

Marcin Przybysz¹

Pierwsza i druga „reforma federalizmu” w Republice Federalnej Niemiec – zmiany Ustawy Zasadniczej z 2006 i 2009 r. w odniesieniu do kompetencji prawodawczych i stosunków finansowych Związku i krajów

Słowa kluczowe: Niemcy, federalizm, Ustawa Zasadnicza, landy, Związek, prawodawstwo, reformy, finanse publiczne, hamulec długów.

Keywords: Germany, federalism, Basic Law, *Länder*, Union, legislation, reforms, public finances, debt brake.

Streszczenie

Tekst zawiera opis i analizę zmian Ustawy Zasadniczej RFN z 2006 i 2009 r. dotyczących kompetencji prawodawczych i relacji finansowych federacji i landów. Tekst otwiera krótkie przedstawienie postępującego przez ponad 50 lat „procesu przenikania się polityk”, określanego już w 70. latach ub. wieku jako „pułapka”. Z tej perspektywy istotna była próba rozwiązania problemu w drodze dwóch, dużych nowelizacji niemieckiej konstytucji w latach 2006 oraz 2009 (tzw. pierwsza i druga reforma federalizmu). Autor opisuje założenia i instrumenty zastosowane w drodze pierwszej reformy tj. wzmocnienie własnych kompetencji prawodawczych Związku i krajów, zmniejszenie liczby spraw co do których *Bundesrat* może stosować bezwzględne *veto*, ograniczenie tzw. „mieszanego finansowania”, utrudnienie „blokowania się” przez Związek i kraje poprzez nowe uregulowanie spraw wymagających zgody *Bundesratu*, jak również dostosowanie Ustawy Zasadniczej do wyzwań związanych z członkostwem RFN w Unii Europejskiej. W tym kontekście analizie została poddana również druga reforma federalizmu. Znowelizowała ona system wzajemnych relacji finansowych Związku i krajów, wprowadziła tzw. hamulec długów (*Schuldenbremse*) jednocześnie ograniczając niektóre rozwiązania ustrojowe wprowadzone trzy lata wcześniej.

¹ Autor jest doktorem nauk prawnych. E-mail: przybysz@imlegal.pl.

Summary

The first and the second reform of federalism in the Federal Republic of Germany – the amendments of the Basic Law of 2006 and 2009 in order to the legislative powers and financial relations of the Union and *Länder*

The text contains description and analysis of changes of 2006 and 2009 in the Basic Law for the Federal Republic of Germany concerning legislative powers and financial relations of federation and *länder*. The text begins with a description of advancing for over 50 years “process of policies’ merging”, described already in seventies of 20th century as a “trap”. Therefore, it was important to try to resolve the problem by two large amendments of the German constitution in 2006 and 2009 (i.e. the 1st and the 2nd reforms of federalism). The author describes assumptions and instruments applied by the first reform, i.e. strengthening of legislative competences of the Union and *länder*, reducing the number of cases towards which the *Bundesrat* may apply the absolute *veto*, limiting so-called “mixed funding”, making “blocking up” of the Union and the countries through new regulation of matters more difficult by requiring the approval of the *Bundesrat*, as well as the adjustment of the Basic Law to the challenges of membership of Germany in the European Union. In this context the second reform of federalism was also the subject of analysis. The reform amended the system of mutual financial relations of the Union and countries and introduced a so-called “debt brake” (*Schuldensbremse*) but also limited some solutions which had been introduced three years before.



I.

Federalizm w Niemczech jest *semper reformanda*, podlega nieustannym, większym lub mniejszym modyfikacjom, a rozwiązania ustrojowe składające się na jego istotę dostosowywane są do bieżących wyzwań. Należy zauważyć, że większość przeprowadzanych od 1949 r., średnio co kilka lat, zmian niemieckiej konstytucji dotyczyło systemu federalnego i jego elementów, co w dużym stopniu było w przeszłości przedmiotem badań polskiej nauki prawa konstytucyjnego².

² B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005; J. Barcz, *System prawny Republik Federalnej Niemiec wobec norm prawa międzynarodowego*, Warszawa 1986; P. Czarny, *Bundesrat, między niemiecką tradycją a europejską przyszłością*, Warszawa 2000; M. Domagała,

W niniejszym opracowaniu podstawowej analizie poddane zostały dwie, najbardziej obszerne i doniosłe nowelizacje Ustawy Zasadniczej dokonane po zjednoczeniu Niemiec w latach 2006 oraz 2009, określane jako pierwsza i druga reforma federalizmu (*Föderalismusreform I* oraz *II*). Celem przyświecającym autorowi było poznanie istoty dokonanych wówczas zmian, a następnie ocena związków między obiema reformami. Związki te – jak to zostało zasygnalizowane w tekście – zarówno co do przyświecających „reformatorom” celów, jak i zastosowanych rozwiązań ustrojowych – niekoniecznie pozostają ze sobą w zgodzie. Co więcej, wydaje się, że reforma 2009 r. w znacznej mierze ograniczyła możliwości skorzystania z dobrodziejstw nowelizacji 2006 r.

