata obywatelstwem niemieckim i ukończenia przezeń 35 lat, to powszechnie jednak do przesłanek tych komentatorzy analizowanego przepisu dodawali wymóg korzystania z czynnego prawa wyborczego do Reichstagu. Jak podkreślał jeden z nich, rzeczą niewyobrażalną byłoby, żeby kandydat na funkcję głowy państwa nie mógł wybierać deputowanych do parlamentu³².

Kadencja Prezydenta została ustalona na poziomie 7 lat, co było wyraźnym nawiązaniem do rozwiązań III Republiki Francuskiej. Konstytucja nie wprowadzała przy tym żadnych ograniczeń w odniesieniu do reelekcji. Stwierdzała bowiem jednoznacznie, że ponowny wybór urzędującego Prezydenta jest dopuszczalny (art. 43).

²⁹ K. Stern: *Das Staatsrecht...*, s. 571.

³⁰ R. Thoma: *Das Reich...*, s. 195.

³¹ *Gesetz über die Wahl des Reichspräsidenten vom 4. Mai 1920* (RGBl. I, s. 849).

³² M. Bożek: *Wybory prezydenta w Republice Weimarskiej — teoria i praktyka*. „Z Dziejów Prawa” 2005, cz. 6, s. 109.

Suweren rozstrzygać miał nie tylko o wyborze Prezydenta, ale również o jego odwołaniu. Przed upływem siedmioletniej kadencji Prezydent mógł bowiem zostać złożony z urzędu w drodze referendum. Z wnioskiem w tej sprawie mógł wystąpić Reichstag, przy czym uchwała izby musiałaby zapaść większością dwóch trzecich głosów. Skutkiem uchwały Reichstagu byłoby jednocześnie zawieszenie Prezydenta w sprawowaniu urzędu. Jeżeli w referendum obywatele sprzeciwiliby się wcześniejszemu odwołaniu Prezydenta, to ich decyzja byłaby równoznaczna z jego ponownym wyborem na kolejną — siedmioletnią — kadencję. Decyzja taka pociągałaby za sobą także rozwiązanie Reichstagu, a tym samym przedterminowe zakończenie jego kadencji (art. 43). Szczegóły procedury referendum uregulowane zostały w *Gesetz über den Volksentscheid vom 27. Juni 1922* (Ustawa o referendum z 27 czerwca 1921 r.³³). Zgodnie z tym aktem, prawo udziału w referendum miał każdy, kto korzystał z czynnego prawa wyborczego do Reichstagu. Natomiast decyzja w referendum zapadała zwykłą większością głosów, bez względu na liczbę uczestniczących w nim osób.

6. Wybierając deputowanych do Reichstagu oraz Prezydenta, suweren decydował o obsadzie personalnej dwóch kluczowych organów władzy państwowej. Organy te dysponowały jednakową legitymizacją do realizacji swych konstytucyjnych zadań, która miała charakter demokratyczny. Jedną z funkcji takiej legitymizacji było zapewnienie równowagi między Reichstagem a Prezydentem. Pod względem legitymizacji pozycja tych organów miała być więc równorzędna. Równowagę taką wzmacniało dodatkowo rozwiązanie, które gwarantowało suwerenowi istotny wpływ na zakończenie kadencji zarówno Reichstagu, jak i Prezydenta. Jednym z przysługujących suwerenowi w tym celu instrumentów było wspomniane referendum nad odwołaniem Prezydenta ze stanowiska. W tym przypadku działał on wprawdzie na wniosek Reichstagu, ale jego decyzja w równym stopniu dotyczyła Prezydenta i samego Reichstagu. Nieuwzględnienie krytycznego wobec Prezydenta stanowiska izby oznaczało przedterminowe zakończenie jej kadencji i automatyczne odnowienie mandatu głowy państwa. Suweren występował tu więc w charakterze arbitra rozsądzającego spór między Reichstagem a Prezydentem, a jego werdykt w sposób demokratyczny i ostateczny kończył ów spór. Taką samą funkcję pełniło prezydenckie uprawnienie do rozwiązywania Reichstagu (art. 25 Konstytucji). Głowa państwa i parlament zamieniały się tu jedynie rolami. Tym razem bowiem to Prezydent inicjował demokratyczny osąd określonej sytuacji, która doprowadziła do poważnej różnicy zdań między nim a Reichstagem. Przyspieszone wybory parlamentarne stwarzały suwerenowi okazję do wyrażenia swojej opinii, która również z założenia powinna położyć kres wcześniejszym nieporozumieniom głowy państwa z parlamentem. Wyborczy sukces większości politycznej w Reichstagu kontestującej prezydencki punkt widzenia stanowiłby wyraz krytycznej

³³ *Gesetz über den Volksentscheid vom 27. Juni 1921* (RGBl. I, s. 790).

oceny postawy Prezydenta ze strony suwerena, mimo że nie wywoływałyby dlań żadnych negatywnych konsekwencji w wymiarze formalnym. Mógłby co najwyżej stworzyć Reichstagowi okazję do zarządzenia referendum w sprawie odwołania głowy państwa ze stanowiska. Za każdym jednak razem rozstrzygnięcie suwerena stanowiło przejaw jego nadrzędnej pozycji w stosunku do władzy państwowej jako całości, który nie tylko przy użyciu demokratycznych procedur rozwiązywał określony konflikt między Reichstagiem a Prezydentem, ale przywracał także równowagę w ich wzajemnych relacjach³⁴.

