

## Federalizm na cenzurowanym. Współpraca i konkurencja między landami w dobie pandemii

Anna Kwiatkowska-Drożdż

Kryzys pandemiczny związany z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 i wywoływanej nim choroby COVID-19 przypomniał Niemcom z całą mocą, że żyją w państwie federacyjnym. To, co w większości krajów było zarządzane z poziomu centralnego – zamykanie szkół czy zakaz zgromadzeń – w RFN decydowało się na poziomie poszczególnych szesnastu krajów związkowych (landów). Po kilku kryzysowych miesiącach można stwierdzić, że wspólne – organizowane przez centrum federalne i landy – zwalczanie epidemii dało dobry rezultat. W podbramkowej sytuacji właśnie w Niemczech, gdzie przez lata federalizm krytykowano jako nieefektywny i gdzie go osłabiano kolejnymi reformami, zdał on egzamin. Nie obyło się jednak bez trudności, z których niektóre są znane z przeszłości i charakterystyczne dla niemieckiego ustroju politycznego, a inne, nowe, staną się zapewne obiektem badań i – nie pierwszej już – korekty systemu federalnego.

Na początku epidemii – pierwsze ognisko wykryto w Bawarii pod koniec stycznia 2020 r. – zadziały głównie władze landowe, choć ogólny schemat postępowania w takich przypadkach określa ustawodawstwo federalne. Najważniejsze prawo w tym zakresie to Infektionsschutzgesetz<sup>1</sup> – ustawa o zapobieganiu zakażeniom z 2001 r. Została ona uchwalona na poziomie centralnym, jednak to w kompetencji poszczególnych landów i ich władz, w tym urzędów ochrony zdrowia (Gesundheitsamt), leży rozstrzygnięcie, jak poszczególne jej przepisy mają być wprowadzane w życie. Decyzje o zastosowaniu środków ochrony, wypłacie

odszkodowań czy wprowadzaniu kwarantanny i zamknięciu placówek edukacyjnych mogły być i często są inne na terenie każdego kraju związkowego w zależności od miejscowych ustaw określających procedury zarządzania kryzysowego i ochrony ludności w stanach klęski żywiołowej, a więc także podczas epidemii.

Nie jest to sytuacja niestandardowa. Szeroko rozumiana autonomia krajów związkowych RFN zagwarantowana w ustawie zasadniczej pozwala na dużą lub całkowitą samodzielność w dziedzinach takich jak edukacja czy kultura, ale też ochrona zdrowia i ochrona przed zagrożeniami, w tym katastrofami, lub w zakresie działania policji (więcej o założeniach niemieckiego federalizmu – zob. Aneks).

<sup>1</sup> Das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (IfSG), z ważnymi nowelizacjami z 28 marca i 19 maja 2020 r., o czym dalej.



Skala epidemii, jak również podejmowane w związku z nią środki, były odmienne w poszczególnych krajach związkowych. Szczególnie duże różnice dało się zauważyć między silnie dotkniętymi COVID-19 południem i zachodem a landami wschodnimi, gdzie zakażeń było mniej. Podejście regionalne było zatem potrzebne i zrozumiałe. Zarazem jednak, zwłaszcza na początku kryzysu, liczne głosy wzywały do scentralizowania działań władz, argumentując, że wirus za nic ma wewnętrzne granice landów. Pojawiały się nawet zawołane pochwały rządów silnej ręki i ich większej decyzyjności, z odwołaniem do Chin i ich bezpardonowego odcięcia od świata regionu Wuhan. Ostatecznie Niemcy zdecydowali jednak postawić na przejrzystość i komunikację, aby pozyskać społeczne przyzwolenie i akceptację dla swoich działań, a także na wiedzę ekspercką i – właśnie – federalizm.

