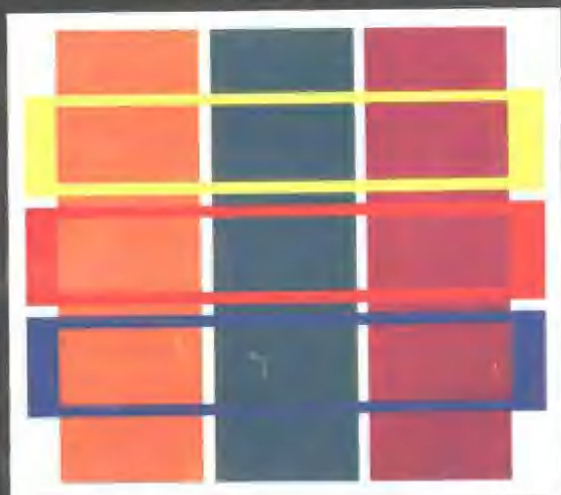


德国的法制

立法——行政——司法



联邦——州——地区

Legislative
Exekutive
Rechtsprechung

Bund
Länder
Kommunen

1. 6
56

德意志联邦共和国大使馆

德国的法制

立法——行政——司法

Deutschland:

Legislative-Exekutive-Rechtsprechung

克劳斯·弗里德里希·阿恩特

(Klaus Friedrich Arnt)

沃尔夫冈·海德(Wolfgang Heyde) [著]

格布哈德·齐勒尔(Gebhard Ziller)

德意志联邦共和国大使馆

目 录

一般基础	(1)
基本法	(3)
国家建制	(7)
民主	(9)
社会法制国家	(13)
联邦国家	(17)
基本权利	(26)
政治意愿的形成	(30)
联邦总统	(35)
立法权	(37)
立法权的分配	(39)
联邦的立法权	(44)
联邦议院	(44)
联邦参议院	(62)
联邦立法程序概况	(72)
各州的立法机构	(74)
行政权	(83)
行政管理权的分工	(85)
联邦行政机构	(87)

州级行政机构	(91)
地方行政	(99)
行政管理机构概况	(103)
公共事业	(105)
 司法	 (107)
宪法的法律基础	(109)
执法的依据	(111)
司法机构	(114)
司法管辖权	(119)
联邦和各州的宪法法院	(129)
法院组织机构概况	(134)
 附录 1	 (136)
德意志联邦共和国是欧洲的一部分	(136)
附录 2	(139)
有关宪法最重要修改部分的文本	(139)

一般基础

德意志联邦共和国

本书阐述联邦德国的法制和政治制度。国家的任务是建立合理的秩序,保护公民并保证公民自由美好的生活条件。为此目的设立了大中院校,建设了铁路和公路,发放养老金、失业救济及社会补助,设立警察局、行政机关、法庭和联邦国防军,投资科研和住房建设以及做许许多多其他的事情。也正是为了同样的目的,个人和地方要缴纳捐税,这一切都属于国家的任务。而基础则是宪法即基本法、各州的法律以及根据宪法颁布的各项法令。

全部国家权力来自人民 这是民主的准则。来自人民的国家权力,一方面由人民通过参加选举联邦、州和地区的人民代表机构行使之,另一方面则通过有立法权、行政权和司法权的特别机构行使之。

联邦德国的国家建制可分为三个“支柱”和三个“级别”,
三个“支柱”为:

- 立法
- 行政
- 司法

三个“级别”分别是:

- 联邦
- 州
- 地区

基 本 法

1945年5月8日第二次世界大战结束,纳粹主义的暴力统治灭亡。当时的德国没有宪法,国家权力在四个同盟国手中。后来,他们逐步地将公共权力交还给了德国当局。开始是移交乡镇和县一级的权力,然后是州一级的权力。

1948年7月1日,3个西方占领国要求11个西德各州的州长召集一次制宪会议。这就是基本法形成过程的开端。根据这些州长的建议于1948年9月1日举行了一次议会委员会会议。这个委员会由当时11个州的州议会选举出来的65名成员组成。委员会为德意志联邦共和国制订并通过了基本法。这部基本法是由于1949年5月23日颁布和生效的。基本法的结构承继了1919年魏玛共和国制订的后来被纳粹废除的帝国宪法,同时也吸收了1919年至1933年期间该宪法执行过程中的经验。因而,基本法是对历史发展的一个回答。

当时,德国的另一部分处于苏联占领国的控制之下,在社会和国家政治观念方面与西方民主有着根本区别。德国的这一部分在德国统一社会党的影响下走上了独立的道路,成立了德意志民主共和国。