Poza ogólną koncepcją demokracji, której hołdowali twórcy weimarskiej konstrukcji ustrojowej, idea równowagi między Reichstagiem a Prezydentem doskonale odzwierciedlała ich wyobrażenia na temat istoty systemu parlamentarnego. Główne założenia tego modelu przez cały wiek XIX były obce niemieckiemu konstytucjonalizmowi. Dopiero nieunikniona klęska wojenna wymusiła zmianę konstytucyjną, która przekształcała II Rzeszę w monarchię parlamentarną. Nic dziwnego, że podyktowaną sytuacją geopolityczną Niemiec reformę szybko zaczęto określać mianem „odgórnej rewolucji” lub „zaimprovizowanej demokracji”³⁵. Reforma ta nie uratowała wprawdzie Cesarstwa przed upadkiem, ale przygotowała grunt pod porządek konstytucyjny Republiki Weimarskiej, będąc jednym z zasadniczych źródeł inspiracji przy kształtowaniu jego podstawowych założeń. Gdy bowiem rozpoczęto prace nad pierwszą w dziejach Niemiec republikańską ustawą zasadniczą, demokratyczna republika o parlamentarnej formule rządów nie miała na dobrą sprawę alternatywy³⁶.

Brak realnej alternatywy dla systemu parlamentarnego nie oznaczał jednak, że twórcy Konstytucji weimarskiej dysponowali jasno określoną koncepcją tego systemu, którą zamierzali zrealizować. Umiarkowane zainteresowanie tą formułą rządów i daleko posunięty sceptycyzm wobec możliwości jej adaptacji do warunków niemieckich spowodowały, że ich wyobrażenia na ten temat obarczone były licznymi uproszczeniami. Wyobrażenia takie w dużej mierze ukształtowane zostały przez krytyczną analizę systemu parlamentarnego, jaką przeprowadził najpoważniejszy w tamtym czasie w nauce niemieckiej teoretyk parlamentaryzmu Robert Redslob³⁷. Nie licząc bowiem kilku pomniejszych

³⁴ Szerzej zob. K. Dunaj: *Weimarski model prezydentury*. Warszawa 2010, s. 61—97.

³⁵ Por. F.K. Fromme: *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitische Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur*. Berlin 1999 (Tübingen 1960), s. 39; H.A. Winkler: *Długa droga na Zachód. T. 1: Dzieje Niemiec 1806—1933*. Wrocław 2007, s. 334.

³⁶ M. Bożek: *Monarchiczne korzenie systemu parlamentarnego w Niemczech*. W: *Parlamentarny system rządów — teoria i praktyka*. Red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Misty-gacz. Warszawa 2012, s. 214.

³⁷ Pod przemożnym wpływem jego poglądów był zwłaszcza główny autor Konstytucji weimarskiej — Hugo Preuss.

i zwykle przyczynkarskich opracowań³⁸, wydana przezeń w 1918 r. książka *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form (System parlamentarny we właściwej i niewłaściwej formie)*³⁹ była w gruncie rzeczy pierwszym i jedynym wówczas tak kompleksowym studium systemu parlamentarnego w literaturze niemieckiej.

Główna teza autora tej pracy sprowadzała się mniej więcej do konkluzji, że w praktyce system parlamentarny może przybrać jedną z dwóch postaci — właściwą lub niewłaściwą. Pierwsza występowała, jego zdaniem, nad Tamiżą, druga zaś — nad Sekwaną. O ile w warunkach brytyjskich system parlamentarny charakteryzował się równowagą między legislatywą a egzekutywą, o tyle we Francji ta pierwsza bez reszty zdominowała tę drugą. Równowagę tę, będącą elementem koniecznym prawidłowo funkcjonującego systemu parlamentarnego, zapewnić może zaś jedynie samodzielne prawo głowy państwa do rozwiązywania parlamentu. W takiej sytuacji parlament i głowa państwa wzajemnie się równoważą, a rząd stanowi ogniwo pośredniczące między nimi, ponoszące odpowiedzialność polityczną przed każdym z nich. Natomiast bez silnej pozycji głowy państwa, dysponującej instrumentami neutralizującymi uprawnienia kontrolne parlamentu względem rządu, rząd popada w całkowitą zależność od parlamentu, stając się bezwolnym wyrazicielem jego decyzji. Winę ponosi za to nadmierne akcentowanie zasady suwerenności narodu i wyciąganie z niej zupełnie absurdalnego wniosku o potrzebie przeciwstawienia suwerenności państwa zwierzchnictwu demokratycznego społeczeństwa. Przed tym wszystkim nie ustrzegł się konstytucjonalizm francuski, skutkiem czego system parlamentarny wynaturzył się w III Republice w dyktaturę parlamentu⁴⁰.

