



**Michał Domagała**

*Uniwersytet Łódzki*

## **POWSTANIE KRAJÓW NIEMIECKICH W ZACHODNICH STREFACH OKUPACYJNYCH PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ**

Odradzanie się demokratycznej państwowości Niemiec po II wojnie światowej odbywało się etapami. Pierwszym z nich był okres okupacji alianckiej, w którym doszło do ponownego utworzenia krajów, jako podstawowego elementu struktury terytorialnej. Decyzje w tym zakresie były podejmowane przez władze państw alianckich. W większości przypadków były to decyzje arbitralne, które nie uwzględniały istniejących wcześniej podziałów. Było to wynikiem dokonane-go przez aliantów podziału terytorium Niemiec na cztery strefy okupacyjne bez zachowania wcześniejszych granic krajowych. Najlepszym przykładem był kraj Prusy, którego poszczególne części znalazły się w obrębie wszystkich czterech stref okupacyjnych. Nowego podziału na kraje dokonywano w każdej strefie samodzielnie, niezależnie od istniejącej poprzednio struktury.

Kraj (*Land*) jest jednostką tradycyjnie występującą w historii rozwoju podziału terytorialnego Niemiec. Z pojęciem tym, jak również z instytucją sejmów krajowych *Landtage*, mamy już do czynienia w okresie Średniowiecza<sup>1</sup>. Cechą charakterystyczną ustroju wewnętrznego Niemiec było utrzymujące się przez cały czas duże rozdrobnienie terytorialne.

### **I. Alianckie plany podziału terytorialnego Niemiec**

W wyniku militarnego zwycięstwa nad Niemcami i bezwarunkowej kapitulacji, wszystkie prawa suwerenne przeszły na mocarstwa alianckie. Oznaczało to m.in., że decyzje co do wewnętrznego ustroju Niemiec będą podejmowane przez rządy państw alianckich. Problem struktury wewnętrznej państwa niemieckiego i ewentualnego jego podziału był rozważany przez rządy alianckie jeszcze przed przekroczeniem granic niemieckich. Centralnym punktem rozważań dotyczących nowego, wewnątrzpaństwowego ustroju Niemiec był problem unitaryzacji lub federalizacji, centralizacji lub decentralizacji Niemiec. Przedmiotem debat był

<sup>1</sup> K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. III, Warszawa 1966, s. 25.

także problem Prus, które były ostoją militarystyki w Niemczech<sup>2</sup>. Jeszcze w czasie wojny premier brytyjski W. Churchill wyraził powszechnie panującą wśród aliantów opinię w następującym stwierdzeniu „my wszyscy obawiamy się siły jednych, zjednoczonych Niemiec”. Pod wpływem tego stanowiska powstało szereg planów co do przyszłego traktowania Niemiec<sup>3</sup>.

Spośród wszystkich państw uczestniczących w II wojnie światowej, najbardziej rozwinięty system planowania w dziedzinie urzędowania powojennego świata posiadały Stany Zjednoczone. Ze strony rządowej problemem przyszłego kształtu Niemiec zajmowała się utworzona w styczniu 1942 r. przez prezydenta F. Roosevelta Komisja Doradcza do spraw problemów powojennych, która na zlecenie ówczesnego zastępcy sekretarza stanu S. Wellesa opracowała plan podziału Niemiec. Zostały naszkicowane plany podziału Niemiec na trzy, pięć i siedem państw oraz analizowano wynikające stąd problemy polityczne, gospodarcze i ludnościowe. Większość członków Komisji Doradczej opowiedziało się jednak przeciwko podziałowi terytorialnemu i zalecała zaplanowaną na długi okres politykę, która przeszkodziłaby ponownej militarystyce Niemiec, popierałaby instytucje demokratyczne i zlikwidowałaby lub przynajmniej kontrolowała hegemonię gospodarczą Niemiec w Europie<sup>4</sup>.

Podniesione argumenty dla poparcia tej tezy nie przekonały jednak S. Wellesa, który był głównym zwolennikiem podziału Niemiec. Welles proponował podział terytorium niemieckiego na trzy samodzielne państwa: 1) państwo południowo-niemieckie składające się z Bawarii, Wirtembergii, Badenii, Hesji-Darmstadt, Nadrenii i Saary, 2) państwo zachodnio-niemieckie składające się z północnej Hesji, Turyngii, Westfalii, Hannoveru, Oldenburga i Hamburga, oraz 3) państwo wschodnio-niemieckie składające się z Prus (z wyłączeniem Prus Wschodnich), Meklemburgii i Saksonii.

Jeszcze inna koncepcja została przedstawiona przez prezydenta F. Roosevelta na konferencji w Teheranie w dniu 1 XII 1943 r. Plan ten przewidywał powstanie na terytorium niemieckim pięciu autonomicznych państw i czterech obszarów poddanych kontroli międzynarodowej. Byłyby to następujące państwa: 1) Prusy, 2) Hannover – Niemcy północno-zachodnie, 3) Saksonia, 4) Bawaria-Wirtembergia-Badenia, 5) Hesja Darmstadt- Kassel. Ponadto powinny zostać utworzone następujące obszary poddane kontroli międzynarodowej: 1) Kilonia i obszar Kanału Kilońskiego, 2) Hamburg, 3) Zagłębie Ruhry, 4) kraj Saary. Propozycje te spotkały się z zastrzeżeniami ze strony premiera W. Churchilla, który przedstawił swój własny plan. J. Stalin nie zdecydował się na żadną z dwu dyskutowanych propozycji, jednakże ze swej strony nie przedstawił konkretnych projektów. Na

<sup>2</sup> H. Laufer, *Der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart–Berlin–Köln–Mainz, 1974, s. 17.

<sup>3</sup> H. Wagner, *Die territoriale Gliederung Deutschlands in Länder seit der Reichsgründung*, Hannover 1971, s. 71–72.

<sup>4</sup> F. Moseley, *Die Friedenspläne der Alliierten und die Aufteilung Deutschland*, [w:] Europa – Archiv 1950, z. 10, s. 3034.

zakończenie obrad w Teheranie istniała jednomyślność wśród Wielkiej Trójki, że Niemcy powinny zostać podzielone; nie uzgodniono jednak koncepcji tego podziału<sup>5</sup>.

Wśród amerykańskich planów przyszłego ukształtowania terytorialnego Niemiec na uwagę zasługują jeszcze dwa: plan Morgenthau i plan Pollocka. W 1944 r. sekretarz skarbu Morgenthau przedstawił 14-punktowy program dla wspólnej polityki alianckiej po zakończeniu wojny. W przedstawionym 2 IX 1944 r. planie proponował, aby Niemcy, po oddzieleniu niektórych obszarów granicznych, podzielić na trzy duże części. Oddzielone powinny zostać Prusy Wschodnie, południowa część Śląska, Saara-Palatynat oraz północna część Szlezwiaku-Holsztynu. Natomiast J. Pollock, profesor nauk politycznych, który po 1945 r. był doradcą amerykańskiego zarządu wojskowego w Niemczech, w opublikowanym w październiku 1944 r. planie odrzucał podział Niemiec i proponował utworzenie nowych jednostek administracyjnych przez mocarstwa alianckie. Pollock uważał, że Prusy powinny zostać rozdzielone, Bawaria zmniejszona, a Wirtembergia, jak również Badenia i Hesja powiększone. Najmniejszym regionem byłaby Badenia, do której powinien zostać włączony Palatynat; natomiast największym byłyby Prusy pomniejszone o terytoria, które przypadłyby Polsce<sup>6</sup>.

W Wielkiej Brytanii opracowano plan podziału, który przewidywał, że Niemcy powinny zostać podzielone na następujące, niezależne państwa: Nadrenia, Westfalia, Hesja, Hannover, Szlezwik-Holsztyn, miasta hanzeatyckie Brema, Hamburg i Lubeka, Prusy o kadłubowym kształcie, Bawaria, Wirtembergia, Badenia i Saksonia. Plany te nie znalazły jednak poparcia W. Churchilla i szybko zostały porzucone<sup>7</sup>. Koncepcja Churchilla zakładała stworzenie federacji naddunajskiej z Wiedniem jako centrum. Premier brytyjski chciał w ten sposób wypełnić lukę, jaka powstała przez zniknięcie monarchii austro-węgierskiej w 1918 r. i zalecał przyłączenie do tej federacji południowych Niemiec. W stosunku do pozostałego terytorium niemieckiego plan ten zakładał oddzielenie Prus od Niemiec, a nawet rozbięcie Prus na dalsze części.

Propozycje Churchilla nie znalazły uznania ani Stalina, ani Roosevelta; w Teheranie zgadzali się jedynie co do potrzeby podziału Niemiec. Na konferencji w Jałcie, w lutym 1945 r., Churchill uczynił dalszy krok w swych planach, aby umożliwić jego przyjęcie. W dalszym ciągu proponował jednak utworzenie państwa południowo-niemieckiego ze stolicą w Wiedniu i izolowanie Prus. Przewidywał również możliwość poddania kontroli międzynarodowej obszaru Ruhry i Saary.

W rozmowach pomiędzy aliantami uzgodniono, że Niemcy dla celów okupacyjnych należy podzielić na strefy. Początkowo zakładano podział na trzy strefy, przy założeniu szczególnej regulacji dla obszaru Berlina (londyńskie porozumie-

<sup>5</sup> H. Wagner, *Die territoriale...*, s. 72–73.

<sup>6</sup> Tamże, s. 73–74.

<sup>7</sup> H. Laufer, *Der Föderalismus...*, s. 18.

nie Europejskiej Komisji Doradczej z 12 IX 1944 r.). Związek Radziecki powinien otrzymać część wschodnią, W. Brytania – północno-zachodnią, a Stany Zjednoczone południowo-zachodnią część Niemiec. Na konferencji w Jałcie W. Brytania zgłosiła wniosek, aby wyodrębnić także czwartą strefę okupacyjną – francuską, a w Berlinie czwarty sektor. ZSSR zaakceptował tę propozycję pod warunkiem, że strefa francuska zostanie wydzielona z obszaru brytyjskiej i amerykańskiej strefy okupacyjnej.

Rząd francuski opowiadał się za podziałem Niemiec, a jako minimum żądał silnej decentralizacji i włączenia obszarów granicznych do Francji. Na pierwszym posiedzeniu powołanej w uchwałach poczdamskich Rady Ministrów Spraw Zagranicznych w Londynie 14 IX 1945 r. Francja przedstawiła dokument, który dotyczył problemu niemieckiego. Rząd francuski opowiadał się za podziałem Niemiec na kilka państw, uznając, że będzie to korzystne dla utrzymania bezpieczeństwa w Europie. W sprawie utworzenia centralnej administracji w Niemczech, Francja była bardzo powściągliwa i uważała, że nie należy takiej administracji rozciągać na obszar Ruhry, Nadrenii i Saary. W celu zapewnienia bezpieczeństwa Francji proponowano ostateczne odłączenie Nadrenii i Saary od Niemiec i utworzenie tam odrębnego państwa. Na temat przyszłego kształtu Niemiec wypowiedział się także gen. de Gaulle, który w 1946 r. stwierdził: „Zadaniem Francji jest przeszkodzić, aby Niemcy nie byli znowu jednolitym państwem scentralizowanym – Rzeszą. Różne tradycyjne jednostki terytorialne, jak Prusy, Saksonia, Bawaria, Wirtembergia, Badenia, Hesja, Palatynat, Nadrenia itd. powinny powstać ponownie i zarządzać się samodzielnie na własny rachunek. Obszar Ruhry powinien zostać poddany kontroli międzynarodowej”<sup>8</sup>. Główny motyw francuskich dążeń polegał na zapewnieniu bezpieczeństwa w Europie, a w szczególności we Francji przez osłabienie Niemiec.

Związek Radziecki w swych planach przewidywał podział Niemiec na poszczególne państwa; nie przedkładano jednak konkretnych propozycji w tym zakresie, jak to czyniły Stany Zjednoczone i W. Brytania. Na konferencjach w Teheranie i Jałcie, J. Stalin opowiadał się zasadniczo za planami podziału Niemiec, ale nie akceptował w pełni żadnego przedstawionego projektu, nie proponując ze swej strony własnego planu.

