

VÄSTTYSKLANDS PROBLEM

Parlamentarism och federalism

Befolkningssiffror

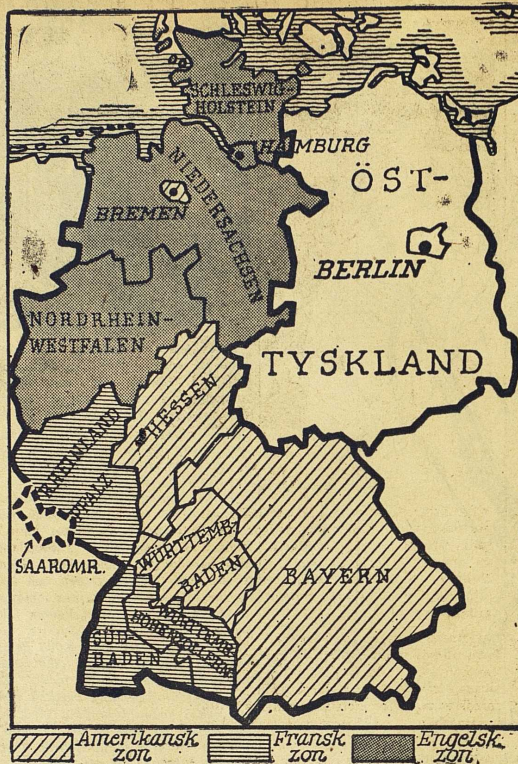
1949 års "författning för förbundsrepubliken Tyskland" är alltigenom av parlamentarisk och demokratisk karaktär. Men vissa drag i denna författning medför att den politiska maktkampen kompliceras på ett sätt som i varje fall i Europa inte har någon motsvarighet.

De centrala organen i det nya statsskicket är förbundskanslern och den med direkta och proportionella val utsedda förbundsdagen. Kanslern väljs av förbundsdagen och utser sedan själv sina ministrar, vilket naturligtvis inte utesluter att valet av kansler i realiteten kommer att innebära val av den regering som den tilltänkte kanslern ställt i utsikt. En egenartad modifikation av det parlamentariska systemet ligger främst däri att regeringen inte kan tvingas att avgå genom ett vanligt misstroendevotum; en demission framtvingas blott om förbundsdagen med en majoritet av sina medlemmar väljer en ny kansler. Med denna regel ville man förebygga den under Weimarrepubliken vanliga företeelsen att en regering störtades av partier som inte var villiga att samverka till bildandet av en annan regering — såsom då nazister och kommunister i förening satte parlamentarismen ur funktion i

enligt tillgängliga uppgifter för Västtyskland 1948, för Berlin och Östtyskland 1946.

Nordrhein-Westfalen	12.781.000
Niedersachsen	6.810.000
Schleswig-Holstein	2.717.000
Hamburg	1.524.000
Brittiska zonen	23.832.000
Bayern	9.149.000
Württemberg-Baden	3.828.000
Hessen	4.244.000
Bremen	529.000
Amerikanska zonen	17.750.000
Rheinland-Pfalz	2.800.000
Württemberg-Hohenzollern	1.156.000
Süd-Baden	1.239.000
Franska zonen	5.195.000
Västtyskland	46.777.000
Saarområdet	1.050.000
Berlin	3.200.000
Östzonen	17.300.000
Tyskland	68.327.000

Preussen år 1932. Men med den nya ordningen följer andra svårigheter; det kan tänkas att en författningenlig regering blir totalt maktlös genom att dess förslag avslås — för att bemästra en sådan möjlighet har regeringen fått en villkorlig uppsägningsrätt gentemot förbundsdagen och tillika ett slags nödförordningsrätt. Den problematik författningen här rymmer



har emellertid ännu inte blivit aktuell; det får ihågkommas att statsskicket inte fungerat fullt ett år.

Övriga statsorgan har begränsad betydelse. Presidentens befogenheter är desamma som en parlamentarisk monark; han har inte de maktmedel som gjorde Hindenburg till en skiljedomare mellan partierna för tjugu år sedan. Förbundsrådet, i vilket varje delstat har tre till fem röster, kan däremot genom sin suspensiva vetorätt i lagstiftningsfrågor försvåra, om än inte hejda statsarbetet. Och partiläget i förbundsrådet kan mycket väl vara ett helt annat än i förbundsdagen.

Därmed är vi inne på problemet om förbund och delstater, det svåraste problemet i det tyska statsskicket. Vissa områden faller helt under förbundets kompetens, t. ex. utrikespolitik, myntväsen, tullar, post, telegraf och järnvägar. Men i flertalet frågor har förbund och delstater ("länder") s. k. konkurrerande kompetens, dvs. delstaterna kan lagstifta i den mån förbundet inte gör det eller dess lagstiftning är ofullständig. Hit hör civil- och strafflagstiftning, socialpolitik och lagstiftning om näringslivet, flyktings- och arbetslöshetsfrågor. Därjämte skall som regel förbundets beslut verkställas genom delstatliga organ. I stor utsträckning har den gränsdragning mellan förbund och delstater som så ivrigt diskuteras vid författningens tillkomst överlätit åt praxis och därmed till fortsatta strider mellan dem som håller på en stark enhet och federalisterna eller partikularisterna med deras krav på stor statlig självstyrelse.