Niedostateczne tradycje parlamentarne były ponadto przyczyną nieporozumienia wśród niemieckich elit politycznych co do roli odgrywanej w ramach systemu parlamentarnego przez partie polityczne. Dziedzictwo czasów monarchii konstytucyjnej z tak charakterystycznym dla niej w warunkach niemieckich przywiązaniem do koncepcji państwa zwierzchniego sugerowało dystans wobec partii politycznych jako uczestników procesu rządzenia⁴¹. Zamiast traktować rząd jako emanację większości parlamentarnej złożonej z określonych ugrupowań, dziedzictwo to podpowiadało naturalną rywalizację między parlamentem jako organem czysto politycznym a rządem jako organem o charakterze fachowo-administracyjnym. Trudno się jednak temu dziwić, skoro wedle

³⁸ F. Glum: *Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich*. München—Berlin 1965, s. 135—161.

³⁹ R. Redslob: *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Eine vergleich. Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich*. Tübingen 1918.

⁴⁰ Ibidem, s. 3—8, 40—50, 106—158, 178—186.

⁴¹ H. Triepel: *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*. Berlin 1928, s. 36.

powyższej koncepcji między państwem a społeczeństwem istniała nieprzekraczalna granica, którą rewolucyjna Francja starała się sztucznie zasypać, powołując się na ideę zwierzchnictwa narodu. Tymczasem przy rozstrzygnięciu spraw z dziedziny polityki państwa rząd jako jego przedstawiciel może co najwyżej współpracować z reprezentującym społeczeństwo parlamentem, nigdy jednak współrzędzić i realizować jego polityczną wolę. Jeżeli więc rząd miał skutecznie rządzić na podstawie kryteriów merytorycznych i rozwiązywać najważniejsze problemy państwa oraz jego obywateli w takim właśnie duchu, to należało mu zagwarantować niezależność od zdominowanego przez bieżącą walkę polityczną parlamentu⁴². Rozumowanie takie wskazywało na konieczność wyraźnego wzmocnienia pozycji głowy państwa i uczynienia z niej autentycznego wsparcia dla rządu w ewentualnych zmaganiach z parlamentem, a co za tym idzie — i partiami politycznymi. Poza tym głowa państwa jako organ monistyczny najlepiej odpowiadał roli głównego spadkobiercy tradycji państwa zwierzchniego⁴³.

Powyższe okoliczności zaciążyły na kształcie systemu parlamentarnego wprowadzonego przez Konstytucję weimarską. A kształt ten był specyficzny, pozbawiony odpowiednika w ówczesnym konstytucjonalizmie europejskim. Zdradzał fascynację koncepcją parlamentaryzmu zrównoważonego, ale jednocześnie umiejętnie wpisywał się w niemiecką tradycję ustrojową doby monarchii konstytucyjnej. Tym razem jednak to nie zasada monarchiczna, lecz zasada demokracji podniesiona została do rangi aksjomatu całego porządku konstytucyjnego. Za jej pomocą zamierzano osiągnąć dwa cele. W pierwszym rządzie dążono do pomniejszenia czy też zneutralizowania znaczenia partii politycznych w drodze postawienia ponad nimi suwerennego społeczeństwa, które samodzielnie, a nie przez pośredników, decydować miało o sprawach państwa. W drugiej kolejności zaś miał to być sposób na zrównoważenie pozycji parlamentu w postaci przeciwstawienia mu dysponującej analogicznym źródłem legitymizacji głowy państwa⁴⁴. Reichstag i Prezydent jako organy wybrane na drodze powszechnych wyborów odpowiedzialne miały być za zapewnienie względnej równowagi w obrębie aparatu państwowego. Z kolei rząd powoływany miał być przez Prezydenta, lecz do wypełniania obowiązków potrzebował zaufania Reichstagu. Przy prawidłowo funkcjonującej izbie poparcie z jej strony wystarczało do skutecznego rządzenia, niezależnie od stanowiska głowy państwa. Wobec jednak nieprzychylnego rządowi postawy Reichstagu współpraca z Prezydentem mogła być jedyną szansą na prowadzenie polity-

⁴² H. Landgraf: *Reichspräsident — Bundespräsident. Aus den Debatten 1919 und 1948/49 über den Wahlmodus*. „Geschichte in Wissenschaften und Unterricht” 1959, Nr. 10, s. 425.

⁴³ P. Haungs: *Reichspräsident und parlamentarische Kabinettsregierung. Eine Studie zum Regierungssystem der Weimarer Republik in den Jahren 1924 bis 1929*. Köln—Opladen 1968, s. 30.

⁴⁴ W. Kaltefleiter: *Die Funktionen...*, s. 131.

ki państwowej lub tylko zarządzanie niektórymi jej obszarami, przynajmniej przez jakiś czas⁴⁵.

7. Jeszcze podczas jednego z ostatnich posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego Hugo Preuss przestrzegał przed „zawieszeniem nad systemem parlamentarnym miecza Damoklesa w postaci demokracji bezpośredniej”⁴⁶. Przestroga głównego autora Konstytucji weimarskiej nie trafiła jednak do przekonania większości członków Komisji. Odpowiedzieli na nią opinią, że mechanizmy demokracji bezpośredniej są niezbędne jako przeciwwaga dla demokracji parlamentarnej i korekta demokracji partyjnej. Zastrzegli jednocześnie, że bezpośredni udział suwerena w procesie podejmowania decyzji powinien zostać ograniczony do wpływu na procedurę stanowienia ustaw. Wpływ ten miał przy tym zasadniczo przybrać postać instancji rozstrzygającej spory powstałe na tle określonej ustawy między izbami parlamentarnymi oraz zapobiegającej przyjmowaniu ustaw szkodliwych pod względem społeczno-ekonomicznym. Podkreślano również, że demokracja bezpośrednia powinna mieć charakter fakultatywny i uzupełniający względem demokracji przedstawicielskiej. Nie powinna pod żadnym pozorem zastępować demokracji parlamentarnej, a jedynie korygować jej negatywne skutki⁴⁷.