Problem powojennego ukształtowania terytorialnego Niemiec nie został więc uzgodniony pomiędzy aliantami zarówno na konferencji w Teheranie, jak i w Jałcie. W uchwałach jałtańskich na temat podziału Niemiec stwierdzono, że studia nad tym zagadnieniem zostają powierzone specjalnemu komitetowi, składającemu się z przedstawicieli trzech mocarstw. Pozostawiono do uznania komitetu, czy do jego prac należy włączyć także przedstawiciela Francji. Komitet ten zebrał się po raz pierwszy w Londynie 7 III 1945 r., jednak aż do kapitulacji wojsk niemieckich nie uzgodniono wspólnego stanowiska. Powstała więc sytuacja, że w momencie zakończenia wojny, poza uzgodnionym podziałem państwa nie-

<sup>8</sup> *Europa – Archiv*, 1946, s. 271.

mieckiego na cztery strefy okupacyjne, alianci nie dysponowali żadnym wspólnym planem przyszłego ustroju terytorialnego Niemiec. Również konferencja poczdamska nie przyniosła rozwiązania tego problemu<sup>9</sup>. Umowa poczdamska przewidywała jedynie powołanie specjalnego organu, którego celem było organizowanie współpracy we wszystkich problemach dotyczących Niemiec jako całości. Była to Sojusznicza Rada Kontroli z siedzibą w Berlinie, składająca się z czterech gubernatorów wojskowych poszczególnych stref. Mocarstwa alianckie nie uzgodniły jednak szczegółowych postanowień, które obowiązywałyby we wszystkich strefach. W rzeczywistości rozwój administracji niemieckiej zaczął dokonywać się oddzielnie w każdej strefie na mocy suwerennych decyzji danego mocarstwa okupacyjnego. Według postanowień Umowy poczdamskiej decyzje takie powinny być uzgadniane i ostatecznie zatwierdzane przez Sojuszniczą Radę Kontroli. W praktyce nigdy do tego nie doszło na skutek zasadniczych rozbieżności pomiędzy „wielką czwórką”<sup>10</sup>. Istniały więc cztery strefy okupacyjne rządzone przez cztery różne zarządy wojskowe. Granice między strefami w pierwszych latach okupacji były traktowane tak jak granice państwowe. Wewnątrz poszczególnych stref gubernatorzy wojskowi realizowali politykę swoich rządów, bez zwracania uwagi na wspólną regulację dla całych Niemiec, tak jak to było ustalone w Umowie poczdamskiej<sup>11</sup>.

## II. Powstanie krajów i administracji niemieckiej w zachodnich strefach okupacyjnych

Celem mocarstw alianckich, potwierdzonym na konferencji poczdamskiej, było zbudowanie nowej niemieckiej władzy państwowej od dołu do góry w ramach jednego państwa niemieckiego. Przy przejmowaniu wszystkich praw suwerennych w Niemczech, mocarstwa okupacyjne zastały w swoich strefach mniej lub bardziej nienaruszoną organizację administracji, która przetrwała wojnę w nadal istniejących gminach, powiatach, okręgach regencyjnych, prowincjach i krajach. Dzięki odpowiednim zmianom personalnym, administracja ta działała obecnie w ramach udzielonych jej przez władze okupacyjne kompetencji<sup>12</sup>. Po kapitulacji istniało jeszcze formalnie 16 krajów niemieckich, które zgodnie z postanowieniami konferencji w Jałcie i Poczdamie podlegały prawu okupacyjnemu. Były to: Prusy bez swoich wschodnich części, Bawaria, Saksonia, Wirtembergia, Badenia, Meklemburgia, Turyngia, Hesja, Oldenburg, Brunszwik, Lippe, Anhalt, Szaumburg-Lippe, Hamburg, Brema i Saara. Jednym z nielicznych celów aliantów, który zrealizowali wspólnie, było rozwiązanie kraju Prusy<sup>13</sup>. Wszystkie

<sup>9</sup> H. Wagner, *Die territoriale...*, s. 75.

<sup>10</sup> J. Sułek, *Geneza Republiki Federalnej Niemiec*, Poznań 1977, s. 152.

<sup>11</sup> K. Sontheimer, *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, München 1971, s. 16.

<sup>12</sup> H. Wagner, *Die territoriale...*, s. 29.

<sup>13</sup> A. Klafkowski, *Ustawa nr 46 o likwidacji Prus z dnia 25 lutego 1947 r.*, [w:] „Przegląd Zachodni” 1956, nr 11–12. Zob. również A. Klafkowski, *Likwidacja państwa pruskiego*, Warszawa 1967.

pozostałe decyzje dotyczące podziału terytorialnego były podejmowane przez poszczególne mocarstwa oddzielnie w swoich strefach okupacyjnych. Zarządy wojskowe w pierwszym okresie koncentrowały pełnię władzy w swojej strefie. Władze niemieckie, istniejące w poszczególnych strefach w tym okresie, działały wyłącznie na podstawie delegacji udzielanej im przez zarządy wojskowe. Dopiero w miarę wprowadzania w życie programu poczdamskiego pozycja prawna władz niemieckich ulegała zmianie. Następowoło rozgraniczanie kompetencji władz okupacyjnych od kompetencji władz niemieckich. Punktem zwrotnym w tym zakresie było zakończenie procesu tworzenia nowych krajów i uchwalenie konstytucji krajowych.

Najwcześniejsze powołanie władz niemieckich nastąpiło na szczeblu gmin i powiatów, co było niezbędne dla administrowania bieżącymi sprawami. Następowoło to wkrótce po zajęciu przez wojska alianckie danego terytorium, częściowo nawet przed bezwarunkową kapitulacją<sup>14</sup>. Burmistrzowie i starostowie mianowani przez gubernatorów wojskowych, jak również ich organy pomocnicze, byli jedynie organami wykonawczymi i pomocniczymi władz okupacyjnych. Latem i jesienią 1945 r. gubernatorzy wojskowi mianowali kierowników władz niemieckich na wyższych szczeblach administracyjnych: nadburmistrzów, prezydentów rejencji, nadprezydentów, włącznie z premierami nowo utworzonych krajów. Organy te były również organami pomocniczymi zarządów wojskowych. Dopiero w okresie późniejszym, odpowiednio do ustaleń poczdamskich, zostali oni zastąpieni przez demokratycznie powoływane organy przedstawicielskie oraz powoływane przez nie rządy i inne organy administracyjne. We wszystkich krajach odbyły się wybory na szczeblu gminnym i powiatowym, wyłoniono też zgromadzenia konstytucyjne. Uchwalone konstytucje nie wykazywały większych różnic pomiędzy sobą.

Ten rozwój, zapoczątkowany na najniższych szczeblach, odpowiadał planom politycznym władz okupacyjnych i był przez nie sterowany. Poszczególno gubernatorzy wojskowi realizowali na swym obszarze politykę właściwego rządu bez uwzględniania interesów całych Niemiec. Pomimo istnienia Sojuszniczej Rady Kontroli, gubernatorzy posiadali stosunkowo dużą swobodę na terenie swojej strefy. W konsekwencji prowadziło to do stopniowego, lecz systematycznego odstępowania od zasad ustalonych w Poczdamie, jeżeli chodzi o przyszły rozwój Niemiec. W ostateczności narastający konflikt pomiędzy zachodnimi mocarstwami z jednej strony, a Związkiem Radzieckim z drugiej, doprowadził do rozbicia jedności państwa niemieckiego i utworzenia dwu odrębnych państw, co pozostawało w oczywistej sprzeczności z ustaleniami konferencji poczdamskiej.

Rozwój wewnętrzny zachodnich stref okupacyjnych, uwarunkowany celami politycznymi poszczególnych państw, przebiegał w sposób zróżnicowany, wykazując cechy specyficzne w każdej ze stref. Jedną ze wspólnych cech tego roz-

<sup>14</sup> B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 2 wydanie, 1970, s. 101.

woju jest fakt utworzenia przez wszystkie trzy mocarstwa, chociaż w różnym czasie, krajów jako jednostek nowego podziału terytorialnego. Przeprowadzony podział w większości przypadków nie pokrywał się z granicami dotychczas istniejących krajów niemieckich. Podział ten, jak również wcześniejszy podział na strefy, został dokonany w sposób arbitralny. Był on uzależniony przede wszystkim od politycznych, wojskowych i administracyjnych interesów danego mocarstwa. We wszystkich trzech zachodnich strefach tworzenie krajów zostało zakończone w 1947 r. Najwcześniej nastąpiło to w strefie amerykańskiej, bo już w 1945 r. W sumie na terenie stref zachodnich utworzono 12 krajów, w tym dwa miasta- kraje: Brema i Hamburg; po 4 kraje w każdej strefie. Podział ten ustalony przez władze okupacyjne utrzymał się w zasadzie do chwili obecnej, z wyjątkiem Badenii-Wirtembergii, która została utworzona w 1951 r. w wyniku połączenia się trzech dotychczasowych krajów istniejących na obszarze Niemiec południowo-zachodnich: Wirtembergii-Badenii, Wirtembergii-Hohenzollern oraz Badenii Południowej. Większość nowych krajów została utworzona bez uwzględniania tradycji historycznych i stanowiska samych Niemców.

## 1. Strefa amerykańska

Amerykańskie władze okupacyjne od samego początku starały się przejąć inicjatywę w rozwiązywaniu problemu niemieckiego i wywrzeć wpływ na rozwój w pozostałych strefach<sup>15</sup>. Celowi temu miało służyć bardzo wczesne przystąpienie do budowy nowej administracji niemieckiej na obszarze swojej strefy. Natychmiast po zajęciu danego obszaru władze amerykańskie przystępowały do reaktywowania działalności administracji niemieckiej na szczeblu gmin, powiatów i miast wydzielonych. Na tych szczeblach nie przeprowadzano żadnych zmian strukturalnych, przejmując stary podział administracyjny. Ograniczono się jedynie do mianowania nowych osób na stanowiska w dotychczasowym aparacie administracyjnym. W ten sposób już w lipcu 1945 r. został uruchomiony na najniższych szczeblach niemiecki aparat urzędniczy, który podlegał jednak w całości władzom okupacyjnym. Niemal równolegle Amerykanie przystąpili do tworzenia większych jednostek administracyjnych i organów niemieckich wyższego szczebla. Pierwszy niemiecki rząd krajowy na terenie strefy amerykańskiej, a zarazem na terenie całych Niemiec, został powołany w Bawarii już 28 V 1945 r. Premierem tego rządu został mianowany ostatni przewodniczący Bawarskiej Partii Ludowej, Fritz Schäfer<sup>16</sup>.

Na podstawie proklamacji nr 2 gubernatora wojskowego USA, gen. D. Eisenhowera z 19 IX 1945 r. zostały utworzone trzy kraje niemieckie, określane także jako państwa: Wielka Hesja, Bawaria i Wirtembergia-Badenia. Czwartym krajem strefy amerykańskiej była Brema, która została w połowie maja 1945 r. wyłączono-

<sup>15</sup> J. Sułek, *Geneza...*, s. 154.

<sup>16</sup> H. Wagner, *Die territoriale...*, s. 29.

na ze strefy brytyjskiej jako enklawa i włączona do strefy amerykańskiej w celu stworzenia własnego portu zaopatrzeniowego dla wojsk USA. W grudniu 1945 r. Brema ponownie zostaje włączona do strefy brytyjskiej, natomiast w styczniu 1947 r. na podstawie kolejnego porozumienia brytyjsko-amerykańskiego, Brema staje się częścią strefy amerykańskiej. Na mocy proklamacji nr 3 amerykańskiego gubernatora wojskowego Brema została uznana za czwarty kraj strefy amerykańskiej. Decyzje te, wykraczające poza sprawy jednej strefy, nie zostały jednak przedstawione do zatwierdzenia Sojuszniczej Radzie Kontroli.