## Federalny patchwork w kolejnych fazach epidemii

Po początkowym szoku, charakterystycznym dla większości państw europejskich, oraz konstatacji, że wirus nie ominie naszego kontynentu, a sytuację we włoskiej Lombardii nie można przypisać „nieudolności włoskich władz”, Niemcy wkroczyli w fazę zarządzania kryzysowego. Już w lutym z inicjatywą komunikacyjną wyszedł minister zdrowia Jens Spahn (CDU), który zdecydował o powstaniu w resorcie departamentu bezpieczeństwa zdrowotnego. Istotną rolę, która wzrosła jeszcze w kolejnych fazach epidemii, odegrał Instytut Roberta Kocha (RKI)<sup>2</sup>. Od czasów wspomnianej ustawy o zapobieganiu zakażeniom z 2001 r. RKI ma w Niemczech status centrum epidemiologicznego; funkcję tę przejął od rozwiązanego w 1994 r. Federalnego Urzędu Zdrowia.

Społeczeństwo zostało przede wszystkim poinformowane o procedurze meldowania przypadków zakażeń koronawirusem, a specjaliści od chorób zakaźnych i wirusolodzy niemal nie wychodzili

ze studiów telewizyjnych i radiowych, a także publikowali własne podcasty. Mimo to prawie do połowy marca nie było pełnej świadomości powagi sytuacji i, tak jak w innych krajach, pojawiały się sprzeczne zalecenia lekarzy i władz dotyczące np. noszenia maseczek czy czasu obowiązywania ograniczeń w kontaktach. Występowały także okresowe braki w zaopatrzeniu w środki ochrony.

## ” Zarówno centrum federalne, jak i szesnaście krajów związkowych posiadają własne kompetencje wymienione w ustawie zasadniczej.

Dotychczasowy przebieg procesu zarządzania epidemią w Niemczech pod kątem współpracy landów i federacji można podzielić na trzy zachodzące na siebie fazy.

### Faza I: ratuj się, kto może

Poszczególne kraje związkowe zaczęły wprowadzać różnorakie regulacje w zależności od swojej oceny sytuacji epidemicznej w regionie i lokalnego prawodawstwa. W Bawarii stan klęski żywiołowej ogłoszono już 16 marca na podstawie bawarskiej ustawy o ochronie przed klęskami żywiołowymi. Premier Markus Söder uznał, że pozwoli mu to na zwiększenie uprawnień i ujednoczenia działania w całym landzie. Tego samego dnia w kraju związkowym zamknięto szkoły, a 19 marca w Mitterteich wprowadzono pierwszy w RFN zakaz opuszczania miejsca zamieszkania. Restrykcyjne ograniczenia poruszania się zarządzane w Bawarii krytykowały wielu innych premierów landów (m.in. burmistrz Bremy i premier tego landu z SPD czy premier Nadrenii Północnej-Westfalii, który z kolei musiał zmagać się z krytyką za opieszałość we wprowadzaniu restrykcji). W następnych dniach kolejne landy i miasta decydowały się jednak na wprowadzenie podobnych przepisów, np. dotyczących możliwości poruszania się czy, jak w Jenie, nakazu noszenia maseczek. Od początku różne dla poszczególnych landów były także formy pomocy gospodarczej. Tu również istniała nieformalna konkurencja, kto pierwszy i w większym zakresie udzieli wsparcia. Taka sytuacja oprócz tolerancji dla regionalnego podejścia zaczęła wywoływać także irytację i niezrozumienie społeczne, a kanclerz Angela Merkel

<sup>2</sup> Samodzielna agencja federalna z siedzibą w Berlinie nadzorowana przez Ministerstwo Zdrowia. Zajmuje się zapobieganiem chorobom zakaźnym i ich zwalczaniem. Analizuje dane i udostępnia je innym organom, a także doradza decydentom. Zob. [www.rki.de](http://www.rki.de).

oznajmiła w końcu, że „zasadniczo w Niemczech powinny obowiązywać podobne reguły, czego oczekuje obywatel”<sup>3</sup>.

## Faza II: ofensywa centrum

W połowie marca uaktywniło się centrum federalne z kanclerz Merkel na czele. Zapewniła ona o aktywnej i skoordynowanej pracy rządu i swojej ścisłej współpracy z ministrem zdrowia. Przekonywała też o tym, że władze kontrolują sytuację i skupiają się na spowolnieniu rozprzestrzeniania się wirusa. Od 16 marca zaczął działać ministerialny sztab kryzysowy pod jej przewodnictwem<sup>4</sup>, a także sztab o charakterze operacyjnym na niższym szczeblu pod kierownictwem szefa Urzędu Kancelarskiego Helge Brauna. Tego samego dnia rząd federalny wraz z premierami landów ustalili i ogłosili wspólne wytyczne (m.in. zamknięcie wszystkich sklepów oprócz spożywczych, aptek i stacji benzynowych, zamknięcie kościołów i innych miejsc kultu, placów zabaw, klubów i dyskotek; część regulacji, np. dotyczących odwiedzin w szpitalach, pozostawiono decyzji landów). Takie spotkania na szczycie – telekonferencje premierów krajów związkowych i kanclerz Merkel – odbywały się odtąd regularnie.