Konstytucja weimarska przewidywała dwie instytucje demokracji bezpośredniej. Pierwszą z nich była inicjatywa ludowa. Podstawą takiej inicjatywy miał być projekt ustawy, który za pośrednictwem rządu trafiał do Reichstagu. Do projektu ustawy musiał zostać załączony wniosek podpisany przez co najmniej jedną dziesiątą liczby osób uprawnionych do głosowania o poddaniu projektu pod referendum. Gdyby Reichstag przyjął taki projekt bez zmian, wówczas nie przeprowadzało się referendum, jako że byłoby ono bezprzedmiotowe. Jeżeli jednak projekt ludowy zostałby odrzucony przez Reichstag, obowiązkowe byłoby w takiej sytuacji referendum (art. 73).

Inicjatywa ludowa powiązana zatem została z referendum, które było podstawową formą demokracji bezpośredniej. Poza przypadkiem jego połączenia z inicjatywą ludową miało ono charakter fakultatywny i mogło zostać przeprowadzone na ostatnim etapie postępowania ustawodawczego, po uchwaleniu ustawy przez izby parlamentarne, a przed jej ogłoszeniem przez Prezydenta. Prawo zarządzania referendum przysługiwało przede wszystkim Prezydentowi. Mógł to uczynić w odniesieniu do każdej ustawy — nie wyłączając Konstytucji — w ciągu miesiąca od jej uchwalenia przez Reichstag (art. 73). Oprócz tego Prezydent mógł zarządzić referendum w razie wniesienia przez Reichsrat sprzeciwu wobec ustawy uchwalonej przez Reichstag, gdyby izby nie zdoła-

⁴⁵ Por. szerzej: M. Bożek: *Monarchiczne...*, s. 218—220.

⁴⁶ F.K. Fromme: *Von der Weimarer...*, s. 163.

⁴⁷ R. Schiffrers: *Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem*. Düsseldorf 1971, s. 115—119.

ły się porozumieć co do zakresu spraw objętych takim sprzeciwem. Na podjęcie decyzji o referendum Prezydent miał trzy miesiące, a po upływie tego okresu przyjmowało się, że ustawa nie doszła do skutku. Trzy miesiące na zarządzenie referendum miał Prezydent także wtedy, gdyby Reichstag uchwalił ustawę większością dwóch trzecich głosów wbrew sprzeciwowi Reichsratu. Mógłby jednak również zrezygnować w takiej sytuacji z przeprowadzenia referendum i w ciągu tych trzech miesięcy podpisać oraz ogłosić ustawę w brzmieniu uchwalonym przez Reichstag (art. 74). Gdyby natomiast sprzeciw taki dotyczył ustawy o zmianie Konstytucji, z żądaniem przeprowadzenia referendum mógłby wystąpić Reichsrat w terminie dwóch tygodni od uchwalenia ustawy przez Reichstag. Wniosek Reichsratu w sprawie referendum nie byłby jednak wiążący, jako że Prezydent pomimo takiego wniosku i tak mógłby ustawę zmieniającą Konstytucję podpisać i zarządzić jej ogłoszenie (art. 76). Z wnioskiem o przeprowadzenie referendum mogli zwracać się ponadto obywatele. Wniosek taki musiał zostać podpisany przez co najmniej jedną dwudziestą liczby osób uprawnionych do głosowania i mógł dotyczyć tylko ustawy, której ogłoszenie zostało odroczone na dwa miesiące na żądanie Reichstagu. Uprawnienie obywateli do inicjowania referendum nie odnosiło się jednak do ustawy budżetowej oraz innych ustaw finansowych, które przewidywały wydatki z budżetu państwa. W stosunku bowiem do takich ustaw referendum mógł zarządzić wyłącznie Prezydent (art. 73).

Jak była już mowa, prawo do udziału w referendum ustawa o referendum przyznawała wszystkim, którzy korzystali z czynnego prawa wyborczego do Reichstagu, a rozstrzygnięcia zapadać miały zwykłą większością głosów. Jeśli więc większość biorących udział w referendum poparłaby określoną ustawę, Prezydent miał obowiązek ją podpisać i zarządzić jej ogłoszenie. Gdyby zaś większość uczestników referendum była przeciwna danej ustawie, to w efekcie nie mogłaby ona dojść do skutku. Wyjątkiem od zasady decydowania w referendum zwykłą większością głosów była ustawa zmieniająca Konstytucję, która stanowiła rezultat inicjatywy ludowej. Dla jej przyjęcia Konstytucja wymagała bowiem zgody większości osób uprawnionych do głosowania (art. 76).