#### A. Hesja

Początkowa nazwa kraju „Wielka Hesja” wywodziła się z połączenia większości dawnych terytoriów heskich znajdujących się do końca II wojny światowej w obrębie różnych jednostek politycznych. Później, począwszy od konstytucji z 1 XII 1946 r., nazwa ta została zastąpiona terminem „Hesja”. W skład utworzonego na podstawie proklamacji nr 2 amerykańskiego gubernatora wojskowego z 19 IX 1945 r. kraju Hesja weszły następujące terytoria: obszar byłego państwa Hesja-Darmstadt (*Volksstaat Hessen*) z wyjątkiem lewobrzeżnej części Hesji nadreńskiej, obszar byłej pruskiej prowincji Kurhessen oraz byłej prowincji Hesja-Nassau z wyjątkiem powiatów Oberwesterwald, Unterlahn i St. Goarhausen. W ten sposób Hesja dysponuje terytorialnie zamkniętym obszarem państwowym. Wytyczenie granic poszczególnych krajów, w tym także Hesji, było dopasowane do linii granicznych odpowiednich stref okupacyjnych. Przy tworzeniu kraju Hesja wzięto pod uwagę historyczny rozwój tych ziem oraz związki geograficzne i gospodarcze. Arbitralną decyzją aliantów było jednak oddzielenie lewobrzeżnej Hesji nadreńskiej oraz czterech ww. powiatów należących do Hesji-Nassau i włączenie ich do francuskiej strefy okupacyjnej, które obecnie tworzą okręgi regencyjne Rheinessen-Pfalz i Montabaur w kraju Nadrenia-Palatynat<sup>17</sup>. Tworzenie kraju Hesja znalazło pełne poparcie ludności niemieckiej, z wyjątkiem obszarów włączonych do strefy francuskiej, których ludność, nawet po powstaniu RFN, wielokrotnie występowała z inicjatywą przyłączenia do Hesji<sup>18</sup>.

Tworzenie administracji niemieckiej w Hesji, podobnie jak w pozostałych krajach, następowało od podstaw, od szczebla komunalnego do szczebla krajowego. W gminach i powiatach został utrzymany dotychczasowy ustrój organów, ale pod zwierzchnictwem zarządu wojskowego. Wszyscy niemieccy urzędnicy pozostali na swych stanowiskach, jednakże wykonywali zarządzenia władz okupacyjnych<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> *Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 34 wydanie, Bad Homburg 1980, s. 11.

<sup>18</sup> *Hessisches Staats- und Verwaltungsrechts*, Hersg. H. Meyer, M. Stolleis, Frankfurt am Main 1983, s. 12 oraz *Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz...*, s. 11.

<sup>19</sup> *Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz...*, s. 16.



Po utworzeniu kraju Wielka Hesja został ukonstytuowany w dniu 16 X 1945 r. pierwszy rząd krajowy – Ministerium Państwowe (*Staatsministerium*) z siedzibą w Wiesbaden. Premierem został mianowany przez władze amerykańskie prof. Karl Geiler (bezpartyjny). W ramach udzielonego przez władze okupacyjne upoważnienia, Ministerium Państwowe wydało w dniu 22 XI 1945 r. pierwszą prowizoryczną konstytucję, która uznawała Hesję za członka przyszłego, demokratycznego państwa niemieckiego, jako jednej całości. Reprezentacja Hesji na zewnątrz, a w szczególności wobec władz okupacyjnych, należała do premiera, który ponosił pełną odpowiedzialność przed zarządem wojskowym. Konstytucja przekazywała premierowi szerokie kompetencje ustawodawcze i wykonawcze w ramach określonego przez władze okupacyjne zakresu działania<sup>20</sup>. Kompetencje ustawodawcze przysługiwały tylko samemu premierowi, który wykonywał je na podstawie uchwały rządu krajowego. Ze względu na brak wśród organów krajowych demokratycznie legitymowanego przedstawicielstwa narodowego, konstytucja stanowiła, że w zastępstwie przyszłego Landtagu, premier powoływał doradcą Komisję Krajową (*beratender Landesausschuss*), która miała spełniać rolę swego rodzaju parlamentu wstępnego. Konstytucja określała Komisję Krajową jako organ opiniodawczy dla premiera, który powoływał i odwoływał członków Komisji, jak również przewodniczył jej obradom (art. 9). W jej skład zostało powołanych po 12 przedstawicieli każdej z 4 dopuszczonych przez władze okupacyjne do działalności partii politycznych, a mianowicie SPD, CDU, KPD i LDP – późniejsza FDP<sup>21</sup>.

Następnym etapem rozwoju politycznego Hesji była odbudowa instytucji demokratycznych. Pierwsze wybory na szczeblu gmin i powiatów odbyły się odpowiednio w styczniu i kwietniu 1946 r., natomiast pierwsze wybory do parlamentu krajowego odbyły się 30 VI 1946 r. na podstawie ustawy o wyborach krajowych z 16 V 1946 r.<sup>22</sup> Wybrane zostało Krajowe Zgromadzenie Konstytucyjne (*Verfassungsberatende Landesversammlung*), którego zadaniem było opracowanie projektu ostatecznej konstytucji. Konstytucja powinna wejść w życie po zatwierdzeniu przez zarząd wojskowy i przyjęciu jej w drodze referendum ludowego. W skład Zgromadzenia Konstytucyjnego wybrano 90 posłów (SPD – 42, CDU – 35, KPD – 7 oraz LDP – 6)<sup>23</sup>.

Prace nad projektem konstytucji przebiegały na wielu płaszczyznach. Jako najważniejszy ośrodek należy wymienić powołaną przez premiera w lutym 1946 r. przygotowawczą Komisję Konstytucyjną (*vorbereitende Verfassungskommission*), składającą się z 12 członków. Zadaniem Komisji było opracowanie projektu konstytucji, który stałby się podstawą do dalszej dyskusji. Równoległe z projektem Komisji Konstytucyjnej zostało opracowanych kilka projektów przez partie po-

<sup>20</sup> *Hessisches Staats – und Verwaltungsrecht*, s. 13.

<sup>21</sup> *Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz...*, s. 17–18.

<sup>22</sup> *GVBl*, 1946, s. 139.

<sup>23</sup> H. Kaack, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen 1971, s. 183.

lityczne. Wszystkie te projekty zostały przekazane pod obrady Zgromadzenia Konstytucyjnego. Także zarząd wojskowy przekazał stronie niemieckiej merytoryczne założenia przyszłej konstytucji i podkreślił potrzebę zwracania uwagi na zgodność z opracowywanymi równoległe projektami konstytucji w innych krajach strefy amerykańskiej<sup>24</sup>.

W Zgromadzeniu Konstytucyjnym skrzyżowały się więc dążenia niemieckich sił politycznych i władz okupacyjnych. Została powołana nowa Komisja Konstytucyjna, której zadaniem było rozpatrzenie wszystkich przedłożonych projektów i przedstawienie odpowiednich propozycji<sup>25</sup>. Ostateczny projekt, który był kompromisem politycznym, został zatwierdzony przez ówczesnego zastępcę gubernatora gen. Cleya pismem z dnia 29 X 1946 r., w którym przewidywano niewielkie zmiany w kilku artykułach. W tym samym dniu odbyło się trzecie czytanie projektu konstytucji w Zgromadzeniu Konstytucyjnym, które uchwaliło go 82 głosami/SPD, CDU i KPD/ przeciwko 6 głosom LDP i 2 głosom wstrzymujących<sup>26</sup>.

Referendum nad konstytucją odbyło się 1 XII 1946 r., w którym 76,8% głosów oddano za jej przyjęciem. Jest ona najstarszą konstytucją krajową w RFN, obowiązującą do dziś z nielicznymi zmianami. Wraz z referendum odbyły się wybory do pierwszego Landtagu Hesji, w wyniku których na ogólną liczbę 90 mandatów SPD uzyskała 38, CDU – 28, LDP – 14, oraz KPD – 10<sup>27</sup>. W dniu 6 I 1947 r. Landtag dokonał wyboru nowego rządu krajowego z Christianem Stockiem /SPD/ na czele. Był to rząd koalicyjny utworzony przez SPD i CDU<sup>28</sup>.

## B. Bawaria

Bawaria należy do tych krajów, których stan terytorialny w porównaniu do sytuacji sprzed II wojny światowej uległ niewielkim zmianom. Kraj Bawaria utworzony na podstawie proklamacji nr 2 został ukształtowany w swoich historycznych granicach, ale bez Palatynatu leżącego na lewym brzegu Renu oraz powiatu Lindau, które weszły w skład strefy francuskiej. Na wschodzie natomiast rozgraniczenie stref amerykańskiej i radzieckiej spowodowało, że Bawaria otrzymała zachodnią część Turynгии. Tworzenie podstaw dla nowej niemieckiej administracji rozpoczęło się wkrótce po zajęciu tego terytorium przez wojska amerykańskie. W maju 1945 r. rozpoczęto planową odbudowę krajowego aparatu administracyjnego. Pierwszym, tymczasowym premierem Bawarii został Fritz Schäfer, ostatni przewodniczący Bawarskiej Partii Ludowej, mianowany przez władze okupacyjne już 28 V 1945 r. Kilka miesięcy później F. Schäfera odwołano

<sup>24</sup> *Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz...*, s. 18.

<sup>25</sup> Szerzej na temat przebiegu prac nad konstytucją Hesji zob. M. Domagała, *Pozycja konstytucyjnoprawna kraju w systemie federalnym RFN na przykładzie Hesji*, Łódź 1990, s. 117–121. Zob. także G. A. Zinn, A. Arndt, *Entwurf einer Verfassung des Landes Hessen*, Wiesbaden 1946, s. 5 i n., oraz *Hessisches Staats- und Verwaltungsrecht...*, s. 15.

<sup>26</sup> *Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz...*, s. 21–22.

<sup>27</sup> H. Kaack, *Geschichte und Struktur...*, s. 185.

<sup>28</sup> M. Domagała, *Pozycja konstytucyjnoprawna...*, s. 121.

ze stanowiska premiera (28 września) za niewykonywanie poleceń władz okupacyjnych oraz popieranie byłych nazistów<sup>29</sup>. Na czele nowo powołanego rządu krajowego (3 X 1945 r.) stanął przywódca bawarskiej SPD – Wilhelm Högner. Rządowi temu przekazano władzę ustawodawczą i wykonawczą, z zastrzeżeniem nadrzędności zarządu wojskowego. Premier powołał także Doradcą Komisję Krajową, która miała spełniać rolę parlamentu wstępnego i wspierać rząd w jego działalności ustawodawczej<sup>30</sup>.

Dalszym etapem rozwoju politycznego Bawarii były wybory do ciał przedstawicielskich. W styczniu 1946 r. odbyły się wybory gminne, a w końcu kwietnia – wybory powiatowe. Natomiast 30 VI 1946 r. odbyły się, podobnie jak w Hesji i Wirtembergii-Badenii, na polecenie zarządu wojskowego wybory do Krajowego Zgromadzenia Konstytucyjnego, w którym na ogólną liczbę 180 miejsc CSU uzyskała 109 mandatów, SPD – 51, KPD – 9, WAV (*Wirtschaftliche Aufbauvereini-gung*) – 8 oraz FDP – 3 mandaty<sup>31</sup>. Zadaniem Zgromadzenia Konstytucyjnego było opracowanie projektu konstytucji Bawarii. Zarząd wojskowy ustalił również, że powinno odbyć się referendum w sprawie przyjęcia konstytucji połączone z wyborami do pierwszego Landtagu Bawarii. Referendum i wybory odbyły się, podobnie jak w Hesji, 1 XII 1946 r. Przyjęta w referendum konstytucja została ogłoszona w dniu następnym i weszła w życie 2 XII 1946 r.

Wybrany Landtag Bawarii składał się ze 180 posłów, w tym: CSU – 104, SPD – 54, WAV – 13, i FDP – 9 mandatów<sup>32</sup>. Komunistyczna Partia Niemiec nie uzyskała żadnego mandatu ponieważ nie osiągnęła w żadnym z okręgów wyborczych wymaganych co najmniej 10% głosów<sup>33</sup>.

Konstytucja Bawarii z 2 XII 1946 r. jest drugą najstarszą konstytucją krajową (po konstytucji Hesji z 1 XII 1946 r.), obowiązującą do dziś z niewielkimi zmianami. Konstytucja ta, w porównaniu do innych konstytucji krajowych, wykazuje pewne cechy specyficzne. Obok ustawodawstwa parlamentarnego przewidziane jest również ustawodawstwo ludowe w postaci inicjatywy ludowej i referendum. Również Landtag może zostać rozwiązany w wyniku referendum.