Systemet blir vanskligt genom de stora skillnaderna från partipolitisk synpunkt mellan de olika delstaterna. Denna skillnad är visserligen inte så utpräglad som mellan typiska nord- och sydstaterna i USA eller mellan tysk-katolska och fransk-protestantiska kantonerna i Schweiz. Den innebär likväl att majoritetsställningen och därmed regeringsbildningen är högst skiftande. I Schleswig-Holstein hade socialdemokraterna intill valet för ett par veckor sedan absolut majoritet, och partiet regerade ensamt. I Bayern och Baden sitter där-

emot kristligt-demokratiska regeringar med klar majoritet. I flertalet länder regerar socialdemokrater och CDU tillsammans — så i Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen och Hessen —, stundom jämte liberalerna (FDP) eller centrum. I Hamburg är regeringen bildad av socialdemokrater och liberaler; i Nordrhein-Westfalen anses det sannolikt att den nuvarande koalitionen avlöses av en samverkan mellan kristliga demokrater och liberaler.

De komplikationer som uppstår på grund av detta förvirrade läge är påtagliga. I förbundsrepubliken rasar Adenauer och Schumacher mot varandra, medan deras partivänner i sju av de elva delstaterna kompromissar i regeringen. I förbundsrådet, där varje stats delegation utgör en enhet, måste t. ex. delegaterna från Nordrhein-Westfalen rösta för för-

bundsregeringens förslag om inträde i Europarådet, trots att ett antal medlemmar i delstatens regering enligt socialdemokratins beslut uppträdde mot detta förslag. Det kan när som helst inträffa att majoriteten i förbundsrådet kommer i konflikt med förbundsregeringen, ett förhållande som formellt på intet sätt rubbar regeringens ställning, men i realiteten i hög grad försvagar den. Det är därför förståeligt att partiledarna i förbundsdagen gärna vill ha samma konstellation i delstaterna som i förbundet; Adenauer har notoriskt motarbetat delstatskoalitioner mellan de kristliga demokraterna och socialdemokraterna.

De rent sakliga svårigheterna är lika påtagliga. Tag exempelvis flyktingsfrågan. Det är svårt för en delstat att vidta verkligt effektiva åtgärder i denna fråga; dels blir kostnaderna för de hårdast drabbade länderna oerhörda, dels kan förbättringar väntas medföra ett än större tillöpp av flyktingar. Särskilt Schleswig-Holstein har därför begärt att förbundet skall åta sig saken. Men dessa krav möter motstånd från de länder som hyser relativt få flyktingar och från de federalistiska partierna i förbundet. Dragkampen mellan förbund och länder har hittills resulterat i att flyktingspolitiken i allt väsentligt skötts av länderna och blivit föga effektiv. I skolfrågan, som helt faller under länderna, har federalismens resultat blivit de mest skiftande system — särskilt i fråga om religionsundervisningen — i olika delar av Tyskland.

Svårigheter av denna art är emellertid, säger statsskicket anhängare, ofrånkomliga. Genom traditioner, genom religiösa och sociala särdrag är motsättningarna mellan skilda delar av Västtyskland så stora att en demokratisk ordning måste förenas med federalism, med stor självstyrelse för olika områden. Diktaturen kunde likriktad, demokratin kan det ej; federalismen är ett uttryck för att minoriteterna respekteras. Stundom hävdar man också att federalismen, trots alla svårigheter den medför, framtvingar ett slags utjämning partierna emellan. Striden mellan Adenauers och Schumachers partier i förbundsdagen skulle bli än hårdare om inte dessa partier tvingades till en viss måttfullhet genom samverkan i delstaterna; de religiösa konflikterna skulle kunna bli ödesdigra om de inte utkämpades inom delstaterna och därför

kunde lösas genom drägliga lokala kompromisser.

Härtill kommer att federalismen i vissa fall underlättar samarbetet inom partierna. Alldeles särskilt gäller detta CDU, som med en majoritet katoliker förenar en minoritet protestanter och som ekonomiskt-socialt omfattar såväl utpräglat konservativa som klart radikala riktningar. Denna organisation, som snarare är en koalition av partier än ett parti, vore knappast tänkbar utan ett federalistiskt system. Den till CDU anslutna majoritetsriktningen i Bayern (de kristligt-sociala) är markerat konservativ och närmast arvtagaren till det gamla, till höger om centern stående bayerska folkpartiet, och dess ledare, ministerpresident Ehard, framstår som inkarnationen av gammaltysk traditionalism, medan CDU i Nordrhein-Westfalen, med fackföreningsmannen Arnold som ledare, står socialdemokraterna nära i ekonomiska och sociala frågor. Detta förbund mellan bayerska bönder och Ruhrarbetare blir möjligt genom federalismen — likaväl som förbundet mellan industriarbetarna i New York och farmarna i Georgia inom det demokratiska partiet i USA. På detta sätt kan federalismen från skilda utgångspunkter betraktas både som en källa till splittring och en förutsättning för samarbete.

Av de större partierna verkar endast socialdemokratin systematiskt för en utvidgning av förbundets kompetens. Detta är väl förståeligt: de statliga ingripanden, den centrala planering som partiet kräver kan knappast komma till stånd annat än genom förbundets organ; delstatliga aktioner blir verkningslösa och kommer följaktligen att utebli. Federalismen kan därför — liksom de flesta former av minoritetskydd — kännetecknas som en konservativ garanti. Men det kan diskuteras om ej denna garanti är oundgänglig. Skulle inte en socialistisk politik i ett centraliserat Tyskland spränga den statliga enheten över huvud?

HERBERT TINGSTEN

(Föregående artiklar i serien var införda 16, 19, 21, 23 och 29 juli.)