Wobec braku konstytucyjnej regulacji kwestii relacji między ustawą uchwaloną przez parlament a przyjętą przez społeczeństwo w drodze referendum przez całe lata dwudzieste ubiegłego wieku w literaturze niemieckiej prowadzono gorącą dyskusję na ten temat. Początkowo dominował pogląd, że ustawy te są względem siebie równorzędne. Konstytucja nie różnicuje bowiem ustaw na parlamentarne i ludowe ani tym bardziej nie ustanawia jakiegokolwiek hierarchii między nimi. Tak więc jak ustawa uchwalona przez Reichstag może zostać zmieniona lub uchylona późniejszą ustawą przyjętą w następstwie referendum, tak też możliwa byłaby sytuacja odwrotna. Z biegiem czasu jednak zaczęły się pojawiać głosy przyznające pierwszeństwo ustawom powstałym na skutek decyzji społeczeństwa wyrażonej w referendum. Argumentowano to zwykle

w ten sposób, że ustawy przyjęte w referendum pochodzą wprost od suwerena i odzwierciedlają bezpośrednio jego wolę, natomiast ustawy uchwalane w ramach procedury parlamentarnej oddają jedynie wolę większości parlamentarnej. Skoro parlament jest organem przedstawicielskim suwerena, to w konsekwencji i uchwalane przezeń ustawy powinny zostać podporządkowane woli tego suwerena wyrażonej w referendum i uzewnętrznionej w treści określonej ustawy. Ta karkołomna cokolwiek logika szybko napotkała opór ze strony sporej części autorów, którzy zarzucili jej sprowadzenie całej sprawy do absurdu. Przyjęcie takiego punktu widzenia, zdaniem jego przeciwników, byłoby równoznaczne z przekreśleniem demokracji parlamentarnej na rzecz niczym nieograniczonej demokracji bezpośredniej. Tymczasem ani postanowienia Konstytucji, ani ogólne założenia przyjętej koncepcji ustrojowej podstaw do takich wniosków nie pretendują. Dają one co najwyżej uzasadnienie dla przyjęcia stanowiska pośredniego, godzącego zwolenników tezy o dominacji demokracji przedstawicielskiej ze stronnikami racji o przewadze demokracji bezpośredniej. Konstytucja umiejętnie bowiem łączy obie formy demokracji, przy czym na plan pierwszy wysuwa demokrację przedstawicielską. Świadczy o tym nawet fakt, że referendum jako podstawowy mechanizm demokracji bezpośredniej co do zasady uruchamiany jest z inicjatywy głowy państwa, która samodzielnie rozstrzyga o jego zarządzeniu. Dlatego też z taką koncepcją demokracji lepiej koresponduje opinia, że przyjęte w referendum ustawy nie powinny być zmieniane ani uchylane przez Reichstag, w czasie kadencji którego referendum zostało przeprowadzone. Natomiast nic nie stoi na przeszkodzie, by Reichstag kolejnej kadencji w ustawę taką mógł ingerować, przy czym zakres ingerencji izby nie jest formalnie ograniczony i obejmuje również możliwość całkowitego uchylecia stosownej ustawy⁴⁸.

8. Losy weimarskiej demokracji stanowią pouczającą lekcję, z której społeczeństwo niemieckie do dziś czerpie wnioski. Są one również potwierdzeniem przestrogi Alexisa de Tocqueville'a, że brak odpowiednich tradycji i obyczajów może okazać się zgubny dla każdej demokracji⁴⁹. Demokracja to przecież nie tylko forma rządów, ale to w równym stopniu określone zjawisko społeczno-polityczne czy wręcz kulturowe. Deficyt demokratycznej kultury politycznej prędzej czy później daje bowiem o sobie znać. W Republice Weimarskiej deficyt ten dał się odczuć bardzo szybko. Dziwić się jednak temu nie sposób, uwzględnwszy niemieckie doświadczenia ustrojowe i towarzyszącą im ideologię polityczną. Przekładały się one na świadomość polityczną szerokich mas społeczeństwa oraz jego elit. W świadomości tej głęboko zostały zakorzenione idee i wartości państwa zwierzchniego, które kształtowały na-

⁴⁸ K. Stern: *Das Staatsrecht...*, s. 627.

⁴⁹ Por. M. Tracz-Tryniecki: *Mysł polityczna i prawna Alexisa de Tocqueville*. Kraków 2009, s. 234—244.

wyki i postawy w życiu społeczno-politycznym. Były one całkowicie sprzeczne z demokratyczną kulturą polityczną, która na gruncie niemieckim aż do zakończenia I wojny światowej była zjawiskiem praktycznie nieobecnym. Przejście konstytucjonalizmu niemieckiego z formy monarchicznej na demokrację parlamentarną nie dokonało się więc na skutek rozłożonego w czasie procesu przeobrażenia świadomości społecznej, lecz odbyło się na zasadzie radykalnego zerwania z tradycją tej pierwszej na korzyść rozwiązań tej drugiej. W dużej mierze było ono tym samym dziełem rewolucyjnym. Społeczeństwo zostało postawione w obliczu zadania, na realizację którego było kompletnie nieprzygotowane. Co gorsza, nie dojrzały do niego także niemieckie elity polityczne. W literaturze niemieckiej często spotkać można opinię, że demokracja weimarska była „demokracją improwizowaną”, która narodziła się spontanicznie i stanowiła dla społeczeństwa wielki eksperyment z państwem jako zakładem doświadczalnym. Rezultaty tego eksperymentu okazały się brzemiennie dla Niemiec i Europy, a sama Konstytucja weimarska stała się symbolem upadku pierwszej niemieckiej republiki. Z pozoru tkwi w tym nawet pewien paradoks, że Konstytucja na wskroś demokratyczna w warstwie instytucjonalnej nie wyrosła z ducha demokratycznej aksjologii. Biorąc pod uwagę jednak okoliczności jej powstania, paradoksu żadnego w tym nie ma. Nie powinien również zaskakiwać fakt, że utorowała ona drogę dyktaturze reżimu totalitarnego. Można powiedzieć, że ziarno katastrofy zasiane zostało już nazajutrz po klęsce II Rzeszy, a Konstytucja weimarska zasiliła go tylko nader żyzną glebą.