Najbardziej specyficzną cechą konstytucji Bawarii jest to, że w odróżnieniu od innych krajów, przewidziana jest obok Landtagu druga izba ustawodawcza w postaci Senatu, który jest reprezentacją krajowych korporacji socjalnych, gospodarczych, kulturalnych i in. Senat składa się z 60 członków wybieranych przez właściwe korporacje prawa publicznego lub prywatnego w liczbie ustalonej w konstytucji<sup>34</sup>. Senat został upoważniony do wnoszenia wniosków i projek-

<sup>29</sup> J. Sułek, *Geneza...*, s. 156.

<sup>30</sup> H. Trossmann, *Der Deutsche Bundestag*, Darmstadt – Bad Homburg 1971, s. 10–11.

<sup>31</sup> H. Kaack, *Geschichte und Struktur...*, s. 182.

<sup>32</sup> Tamże, s. 184.

<sup>33</sup> E. Osmańczyk, *Niemcy 1945–1950*, Warszawa 1951, s. 66.

<sup>34</sup> Art. 35 konstytucji Bawarii stanowi, że w skład Senatu wchodzi po 11 przedstawicieli gospodarki rolnej i leśnej oraz związków zawodowych, po 6 przedstawicieli gmin i związków gmin, po 5 przedstawicieli przemysłu i handlu, rzemiosła, spółdzielni, wspólnot religijnych oraz organizacji dobroczynnych, 4 przedstawicieli

tów ustaw do Landtagu w sposób bezpośredni lub poprzez rząd krajowy. Poza tym Senat powołany jest w celu przedstawiania opinii wobec projektów ustaw wnoszonych przez rząd; Senat opracowuje opinię na prośbę rządu, a w przypadku ważniejszych spraw rząd powinien zasięgnąć opinii Senatu. Dotyczy to ustaw o budżecie kraju, o zmianie konstytucji oraz każdej innej ustawy, która powinna być przedłożona do rozstrzygnięcia narodowi w drodze referendum (art. 40). Trzecim uprawnieniem Senatu jest prawo wnoszenia sprzeciwu wobec ustaw uchwalonych przez Landtag. Wszystkie ustawy uchwalone przez Landtag są przedkładane Senatowi, który może w ciągu miesiąca wnieść umotywowany sprzeciw. W przypadku uznania ustawy przez Landtag za pilną, termin ten ulega skróceniu do jednego tygodnia. O wniesionych sprzeciwach decyduje Landtag zwykłą większością głosów (art. 41 konstytucji).

### C. Wirtembergia-Badenia

Trzecim krajem utworzonym na podstawie proklamacji nr 2 amerykańskiego gubernatora wojskowego z 19 IX 1945 r. była Wirtembergia-Badenia. W odróżnieniu od dwóch poprzednich krajów, utworzenie Wirtembergii-Badenii spotkało się z negatywnym przyjęciem ze strony niemieckiej. Do czasu wydzielenia czwartej, francuskiej strefy okupacyjnej, terytorium obydwu historycznych krajów niemieckich: Badenii i Wirtembergii w całości znajdowało się w granicach strefy amerykańskiej, natomiast w wyniku wydzielenia strefy francuskiej doszło do sztucznego podzielenia tych krajów na dwie części: południowe części Badenii i Wirtembergii znalazły się w strefie francuskiej, natomiast części północne pozostały w strefie amerykańskiej. Główną linią podziału była autostrada Karlsruhe – Stuttgart – Ulm. Poza tym w skład nowego kraju Wirtembergia – Badenia weszła heska enklawa Bad Wimpfen.

Początkowo podjęły działalność oddzielne administracje niemieckie w północnej Wirtembergii i w północnej Badenii<sup>35</sup>. Pomimo połączenia obydwu części w jeden kraj (co ostatecznie nastąpiło 29 X 1945 r.), zostały jednak zachowane pewne cechy odrębności w budowie administracji. Natychmiast po zakończeniu działań wojennych, jeszcze przed wydzieleniem strefy francuskiej, władze amerykańskie powołały do życia w Karlsruhe i Stuttgarcie, w stolicach byłych krajów historycznych Badenii i Wirtembergii, pierwsze organy administracji niemieckiej szczebla krajowego. Również po dokonaniu podziału obydwu krajów na części północne i południowe, władze amerykańskie chciały utrzymać administracyjną odrębność, pomimo że zamierzały połączyć obydwie części w jeden kraj. Na podstawie tymczasowego krajowego statutu administracyjnego, wydanego przez władze amerykańskie 20 XII 1945 r., a więc już po utworzeniu kraju Wirtembergia-Badenia, nadal zostało utrzymane zróżnicowanie w budowie władz

---

wolnych zawodów oraz 3 przedstawicieli szkół wyższych i akademii.

<sup>35</sup> H. Wagner, *Die territoriale...*, s. 30.

administracyjnych. Rząd krajowy sprawował zwierzchnictwo nad całą administracją niemiecką w Wirtembergii-Badenii, jednakże bezpośrednią administrację wykonywał tylko nad wirtemberską częścią kraju, podczas gdy część badeńska podlegała bezpośrednio administracji okręgowej, na czele której stał wicepremier rządu krajowego<sup>36</sup>. Dopiero konstytucja kraju Wirtembergia-Badenia z 28 XI 1946 r. wprowadziła podział kraju na dwa okręgi: Wirtembergię i Badenię, zrównując ich pozycję i likwidując różnice w podziale administracyjnym.

Pierwszy rząd krajowy Wirtembergii-Badenii został powołany przez władze amerykańskie natychmiast po utworzeniu kraju, to jest 19 IX 1945 r. Na jego czele stanął Reinhold Maier (Deutsche Volkspartei – DVP). Był to rząd koalicyjny, w skład którego wchodziłi przedstawiciele czterech partii politycznych: DVP, CDU, SPD i KPD. W grudniu 1945 r. został powołany tzw. parlament wstępny (*Vorparlament*), który miał służyć pomocą rządowi w wykonywaniu władzy ustawodawczej. Natomiast 10 I 1946 r. rząd wydał ustawę o tymczasowym przedstawicielstwie narodowym. Składało się ono ze 124 posłów powoływanych przez premiera. Organ ten był nadal jedynie organem opiniodawczym wobec projektów ustaw wydawanych przez rząd oraz wobec projektów budżetu<sup>37</sup>.

Podobnie jak w Hesji i Bawarii, w styczniu 1946 r. odbyły się na terytorium Wirtembergii-Badenii wybory gminne, a w kwietniu – wybory powiatowe, co stworzyło możliwość demokratycznej przebudowy administracji lokalnej i stworzenia instytucji samorządowych.

W czerwcu 1946 r., na polecenie władz okupacyjnych, odbyły się wybory do Krajowego Zgromadzenia Konstytucyjnego, składającego się ze 100 posłów. CDU uzyskała 41 mandatów, SPD – 32, DVP (późniejsza FDP) – 17 i KPD – 10 mandatów<sup>38</sup>. Zgromadzenie Konstytucyjne opracowało projekt konstytucji, który został zatwierdzony przez władze okupacyjne, a następnie poddany pod referendum w dniu 24 XI 1946 r. Konstytucja ta weszła w życie 28 XI 1946 r. Wraz z referendum w sprawie przyjęcia konstytucji odbyły się wybory do pierwszego Landtagu Wirtembergii-Badenii, w wyniku których CDU zdobyła 39 mandatów, SPD – 32, DVP – 19 oraz KPD – 10 mandatów<sup>39</sup>. Od tej pory powoływanie premiera należało do kompetencji Landtagu, który na stanowisko to powołał ponownie Reinholda Maiera. Utworzony przez niego rząd był nadal rządem koalicyjnym, w skład którego weszli przedstawiciele wszystkich partii reprezentowanych w Landtagu.

Utworzenie kraju Wirtembergia-Badenia jest przykładem arbitralnej decyzji władz okupacyjnych, która nie uwzględniała interesów i stanowiska niemieckiego. Decyzja ta spotkała się z nieprzychylnym przyjęciem ze strony Niemców. Dlatego też rząd krajowy Wirtembergii-Badenii wielokrotnie występował do władz amerykańskich z postulatem przywrócenia dawnego kształtu obydwu

<sup>36</sup> F. Klein, *Neues Deutsches Verfassungsrecht*, Frankfurt 1949, s. 122.

<sup>37</sup> H. Trossmann, *Der Deutsche Bundestag*, s. 11.

<sup>38</sup> H. Kaack, *Geschichte und Struktur...*, s. 183.

<sup>39</sup> Tamże, s. 184.

podzielonych krajów. Postulaty te nie odniosły w latach 40. żadnego rezultatu. Dopiero po utworzeniu Republiki Federalnej Niemiec zaistniały warunki do zjednoczenia podzielonych na dwie części krajów. W 1951 r. doszło do skutku połączenie trzech dotychczasowych oddzielnych krajów: Wirtembergii-Badenii ze strefy amerykańskiej oraz Badenii Południowej i Wirtembergii-Hohenzollern ze strefy francuskiej w jeden kraj związkowy pod nazwą Badenia-Wirtembergia. Zlikwidowano w ten sposób sztuczne rozdzielanie historycznie ukształtowanych jednostek państwowych. W wyniku decyzji z 1951 r. nie utworzono jednak dwu odrębnych od siebie krajów: Badenii i Wirtembergii, połączono natomiast ich części południowe z północnymi i stworzono jeden duży kraj w południowo-zachodniej części Niemiec – Badenię-Wirtembergię<sup>40</sup>.

#### D. Brema

W wyniku działań wojennych miasto Brema zostało zajęte pod koniec kwietnia 1945 r. przez wojska brytyjskie. Również po dokonaniu podziału Niemiec na strefy, Brema znalazła się w obrębie strefy brytyjskiej. Jednakże na podstawie wcześniejszych porozumień brytyjsko-amerykańskich<sup>41</sup> miasto Brema wraz z kilkoma przyległymi powiatami zostało w połowie maja 1945 r. wyłączone jako enklawa ze strefy brytyjskiej i weszło w skład strefy amerykańskiej ze względu na odcięcie tej strefy od dostępu do morza. Brema miała być portem zaopatrzeniowym dla wojsk amerykańskich. Następnie 10 XII 1945 r., na mocy kolejnego porozumienia brytyjsko-amerykańskiego, Brema weszła ponownie w skład strefy brytyjskiej z zastrzeżeniem praw eksterytorialnych w mieście i porcie dla wojsk amerykańskich. W dniu 31 XII 1946 r. został utworzony przez władze brytyjskie kraj Brema po włączeniu do niego powiatu Wesermünde, należącego dotychczas do Dolnej Saksonii<sup>42</sup>. Sytuacja ta uległa wkrótce następnej zmianie – w styczniu 1947 r., w wyniku nowego porozumienia brytyjsko-amerykańskiego, Brema wraz z okolicą i powiatem Wesermünde<sup>43</sup> została powtórnie włączona do strefy amerykańskiej na prawach samodzielnego kraju. Utworzenie kraju Brema przez władze amerykańskie nastąpiło na podstawie proklamacji nr 3 gubernatora wojskowego USA z 21 I 1947 r. Przy tworzeniu tego kraju władze okupacyjne świadomie nawiązywały do tradycji historycznych wolnego miasta hanzeatyckiego Brema. Był to najmniejszy kraj niemiecki utworzony po II wojnie światowej, podobnie jak to było w okresie Republiki Weimarskiej.

W związku ze skomplikowanymi losami, jakie przechodziła Brema w przedmiocie jej przynależności strefowej, tworzenie administracji i rozwój konstytu-

<sup>40</sup> Szerzej na temat połączenia trzech krajów, zob. M. Domagała, *Koncepcja nowego podziału na kraje w Ustawie Zasadniczej RFN z 1949 r. i jej historyczno-polityczne uwarunkowania*, [w:] Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica, zeszyt 43, 1989, s. 41–42.

<sup>41</sup> Konferencja w Quebec z udziałem prezydenta Roosevelta i premiera Churchilla (11–23 VIII 1943 r.).

<sup>42</sup> H. Trossmann, *Der Deutsche Bundestag*, s. 12.

