



Wybór sędziów FTK wyzwaniem dla koalicji rządzącej w Niemczech

Magdalena Balczyk, Justyna Schulz

W dniu 10 lipca 2025 r. w Bundestagu miało odbyć się głosowanie nad wyborem trzech nowych sędziów do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako FTK): proponowanym przez CDU prof. G. Spinnerem oraz kandydatkami SPD prof. Frauke Brosius-Gersdorf oraz prof. Ann Karen Kaufhold. W ostatnim jednak momencie doszło do przesilenia w Bundestagu i to wcale nie za sprawą AfD czy Die Linke, ale ze względu na brak konsensusu w samej koalicji rządzącej CDU/CSU i SPD. Spór o wybór sędziów FTK jest nie tylko dowodem na trudności w funkcjonowaniu koalicji, ale jednocześnie jest efektem przemian ustrojowych i politycznych w RFN w ciągu ostatnich 10 lat, które powoli zmieniają polityczną dynamikę funkcjonowania RFN.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY NA STRAŻY PAŃSTWA PRAWA

Federalny Trybunał Konstytucyjny ma szczególne miejsce zarówno w ustroju RFN, jak i jej historii najnowszej. Był elementem budowania niemieckiego patriotyzmu konstytucyjnego od 1949 r. (niem. Verfassungspatriotismus), który stanowił swoisty mit założycielski republiki zachodniemieckiej. Sędziowie FTK z jednej strony aktywnie walczyli o pozycję Trybunału w systemie konstytucyjnych organów RFN, w szczególności o uniezależnienie się organizacyjne i finansowe od Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości, z drugiej strony kolejnymi orzeczeniami współkształtowali zarówno politykę wewnętrzną, jak i zewnętrzną RFN, często pełniąc funkcję

przysłowiowego jęczyczka u wagi. Choćby ostatnio FTK nie zablokował głosowania przez Bundestag poprzedniej kadencji w sprawie zniesienia tzw. hamulca zadłużenia, co pozwoliło na wygenerowanie środków na programy zbrojeniowe i inwestycyjne o łącznej wysokości prawie biliona euro. Dzięki instytucji skargi konstytucyjnej, której przedmiotem, w przeciwieństwie do polskich rozwiązań ustrojowych, mogą być także orzeczenia niemieckich organów publicznych, FTK rozwinął doktrynę poszanowania praw podstawowych, umacniając jednocześnie swoją pozycję wśród obywateli RFN.

O ile FTK wydawał i wydaje orzeczenia istotne dla niemieckiej polityki, czasami wręcz ograniczając, czy zastępując

Redakcja:

Małgorzata Bukiel
Karol Janoś (red. naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Prezentowane w tekstach tezy
wyrażają jedynie opinie
autorek i autorów.

Instytut Zachodni
im. Z. Wojciechowskiego

ul. Mostowa 27A
61-854 Poznań

tel. (+48) 61 85 27 691

izpozpl@iz.poznan.pl

www.iz.poznan.pl

ISSN: 2450-5080

niemieckiego suwerena, to sami sędziowie FTK, wybierani na podstawie ponadpartyjnego konsensu w Bundestagu i Bundesracie, nie byli częścią niemieckiej sceny politycznej. Jednak w ciągu ostatnich 10 lat doszło do istotnych zmian zarówno prawnych, jak i przemian na niemieckiej scenie politycznej. Najpierw w 2015 r. wprowadzono wybór sędziów FTK przez plenum Bundestagu, który do tej pory był zastępowanym w tym zakresie przez kilkunastoosobową komisję parlamentarną ds. wyboru sędziów. Model komisji ułatwiał niewątpliwie zawierania ponadpartyjnych kompromisów w zakresie obsady najwyższych urzędów, w tym federalnych sądów najwyższych i FTK.

Zaangażowanie w proces wyboru wszystkich posłów do Bundestagu wzmocniło legitymację demokratyczną sędziów, którzy przecież wydają orzeczenia mające nieraz realny wpływ na funkcjonowanie całego państwa. W niemieckiej doktrynie prawnej podkreśla się w odniesieniu do każdego organu władzy publicznej, także sędziów, konieczność istnienia tzw. łańcucha legitymacji demokratycznej, który prowadzi w tym ostatnim przypadku od suwerena do sali rozpraw, na której wydaje się orzeczenia „W imieniu Narodu”. Jeśli chodzi o sędziów sądów powszechnych, owa legitymacja uzyskiwana jest raczej nietypowo z punktu widzenia zasady demokracji czy suwerenności narodu – za pośrednictwem decyzji o wyborze sędziego wydawanej przez ministra sprawiedliwości (postanowienie FTK z 4 maja 1998 r., sygn. akt

2 BvR 2555/96), a w niektórych krajach związkowych wspólnie z krajową komisją ds. wyboru sędziów. W przypadku sędziów FTK od 2015 r. legitymacja demokratyczna jest pełniejsza. Wyboru 8 sędziów FTK dokonuje Bundesrat większością dwóch trzecich głosów członków Bundesratu, Bundestag wybiera również 8 sędziów większością dwóch trzecich oddanych głosów, które stanowią co najmniej większość głosów członków Bundestagu.