Demokratyzacji społeczeństwa niemieckiego i krzewieniu demokratycznych kanonów kultury politycznej nie sprzyjały ponadto uwarunkowania społeczno-ekonomiczne. Cztery lata wojny doprowadziły niemiecką gospodarkę niemal do stanu załamania. Galopująca inflacja i dramatycznie szybko rosnąca stopa bezrobocia odcisnęły piętno na nastrojach społecznych. Masowe strajki i społeczne niepokoje przybierające coraz ostrzejsze formy to zjawiska nadające ton pierwszym latom istnienia Republiki Weimarskiej. Nakładały się na to reperkusje porażki wojennej, które obciążały zarówno konto ekonomiczne młodej republiki, jak i uderzały w poczucie dumy narodowej szerokich kręgów społecznych. Nic więc dziwnego, że z biegiem czasu zaczęły zyskiwać na znaczeniu siły politycznie jawnie kontestujące demokratyczny ład Republiki Weimarskiej. W ogniu zmasowanej krytyki znalazły się stronnictwa „koalicji weimarskiej”, którym wystawiano sowy rachunek za wszelkie niepowodzenia społeczno-polityczne. Po jednej stronie w gronie krytyków znalazły się środowiska o orientacji nacjonalistyczno-konserwatywnej, których reprezentantem były Narodowo-Niemiecka Partia Ludowa (DNVP) i Niemiecka Partia Ludowa (DVP). Po drugiej stronie skoncentrowały się siły skrajnie lewicowe, wśród których prym wiodła Komunistyczna Partia Niemiec (KPD). Stopniowo jednak na głównego oponenta obozu demokratycznego zaczęła wyrastać Narodowo-

-Socjalistyczna Partia Niemiec (NSDAP), która z oponenta szybko przerodziła się w otwartego wroga całej weimarskiej demokracji⁵⁰.

Jak na ironię, ruch narodowosocjalistyczny obficie korzystał z dobrodziejstw demokracji, by na początku lat trzydziestych XX w. stać się najsilniejszą formacją w Reichstagu. Aż do marca 1930 r. partiom „koalicji weimarskiej” udawało się tworzyć kolejne rządy, mimo że napotykało to na liczne przeszkody, a część z tych rządów miała charakter zgoła efemeryczny. Upadek gabinetu Hermanna Müllera w marcu 1930 r. oznaczał faktyczny koniec demokracji parlamentarnej. Był to bowiem ostatni rząd cieszący się zaufaniem większości parlamentarnej. Od tej pory układ sił w Reichstagu praktycznie przekreślał szansę na wyłonienie rządu reprezentującego taką większość. Republika Weimarska wkroczyła w swą schyłkową fazę, której symbolem stały się tzw. gabinety prezydenckie. Były to rządy powoływane przez Prezydenta bez udziału Reichstagu, a zazwyczaj i wbrew jego woli, opierające swą działalność całkowicie na zaufaniu głowy państwa i jego nadzwyczajnych pełnomocnictwach określonych w okrytym ponurą sławą art. 48 ust. 2 Konstytucji⁵¹. Taki był więc efekt praktykowania proporcjonalnego systemu wyborczego w klasycznej postaci, który początkowo uosabiał wręcz istotę demokracji parlamentarnej. Wprawdzie zapewniał on reprezentatywność Reichstagu, ale ceną za to było jego polityczne rozbitcie. O ile jeszcze w latach dwudziestych z rozbitcia tego udawało się wyłaniać koalicje względnie większościowe i kształtować na ich podstawie składy gabinetów, o tyle od początku lat trzydziestych było to już niemożliwe. System proporcjonalny nie trafił po prostu na podatny dla siebie grunt, który charakteryzował się labilną strukturą polityczną społeczeństwa i równie nietrwałą kompozycją sceny politycznej⁵².

Pokładanych w nich nadziei nie spełniły także bezpośrednie wybory prezydenckie. Najpierw bowiem długo zwlekano z ich przeprowadzeniem i przedłużano kadencję prezydenta Friedricha Eberta, wykorzystując ostatecznie do tego celu uchwałę Reichstagu podjętą większością wymaganą dla zmiany Konstytucji⁵³. Gdy pierwszy prezydent Republiki Weimarskiej zmarł w 1925 r., wyboru jego następcy dokonali w końcu obywatele w głosowaniu powszechnym. Został nim marszałek Paul von Hindenburg, który nigdy nie krył niechęci wobec demokracji parlamentarnej i swej tęsknoty za starym porządkiem cesarskiej

⁵⁰ D.J.K. Peukert: *Republika Weimarska. Lata kryzysu klasycznego modernizmu*. Warszawa 2005, s. 235—258.