<sup>43</sup> Od 7 II 1947 r. zmieniono nazwę na Bremerhaven.

cyjny tego kraju przebiegał odmiennie w porównaniu do innych krajów strefy amerykańskiej. Jeszcze w kwietniu 1945 r. została przywrócona przez Brytyjczyków na terenie miasta Bremy i okolic administracja niemiecka. Najpierw mianowano burmistrza miasta, a w czerwcu 1945 r., po włączeniu do strefy amerykańskiej, został mianowany rząd krajowy – Senat, którego nazwa miała nawiązywać do tradycji historycznych Bremy. Pierwszy parlament miejski – Zgromadzenie Obywatelskie (*Bürgerschaft*) zostało mianowane przez brytyjskie władze okupacyjne na początku kwietnia 1946 r., po ponownym włączeniu Bremy do strefy brytyjskiej. Zgromadzenie to opracowało tymczasową konstytucję, która jednak nie weszła w życie<sup>44</sup>. 13 X 1946 r. odbyły się pierwsze wybory do Zgromadzenia Obywatelskiego połączone z wyborami komunalnymi. Wybrano 100-osobowe Zgromadzenie, które miało pełnić funkcje konstytuancy, o następującym składzie politycznym: SPD – 65 mandatów, CDU – 15, BDV (*Bremer Demokratische Volkspartei*) – 12 oraz KPD i FDP po 4 mandaty<sup>45</sup>.

Prace nad uchwaleniem konstytucji Bremy wydłużyły się znacznie, ponieważ Zgromadzenie Obywatelskie musiało dwukrotnie uchwalać konstytucję krajową. Brytyjczycy nie zdążyli zatwierdzić projektu opracowanego pod ich nadzorem, chociaż projekt ten stał się faktyczną podstawą działalności rządu krajowego. Po ponownym przyłączeniu Bremy w styczniu 1947 r. do strefy amerykańskiej, Zgromadzenie Konstytucyjne musiało dokonać odpowiednich zmian w konstytucji, mających na celu uwzględnienie żądań władz amerykańskich. Doprowadziło to do opracowania aż czterech konkurencyjnych projektów konstytucji pochodzących od Senatu: SPD, CDU i KPD. Powstały również znaczne rozbieżności pomiędzy stroną niemiecką a władzami amerykańskimi<sup>46</sup>.

Konstytucja Bremy została ostatecznie uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne w dniu 15 IX 1947 r., a następnie zatwierdzona przez władze okupacyjne i przyjęta w drodze referendum ludowego 12 X 1947 r. Konstytucja ta weszła w życie 21 X 1947 r. tj. w dniu następnym po jej ogłoszeniu w *Dzienniku Ustaw* (art. 155) i obowiązuje do dziś z niewielkimi zmianami. Oficjalna nazwa kraju ustalona w konstytucji brzmi: Wolne Hanzeatyckie Miasto Brema (*Freie Hansestadt Bremen*).

Jednocześnie z referendum w sprawie przyjęcia konstytucji odbyły się wybory do Landtagu Bremy (*Bürgerschaft*), w wyniku których wybrano 100-osobowy parlament z następującym podziałem mandatów: SPD – 46, CDU – 24, BDV – 15, KPD – 10, DP (*Deutsche Partei*) – 3 oraz FDP – 2 mandaty<sup>47</sup>. Nowo wybrany parlament powołał na stanowisko premiera krajowego -Prezydenta Senatu Wilhelma Keisena (SPD), który pełnił tę funkcję już od stycznia 1947 r. Utworzony przez niego Senat był rządem koalicyjnym i składał się z przedstawicieli SPD oraz BDV.

<sup>44</sup> H. Trossmann, *Der Deutsche Bundestag*, s. 12.

<sup>45</sup> E. Osmańczyk, *Niemcy 1945–1950*, s. 67.

<sup>46</sup> J. Sulek, *Geneza...*, s. 161–162, przypis 24.

<sup>47</sup> H. Kaack, *Geschichte und Struktur...*, s. 187.

## 2. Strefa brytyjska

Rozwój administracji niemieckiej i podziału terytorialnego w strefie brytyjskiej przebiegał odmiennie w porównaniu do strefy amerykańskiej. Złożyło się na to wiele przyczyn, a przede wszystkim specyficzny kierunek brytyjskiej polityki okupacyjnej, która różniła się w istotny sposób zarówno od polityki francuskiej, jak i amerykańskiej, zwłaszcza w latach 1945–1947. Poza tym istotne znaczenie miały także odmiennie warunki i specyficzna sytuacja terytorialna w Niemczech północnych<sup>48</sup>. Strefa ta składała się z bardzo różnorodnych historycznych form terytorialnych, które dopiero najczęściej w 1946 r. były włączane do większych obszarowo jednostek, jakimi były nowo tworzone kraje.

Zgodnie z tradycyjnymi założeniami politycznymi wobec Europy, Wielka Brytania dążyła do utrzymania zasady „równowagi sił”. Dlatego też początkowo polityka brytyjska zmierzała do stworzenia silnego państwa niemieckiego, które mogłoby przeciwstawić się w przyszłości Francji, jako czołowemu mocarstwu europejskiemu oraz Związkowi Radzieckiemu.

„Angielski program organizacji tej strefy wyszedł w zasadzie z założeń konstytucji weimarskiej, w wyniku czego kompetencje krajowe zostały ukształtowane na wzór konstytucji weimarskiej, a wszystkie kompetencje Rzeszy przejęte zostały przez angielski zarząd wojskowy”<sup>49</sup>. Miało to służyć zbudowaniu w przyszłych Niemczech silnej władzy centralnej. Rząd brytyjski był przeciwny przyznawaniu szerokich uprawnień krajom niemieckim, chociaż oficjalnie opowiadał się za ustrojem Niemiec opartym na zasadzie federalizmu, natomiast rzeczywistym celem, do którego zmierzano były centralizm i unitaryzm<sup>50</sup>. Brytyjczycy dążyli początkowo do stworzenia w swojej strefie takiej struktury administracyjnej, która w przyszłości mogłaby być przejęta i podporządkowana jednej, centralnej władzy ogólnoniemieckiej. Stosowano więc na wyższych szczeblach administracyjnych (prowincja, kraj) rozwiązania prowizoryczne, które w przyszłości powinny być zastąpione regulacją ogólnoniemiecką. W odróżnieniu od tego, na szczeblach lokalnych władze brytyjskie od samego początku zmierzały do stworzenia trwałych rozwiązań. Podobnie jak Amerykanie i Francuzi, Brytyjczycy rozpoczęli proces budowania podstaw administracji niemieckiej od najniższych szczebli: gmin, powiatów i miast, przenosząc własne wzorce samorządu komunalnego.

Centralistyczna koncepcja ustroju przyszłych Niemiec była powodem początkowego zwlekania przez władze brytyjskie z utworzeniem na nowo krajów niemieckich, jako dużych jednostek terytorialnych. Na obszarze strefy brytyjskiej istniała bardzo skomplikowana struktura podziału terytorialnego. Brytyjczycy przejęli i utrzymali przez ponad rok 10 samodzielnych jednostek administracyj-

<sup>48</sup> J. Sułek, *Geneza...*, s. 179.

<sup>49</sup> A. Klafkowski, *Administracyjne przygotowanie koncepcji Trizonii we wstępnym okresie okupacyjnym*, [w:] „Przegląd Zachodni” 1952, nr 3–4, s. 715.

<sup>50</sup> A. Dorendorf, *Der Zonenbeirat der britisch besetzten Zone*, Göttingen 1953, s. 23 oraz I. Girndt, *Zentralismus in der britischen Zone*, Bonn 1971, s. 16.



nych; były to 4 małe dotychczasowe kraje: Brunswik, Schaumburg-Lippe, Detmold-Lippe i Oldenburg, 4 prowincje pruskie: Hannover, Północna Nadrenia, Westfalia i Szlezwik-Holsztyn oraz dwa miasta hanzeatyckie: Hamburg i Brema.

Wszystkie wymienione jednostki zostały utrzymane w niezmienionym kształcie pomimo wielu propozycji zmian wysuwanych ze strony niemieckiej. Reorganizacja strefy brytyjskiej na szczeblu krajów rozpoczęła się z rocznym opóźnieniem w porównaniu do strefy amerykańskiej. Następowła ona powoli i etapami. W wyniku dokonanej reorganizacji zostały utworzone cztery kraje: Północna Nadrenia-Westfalia, Dolna Saksonia, Szlezwik-Holsztyn i Hamburg. Zlikwidowano więc wiele historycznych jednostek terytorialnych, a w ich miejsce utworzono kilka dużych i zwartych krajów, które w niezmienionym kształcie weszły później w skład Republiki Federalnej Niemiec jako jej kraje związkowe. Tego rodzaju zmiany dokonane przez władze brytyjskie świadczą o odejściu od początkowych założeń polityki okupacyjnej i przyjęciu amerykańskiej koncepcji federalizacji Niemiec.

#### A. Północna Nadrenia-Westfalia

Terytorium kraju Północna Nadrenia-Westfalia zostało zajęte na przełomie marca i kwietnia 1945 r. przez wojska amerykańskie, jednak na podstawie uzgodnień alianckich w sprawie podziału Niemiec na strefy, obszar ten przeszedł pod zarząd brytyjski. Początkowo były to dwie samodzielne prowincje byłego kraju Prusy: Nadrenia (jej północna część) oraz Westfalia, które do 1946 r. pozostawały odrębnymi jednostkami administracyjnymi. Władze okupacyjne mianowały wkrótce po kapitulacji Rzeszy szefów niemieckiej administracji w obydwu prowincjach – nadprezydentów (*Oberpräsident*). W styczniu 1946 r. władze brytyjskie dokonały połączenia obydwu prowincji w jeden duży kraj Północna Nadrenia-Westfalia, do którego rok później dołączono samodzielny dotąd kraj Detmold-Lippe<sup>51</sup>. W związku ze zmianami terytorialnymi, dokonano również reorganizacji struktury niemieckich władz administracyjnych: 24 VII 1946 r. zarząd wojskowy mianował pierwszy rząd krajowy Północnej Nadrenii-Westfalii składający się z premiera i 10 ministrów. Premierem krajowym został mianowany Rudolf Amelunxen (najpierw bezpartyjny, później członek partii Zentrum).

Następnym etapem tworzenia niemieckich organów krajowych było utworzenie przez zarząd wojskowy Landtagu w dniu 29 VIII 1946 r. Landtag składał się z 200 deputowanych mianowanych przez zarząd wojskowy: 100 z Nadrenii oraz 100 z Westfalii. We wrześniu 1946 r. odbyły się wybory gminne i powiatowe, natomiast pierwsze wybory na szczeblu krajowym zostały przeprowadzone 20 IV 1947 r., w wyniku których powołano Landtag składający się z 216 posłów. Wybory przeprowadzono na podstawie ordynacji wyborczej uchwalonej przez

<sup>51</sup> H. Wagner, *Die territoriale...*, s. 30 oraz *Die Parlamentarische Rat 1948–1949, Akten und Protokolle*, t. 1, Boppard am Rhein 1975, s. LVIII.

dotychczasowy parlament, zawierającej elementy systemu proporcjonalnego i większościowego. Poza tym wprowadzono również klauzulę zaporową 5%. Skład polityczny pierwszego Landtagu był następujący: CDU – 92 mandaty, SPD – 64, KPD – 28, Zentrum – 20, i FDP – 12 mandatów<sup>52</sup>.

Nowo wybrany Landtag dokonał zmiany rządu krajowego. Na czele powołanego w dniu 18 VI 1947 r. rządu stanął Karl Arnold /CDU/, dotychczasowy wice-premier w rządzie Amelunxena. Był to rząd koalicyjny składający się z przedstawicieli czterech partii: CDU, SPD, KPD i Zentrum<sup>53</sup>.

Prace nad uchwaleniem konstytucji krajowej trwały stosunkowo długo w porównaniu z innymi krajami. Pierwszy projekt konstytucji został zgłoszony przez rząd krajowy w 1947 r. Projekt ten nie został jednak uchwalony przez Landtag. Dopiero następny projekt, przedłożony w 1949 r., uzyskał akceptację Landtagu 6 VI 1950 r., a więc już po powstaniu Republiki Federalnej Niemiec. Zgodnie z art. 90 konstytucji, ostateczne zatwierdzenie tego aktu należało do narodu w drodze referendum. Wraz z referendum zostały przeprowadzone wybory do nowego Landtagu. Uchwalona w ten sposób 18 VI 1950 r. konstytucja Północnej Nadrenii-Westfalii obowiązuje z niewielkimi zmianami do chwili obecnej.