Ogromne wrażenie zarówno w kraju, jak i za granicą zrobiło telewizyjne przemówienie Merkel do narodu z 18 marca<sup>5</sup>, które zostało zinterpretowane jako jej powrót do polityki wewnętrznej po okresie wycofania związanego z zapowiedzianą rezygnacją z ponownego ubiegania się o kandydaturę przewodniczącej CDU i fotel kanclerza po wyborach w 2021 r. Pokazała w nim, że wyciągnęła wnioski z kryzysu migracyjnego i tym razem nie

zaniedba sfery komunikacji ze społeczeństwem, co, sądząc po wysokich notowaniach poparcia dla jej polityki, zostało zresztą docenione<sup>6</sup>.

## ” Söder i Laschet, jako konkurenci do fotela po Merkel, rywalizowali podczas epidemii także różnymi strategiami zarządzania w kryzysie.

Egzemplifikację ofensywy centrum federalnego dążącego do zwiększenia kompetencji w tej fazie kryzysu stanowiły zabiegi ministra Spahna o rozszerzenie jego uprawnień podparte argumentem o potrzebie lepszej koordynacji działań. Spotkały się one z dużymi oporami struktur landowych i samorządowych, ale też sceptycyzmem szefostwa SPD czy Zielonych<sup>7</sup>. Ostatecznie 28 marca 2020 r. Bundestag przyjął projekt ustawy o ochronie ludności na wypadek epidemii o znaczeniu ogólnokrajowym (nowelizujący m.in. Infektionsschutzgesetz) oraz zalecenia parlamentarnej Komisji Zdrowia w sprawie sytuacji epidemicznej. W ten sposób poprzednia procedura podejmowania decyzji<sup>8</sup> została zastąpiona przez kompleksowe prawo do wydawania rozporządzeń oraz prawo federalnego Ministerstwa Zdrowia do wydawania zaleceń dla krajów związkowych (z wykorzystaniem wytycznych RKI) „w celu umożliwienia skoordynowanych działań w Republice Federalnej Niemiec”. Informacje o bieżącej sytuacji epidemicznej w kraju były już od początku marca raportowane na codziennych (do 26 maja) konferencjach prasowych przedstawicieli Instytutu.

<sup>3</sup> Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zu der Besprechung mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zum Coronavirus, [www.bundestkanzlerin.de](http://www.bundestkanzlerin.de).

<sup>4</sup> Działanie tzw. Corona-Kabinetu opisał Robin Alexander: spotkania odbywają się dwa razy w tygodniu – w poniedziałek (kanclerz, ministrowie: finansów, spraw wewnętrznych, zagranicznych, obrony i zdrowia oraz szef Urzędu Kancelarskiego) i w czwartek (dołączają ministrowie wybranych innych resortów w zależności od tematu). Zob. R. Alexander, *Die Republik wird jetzt von Corona-Gremien gelenkt*, *Die Welt*, 5.04.2020, [www.welt.de](http://www.welt.de).

<sup>5</sup> Merkel wskazała na wyjątkowość wyzwania („największe od czasu zakończenia II wojny światowej”), zapowiedziała pomoc dla gospodarki i ochronę miejsc pracy oraz zwróciła się z prośbą o samodyscyplinę w stosowaniu ograniczeń w życiu społecznym.

<sup>6</sup> Od początku kryzysu poparcie dla rządu, zwłaszcza chadeków i samej kanclerz Merkel, rosło. W badaniu pod koniec marca z pracy władz zadowolonych i bardzo zadowolonych było 75% badanych. Zob. *ARD-DeutschlandTREND Extra März 2020*, Infratest dimap, [www.infratest-dimap.de](http://www.infratest-dimap.de).