1989年深秋在民主德国发生的和平革命导致了德国统一社会党政权的崩溃,导致了柏林墙的开放,导致了民主德国加入联邦德国并最终于1990年10月3日实现了德国的统一。统一的基础是1990年8月31日达成的统一条约。在统一条约之前的1990年7月1日联邦德国与民主德国建立了货币、经济和社会联盟。

德国统一通过2+4会谈得到了外交上的保证。联邦德国、民

主德国、法国、英国、苏联和美国于1990年9月12日签订的关于“最终解决德国问题的条约”强调了统一德国边界的最终特点，给与了德国内政和外交事务的完整主权。

随着1990年10月3日民主德国加入联邦德国，基本法也在新成立的勃兰登堡州、梅克伦堡-前波莫瑞州、萨克森州、萨克森-安哈特州和图林根州以及柏林东部生效了。基本法成了统一德国的宪法。诚然，在原民主德国地区发生的法制和社会体制的突然变化也带来了巨大的起动困难和矛盾，这种困难还将继续存在。统一条约是德国统一的基础。然而，要实现德国内部真正的统一，消除新旧各州之间的社会政治差距，特别是使民主的社会法制国家成为新五州人们的“安全场所”，还需要继续作出巨大的努力。

统一条约确定柏林为德国的首都。根据1991年6月20日德国联邦议院的决议柏林还将是议会和政府的所在地；不过要实现这一目标还需要不少年。

基本法

- 在第一章里列举了作为直接有效的法律规范的各项基本权利；

- 保证议会民主，根据这种议会民主，政府对自由选举产生的人民代表机构——议会负责；

- 根据权力分配的原则保证自由的社会的法制国家：立法权、行政权和司法权由不同机构行使之；

- 基本法规定了在联邦国家中的联邦与各州之间任务的分配。在联邦国家中，联邦、各州和地方拥有独立的权利；

- 确定联邦共和国的国家建制和联邦的宪法机构。联邦宪法机构行使公共权力：联邦总统、联邦议院、联邦参议院、联邦政府以及联邦宪法法院。

基本法是德国公民共同生活，各机构相互合作的法律基础。它

规定国家的任务和机构以及公民符合宪法的社会地位。

基本法开头就提出了直接有效的基本权利。基本权利和基本法第 20 条中提出的关于民主、社会法制国家和联邦国家的原则以及其他宪法决议共同产生有约束力的准则,根据这些准则建立国家机构并由议会多数决定政治问题。基本法第 28 条规定各州有义务根据这些原则建立本州符合宪法的秩序。独立的联邦和各州的法庭判决有争执的问题。

基本法称我们拥有的秩序为拥护自由的民主的基本秩序。这种基本秩序具有以下重要原则:

- 人的尊严不可侵犯作为最高指导原则;
- 民主;
- 社会的法制国家;
- 联邦制国家。

这种基本秩序的存在通过下面两种方式加以保证:

• 立法机构虽然允许以三分之二多数修改基本法,但上述国家的四项重要原则是不能进行任何修改的(基本法第 79 条第 3 款)。这些原则是德意志联邦共和国永久的支柱。

• 基本法创建了一种自由的、勇敢的民主。谁要想推翻爱好自由的基本秩序,谁就将丧失基本权利。对自由的敌人没有宽容(基本法第 9 条第 2 款,第 18 条和第 21 条第 2 款)。

基本法不是完美无缺的,也并不是对所有基本政治问题的最终决断。基本法只是确定了框架,并创建了公共秩序。这种秩序为政治意愿的形成提供了保障,并使不同的政治方案和目标得以实现,以适应技术、经济和社会的不断发展。

合乎宪法要求的基本秩序必须在国家和社会的现实活动中发挥决定性和调整性的作用。其前提是所有公民愿意用宪法约束自己,愿意依法行事并行使公民权利。在民主的法制国家中,公民与宪法认同。如果没有这种认同,基本法的准则就会落空,也谈不上

行使其职能了。

宪法改革

基本法产生几十年以来,得到了公民的普遍赞同并在主要政治力量中经受了考验。正如前总统古斯塔夫·海涅曼所说,基本法是拥护自由的民主的宪法,舍此,别无选择。

统一条约将基本法中有关寻求统一的条款进行了修改。统一条约第5条建议立法机构在两年之内围绕德国统一所提出的问题,对基本法进行修改或补充。为此目的,联邦参议院组成一个宪法委员会,该委员会现已结束了协商阶段。另外,联邦参议院和联邦议院还组成了一个联合宪法委员会。