## B. Dolna Saksonia

Na obszarze utworzonego w 1946 r. kraju Dolna Saksonia zostały dokonane przez władze okupacyjne najdalej idące zmiany terytorialne w porównaniu z innymi częściami Niemiec. Brytyjski zarząd wojskowy po przejęciu władzy na tym obszarze potwierdził dalsze istnienie dotychczasowych samodzielnych krajów: Oldenburg, Brunzwik i Schaumburg-Lippe oraz byłej pruskiej prowincji Hannover. Niemcy już w 1945 r. wystąpili z koncepcją utworzenia jednego, dużego kraju w północnych Niemczech pod nazwą Dolna Saksonia, którego centralnym ośrodkiem i stolicą miałyby być Hannover<sup>54</sup>. Propozycje te spotkały się z przychylnym przyjęciem ze strony władz brytyjskich i na podstawie rozporządzenia nr 55 gubernatora wojskowego z 1 XI 1946 r. nastąpiło zespolenie kilku samodzielnych do tej pory jednostek terytorialnych w jeden kraj – Land Niedersachsen. Pierwszym premierem kraju został mianowany przez władze brytyjskie Hinrich Kopf (SPD). Mianowany został również parlament krajowy, który uchwalił 11 II 1947 r. ustawę o tymczasowym ustroju władz krajowych Dolnej Saksonii<sup>55</sup>, która obowiązywała do czasu uchwalenia pełnej konstytucji.

Kolejnym etapem rozwoju władz krajowych było uchwalenie przez parlament tymczasowy 14 IV 1947 r. ustawy o Landtagu Dolnej Saksonii I kadencji<sup>56</sup>. Na jej podstawie odbyły się 20 IV 1947 r. pierwsze wybory na szczeblu krajowym.

<sup>52</sup> H. Kaack, *Geschichte und Struktur...*, s. 185.

<sup>53</sup> E. Osmańczyk, *Niemcy 1945–1950*, s. 72.

<sup>54</sup> J. Sułek, *Geneza...*, s. 185.

<sup>55</sup> *Niedersächsische Gesetz – und Verordnungsblatt 1947*, s. 1.

<sup>56</sup> Tamże, s. 55.

Wybrano 149 posłów: SPD – 65, CDU – 30, NLP – 27 (*Niedersächsische Landespartei*, która w 1949 r. zmieniła nazwę na *Deutsche Partei – DP*), FDP – 13, KPD – 8 oraz Zentrum – 6<sup>57</sup>. Nowy Landtag na stanowisko premiera krajowego powołał również Hinricha Kopfa, który utworzył rząd koalicyjny, w skład którego weszli przedstawiciele wszystkich partii reprezentowanych w Landtagu.

Stan tymczasowości w ustroju władz krajowych Dolnej Saksonii utrzymywał się stosunkowo długo, bo aż do 1951 r., chociaż uchwalona 13 IV 1951 r. konstytucja została określona również jako „tymczasowa” (*Vorläufige Niedersächsische Verfassung*)<sup>58</sup>. „Tymczasowy” charakter konstytucji z 1951 r. polega na tym, że utraciła ona moc obowiązującą po upływie roku od dnia kiedy naród niemiecki jako całość uchwali swoją konstytucję (art. 61 ust. 2). Konstytucja ta obowiązuje więc do dnia dzisiejszego.

### C. Szlezwik-Holsztyn

Kraj Szlezwik-Holsztyn został utworzony na podstawie rozporządzenia nr 46 brytyjskiego gubernatora wojskowego z 23 VIII 1946 r. w granicach byłej prowincji pruskiej o tej samej nazwie. Do czasu utworzenia kraju istniały na tym obszarze powołane przez Brytyjczyków prowincjonalne organy niemieckie. Powołanie pierwszych organów na niższych szczeblach zarządzania nastąpiło już w 1945 r., natomiast pierwszy ogólnoprowincjonalny parlament podjął swoją działalność dopiero 26 II 1946 r. Landtag ten dokonał wyboru pierwszego quasi-rządu prowincjonalnego, a mianowicie powołano 7 komisji głównych, które przejęły zadania ministerstw<sup>59</sup>. 12 VI tego roku Landtag uchwalił tymczasową konstytucję, która jednak z powodu braku akceptacji ze strony władz brytyjskich nie weszła w życie.

Po utworzeniu kraju Szlezwik-Holsztyn brytyjski zarząd wojskowy powołał rząd krajowy składający się z przewodniczących istniejących już siedmiu komisji głównych. Na jego czele stanął Theodor Steltzer (CDU). Pierwsze wybory powszechne do Landtagu odbyły się 20 IV 1947 r. W skład Landtagu weszli przedstawiciele jedynie trzech partii politycznych: SPD – 43 mandaty, CDU – 21 oraz SSV (*Südschleswigscher Wählerverband*) – 6 mandatów<sup>60</sup>. Powołany przez Landtag na stanowisko premiera krajowego Herman Lüdemann utworzył rząd składający się wyłącznie z członków SPD.

Pierwsza konstytucja krajowa została uchwalona znacznie później, bo dopiero po powstaniu RFN. Dla podkreślenia jej tymczasowego charakteru nosi ona nazwę Statutu krajowego (*Landessatzung für Schleswig-Holstein*)<sup>61</sup>. Konstytucja ta, uchwalona 13 XII 1949 r., utraciła swoją moc obowiązującą z dniem przeprowadze-

<sup>57</sup> H. Kaack, *Geschichte und Struktur...*, s. 185.

<sup>58</sup> *Niedersächsische Gesetz – und Verordnungsblatt 1951*, s. 100.

<sup>59</sup> H. Trossmann, *Der Deutsche Bundestag*, s. 12.

<sup>60</sup> H. Kaack, *Geschichte und Struktur...*, s. 186.

<sup>61</sup> *Gesetz – und Verordnungsblatt 1950*, s. 3.

nia nowego podziału na kraje terytorium Niemiec<sup>62</sup>, a więc obowiązuje do dnia dzisiejszego w brzmieniu z 15 III 1962 r.<sup>63</sup>

#### D. Hamburg

Czwartym krajem utworzonym na obszarze strefy brytyjskiej jest Hamburg. Nadanie miastu Hamburg statusu samodzielnego kraju było świadomym nawiązaniem do bogatych tradycji państwowości tego miasta i jego rozwoju konstytucyjnego. Hamburg otrzymał prawa samodzielnego miasta bezpośrednio podległego Rzeszy już w 1510 r. na mocy decyzji Reichstagu. Po likwidacji Rzeszy w 1806 r. Hamburg uzyskał pełną suwerenność i był wolnym miastem hanzeatyckim. Poprzez włączenie do Związku Północno-Niemieckiego w 1867 r. Hamburg utracił częściowo swoją niezależność. Od 1871 r. Hamburg był członkiem cesarskiej Rzeszy Niemieckiej, a jako wolne miasto był samodzielnym krajem, jednakże o republikańskiej formie rządów. Po 1945 r. Hamburg utrzymał swój dotychczasowy stan terytorialny.

Po przejęciu przez brytyjski zarząd wojskowy najwyższej władzy w mieście został utrzymany początkowo dotychczasowy system administracji niemieckiej. Dotychczasowy burmistrz Hamburga, Rudolf Petersen, objął ponownie stanowisko 15 V 1945 r. na polecenie władz brytyjskich<sup>64</sup>.

Formalne utworzenie kraju Hamburg przez brytyjskie władze okupacyjne nastąpiło 1 I 1946 r. Nieco później zarząd wojskowy mianował Zgromadzenie Obywatelskie jako parlament miejski (*Bürgerschaft*). Najważniejszym zadaniem Zgromadzenia było opracowanie i uchwalenie konstytucji krajowej, która została uchwalona jako konstytucja tymczasowa w dniu 15 V 1946 r.<sup>65</sup> Pierwsze wybory do parlamentu miejskiego odbyły się wraz z wyborami komunalnymi 1 X 1946 r. Zostało wybrane 100-osobowe Zgromadzenie Obywatelskie jako parlament I kadencji. Skład polityczny Zgromadzenia był następujący: SPD – 83 posłów, CDU – 16, FDP – 7 oraz KPD – 4 posłów<sup>66</sup>. Miesiąc później został powołany przez Zgromadzenie rząd krajowy, tradycyjnie nazywany Senatem, z Maxem Brauerem (SPD) na czele. Był to rząd koalicyjny, składający się z przedstawicieli trzech partii: SPD, FDP i KPD.

Uchwalona w 1946 r. tymczasowa konstytucja miasta Hamburg została uchylona dopiero po utworzeniu RFN. Nowa konstytucja z 6 VI 1952 r. utrzymała tradycyjną nazwę kraju – Wolne i Hanzeatyckie Miasto Hamburg (*Freie und Hansestadt Hamburg*).

<sup>62</sup> M. Domagała, *Koncepcja nowego podziału...*, s. 25 i n.

<sup>63</sup> *Gesetz – und Verordnungsblatt 1962*, s. 123.

<sup>64</sup> J. Sułek, *Geneza...*, s. 187.

<sup>65</sup> *Hamburgisches Gesetz – und Verordnungsblatt 1946*, s. 51.

<sup>66</sup> H. Kaack, *Geschichte und Struktur...*, s. 183.

### 3. Strefa francuska

Wyodrębnienie czwartej, francuskiej strefy okupacyjnej spowodowało konieczność przeprowadzenia nowego podziału na strefy na obszarze Niemiec południowo-zachodnich. Nastąpiło to już w czasie trwania konferencji poczdamskiej na podstawie nowego porozumienia o podziale Niemiec i Berlina. Wydzielenie strefy francuskiej nastąpiło przede wszystkim ze strefy amerykańskiej i częściowo ze strefy brytyjskiej. Spowodowało to m.in. sztuczne rozdzielenie na dwie części takich historycznych krajów niemieckich, jak Badenia i Wirtembergia, poprzez przekazanie do strefy francuskiej ich południowych części. Jednostki terytorialne wchodzące w skład tej strefy stanowiły pod względem struktury politycznej, administracyjnej i gospodarczej bardzo zróżnicowany konglomerat. Była to mozaika wielu małych i szczątkowych jednostek terytorialnych, wyodrębnionych w sposób sztuczny z większych całości, z którymi były dotychczas powiązane, a które weszły w skład strefy amerykańskiej i brytyjskiej. Strefa francuska, po jej wydzieleniu, składała się z ośmiu różnych jednostek terytorialnych, będących częściami dawnych prowincji lub krajów niemieckich: południowe części byłych krajów Badenii i Wirtembergii, Saara, byłe prowincje pruskie – Nassau i Hesja Nadreńska, bawarski Palatynat, pruski okręg regencyjny Hohenzollern-Sigmaringen oraz bawarski powiat Lindau. Poza tym strefa francuska była rozdzielona na dwie części kilkukilometrowym korytarzem należącym do strefy amerykańskiej. Wszystko to spowodowało, że strefa francuska od samego początku pozbawiona była jednolitości historycznej, politycznej i gospodarczej<sup>67</sup>.

Polityka francuska prowadzona w stosunku do okupowanego obszaru, jak i wobec Niemiec jako całości, była odzwierciedleniem tradycyjnego stosunku Francji do problemu bezpieczeństwa w Europie. Francuska polityka okupacyjna i stosunek Francji wobec problemu niemieckiego różniły się w sposób istotny w porównaniu do USA i W. Brytanii. Głównym celem Francji było uniemożliwienie odrodzenia się silnego państwa niemieckiego, które mogłoby zagrozić bezpieczeństwu Francji, jak również pokojowi w Europie. Według koncepcji francuskiej, najskuteczniejszą gwarancją w tym zakresie byłoby maksymalne rozbitcie terytorialne Niemiec, osłabienie gospodarcze, nadanie nowemu państwu niemieckiemu konfederacyjnej struktury wewnętrznej, a więc popieranie wszelkich dążeń o charakterze separatystycznym czy konfederacyjnym. Polityka francuska w pierwszym okresie (w latach 1945–1947) zmierzała wyraźnie w kierunku konfederacyjnym, w odróżnieniu od federalistycznej koncepcji amerykańskiej i centralistycznej koncepcji brytyjskiej<sup>68</sup>.

Podstawę programu francuskiego stanowiło założenie, że terytorium okupowanego państwa niemieckiego należy traktować w ten sposób, że każda strefa jest odrębnym państwem, natomiast wszystkie cztery strefy łącznie stanowią

<sup>67</sup> F. Klein, *Neues Deutsches Verfassungsrecht*, s. 126; J. Sułek, *Geneza...*, s. 209.