<sup>7</sup> Na wiosek partii Zielonych opinię na temat ustawy wydała Służba Naukowa Bundestagu. Prawo skrytykowane, a centralne zarządzanie środkami ochronnymi i produktami medycznymi z pominięciem landów uznano za „wysoko problematyczne” z punktu widzenia niemieckiej konstytucji.

<sup>8</sup> Do 27 marca 2020 r. działało ogólne rozporządzenie administracyjne rządu federalnego, na podstawie którego skoordynowano wymianę informacji między nim a krajami związkowymi. Jednym z przypadków zastosowania tego przepisu było wspomniane porozumienie z 16 marca 2020 r. Zob. *Leitlinien gegen Ausbreitung des Coronavirus*, strona rządu federalnego, [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

Należy przy tym zaznaczyć, że nowe prawo miało mieć zastosowanie jedynie „na wypadek epidemii o znaczeniu ogólnokrajowym” i dotyczyło takich spraw jak regulowanie poruszania się między landami, zasady zaopatrzenia w środki ochrony i medykamenty czy rekrutowania personelu medycznego. Zamykanie szkół, zakaz zgromadzeń czy przemieszczania się nadal podlegały jurysdykcji i egzekutywie krajów związkowych, a minister zdrowia zawsze podkreślał, że federalizm niemiecki zdaje egzamin bardzo dobrze, a jego celem nie jest ograniczanie kompetencji landów, lecz jedynie czasowe rozszerzenie uprawnień centrum federalnego.

### Faza III: strategia wyjścia – powrót federalizmu

W połowie kwietnia rozpoczęła się w Niemczech trwająca do dziś dyskusja na temat „strategii wyjścia”. Kanclerz Merkel wyraźnie zaczęła tracić wpływ na decyzje premierów poszczególnych landów. Pomimo spotkań i wspólnych ustaleń jej rola jako mediatora i pośrednika wychodzącego z własną inicjatywą zaczęła słabnąć, ponieważ coraz częściej jej koncepcje wypracowywane w Urzędzie Kanclerskim odczytywano jako godzące w interesy krajów związkowych. Koronnym argumentem w tej debacie była „siła niemieckiego federalizmu”, która miała pozwalać na elastyczne reagowanie w zależności od sytuacji w danym regionie i na proporcjonalność podejmowanych działań (szczególnie w landach, gdzie skala epidemii była najmniejsza). Kanclerz obawiała się jednak sytuacji, w której obostrzenia będą luzowane przez poszczególnych premierów, ale ewentualna odpowiedzialność spadnie nie tylko na podejmującego decyzję, lecz także na rząd federalny.

**„ Kanclerz obawiała się sytuacji, w której obostrzenia będą luzowane przez poszczególnych premierów, ale odpowiedzialność za błędy spadnie także na rząd federalny.**

Kolejne rozmowy i telekonferencje szefowej rządu z premierami przedłużały się w nieskończoność. Za cezurę można uznać spotkanie 5 maja, kiedy kanclerz nie była w stanie uzgodnić wspólnej strategii postępowania w tej fazie epidemii i w za-

sadzie przekazała odpowiedzialność władzom landowym, które kierowały się swoim prawodawstwem, sytuacją epidemiczną czy względami bieżącej polityki.

Początkowe zdecydowanie premiera Bawarii we wprowadzaniu restrykcji w życiu społecznym i gospodarczym landu, które potem były powielane w pozostałych krajach związkowych, skutkowało wzrostem jego popularności, a nawet opiniami, że Niemcy w okresie pandemii rządzone są z Monachium, a nie z Berlina. Jednak w trzeciej fazie epidemii Söder przemienił się z prekursora w hamulcowego i stał się niechętny szybkiemu powrotowi do normalności i zarzucaniu obostrzeń. Za wolniejszym tempem zmian opowiadali się także Horst Seehofer (CSU) – minister spraw wewnętrznych oraz premierzy: Winfried Kretschmann (Zieloni) z Badenii-Wirtembergii i Malu Dreyer (SPD) z Nadrenii-Palatynatu. Głośna i burzliwa debata na temat „strategii wyjścia” rozgorzała zwłaszcza pomiędzy Markusem Söderem a Arminem Laschetem, premierem Nadrenii Północnej-Westfalii, orędownikiem narzucenia większego tempa restartu gospodarki<sup>9</sup>. Ich konflikt był widoczny we wszystkich fazach epidemii w RFN, jako że rywalizowali ze sobą nie tylko jako liderzy dużych i znaczących krajów związkowych i reprezentanci różnych strategii zarządzania w kryzysie, lecz przede wszystkim jako konkurenci do objęcia schedy po kanclerz Merkel z ramienia chadecji w nadchodzących wyborach w 2021 r.