Wobec umacniania się w ostatnich latach partii określanych jako skrajne (Die Linke, BSW, AfD) i co za tym idzie ryzyka braku większości kwalifikowanej, koniecznej do wyboru sędziów FTK, czy też ewentualnego blokowania procesu wyboru, CDU/CSU, FDP, Zieloni i SPD, pod hasłem zwiększania odporności państwa prawa (niem. Resilienz des Rechtsstaates), dokonały nowelizacji art. 98 Ustawy Zasadniczej RFN oraz ustawy o FTK. Miało to miejsce już po rozpadzie koalicji rządzącej SPD, FDP i Zielonych w grudniu 2024 r.

PARTYJNY KLINCZ PRZY WYBORZE SĘDZIÓW DO FTK

Obecnie realizowane są kolejne etapy procedury „awaryjnej” przewidzianej przez znowelizowaną UZ RFN i ustawę o FTK. Od listopada 2024 r. Bundestag nie zdołał bowiem wybrać następcy sędziego FTK J. Christa, który już w 2024 r. osiągnął wiek 68 lat, co stanowi granicę sprawowania urzędu sędziego FTK. W lutym 2025 r. FTK odstąpił od przedstawienia swoich kandydatów na urząd sędziego FTK, by umożliwić wybór sędziego Bundestagowi nowej kadencji.

Przez 3 kolejne miesiące nowo wybrany Bundestag nie był w stanie tego uczynić i zgodnie z przepisami FTK, po upływie kolejnych trzech miesięcy, pod koniec maja wskazał swoich kandydatów na następcę J. Christa. Uchwała taka jest jednak dla Bundestagu niewiążąca. W lipcu Bundestag podjął próbę wyboru tym razem aż trzech nowych sędziów FTK, gdyż prócz następcy sędziego FTK J. Christa w tym roku z urzędu ma ustąpić jeszcze dwoje sędziów. W myśl niezapisanego nigdzie, ale utrwalonego zwyczaju prawo do nominowania 1 kandydata ma w tym rozdaniu CDU, a 2 kandydatów SPD – ogólnie nominacje odbywały się do tej pory w układzie 3 CDU/CSU, 3 SPD, 1 FDP i 1 Zieloni. CDU/CSU przejęły z listy propozycji przedstawionych w maju 2025 r. przez FTK kandydaturę sędziego Federalnego Sądu Pracy prof. G. Spinnera, natomiast SPD zaproponowała dwie kandydatki: prof. Frauke Brosius-Gersdorf oraz prof. Ann Karin Kaufhold.

Kandydatury zostały wcześniej zaakceptowane przez przewodniczących frakcji CDU/CSU (Jensa Spahna) oraz SPD (Matthiasa Mierscha). Zgodnie z Ustawą Zasadniczą RFN prawo do przedstawienia kandydatur ma jednak wyłącznie komisja Bundestagu ds. wyboru sędziów, gdzie zdobyły one 8 z 12 głosów. Wydawało się, że podstawowym problemem będzie uzyskanie wsparcia Die Linke, gdyż CDU/CSU i SPD, nawet łącznie z Zielonymi, należącymi obecnie do opozycji, nie dysponują konstytucyjną większością kwalifikowaną. Na krótko przed rozpoczęciem

głosowania punkt ten został jednak zdjęty z porządku obrad. Powodem były obawy, że jedna z kandydatek – Frauke Brosius-Gersdorf, zgłoszona przez SPD, ze względu na swoje zdecydowane poglądy polityczne nie uzyska poparcia części posłów CDU. 7 sierpnia prof. Brosius-Gersdorf wycofała swoją kandydaturę. Uzasadniła to m.in. tym, że nie chce zagrażać powołaniu na sędziów dwojga pozostałych kandydatów. Wbrew oczekiwaniom kierownictwa SPD i CDU rezygnacja nie zażegnała konfliktu. Wręcz przeciwnie, w kręgach liberalno-lewicowych uznano to za kapitulację wobec prawicowych środowisk. Ze strony SPD pojawiły się żądania rezygnacji Jensa Spahna z funkcji przewodniczącego frakcji CDU/CSU.