II.

Pierwsze korekty niemieckiej konstytucji dotyczące również kompetencji ustawodawczych Związku i krajów miały miejsce już kilka lat po jej uchwaleniu (1954, 1959), a do znaczących zmian doszło w drugiej połowie lat sześćdziesiątych pod wpływem polityczno-gospodarczej „fali Keynesa” obejmującej kolejne kraje zachodniego świata. Aktywna, planowa polityka gospodarcza państwa miała zatrzymać pogłębiający się kryzys społeczno-ekonomiczny i, pobudzając koniunkturę, pomóc Niemcom wrócić na ścieżkę szybkiego wzrostu. Ambitne cele wymagały wprowadzenia instrumentów prawnych – efektywnych narzędzi służących koordynacji, a najczęściej koncentracji zadań realizowanych przez związkowe państwo³. Przeprowadzone w duchu „federalizmu kooperatywnego” zmiany Ustawy Zasadniczej polegały m.in. na zobow-

Pozycja konstytucyjnoprawna kraju w systemie federalnym RFN na przykładzie Hesji, Łódź 1990; J. Galster, *Reforma konstytucyjna w zjednoczonych Niemczech*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3, s. 57–68; D. Janicka, *Ustawa Zasadnicza w praktyce RFN 1949–1989*, Toruń 2009; A. Młynarski, *Tendencje rozwoju federalizmu w Republice Federalnej Niemiec [w:] Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Kielce 2009, s. 130; P. Sarnecki, *Związek i kraje w strukturze państwowej Republiki Federalnej Niemiec*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” DCCCXXIV, Warszawa–Kraków 1987; A. Szmyt, *Ustawa w RFN w świetle polskiej literatury przedmiotu*, „Zeszyty naukowe Uniwersytetu Gdańskiego” 1993, nr 16, s. 115; J.W. Tkaczyński, *Ustrój federalny Niemiec. Konstrukcja i funkcjonowanie*, Toruń 2002.

³ F.W. Scharpf, *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfälle?*, Frankfurt 2009, s. 136.

iązaniu Związku i krajów do uwzględniania w ich gospodarce budżetowej wymogów równowagi ogólnogospodarczej, nad czym miała czuwać powołana ustawą o stabilności i wzroście (*Stabilitäts – und Wachstumsgesetz*⁴) z 1967 r. Finansowa Rada Planowania (obecnie Rada Koniunktury). Przyznane jej kompetencje oraz faktyczna działalność Rady miały niebagatelne znaczenie dla relacji Związku i krajów. Do konstytucji wpisano ponadto „zadania wspólnotowe” (obecnie art. 91a–91e UZ), realizowane łącznie przez Związek i kraje. Zagadnienie dalszych postulowanych zmian podejmowano w latach 1970–72⁵ podczas prac Komisji ds. Nowego Podziału Terytorium Związku – *Kommission zur Neugliederung des Bundesgebietes*, potocznie nazywanej „Komisją Wernera Ernsta”, która w 1973 r. opublikowała w formie raportu efekty prac⁶. Kolejne Komisje „Ankietowe” w *Bundestagu* (1972–1976⁷, 1977), również po zjednoczeniu (Komisja Konstytucyjna działająca w latach 1991–1993 w niewielkim stopniu znowelizowała UZ⁸) nie przyniosły pokładanych w nich nadziei. Powodem takiego stanu rzeczy były polityczne spory i blokujące się wzajemnie większości w *Bundestagu* i *Bundesracie*. Gospodarcze efekty wprowadzonych zmian również wydawały się być niesatysfakcjonujące, co skłoniło niektórych do wniosku, że „kooperatywny” federalizm doprowadził *de facto* do „politycznego immobilizmu”⁹.

Podsumowując model „federalizmu kooperatywnego” wskazuje się na trzy problemy, których rozwiązania nie można było znaleźć przez kolejne 30 lat tj. stosunkowo niską efektywność (społeczno-ekonomiczną) tego modelu, ograniczone możliwości realizacji polityki związkowej (w związku z silną pozycją Rady Związkowej) oraz niewielką autonomię polityki krajowej¹⁰.

⁴ <http://www.gesetze-im-internet.de/stabg/BJNR005820967.html> (23.05.2016).

⁵ http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/k0/k/k1970k/kap1_1/kap2_42/para3_7.html (23.05.2016).

⁶ <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/40250/bundesstaat-foederalismus?p=all> (23.05.2016).

⁷ <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/07/059/0705924.pdf> (23.05.2016).

⁸ Chociaż w znacznym stopniu ograniczyła dowolność stosowania przez Związek „klauzuli potrzeby” w ramach ustawodawstwa konkurencyjnego. Więcej na temat tej rewizji: M.D. Müller, *Auswirkungen der Grundgesetzrevision von 1994 auf die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern*, Münster 1996; J. Galster, op.cit., s. 57–68.

⁹ F.W. Scharpf, *Föderalismusreform...*, s. 43.