W maju i czerwcu okazało się, że także szefowie rządów z landów wschodnich, zwłaszcza Turynгии i Saksonii, mają własne plany wyjścia z zapaści. Zapowiedź premiera Turynгии Bodo Ramelow (Lewica) dotycząca zakończenia obowiązywania 6 czerwca wszystkich obostrzeń w landzie, w tym konieczności zachowywania odstępów i noszenia masek, spotkała się z falą krytyki, nawet ze strony stronników szybkiej ścieżki restartu życia społecznego i gospodarczego, takich jak Laschet. Politycy z sąsiedniej Bawarii określili pomysły

<sup>9</sup> Już 11 kwietnia Armin Laschet powiadomił Urząd Kanclerski oraz pozostałych premierów o swojej propozycji strategii normalizacyjnej opracowanej przez lokalną radę ekspertów.



Ramelowa jako „niebezpieczny eksperyment”, a Turyngię jako „źródło niebezpieczeństw” dla całych Niemiec. Premier Turyngii pod wpływem licznych głosów krytycznych (także przedstawicieli własnego rządu) złagodził plany i zapowiedział dalsze konsultacje. Lokalne egoizmy i niemożność podjęcia wspólnych decyzji negatywnie oceniali też lekarze, obawiający się zbyt odważnego znoszenia ograniczeń i utraty wypracowanej przez Niemcy przewagi w walce z wirusem. Sytuacji nie ułatwiał fakt, że niektóre z podejmowanych przez poszczególne kraje związkowe decyzji były podważane przez sądy. Na przykład 9 kwietnia wyższy sąd administracyjny w Greifswaldzie w Meklemburgii-Pomorzu Przednim w przyspieszonym postępowaniu uchylił ze skutkiem natychmiastowym część obowiązujących od połowy marca obostrzeń (np. zakaz sprawowania mszy czy możliwość przemieszczania się mieszkańców landu na wybrzeże i wyspy Morza Bałtyckiego), a sąd administracyjny w Hamburgu podważył decyzję o ograniczeniu otwarcia sklepów wyłącznie do tych o powierzchni do 800 m<sup>2</sup>.

## Większość opinii wskazuje na skuteczność federalizmu w kryzysie epidemicznym, mimo narzekań na chaos informacyjny i niejednolite środki zastosowane w krajach związkowych.

Mimo narzekań na chaos informacyjny i niejednolite środki zastosowane w trakcie epidemii w każdym z szesnastu krajów związkowych, większość opinii – zarówno w Niemczech, jak i płynących z zagranicy – wskazuje na „błogosławieństwo federalizmu”<sup>10</sup>. Jednym z powodów, dla których RFN tak dobrze poradziła sobie z COVID-19, było właśnie stosowanie rozstrzygnięć i rozwiązań na szczeblu regionalnym oraz, paradoksalnie, to, co w „czasach pokoju” diagnozowano jako przestrost biurokracji i brak gospodarności. Wskazywano wówczas np. na zbyt dużą liczbę lokalnych szpitali i ośrodków zdrowia czy urzędów zajmujących się ochroną zdrowia publicznego.

<sup>10</sup> A. Stehle, Edmund Stoiber: «Ich habe ehrlicherweise nicht sofort eingesehen, dass ich daheim bleiben sollte», NZZ, 9.04.2020, [www.nzz.ch](http://www.nzz.ch).

Na najbliższe miesiące planowane jest kontynuowanie takiej strategii dostosowywania się do miejscowej sytuacji epidemicznej oraz możliwości regionalnych szpitali i organów służby zdrowia. Na poziomie federalnym zaleca się jedynie utrzymywanie dystansu i noszenie maseczek w zamkniętych miejscach publicznych. Pełne zamknięcie całego kraju lub całkowite poluzowanie obostrzeń w przypadku państwa tak dużego jak RFN nie jest rozpatrywane bez względu na dyskutowane zalety lub wady systemu federalnego.