POLITYCZNE WYMIARY SPORU

Wśród posłów CDU kontrowersje budziły liberalne poglądy F. Brosius-Gersdorf, zwłaszcza w kwestii aborcji. Krytycznie oceniano jej zdecydowane poparcie dla obowiązkowych szczepień w czasie pandemii. Oficjalnie jako przyczynę wycofania kandydatury podano zarzuty o plagiat w pracy doktorskiej. Koalicja rządowa, obawiając się porażki, zdecydowała się przełożyć głosowanie na wrzesień, po przerwie wakacyjnej. Ten brak porozumienia w kwestii kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego był pierwszym tego rodzaju przypadkiem w historii powojennego niemieckiego parlamentaryzmu. Wydarzenie to wywołało polityczne napięcia w rządzącej koalicji oraz falę krytyki ze strony opozycji, która określiła sytuację mianem „złego dnia dla demokracji”.

Paradoksalnie, impas ten jest efektem demokratyzacji procedury wyboru

sędziów do Trybunału Konstytucyjnego. Do czasu reformy w 2015 r. proces ten był ograniczony do dwunastoosobowej komisji ds. wyboru sędziów Bundestagu, co pozwalało utrzymywać przekonanie, że wybór sędziów wyłączony jest z politycznego procesu. Przeniesienie wyboru na plenum Bundestagu sprawiło, że wybór stał się przedmiotem ogólnoniemieckiej debaty, która ma dalekosiężne konsekwencje zarówno dla społeczeństwa niemieckiego, jak i dla funkcjonowania systemu politycznego oraz jego konstytucyjnych organów.

Po pierwsze, uświadomiła społeczeństwu polityczny charakter wyboru sędziów. Dla większości obywateli procedury wyboru nie były znane. Panowało jednak powszechne przekonanie, że wyłącznym kryterium są kompetencje i fachowość kandydatów. Nie zdawano sobie sprawy, że nominacje były efektem politycznego kompromisu pomiędzy partiami, z zachowaniem ustalonych proporcji partyjnych. Bundestag mianuje 8 z 16 sędziów, z których 3 wysuwały CDU/CSU, 3 SPD i po jednym Zieloni oraz FDP. Ten brak wiedzy był szczególnie widoczny w trakcie debaty dotyczącej reformy sądownictwa w Polsce, gdzie niemieccy partnerzy zakładali, iż w ich systemie partie polityczne nie mają wpływu na obsadę sądów konstytucyjnych. Zdziwienie obywateli dobrze oddaje jeden z komentarzy: „Nie do wiary, że ciało legislacyjne decyduje o składzie najwyższego organu władzy sądowniczej i z tego powodu nastąpił kryzys we władzy egzekucyjnej”.

Po drugie, zaszła zmiana w postrzeganiu Trybunału Konstytucyjnego. Dotychczas Trybunał był postrzegany jako

instytucja apolityczna. Obowiązywało założenie, że fachowość i wiedza prawnicza sędziów przeważają nad ich poglądami politycznymi, a proporcje partyjne nie stanowią przedmiotu debaty. Polityka „kończyła się na progu Trybunału”. Obecnie coraz częściej mówi się o „amerykanizacji” Trybunału, czyli o tym, że polityczne poglądy sędziów są istotne i mogą wpłynąć na proces stanowienia prawa. Jest to zmiana jakościowa. W Niemczech dozwolona jest nie tylko przynależność sędziów do partii, ale także ich aktywność polityczna, np. startowanie w wyborach krajowych i federalnych czy sprawowanie władzy wykonawczej, co przewiduje *expressis verbis* § 36 federalnej ustawy o sędziach (niem. Deutsches Richter-gesetz, DRiG). Natomiast zgodnie z § 39 niemieckiej ustawy o sędziach, który jest zatytułowany „Poszanowanie niezawisłości”, sędzia w ramach i poza sprawowaniem swojego urzędu, także podejmując działalność polityczną, musi się tak zachowywać, by nie narużyć zaufania do swojej niezawisłości.

W przypadku F. Brosius-Gersdorf to fundamentalne założenie w odniesieniu do sądów w Niemczech zostało zakwestionowane w toczącej się debacie. Jej przeciwnicy zakładają bowiem, że będzie ona realizowała polityczną i ideologiczną agendę. Punktem spornym stała się osoba i głoszone przez nią poglądy polityczne, a nie jej fachowe kompetencje prawnicze.