<sup>68</sup> F. Klein, *Neues Deutsches...*, s. 127; A. Klafkowski, *Administracyjne przygotowanie...*, s. 716–717.

konfederację, której jedynym organem jest Sojusznicza Rada Kontroli. Gubernatorzy wojskowi, stojący na czele swoich stref, są szefami niezależnych państw i ponoszą odpowiedzialność jedynie przed własnym rządem, który ich mianował<sup>69</sup>. To konfederacyjne nastawienie rządu francuskiego uległo wkrótce zmianie; na konferencji ministrów spraw zagranicznych w Moskwie 2 IV 1947 r. przedstawiciel Francji zgłosił projekt federalizacji przyszłego państwa niemieckiego, jako podstawę ustroju wewnętrznego<sup>70</sup>.

Początkowe, konfederacyjne nastawienie polityki francuskiej uwidoczniło się także w zakresie zmian terytorialnych i pozycji krajów niemieckich. Po przejściu władzy najwyższej, francuski zarząd wojskowy wprowadził podział całej strefy na pięć samodzielnych okręgów administracyjnych nieposiadających statusu krajów: 1) Wirtembergia-Hohenzollern utworzona z południowej części byłego kraju Wirtembergia, pruskiego okręgu regencyjnego Hohenzollern-Sigmaringen oraz bawarskiego powiatu Lindau; 2) Południowa Badenia stanowiąca południową część byłego kraju Badenia; 3) Hesja-Palatynat utworzona z Hesji Nadreńskiej i bawarskiego Palatynatu; 4) Nadrenia-Hesja-Nassau utworzona z części Nadrenii i pruskiej prowincji Hesja-Nassau; 5) Saara<sup>71</sup>.

Dalszy rozwój terytorialny strefy francuskiej i tworzenie niemieckiego aparatu administracyjnego odbywało się pod wpływem przemian dokonywanych w dwu pozostałych strefach zachodnich oraz żądań wysuwanych ze strony niemieckiej. W 1946 r. francuskie władze okupacyjne przystąpiły do reorganizacji swojej strefy. Ostatecznie zostały utworzone trzy kraje niemieckie: Nadrenia-Palatynat, Południowa Badenia, Wirtembergia-Hohenzollern oraz Saara posiadająca status szczególnie kraju autonomicznego połączonego z Francją.

#### A. Nadrenia – Palatynat

Obszar późniejszego kraju Nadrenia-Palatynat został zajęty w trakcie działań wojennych przez wojska amerykańskie; jedynie południowe części Palatynatu zajęły wojska francuskie. Od maja do lipca 1945 r. obszar ten znajdował się w granicach amerykańskiej strefy okupacyjnej, gdzie władze wojskowe już w maju utworzyły organ administracji niemieckiej z siedzibą w Neustadt, tzw. Nadprezydium rządowe Saary i Środkowej Nadrenii (*Oberregierungspräsidium Mittelrhein-Saar*). Dopiero na podstawie nowych porozumień alianckich ta część Niemiec została włączona do strefy francuskiej. Francuzi po przejściu władzy najwyższej rozwiązali istniejący już organ niemiecki w postaci Nadprezydium rządowego. Dokonano również podziału tego obszaru na trzy mniejsze jednostki terytorialne, a mianowicie: Hesję-Palatynat, Nadrenię-Hesję-Nassau oraz Saarę. Dwie pierwsze stały się później podstawą dla utworzenia nowego kraju Nadrenia-Palatynat. Początkowo jednak francuski zarząd wojskowy mianował zarów-

<sup>69</sup> M. Virally, *L'Administration internationale de l'Allemagne*, 1948, s. 153–154.

<sup>70</sup> A. Klafkowski, *Administracyjne przygotowanie...*, s. 717.

<sup>71</sup> H. Wagner, *Die territoriale...*, s. 30.

no w Hesji-Palatynacie, jak i w Nadrenii-Hesji-Nassau rządy prowincjonalne pod nazwą Nadprezydium (*Oberpräsidium Hessen-Pfalz* oraz *Oberpräsidium Rheinland-Hessen-Nassau*).

Utworzenie jednego kraju niemieckiego nad środkowym Renem nastąpiło na podstawie rozporządzenia nr 57 gubernatora wojskowego z 30 VIII 1946 r. W skład nowego kraju Nadrenia-Palatynat weszły części terytoriów, które przed 1945 r. należały do różnych krajów i prowincji niemieckich o bardzo zróżnicowanych tradycjach historycznych: bawarski Palatynat, pruska prowincja nadreńska, część pruskiego okręgu regencyjnego Hesja-Nassau, lewobrzeżna część byłego wolnego państwa heskiego oraz okręgi regencyjne Koblencji, Trewiru i Moguncji<sup>72</sup>. Tak więc Nadrenia-Palatynat stanowiła zlepek zróżnicowanych jednostek terytorialnych.

Na podstawie rozporządzenia nr 67 francuskiego gubernatora wojskowego z 8X 1946 r. miało nastąpić powołanie Doradczego Zgromadzenia Krajowego. Zostało ono wybrane w sposób pośredni przez zgromadzenia powiatowe i gminne spośród swego grona. W grudniu 1947 r. został mianowany rząd krajowy. Zadaniem Zgromadzenia Krajowego było opiniowanie spraw, którymi zajmował się rząd krajowy. Głównym zadaniem Zgromadzenia było jednak opracowanie projektu konstytucji w porozumieniu z rządem krajowym, który następnie powinien zostać poddany pod referendum w celu ostatecznego uchwalenia. Konstytucja Nadrenii-Palatynatu została uchwalona przez Zgromadzenie Krajowe 25 IV 1947 r. i przyjęta w referendum 18 V 1947 r.<sup>73</sup> Konstytucja ta obowiązuje do dziś. Równocześnie z referendum w sprawie przyjęcia konstytucji przeprowadzone zostały wybory do Landtagu. Wybrano 101 posłów, w tym 48 członków CDU, 34 – SPD, 11 – FDP, oraz 8 z KPD<sup>74</sup>.

## B. Południowa Badenia

W wyniku działań wojennych terytorium Badenii zostało zajęte w kwietniu 1945 r. przez wojska francuskie i amerykańskie. Zgodnie z porozumieniem alianckim, historyczny kraj Badenia został podzielony na dwie części: północna pozostała w strefie amerykańskiej, natomiast część południowa weszła w skład strefy francuskiej, z której Francuzi stworzyli początkowo samodzielny okręg administracyjny, a później odrębny kraj niemiecki.

Francuskie władze okupacyjne na obszarze południowej Badenii utworzyły już 8 VI 1945 r. pierwsze niemieckie organy administracyjne z siedzibą we Freiburgu<sup>75</sup>. Pod względem formalnym nie był to rząd krajowy, lecz jedynie tzw. Rada Dyrektorów Ministerialnych (*Rat der Ministerialdirektoren*), złożona

<sup>72</sup> B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, *Kommentar zum Grundgesetz...*, s. 101–102 oraz *Handbuch des Bundesrates*, 1983, s. 239; H. Trossmann, *Der Deutsche Bundestag*, s. 14.

<sup>73</sup> *Verordnungsblatt* 1947, s. 209.

<sup>74</sup> H. Kaack, *Geschichte und Struktur...*, s. 186.

<sup>75</sup> H. Trossmann, *Der Deutsche Bundestag*, s. 14.

z kierowników urzędów resortowych. Następnie Rada Dyrektorów została przekształcona w prowizoryczną administrację krajową, jednak nie została określona jako rząd krajowy. Nastąpiło to dopiero po uznaniu południowej Badenii za jednostkę terytorialną na prawach kraju. Francja uznała południową Badenię za kraj w sposób pośredni na podstawie rozporządzenia gubernatora wojskowego nr 65 z 8 X 1946 r., które stanowiło o utworzeniu w Południowej Badenii Krajowego Zgromadzenia Doradczego. Zgromadzenie to miało zostać wybrane w sposób pośredni przez zgromadzenia powiatowe i gminne. Tak więc w pierwszej kolejności odbyły się wybory gminne (15 IX 1946 r.), a następnie wybory powiatowe (13 X 1946 r.). Powołanie Zgromadzenie Krajowego nastąpiło 17 XI 1946 r. Na początku grudnia tego samego roku władze francuskie mianowały prowizoryczny rząd krajowy pod nazwą Sekretariat Stanu (Staatssekretariat), na czele którego stanął Leo Wohleb (CDU).

Zadaniem Krajowego Zgromadzenia Doradczego było, podobnie jak w innych krajach strefy francuskiej, opiniowanie spraw, którymi zajmował się rząd krajowy, a przede wszystkim opracowanie w porozumieniu z rządem projektu konstytucji krajowej, która następnie powinna zostać zatwierdzona w drodze referendum. Do czasu uchwalenia konstytucji premier został upoważniony przez gubernatora wojskowego do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, z tym jednak, że władze okupacyjne nadal posiadały prawo do stawiania zastrzeżeń i wydawania instrukcji.

Pierwsze powszechne i bezpośrednie wybory do Landtagu Południowej Badenii zostały przeprowadzone wraz z referendum 18 V 1947 r. Wybrano 60 posłów, w tym CDU uzyskała 34 mandaty, SPD – 13, FDP – 9 oraz KPD – 4 mandaty<sup>76</sup>. Nowo wybrany Landtag dokonał wyboru rządu krajowego; premierem został ponownie Leo Wohleb. Utworzony przez niego rząd składał się z przedstawicieli CDU i SPD.

Utworzony przez francuskie władze okupacyjne kraj Południowa Badenia był tworem sztucznym. Decyzja ta nie znalazła uznania ze strony niemieckiej, która występowała z postulatami utworzenia jednego dużego kraju obejmującego całą Badenię. Realizacja tych postulatów nastąpiła dopiero po utworzeniu RFN przez połączenie trzech odrębnych krajów na obszarze Niemiec południowo-zachodnich.

### C. Wirtembergia-Hohenzollern

Utworzenie tego kraju było związane, podobnie jak w przypadku Południowej Badenii, z podziałem byłego kraju Wirtembergia na dwie części i włączeniem jej części południowej do strefy francuskiej. Poza tym w skład nowego kraju wszedł pruski okręg regencyjny Hohenzollern-Sigmaringen, który do tej pory był enklawą na obszarze państwa Wirtembergia oraz bawarski powiat Lindau.

<sup>76</sup> H. Kaack, *Geschichte und Struktur...*, s. 186.



Na terytorium Wirtembergii-Hohenzollern, które początkowo stanowiło okręg administracyjny, władze francuskie utworzyły 17 X 1945 r. pierwszy niemiecki organ administracyjny z siedzibą w Tybindze. Nie był to rząd, lecz Sekretariat Stanu (Staatssekretariat)<sup>77</sup>. Miało to odzwierciedlać prowizoryczność dokonanego podziału Wirtembergii i utworzonych organów niemieckich. Nazwa ta została wprowadzona na wniosek strony niemieckiej i miała oznaczać podporządkowanie Sekretariatu Stanu w Tybindze niemieckiemu rządowi krajowemu w Stuttgarcie działającemu na obszarze kraju Wirtembergia-Badenia w strefie amerykańskiej. Rząd Wirtembergii-Badenii mianował Carlo Schmidą, stojącego na czele Sekretariatu Stanu w Tybindze, radcą stanu w rządzie krajowym w Stuttgarcie. Połączenie dwóch stanowisk w ręku C. Schmidy: kierownika administracji niemieckiej w Wirtembergii-Hohenzollern oraz członka rządu krajowego Wirtembergii-Badenii miało oznaczać jedność państwa Wirtembergii<sup>78</sup>. Ta prowizoryczność sytuacji została formalnie uzewnętrzniona w statucie Sekretariatu Stanu, który mimo wszystko został zatwierdzony przez władze francuskie<sup>79</sup>.