⁵¹ K. Dunaj: *Weimarski...*, s. 78—83.

⁵² W. Apelt: *Geschichte der Weimarer Verfassung*. München 1946, s. 7.

⁵³ Było to tak zwane przełamanie konstytucji (*Verfassungsdurchbrechung*), które w literaturze niemieckiej wzbudzało wiele kontrowersji. Por. U. Hufeld: *Die Verfassungsdurchbrechung. Rechtsproblem der deutschen Einheit und der europäischen Einigung: ein Beitrag zur Dogmatik der Verfassungsänderung*. Berlin 1997.

Rzeszy. Po latach werdykt wyborców okrzyknięto poważną porażką republikańskiej formy rządów i nieodzownie z nią związanego systemu parlamentarnego⁵⁴. Tymczasem siedem lat później reelekcję sędziwego marszałka uznano za ostatnią deskę ratunku dla demokratycznego porządku konstytucyjnego, a w samym marszałku upatrywano jedynej tamy do zapobieżenia wyborczej katastrofie. Nie sposób przy tym się temu dziwić, skoro w wyborcze szranki w 1932 r. zamierzał stanąć Adolf Hitler. W wyborach prezydenckich przywódca nazistów musiał jeszcze przełknąć gorycz porażki. Powetował ją sobie jednak szybko z nawiązką. Jego formacja odniosła bowiem spektakularny sukces w wyborach do Reichstagu i prezydentowi von Hindenburgowi nie pozostało nic innego, jak mianować swego niegdysiejszego konkurenta wyborczego na stanowisko Kanclerza Rzeszy. Tym samym los Republiki Weimarskiej i jej demokratycznej Konstytucji został definitywnie przesądzony.

Egzaminu nie zdały również mechanizmy demokracji bezpośredniej. Choć do końca 1932 r. mechanizmy te ośmiokrotnie próbowano wdrożyć, to do skutku doszły zaledwie dwa referenda. Inicjatorami pierwszego byli deputowani KPD i SPD. Zostało ono przeprowadzone w lutym 1926 r. i dotyczyło wywłaszczenia bez odszkodowania majątków rodzin książęcych panujących w Niemczech przed 1918 r. Referendum to zakończyło się jednak fiaskiem. Z uwagi bowiem na jego przedmiot wymagany był w nim udział ponad połowy uprawnionych do głosowania osób, by miało ono charakter wiążący. W wyniku skutecznej kampanii przeciwników wywłaszczenia członków rodzin uprzednio panujących frekwencja nie przekroczyła jednak niezbędnego progu, wobec czego projekt stosownej ustawy nie został przyjęty. Po raz drugi referendum odbyło się w 1929 r. Tym razem z odpowiednim wnioskiem wystąpili politycy DNVP, których wspierali działacze NSDAP. Opracowali oni kontrowersyjny projekt ustawy o znamionym tytule — *Gesetz gegen Versklavung des deutschen Volkes* (Ustawa przeciwko zniewoleniu Narodu Niemieckiego). Celem tego projektu była rewizja postanowień traktatu wersalskiego, która miała polegać między innymi na odstąpieniu przez Niemcy od obowiązku wypłaty reparacji wojennych. Przeciwny pomysłowi był ówczesny rząd, który przedmiot referendum uznał za „przełamujący konstytucję”, skutkiem czego warunkiem koniecznym przyjęcia ustawy przez obywateli było znów uczestnictwo w referendum więcej niż połowy uprawnionych do głosowania osób. Granicy tej ponownie nie udało się osiągnąć, co spowodowało upadek projektu⁵⁵.

Oceniający z perspektywy lat przypadki wykorzystania w czasach Republiki Weimarskiej instytucji referendum niemieccy autorzy bardzo krytycznie odnieśli się do intencji pomysłodawców obu powyższych projektów. Nie wahali się nawet napisać, że z demokracji bezpośredniej uczynili oni okazję do propa-

⁵⁴ M. Bożek: *Wybory...*, s. 120—122.

⁵⁵ K. Stern: *Das Staatsrecht...*, s. 625—626.

gowania bezwstydną demagogii⁵⁶. Podkreślano również, że praktyka konstytucyjna doby Republiki Weimarskiej doszczętnie skompromitowała demokrację bezpośrednią, obnażając wysoce ryzykowny z punktu widzenia państwa charakter jej instytucji⁵⁷. Dzieła kompromitacji dopełnili naziści, którzy nader chętnie — w celach propagandowych — odwoływali się do woli narodu. Z pomocą przymusu i fałszerstw pragnęli zachować pozory demokratycznej legitymizacji swej władzy. Demokracja bezpośrednia miała bowiem zastąpić system przedstawicielski, a wola narodu — uchwałę parlamentu. Samo referendum zaś przybrało formę plebiscytu, w którym społeczeństwo sankcjonowało decyzje Adolfa Hitlera, w tym w tak kluczowych kwestiach, jak wystąpienie Niemiec z Ligii Narodów w 1933 r. czy połączenie urzędu Prezydenta ze stanowiskiem Kanclerza w 1934 r. Plebiscyty te były czystą fikcją, która przypieczętowała klęskę weimarskiej demokracji i ugruntowała na lata w niemieckiej literaturze opinię o jej całkowicie wadliwym kształcie⁵⁸.