## Federalizm różnej prędkości?

Nie oznacza to jednak, że zwolennicy większego centralizmu lub chociaż „kooperatywnego państwa centralnego”<sup>11</sup> całkowicie odpuszczają krytykę – zwłaszcza w kwestiach, które od zawsze budzą największą wątpliwość. Niemieckiemu federalizmowi zarzuca się m.in.:

- przewlekłość w zakresie podejmowania decyzji politycznych lub nawet blokowanie ich przez ciągle zmieniający się układ sił w Bundesracie<sup>12</sup> – izbie parlamentu, w której zasiadają przedstawiciele krajów związkowych i która ma prawo współdecydowania z Bundestagiem w wielu kluczowych sprawach, np. dotyczących finansów czy polityki europejskiej. Jaskrawy przykład irytacji tym stanem rzeczy i próby ucieczki przed blokowaniem prac rządu federalnego stanowiło działanie socjaldemokratycznego kanclerza Gerharda Schrödera latem 2005 r. Mając większość w Bundestagu, zgłosił on wniosek o wotum zaufania, uzasadniając go brakiem „stabilnej większości” i niewystarczającą zdolnością rządu do działania. Wskazał przy tym właśnie m.in. na blokadę decyzyjną pomiędzy

<sup>11</sup> Wolfgang Schäuble jako minister finansów na kanwie dyskusji o reformie stosunków finansowych między federacją a landami w 2014 r. wskazał na alternatywę: kontynuacja trendu ku „kooperacyjnemu państwu centralnemu (*kooperativer Zentralstaat*) lub wzmocnienie autonomii landów i gmin. Por. strona internetowa W. Schäublego, [www.wolfgang-schaeuble.de](http://www.wolfgang-schaeuble.de); J. von Altenbockum, *Zentralstaat oder Autonomie?*, Frankfurter Allgemeine, 11.11.2014, [www.faz.net](http://www.faz.net).

<sup>12</sup> W RFN mamy do czynienia z permanentną kampanią wyborczą; co roku w którymś z krajów związkowych odbywają się wybory do parlamentu landowego, angażujące także polityków szczebla federalnego.

Bundestagiem a opozycyjnym wobec rządu Bundesratem (większość przedstawicieli władz regionalnych zasiadających w tej izbie była z partii chadeckich i liberalnych). Celowo przegrał głosowanie i otworzył prezydentowi drogę do podjęcia decyzji o rozwiązaniu parlamentu i rozpisaniu przedterminowych wyborów, które nieoczekiwanie dla siebie przegrał;

- biurokrację i wysokie koszty utrzymania szesnastu lokalnych rządów, agencji i parlamentów oraz niesprawiedliwy, bo nieproporcjonalny do liczby ludności system przydzielania głosów w Bundesracie, który faworyzuje mniejsze kraje związkowe; Brema z ok. 600 tys. mieszkańców ma w izbie trzy miejsca, a 12-milionowa Bawaria – sześć<sup>13</sup>;
- diametralne różnice w systemach edukacji, w tym różne struktury systemu szkolnictwa, wymagania egzaminacyjne oraz przebieg i stopień trudności tak fundamentalnych egzaminów jak matura. Ten stan rzeczy nie tylko generuje subiektywne poczucie niesprawiedliwości wśród uczniów, ale przede wszystkim tworzy utrudnienia w mobilności obywateli – zmiana miejsca zamieszkania rodziców skutkuje zmianą systemu kształcenia dziecka. Ponadto centrum federacyjne, które przekazuje coraz większe środki finansowe na kształcenie w landach, nie ma wpływu na ich system edukacji;
- problemy z koordynacją działań i wymianą informacji między policją w landach i na szczeblu federalnym, a także landowymi i federalnymi służbami specjalnymi, np. kontrwywiadu. Dualistyczna struktura obniża skuteczność funkcjonowania służb, utrudnia koordynację ich pracy i zwiększa problem nakładania się kompetencji. Szesnastcie autonomicznych landowych policji, urzędów ds. ochrony konstytucji (LfV), urzędów kryminalnych (LKA) oraz Federalny Urząd Kryminalny (BKA) i Federalny Urząd ds. Ochrony Konstytucji (BfV) nie mają hierarchicznego podporządkowania. Mankamenty takiego systemu