联合宪法委员会讨论加强联邦机制以及有关修改宪法的一系列问题并制订国家有关规定。经立法机构通过的宪法修正案(基本法第79条第1、2款),必须根据基本法第146条的规定由公民表决。只有这样,经统一条约修改过的基本法第146条才能完成其职能。

拥护自由的民主的基本秩序能在排除一切暴力和独裁统治的情况下,成为法制国家的控制秩序。这一秩序的基础是人民可以按照多数的意愿,自由、平等地实行自决。这种秩序至少拥有下列根本原则:

尊重基本法中具体化了的人权,特别是尊重个人生活自由发展的权利;人民拥有主权;三权分立;政府的责任制;管理的合法性;司法的独立性;多党制原则以及所有党派机会均等地按照宪法组党和行使在野党权利。

摘自联邦宪法法院 1952 年 10 月 23 日

关于禁止社会主义帝国党的判决

国家建制

德意志联邦共和国是个法制国家,实行三权分立制度:国家权力通过拥有立法权、行政权和司法权的专门机构行使之(基本法第20条第2款)。基本法继承了约翰·洛克和孟德斯鸠关于将国家权力三分为立法权、行政权和司法权的古典理论。然而这三种国家权力形式上的区别并不能表明权力分配的实际存在。权力分配不仅仅是权限的划分,更主要的在于国家权力之间的均衡和限制以及权力机构之间的相互监督。这种国家权力的分配不仅体现在横向的三权分立方面。纵向的联邦、各州和地方机构也依照基本法、各州宪法以及联邦和各州法律所规定的管理权限实行权力分配。

今天,权力分配主要是通过以下措施来实现的:

- 根据基本法着重加强了司法权地位;
- 政治党派起着均衡作用。在野党在议会中有地位,而且通过选民决断的帮助有进入政府的机会;
- 在联邦制国家中,各州对联邦的权力起着一种特别有效的平衡作用。

	立法权	行政权	司法权	
联邦	联邦议院 联邦参议院 专有立法权 (基本法第 71、73 条) 竞争立法权 (基本法第 72、74、74a 条) 框架立法权 (基本法第 75 条)	联邦政府 联邦的行政管理 (基本法第 66—87b、87d—89 条)	联邦的法院 (基本法第 93—96 条) 联邦宪法法院 联邦最高法院 联邦法院	联邦
州	州议院 州立法权 竞争立法权 (基本法第 72、74、74a 条)	州政府 州的行政管理 州自身的行政管理 执行联邦法律 ——作为自身的职责 (基本法第 83、84 条) ——受联邦委托 (基本法第 85 条)	州的法院 ^② (比如州法院、劳动法院、高级行政管理法院、县法院、区法院)	州
地方	县议会 ^① 乡镇的行政管理/ 城市规划和会议 乡镇、市议会	县长/县政府办公室主任 县委员会/(大城市的)市长/(大城市的)市政府办公室主任/ 乡(镇)长/市政府		地方

注解:

① 地方人民代表机构不仅执行法律任务,而且为地方进行全部重要的行政管理方面的仲裁。

② 州的法院使用联邦法律和州法律。

民 主

每个国家都会提出这样一个问题——谁是国家权力的拥有者？这就是说，谁最终决定国家的事务。国家权力的拥有者可以是“个人”（专制或是绝对君主制度），也可以是许多人或者是特定的集团（所谓的寡头政治），也可以是所有的人，即人民，这就是民主。基本法对这个问题作出了明确的回答：德意志联邦共和国是一个民主的国家（基本法第 20 条第 1 款），民主是我们宪法秩序的基本原则。民主表明着联邦共和国的国家形式和政治意愿形成的方式。同时，民主又是最重要的国家目标之一。

民主的概念从字面上讲是“人民政权”。这个概念已有二千多年的历史了。从前，“人民政权”只是拥有政治公民权的人的政权；这些人仅仅是居民中的特定集团，比如，地产拥有者、贵族或者大资产阶级。以 1787 年的美国宪法、1789 年的法国革命以及 19 世纪德国自由主义思想为基础，我们在 20 世纪把“人民”一词理解为行使权利的人，即达到选举年龄的所有国家公民。

民主与实行普遍选举权以及平等权有关。所有拥有选举权的公民通过参加选举行使权力并享有平等的权利。直至今今天人们对民主的概念仍然有着种种不同的理解。共产党国家也称自己是民主（人民民主），这些国家的特点是由中央集权组织起来的国家政党实行专制，没有合法的在野党。在具有自由传统的国家中，自由民主政权的形式也有着完全不同的特点。在德意志联邦共和国，民主原则是依靠基本法的具体规定来体现的。基本法与特定的政治和宪法的历史传统有联系。这一传统的标志就是民主与自由和平等的结合、民主与法制国家概念的结合。