⁵⁶ T. Eschenburg: *Staat und Gesellschaft in Deutschland*. Stuttgart 1960, s. 273.

⁵⁷ R. Schiffers: *Elemente...*, s. 285.

⁵⁸ F.K. Fromme: *Von der Weimarer...*, s. 162.

Michał Bożek

Das Demokratieprinzip in der Weimarer Reichsverfassung

Schlüsselwörter: Weimarer Reichsverfassung, deutsche Konstitutionalismus, Demokratieprinzip, Grundgesetz, monarchisches Prinzip

Zusammenfassung: Bis zum Ende des Ersten Weltkrieges gründete der deutsche Konstitutionalismus auf monarchisches Prinzip. Für zahlreiche Staats- und Rechtstheoretiker in Deutschland im 19. Jahrhundert stellte dieses Prinzip beinahe das Synonym für den Konstitutionalismus dar. Der Konstitutionalismus selbst war wiederum allgemein mit der damaligen monarchischen Staatsform der deutschen Länder gleichgesetzt. Der im August 1919 in Weimar verabschiedeten Reichsverfassung lag das Demokratieprinzip zugrunde. Es wurde im Art. 1 als Volkssouveränitätsprinzip ausgedrückt. Das Demokratieprinzip hatte in der Reichsverfassung eine spezifische Form: es vereinte in sich nämlich die direkte und die repräsentative Demokratie. Die Elemente der direkten Demokratie waren: Volksbegehren und Volksentscheid. Die repräsentative Demokratie dagegen war durch Reichstagsabgeordnetenwahl und Reichspräsidentenwahl realisiert. Fehlende demokratische Tradition in Deutschland und komplizierte sozialpolitische Lage der Weimarer Republik verursachten, dass die Demokratie in Deutschland nicht auf fruchtbaren Boden fiel. Es hat sich weder direkte, noch repräsentative Demokratie bewährt. Volksentscheide fanden zweimal statt und waren wegen zu niedriger Wahlbeteiligung für ungültig erklärt. Die Präsidentenwahl wurde auch zweimal organisiert und zum Präsidenten wurde damals der Gegner von parlamentarischer Demokratie, Marschall Paul von Hindenburg gewählt. Die Ergebnisse der parlamentarischen Wahlen dagegen hatten meistens den politischen Zerfall des Reichstags

zur Folge. Bis zum Anfang 1930 gelang es aber trotzdem die Regierungen mit Zustimmung der Reichstagsmehrheit zu bilden. In den letzten Jahren der Weimarer Republik war es aber nicht mehr möglich. Die Regierungsbildung und Gesetzgebung wurden überlagert und ersetzt durch Befugnisse des Reichspräsidenten, der sog. Präsidialkabinette ernannte. Diese Regierungen waren von dem Präsidenten laut des Art. 48 Abs.2 der Reichsverfassung unterstützt. Das wirkliche Ende der Weimarer Republik stellte der Wahlerfolg der Partei NSDAP und die im Januar 1933 zustande kommende Machtergreifung von Adolf Hitler, der zum Reichskanzler ernannt wurde, dar.

Michał Bożek

The principle of democracy in Weimarian constitution

Keywords: Weimarian constitution, German constitutionalism, principle of democracy, constitution, monarchical principle

Summary: Up to the end of the World War I, the foundation of German constitutionalism was the monarchical principle. For many 19th-century state and law theoreticians in Germany this principle was indeed synonymous to constitutionalism. Constitutionalism itself, in turn, was commonly identified with the contemporary monarchical system of German countries. On the other hand, the foundation of the constitution enacted in August 1919 in Weimar was the principle of democracy, which was set out in the Art. 1 of the constitution as the principle of the sovereignty of the nation. The principle of democracy took a specific form in the Weimarian constitution, combining direct democracy with representative democracy. The elements of the direct democracy were people's initiative and referendum. The representative democracy, on the other hand, was realized by means of citizen rights with regard to the election of deputies to the Reichstag and the president of the German Reich. Due to the lack of appropriate democratic traditions and a complex social and political situation of the Weimar Republic, the democracy did not gain a foothold in Germany. Neither the mechanisms of direct democracy nor the ones of representative democracy passed muster with the voters. The referendum was held twice, however due to the low electoral turnout it was not valid. Also, the presidential election was conducted twice, and it was won by the opponent of parliamentary democracy, the marshal Paul von Hindenburg. In contrast, the results of parliamentary elections usually resulted in the political split of Reichstag. Yet, up to the beginning of 1930s new governments managed to be set up, which were supported by the parliamentary majority. In the final years of the Weimar Republic, however, such a possibility did not exist. A habit was formed of convening the so-called presidential cabinets. These were the governments convened by the President which took advantage of his support, and their activity was enabled by the President's emergency powers specified by the Art.48, par. 2 of the constitution. It turned out that the actual demise of Weimarian democracy was the takeover of the government by Adolf Hitler in January 1933 as a consequence of the electoral success of his Nazi Party.