Po trzecie, ten spór ujawnił głębsze rysy w politycznym centrum Niemiec. Paradoksalnie reforma procedury wyboru sędziów FTK została przeprowadzona w grudniu 2024 r. pod hasłem „Odporności FTK” w celu ochrony Trybunału przed wpływami skrajnych partii, takich

jak AfD czy Die Linke, zarówno poprzez blokowanie wyboru sędziów, jak i próbę nominowania własnych kandydatów. Tymczasem to właśnie brak porozumienia między głównymi partiami establishmentowymi – SPD i CDU/CSU – doprowadził do osłabienia, zdaniem niektórych komentatorów, autorytetu FTK, który obok samej Ustawy Zasadniczej RFN wraz z zasadą państwa prawnego i prawami podstawowymi uchodził za swoistą niemiecką markę ustrojową. Podziały ideologiczne między lewicowym skrzydłem SPD a konserwatywnym skrzydłem CDU są obecnie tak głębokie, że uniemożliwiają zawarcie kompromisu nawet w kwestiach ustrojowych. Dopóki wybór sędziów odbywał się za zamkniętymi drzwiami w ramach komisji ds. wyboru sędziów, różnice te podlegały swoistemu ucieraniu. Dziś, gdy są przedmiotem głosowania przez plenum Bundestagu, stają się one barierą do wypracowania kompromisu. Poszczególne posłowie, w przypadku F. Brosius-Gersdorf, po prawej stronie CDU/CSU obawiali się konfrontacji ze swoim elektoratem. Po rezygnacji F. Brosius-Gersdorf z podobnym dylematem konfrontowani są posłowie z SPD. Wskazuje to na erozję politycznego centrum i pogłębiające się różnice ideologiczne i tożsamościowe pomiędzy głównymi siłami politycznymi, które przez dekady wyznaczały kierunek niemieckiej polityki.

Po czwarte, dla obu partii wybór kandydatów urósł do rangi sporu tożsamościowego. W CDU pojawiły się głosy krytyczne wobec przebiegu całego procesu – zarzucano brak transparentności, zbyt późne informowanie posłów oraz brak realnej debaty nad kontrolerskimi. Posłowie czuli się zaskoczeni

i zmuszeni do głosowania wbrew przekonaniom. Zarówno Friedrich Merz (CDU), jak i Lars Klingbeil (SPD) starali się z dystansem podchodzić do sporu, redukując go do kwestii błędnego zarządzania na poziomie przewodniczących frakcji. Wewnątrz CDU rozpoczęła się debata wokół pytania, czy posłowie powinni głosować zgodnie z przekonaniami, czy podporządkować się dyscyplinie partyjnej. F. Merz, krytykujący wcześniej „kanclerską centralizację” za czasów Angeli Merkel, obecnie sam staje przed tym dylematem, czy nie narzucać dyscypliny w głosowaniach. Wolfgang Bosbach stwierdził: „Czasy się zmieniły – posłowie nie pozwalają się już zastraszać”. Dla CDU zgoda na wybór kandydatki o tak zdecydowanych poglądach może uderzać w fundament tożsamości partii jako siły konserwatywnej. Dla SPD – to atak prawicy na państwo prawa i pluralizm światopoglądowy. Ustępstwa z każdej strony przedstawiane są jako kapitulacja.

Po piąte, spór pokazuje przemiany w debacie publicznej i roli mediów. Pierwsze wzmianki o potencjalnym konflikcie wartości pojawiły się w mediach głównego nurtu (FAZ i „Die Welt”), dynamiki debacie nadały media alternatywne, nagłaśniając i analizując krytyczne komentarze, również ze strony środowisk religijnych czy organizacji osób niepełnosprawnych. Posłowie z SPD wręcz oskarżyli te media o wywołanie i eskalowanie kryzysu.

Przenosząc wybór sędziów na wrzesień, kierownictwo partii liczyło na uspokojenie emocji i przejęcie kontroli nad procesem. Debata, która rozpoczęła się po rezygnacji F. Brosius-Gersdorf, pokazuje, że były to błędne założenia. Przewodniczący frakcji SPD Matthias

Miersch zakwestionował wręcz w emocjonalnym liście skierowanym do posłów SPD w związku z rezygnacją F. Brosius-Gersdorf podstawy do współpracy koalicji rządowej. Obciążenie stanowią również krytyczne głosy na temat drugiej kandydatki nominowanej przez SPD, prof. Ann Karen Kaufhold, która zdecydowanie wypowiadała się na rzecz używania władzy sądowniczej w celu egzekwowania standardów chroniących klimat. To stanowisko budzi szczególne zaniepokojenie wśród gospodarczych kół CDU.