uwidaczniały się już wielokrotnie, np. w trakcie śledztwa dotyczącego działalności neonazistów z ugrupowania Narodowosocjalistyczne Podziemie (NSU). W latach 2000–2007 grupa ta zamordowała dziewięciu imigrantów i niemiecką policjantkę. W wyniku braku koordynacji i innych wykrytych błędów zdymisjonowano czterech szefów LfV oraz naczelnika BfV. Podobne problemy z koordynacją mają inne służby, np. urzędy bezpieczeństwa teleinformatycznego (BSI), istniejące zarówno na poziomie federacji, jak i landów<sup>14</sup>.

### ” Zwolennicy centralizmu nie zrezygnują z krytyki federalizmu i liczą na pełzającą unitaryzację systemu federalnego.

Należy się spodziewać, że – tak jak w ciągu ostatnich lat – samodzielność krajów związkowych nadal będzie sukcesywnie ograniczana, a one wciąż będą się temu przeciwstawiać. Efektem będzie coraz większe ząbienie się kompetencji landowych i federalnych oraz coraz większa złożoność stosunków między nimi.

Ciekawą alternatywę zaproponowali premierzy trzech największych krajów związkowych – Nadrenii Północnej-Westfalii, Bawarii i Badenii-Wirtembergii – który opowiedzieli się za federacją „różnych prędkości”<sup>15</sup>. Oznaczałoby to przejście do federalizmu asymetrycznego, w którym obowiązki landów byłyby różne, jako że większe z nich są w stanie poradzić sobie z większą liczbą zadań o większym stopniu trudności. Co więcej, zasadniczo obowiązywałoby prawo federalne, ale kraje związkowe miałyby możliwość zastąpienia go w niektórych obszarach prawem lokalnym i przejęcia odpowiedzialności od rządu centralnego. Miałoby to uczynić całą federację bardziej efektywną i elastyczną oraz uciszyć krytykę niektórych elementów współpracy na linii landy–centrum, takich jak wpływanie przez federację na lokalną politykę krajów związkowych, nieefektywne wyko-

<sup>13</sup> Obecny skład Bundesratu jest opisany na jego stronie internetowej.

<sup>14</sup> Za: K. Frymark, *Reforma Federalnego Urzędu ds. Ochrony Konstytucji w Niemczech*, OSW, 6.03.2013, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

<sup>15</sup> Za: W. Rensch, *Deutschland, einig Bundesstaat?*, Frankfurter Allgemeine, 14.03.2020, [www.faz.net](http://www.faz.net).

rzystanie środków budżetowych, podważanie odpowiedzialności parlamentów krajowych i utrata legitymacji demokratycznej. Na razie wspomniani trzej premierzy nie byli w stanie przekonać innych do swojej koncepcji.

Orędownicy państwa zarządzanego centralnie, głoszący jego wyższość przede wszystkim ze względu na większą decyzyjność takiej struktury, najbardziej obawialiby się radykalnego roz-

wiązania w postaci wprowadzenia prawdziwej samodzielności finansowej krajów związkowych na wzór szwajcarski, gdzie 26 kantonów posiada faktyczną suwerenność podatkową, natomiast rząd centralny może pobierać tylko podatki przewidziane w przepisach konstytucji<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> P. Bessard, *Konkurencja podatkowa w Szwajcarii*, za: Instytut Misesa, [www.mises.pl](http://www.mises.pl).