Na podstawie decyzji zarządu wojskowego na obszarze Wirtembergii-Hohenzollern, podobnie jak w pozostałych krajach strefy francuskiej, odbyły się 15 IX 1946 r. pierwsze wybory gminne, a następnie powiatowe, w wyniku których zostały powołane zgromadzenia obywatelskie. Następnym etapem rozwoju niemieckiego aparatu administracyjnego Wirtembergii-Hohenzollern było zarządzenie pośrednich wyborów do Doradczego Zgromadzenia Krajowego na podstawie rozporządzenia nr 66 gubernatora wojskowego z 8 X 1946 r., które uznało także w sposób pośredni status kraju tej części Niemiec. Głównym zadaniem Zgromadzenia było przygotowanie projektu konstytucji krajowej we współpracy z rządem, a następnie poddanie go pod referendum celem ostatecznego uchwalenia. Do czasu wejścia w życie konstytucji, premier krajowy został upoważniony do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Referendum w sprawie przyjęcia konstytucji odbyło się 18 V 1947 r. Wraz z referendum zostały przeprowadzone pierwsze bezpośrednie wybory do Landtagu. Wybrano 60-osobowy parlament krajowy, w składzie którego CDU posiadała 32 mandaty, SPD – 12, DVP (Deutsche Volkspartei) – 11 oraz KPD – 5 mandatów<sup>80</sup>. Nowo wybrany Landtag dokonał, zgodnie z konstytucją, wyboru premiera krajowego – został nim Lorenz Bock (CDU), a po jego śmierci w 1948 r. premierem kraju został Gebhard Müller (również CDU). W skład rządu wchodziłi przedstawiciele trzech partii reprezentowanych w Landtagu: CDU, SPD i DVP.

<sup>77</sup> H. Trossmann, *Der Deutsche Bundestag*, s. 14.

<sup>78</sup> J. Sułek, *Geneza...*, s. 213.

<sup>79</sup> Art. 1 Statutu stanowił: „W czasie niemożności wykonywania władzy państwowej przez rząd krajowy Wirtembergii w Stuttgarcie na terenie okupowanego przez Francuzów obszaru Wirtembergii, Sekretariat Stanu wykonuje tę władzę w zastępstwie rządu krajowego. Kompetencja Sekretariatu Stanu rozciąga się ponadto, w celu uproszczenia administrowania, na obszar kraju Hohenzollern”.

<sup>80</sup> H. Kaack, *Geschichte und Struktur...*, s. 186.

Utworzony w sposób sztuczny, bez zachowania tradycji historycznych, kraj Wirtembergia-Hohenzollern istniał jako samodzielna jednostka administracyjna do 1951 r., kiedy w wyniku połączenia trzech krajów doszło do utworzenia Badenii-Wirtembergii, a tym samym połączenia w jedną całość rozdzielonych na dwie części byłych krajów Badenii i Wirtembergii.

#### D. Saara

W stosunku do kraju Saara (*Saarland*), francuskie władze okupacyjne prowadziły szczególnie kierunek polityki. Celem było oddzielenie pod względem gospodarczym i politycznym obszaru Saary od pozostałych części Niemiec i włączenie go do Francji. Wynikało to z dążenia Francji do maksymalnego osłabienia Niemiec, co miało być gwarancją bezpieczeństwa. Roszczenia francuskie do Saary opierały się na zmiennych losach tego obszaru w przeszłości co do przynależności państwowej. Na obszarze dzisiejszej Saary w przeszłości istniało kilka różnych jednostek terytorialnych. Najważniejsze z nich to hrabstwo Nassau-Saarbrücken, księstwo Palatynat-Zweibrücken i Lotaryngia oraz elektorat Trewiru. Dzisiejszy obszar Saary po raz pierwszy został włączony do Francji w wyniku pokoju w Lunewille w 1801 r. łącznie z całym lewym brzegiem Renu. Dopiero po zakończeniu wojen napoleońskich terytoria te wróciły ponownie do Niemiec. Na podstawie decyzji kongresu wiedeńskiego w 1816 r. włączono znaczną część obszaru Saary do królestwa Prus oraz niewielkie części do królestwa Bawarii, Wielkiego Księstwa Oldenburg oraz księstwa Saksonia-Coburg. Z kolei w wyniku decyzji zawartych w traktacie wersalskim obszar Saary został wyłączony z Rzeszy, jak również wyłączony pod względem administracyjnym z Prus i Bawarii. Saara została na okres 15 lat poddana zarządowi międzynarodowemu, który był sprawowany przez międzynarodową komisję rządową. Traktat wersalski przewidywał, że po 15 latach odbędzie się referendum w sprawie przynależności państwowej Saary. W przeprowadzonym w 1935 r. referendum 91% ludności opowiedziało się za przyłączeniem do Niemiec, w wyniku czego Saara z dniem 1 III 1935 r. powróciła do Rzeszy<sup>81</sup>.

Po II wojnie światowej obszar Saary zajęty przez wojska amerykańskie wchodził początkowo w skład strefy USA. Z chwilą wydzielenia strefy francuskiej Saara została włączona do tej strefy. Szczególna polityka stosowana wobec Saary doprowadziła ponownie do oddzielenia tego kraju od Niemiec. Na podstawie zarządzenia władz francuskich Saara stanowiła początkowo okręg administracyjny, a później uzyskała status kraju połączonego pod względem gospodarczym z Francją.

Początkowo na terytorium Saary została odbudowana jedynie administracja lokalna. Następnym etapem było przekazanie funkcji administracyjnych utworzonemu przez zarząd francuski niemieckiemu Prezydium Zarządzającemu Sa-

<sup>81</sup> *Handbuch des Bundesrates*, 1983, s. 243.

ary. W styczniu 1946 r. mianowano Komisję Doradczą złożoną z przedstawicieli partii politycznych opowiadających się za przyłączeniem Saary do Francji. 15 IX 1946 r. odbyły się wybory gminne, a wkrótce potem na podstawie rozporządzenia nr 68 z 8 X 1946 r. została utworzona Tymczasowa Komisja Administracyjna, która składała się z 7 członków. Komisja ta pełniła faktycznie funkcje rządu krajowego<sup>82</sup>.

Następne decyzje władz francuskich zmierzały do gospodarczego oddzielenia Saary od pozostałych Niemiec. Na podstawie rozporządzenia z 22 XII 1946 r. została stworzona granica celna pomiędzy krajem Saary a resztą Niemiec oraz wyłączono koleje Saary ze związku kolei niemieckich, tworząc samodzielną organizację pod nazwą „Koleje Saary”<sup>83</sup>.

Kolejnym etapem rozwoju politycznego kraju Saara były pierwsze wybory powszechne w dniu 5 X 1947 r., w wyniku których powołano Landtag mający spełniać funkcje konstytuancy. Wybrano 50 deputowanych o następującej przynależności partyjnej: CVP (*Christliche Volkspartei*, będąca odpowiednikiem CDU w pozostałych krajach niemieckich) – 28 mandatów, SPS (*Sozialdemokratische Partei Saar*, będąca odpowiednikiem SPD) – 17 mandatów, *Demokratische Partei Saar* – 3 mandaty oraz *Kommunistische Partei* – 2 mandaty<sup>84</sup>. Na stanowisko premiera został powołany Johannes Hoffmann (CVP), który sprawował ten urząd aż do 1957 r., czyli do ponownego przyłączenia Saary do Niemiec. Głównym zadaniem Landtagu I kadencji było opracowanie i uchwalenie konstytucji krajowej. Prace te zostały zakończone w ciągu miesiąca; konstytucja została ogłoszona i weszła w życie 15 XII 1947 r.<sup>85</sup> Konstytucja ta stanowiła, że kraj Saara jest krajem niezależnym od Niemiec, co oznaczało polityczne oddzielenie Saary od pozostałego terytorium. Na podstawie rozporządzenia nr 144 z 10 I 1948 r. Wysoki Komisarz Republiki Francuskiej dla kraju Saara przejął władzę najwyższą nad tym obszarem. W ten sposób doprowadzono do pełnego zjednoczenia Saary pod względem gospodarczym, celnym i politycznym z Francją. W okresie tworzenia RFN kraj Saara nie wszedł w skład państwa zachodniemieckiego.

Niemcy nie pogodzili się jednak z takim rozwiązaniem problemu przynależności państwowej Saary. W wyniku starań podejmowanych ze strony RFN, jak i postulatów zgłaszanych przez niemiecką ludność Saary, 23 X 1955 r. zostało przeprowadzone referendum na obszarze tego kraju w sprawie dalszej przynależności państwowej. Dało to możliwość wyrażenia woli powrotu Saary do Niemiec. Decyzję taką podjęto przeważającą większością głosów<sup>86</sup>. Na podstawie wyników referendum Bundestag uchwalił ustawę z 23 X 1956 r., która zespoliła

<sup>82</sup> H. Trossmann, *Der Deutsche Bundestag*, s. 14.

<sup>83</sup> Tamże, s. 15.

<sup>84</sup> H. Kaack, *Geschichte und Struktur...*, s. 187.

<sup>85</sup> *Amtsblatt des Saarlandes* 1947, nr 67, s. 1077.

<sup>86</sup> *Handbuch des Bundesrates*, 1983, s. 243–244.

Saarę z Republiką Federalną Niemiec z dniem 1 I 1957 r., nadając temu obszarowi status kraju związkowego.

Zmiana statusu państwowego Saary wymagała również zmiany konstytucji krajowej. Nastąpiło to na podstawie ustawy z 20 XII 1956 r. o zmianie konstytucji Saary. Zmiana polegała na dopasowaniu konstytucji z 15 XII 1947 r. do nowej regulacji i stosunków politycznych oraz zasad zawartych w Ustawie Zasadniczej RFN, a w szczególności do art. 28 Ustawy Zasadniczej. Między innymi art. 60 konstytucji Saary stanowi od tej pory, że Saara jest krajem związkowym RFN. Pomimo formalnego włączenia Saary do obszaru państwowego RFN, istniała nadal unia celna i walutowa tego kraju z Francją, zgodnie z umową pomiędzy Republiką Francuską a Saarą z 27 X 1956 r. Unia ta trwała do 5 VII 1959 r., kiedy Saara została zespolona z RFN także pod względem gospodarczym.

\* \* \*

Dalszy rozwój konstytucyjny krajów doprowadził do utworzenia organów strefowych, najpierw w strefie amerykańskiej, a następnie organów dwustrefowych (strefa amerykańska i brytyjska – tzw. Bizonia), natomiast w 1949 r. została utworzona Republika Federalna Niemiec obejmująca trzy strefy zachodnie. Na obszarze strefy radzieckiej utworzone zostało odrębne państwo – Niemiecka Republika Demokratyczna. Doszło więc w ten sposób do rozbicia jedności państwowej Niemiec. Stan ten przetrwał do 1990 r., kiedy nastąpiło zjednoczenie Niemiec na podstawie decyzji wszystkich czterech państw alianckich oraz obydwu państw niemieckich; terytorium NRD zostało włączone do Republiki Federalnej Niemiec. W nowym zjednoczonym państwie niemieckim obowiązuje nadal Ustawa Zasadnicza RFN z 23 V 1949 r., przy czym dokonano w niej niezbędnych zmian wynikających z faktu zjednoczenia.

**Michał Domagała**

## FORMATION OF GERMAN STATES IN THE WESTERN OCCUPATION ZONES AFTER WORLD WAR II

A state (*Land*) is a traditional territory unit which was present in the history of the territorial division of Germany. The division into states existed from the Middle Ages, which meant that Germany was a federal state, and in some periods it was a confederation. Even after World War II, the division was maintained, but in a completely new shape, which was decided by the Allies. First, the territory of Germany was divided for the occupation purpose into four zones. Berlin was separated from the Soviet zone and divided into four sectors. The main purpose of the Allied Powers was to create a new German state authorities at all levels of government.

The internal development of western occupational zones was conditioned by the political objectives of individual countries, so it proceeded in a differentiated manner demonstrating specific features in each zone. One of the common features of this development was the establishment by all powers, although at different times, the states (lands) as the country's new territorial units. The new division in most cases did not coincide with the borders of the already existing German states. As well as the earlier division into zones, also this time the decision was taken in an arbitrary manner. It was dependent primarily on the interests of the Allies. In western zones, the formation of states was completed in 1947, the earliest in the American zone, as already in 1945. In all three western zones twelve states were established, four states in each zone, including two city-states Bremen and Hamburg.

The division into states established by the Allies has generally remained until today, with the exception of Baden-Württemberg, which was created in 1951 by the merger of the three states of the south-western Germany: Baden-Württemberg (American zone), Württemberg-Hohenzollern and South Baden (French zone). In all these states democratic elections were carried out, both at the municipal and the national level. In all states national constitutions were adopted, which were subsequently approved by referenda.