Nie wydaje się jednak, że ta strategia zakończy się sukcesem. Wręcz przeciwnie, coraz częściej pojawiają się w mediach nieprzychylnie głosy na temat drugiej kandydatki nominowanej przez SPD, prof. Ann Karen Kaufhold, która zdecydowanie wypowiadała się na rzecz używania władzy sądowniczej w celu egzekwowania standardów chroniących klimat. To stanowisko budzi szczególne zaniepokojenie wśród gospodarczych kół CDU.

Spór wokół pozornie merytorycznego wyboru sędziów do TK budzi tyle emocji, gdyż jest traktowany przez uczestniczące w nim partie ideologicznie jako walka o dominację narracyjną między środowiskami liberalno-lewicowymi i środowiskami konserwatywno-prawicowymi.

KONKLUZJE

We wrześniu, jak zapowiedziała przewodnicząca Bundestagu, zostanie podjęta kolejna próba wyboru trzech sędziów FTK. Jeśli tym razem się ona nie powiedzie, prawo wyboru, zgodnie z nowymi przepisami wprowadzonymi w grudniu 2024 r., przejdzie na

Bundesrat. Nowe regulacje prawne, łącznie z zasadą kontynuacji sprawowania urzędu przez sędziego FTK aż do momentu wyboru jego następcy, gwarantują, że paraliż niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego jest mało prawdopodobny. Jednakże wybór sędziów przez Bundesrat byłby postrzegany jako niespodziewana porażka koalicji rządzącej. Oczekiwano przecież przede wszystkim blokowania tego procesu wyborczego przez AfD czy Die Linke. W ten sposób wybór sędziów FTK stał się jednym z gorących tematów niemieckiej polityki w lecie 2025 r.

Koalicja rządowa CDU/CSU i SPD znalazła się w trudnej sytuacji – musi znaleźć rozwiązanie, które pozwoli obu stronom wyjść z twarzą, nie naruszając przy tej okazji z jednej strony zaufania własnego elektoratu, a z drugiej kruchego kompromisu tzw. wielkiej koalicji, która ma przecież przetrwać do 2029 r. Nie należy przy tym zapominać, że porozumienie pomiędzy CDU/CSU i SPD, nawet przy wsparciu Zielonych, nie wystarczy do uzyskania większości dwóch trzecich głosów, jeśli w głosowaniu weźmie udział zdecydowana większość posłów do Bundestagu. W takim układzie konieczne jest jeszcze zdobycie poparcia Die Linke, która chciałaby wejść do klubu partii nominujących na najwyższe urzędy w państwie, co w niemieckiej doktrynie określa się jako „sznurowanie pakietów personalnych”.

Mimo wyzwań dla obecnej koalicji wynikających ze sporu wokół obsady stanowisk sędziowskich, proces ten jest rezultatem demokratyzacji wyboru

sędziów i świadomego w nim udziału zarówno posłów, jak i zainteresowanej opinii publicznej. Polaryzacja stanowisk w tej kwestii, jeśli zostanie konstruktywnie przezwyciężona, może pozytywnie wpłynąć na obywatelską partycypację w procesach politycznych i świadomość demokratyczną w Niemczech. Czy jednak sami kandydaci pamiętają o nakazie „wstrzemięźliwości sędziowskiej” z § 39 niemieckiej ustawy o sędziach, która nakazuje, by ich zachowanie nie zagrażało niezawisłości sędziego?

Dr hab. Magdalena Bainczyk – dr nauk prawnych Uniwersytetu w Heidelbergu, profesor na Wydziale Prawa Uniwersytetu A.F. Modrzewskiego, główny analityk Instytutu Zachodniego w zakresie niemieckiego prawa publicznego oraz prawa UE, ekspert Parlamentu Europejskiego. Autorka licznych publikacji w języku polskim, angielskim i niemieckim dotyczących orzecznictwa TSUE i sądów konstytucyjnych w sprawach integracji europejskiej, niemieckiego wymiaru sprawiedliwości.

Dr Justyna Schulz – dr nauk ekonomicznych Uniwersytetu w Bremie, główny analityk Instytutu Zachodniego w zakresie doktryn ekonomicznego rozwoju oraz relacji polsko-niemieckich.