人民拥有主权原则

民主政权建立在人民拥有主权这一原则的基础之上。在基本法中是这样阐述的：“一切国家权力来自人民。”（第20条第2款）每项国家法令都必须要以人民的决断为基础，都必须是民主的和合法的。

人民是公民的整体。基本法认为所有国家公民都是平等的。每个公民都拥有自由参与共同事务以及自由参与对国家事务进行决断的平等权利。

代表性民主

所谓直接民主，是指所有的决断，至少是重要的决断都通过人民集体来作出。显然，这种直接民主在现代国家里实际上难以实行。所以议会委员会通过基本法第20条第2款明确规定了代表性民主：“国家权力由人民通过选举和表决以及通过特别立法机构、行政机构和司法机构行使之。”这里提出了两项重要的原则：

第一项原则是：选举联邦、州和地方的人民代表是人民参与行使国家权力的决定性行动（基本法第28条第1款）。这种参与是通过代表即选出的有代表性的人实行的。通过选举人民代表使国家机构行使国家权力的原则合法化并能确保所有国家权力最终都建立在多数人民承认和赞同的基础之上。所以在法制国家里人民拥有主权的原則实际上是通过人民的“代表”、即通过间接民主实现的。但是，并不排除对某些决定也采取直接民主的形式。基本法里就提到“表决”，提到直接的所谓公民表决的民主形式。不过这里所指的只是基本法第29条中有关公民表决、有关举行公民投票的提议以及有关对政治问题进行公民投票等规定；根据基本法第146条进行的公民表决是个例外。然而，在代表性民主的议会制度下采取公民表决性的民主形式时，态度是十分谨慎的。人们没有忘记魏

玛共和国时代的历史经验。这些经验表明,有关公民投票的提议和公民表决常常被滥用了,并不能很好地尊重人民的意愿,也难以合理地进行。另外,公民表决这一作法本身存在一种危险性,在决定政治问题时容易受情绪的影响,容易导致政治社会集团之间的对峙尖锐化。不过,州一级的看法就不同了。许多州的宪法尽管在内容结构上不尽相同,然而都规定了由人民直接参加决断国家政策的形式。例如,举行公民投票的提议、公民投票和公民表决。

基本法第 20 条规定的第 2 项原则是民主必须和法制国家权力分配的基本原则相结合。国家权力分别通过立法权、行政权和司法权的特别机构行使之。

选举

通过选举联邦、州和地方各级的人民代表来决定大政方针。基本法第 38 条规定了德国国会议员选举原则。这种选举是:

- 普遍的:所有公民都参加选举,而不仅仅是具有一定身份的阶级或阶层;

- 直接的:不搞间接选举即由选民选举产生选举人;

- 自由的:绝对不强迫选举特定的候选人或特定的党派;

- 平等的:所有选民拥有平等的选票数目,所有的选票具有平等的意义;

- 秘密的:选民有权向他人保守自己的选举秘密。这些原则也适用于各州和地方的人民代表的选举(基本法第 28 条)。

选举是有规律的每隔一段时间——通常是每四年——举行一次。所以,民主是“有期限的政权”。

多数原则

在民主(制度)下,依据多数原则作出明确的有约束力的决定。这一原则属于自由民主基本秩序的基本组成部分。诚然,只有当所

有选民拥有平等的选举权并且多数人的意愿都能在自由公开的意见形成过程中得到表达时,这一多数原则才是完全合理的。另外少数人应该有机会成为多数。就这方面来说,多数原则的前提是允许多数比例关系发生变化。另外,多数原则也受着限制。比如,某些问题需要特定多数才能解决(如宪法的修改,基本法第 79 条)。在作出有约束力的政治决定时还受到宪法——特别是基本权力和法制国家原则——的限制。

由议会或议会中的多数通过选举产生的政府,其按多数票原则所作出的一切决定都必须加以贯彻。少数若不尊重多数的决定,那么当这一少数变成多数时,也不能指望得到尊重。

宽容

只有当公民对多数和少数都需要遵守的程序规则意见基本一致时,民主才能实现。同时允许不同的生活观、不同的信念和生活方式以及多种意见和利益的存在。没有宽容和尊重,多元化是不可能存在的。所以,宽容属于自由民主的基本特征。无论是少数面对多数的决定还是多数面对少数的意见都需要宽容。少数可以期望其对问题的不同判断和担忧能受到多数的重视。

民主……在所有政治秩序的形成中,对民主的要求最高,同时民主也最易遭受危险。民主是在拥有平等权利的人与人之间自由地相互作用的过程中不断得到发展的。

瓜尔迪尼