## ANEKS

### Niemiecki federalizm i jego reformy

RFN jest federacją krajów związkowych (landów), co wynika zarówno z historii terenów stanowiących jej terytorium, jak i z polityki aliantów po 1945 r., dążących do dekoncentracji władzy w Niemczech. Ustawa zasadnicza z 1949 r. definiuje federalną strukturę organizacyjną RFN jako nienaruszalną, co mogłoby zmienić jedynie uchwalenie nowej konstytucji państwa. Za dwie najważniejsze zasady niemieckiego federalizmu uważa się subsydiarność i solidarność; opiera się on na odpowiedzialności własnej częściowo suwerennych landów oraz na ich kooperacji ze sobą i z centrum federalnym. Członkowie federacji posiadają własną legitymację, prawa i kompetencje. Każdy kraj związkowy ma więc własną konstytucję krajową i instytucje polityczne władzy wykonawczej oraz sądowniczej i ustawodawczej. Administracje landów stosują nie tylko własne prawa, lecz także prawo federacji. Ich rządy współuczestniczą bezpośrednio w tworzeniu ustawodawstwa dzięki swojej reprezentacji w Bundesracie, jednej z izb parlamentu.

Zarówno centrum federalne, jak i szesnaście krajów związkowych posiadają własne kompetencje i zadania wymienione w ustawie zasadniczej. Domeną landów są: bezpieczeństwo wewnętrzne, szkolnictwo, szkolnictwo wyższe, kultura oraz administracja na szczeblu samorządowym. Podstawową różnicą między federalizmem niemieckim a typu anglosaskiego jest podział zadań i kompetencji według funkcji, a nie według poszczególnych obszarów polityki. Oznacza to na przykład, że choć większość legislacji należy do federacji, to za jej egzekucję i finansowanie odpowiadają landy. Dlatego też w skład Bundesratu wchodzi przedstawiciele rządów krajów związkowych (to również wyjątkowe rozwiązanie), co uzasadnia fakt, że według ustawy zasadniczej RFN rządy te egzekwują i finansują prawo stanowione przez federację jako własne (*eigene Angelegenheit*)<sup>17</sup>.

W Niemczech narasta pełzający proces unitaryzacji systemu federalnego<sup>18</sup>. Po reformach I i II federalizmu, odpowiednio z 2006 i 2009 r., najbardziej doniosła reforma, z 2017 r., dotyczyła stosunków finansowych między rządem centralnym a landami<sup>19</sup>. W 2020 r. zniesiono mechanizm transferów solidarnościowych pomiędzy bogatszymi a biedniejszymi krajami związkowymi – zastąpił go system wpływów dla landów z podatku VAT. Mechanizm dofinansuje rząd federalny, dzięki czemu uboższe

<sup>17</sup> W. Rensch, *Deutschland, einig Bundesstaat?*, *op. cit.*

<sup>18</sup> Również ze względu na sposób działania Komisji Europejskiej; z jej punktu widzenia nieuzasadniona jest np. wyjątkowa pozycja niemieckich kas oszczędnościowych jako samodzielnego filaru państwowego systemu bankowego czy ustawodawstwo Dolnej Saksonii dotyczące koncernu VW, które było zaskarżane przez KE jako uderzające w zasady jednolitego rynku europejskiego.

<sup>19</sup> Za: K. Popławski, *Reforma federalna w RFN: usprawnianie państwa czy pełzająca centralizacja?*, OSW, 7.06.2017, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

landy uzyskają większą pomoc niż dotychczas, a obciążenia bogatszych wyraźnie się zmniejszą. W zamian za ustanowienie nowego systemu landy oddały Berlinowi całość kompetencji w dziedzinie zarządzania autostradami i drogami krajowymi oraz część w zakresie administrowania szkołami, kontroli finansów landowych i służb skarbowych. Rząd federalny będzie miał prawo do udzielania bezpośredniej pomocy gminom, którym grozi bankructwo. Do tej pory gminy mogły otrzymywać wsparcie jedynie z budżetu kraju związkowego. W nowym systemie środki na pomoc dla landów będą dzielone przez rząd federalny, co zwiększy możliwości jego wpływu zwłaszcza na te znajdujące się w gorszej sytuacji finansowej. Ponadto rząd uzyska możliwość pomijania władz landowych w negocjacjach dotyczących restrukturyzacji finansów gmin, czego do tej pory zakazywała ustawa zasadnicza RFN.

Aneks opracowano na podstawie: [www.bpb.de](http://www.bpb.de); *Republika federalna*, [www.tatsachen-ueber-deutschland.de/pl](http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/pl); R. Grzeszczak, *Federalizm – ustrój Niemiec i (czy?) Unii Europejskiej*, UW, 2008.

### Mapa. Kraje związkowe RFN