¹⁰ *Ibidem*, s. 30.

W 70 latach ubiegłego wieku cytowany wyżej Fritz Scharpf stworzył opisywane szeroko terminy: przenikanie polityk i pułapka przenikania się polityk¹¹, określające zjawisko skomplikowanej i złożonej decyzyjnie „wielopłaszczyznowości” niemieckiego systemu władzy, gdzie materie związkowe i krajowe i dotyczące ich procedury decyzyjne i procedury finansowania przenikają (wręcz gmatwają) się wzajemnie doprowadzając często do blokad decyzyjnych i stagnacji. Wiązano go również z nieprzejrzystością sukcesywnie korygowanego na przestrzeni lat niemieckiego systemu podziału kompetencji Związku i krajów.

III.

O potrzebie reformy systemu federalnego w duchu subsydiarności zaczęto poważnie dyskutować u progu nowego tysiąclecia. Zdominowany przez CDU/CSU i FDP *Bundestag* uchwalając kolejne ustawy, był raz po raz blokowany w Radzie Związkowej przez większość SPD i Partię Zielonych. Stało się oczywiste, że silna pozycja Rady Związkowej w procesie ustawodawczym, zgłaszane przez nią *veto* i różnorodne, obustronne zależności pomiędzy Związkiem a krajami uniemożliwiają efektywne działania rządu centralnego i popierającej go większości parlamentarnej w *Bundestagu*, nawet w obszarach należących do wyłącznych kompetencji Związku¹². Na przestrzeni lat „kooperacja federalna” polegała na tym, że kraje godziły się na przyznawanie kolejnych kompetencji Związkowi w zamian za uzyskanie silniejszej pozycji w *Bundesratie*. Pomiędzy rokiem 1949 a 2005 liczba ustaw, które mogły być uchwalone jedynie za zgodą Rady Związkowej wzrosła sześciokrotnie. Bez zgody krajów na poziomie Związkowym nie mogły być przeprowadzone żadne poważniejsze inicjatywy ustawodawcze, samodzielnie (na płaszczyźnie regionalnej) kraje również nie mogły zbyt wiele decyzji podejmować. Koniec końców prowadziło

¹¹ F.W. Scharpf, *Theorie der Politikverflechtung*, [w:] F.W. Scharpf, B. Reissert, F. Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg 1976; G. Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart 1976; S. Kroop, *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden 2010.

¹² H. Risse, *Reformbestrebungen zur bundesstaatlichen Ordnung – Aufgaben, Arbeitsweise und Ergebnisse der Föderalismuskommission I*, [w:] *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung in Deutschland, Europa und der Welt, Band II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus*, red. I. Härtel, Berli–Heidelberg 2012, s. 494.

to do swego rodzaju „zaprogramowanej stagnacji”, zwłaszcza we wspomnianych wyżej okresach „wrogich” wobec siebie większości w Bundestagu i izbie związkowej¹³.

Postulat podjęcia kolejnej próby zreformowania niemieckiego federalizmu po raz pierwszy otwarcie zgłosił heski premier Hans Eichel w przemówieniu otwierającym okres jego przewodnictwa w Radzie Związkowej¹⁴. Temat podjęli i poparli również niektórzy premierzy krajów w ramach odbywającej się w Poczdamie Konferencji Premierów niemieckich krajów¹⁵.

Również parlamenty krajowe podnosiły postulat dokonania zmian, czego dowodem jest Deklaracja z Lubeki niemieckich parlamentów krajowych¹⁶ z 31 marca 2003 r. zatytułowana „Wyznanie federalizmu i subsydiarności – wzmocnić parlamenty krajowe!”. Dla uczestników spotkania narzędziem służącym rozwiązaniu problemów związanych z narastającą od ponad 50 lat złożonością materii kompetencyjnej i nieprzejrystego przenikania się płaszczyzn związkowej i krajowej miała być właśnie zasada pomocniczości. Ich zdaniem powinna też ona być podstawowym kluczem do ożywienia polityki krajowej i skutecznego podjęcia na tym szczeblu społecznych kwestii¹⁷. Spotkanie w Lubece było jednym z bodźców do rozpoczęcia dyskusji na forum parlamentu związkowego. 16 października 2003 r. parlamentarna Komisja Modernizacji Porządku Związkowego podjęła prace nad reformą systemu federalnego. Obrady składającej się z 64 członków Komisji oraz towarzyszących im licznych doradców i ekspertów trwały do grudnia 2004 r. Sfinalizowanie prac i przeprowadzenie nowelizacji Ustawy Zasadniczej uniemożliwiło przedterminowe rozwiązanie *Bundestagu*. Doprowadzenie reformy do końca stało się jednak po nowych wyborach jednym z elementów umowy koalicyjnej między CDU/CSU a SPD. Jej celami, przedstawionymi w *exposé* nowej Kanclerz – Angeli Merkel miały być wzmocnienie własnych kompetencji

¹³ R. Herzog, *Kooperation und Wettbewerb*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” (APuZ) 50/2006, s. 5.

¹⁴ 731. Posiedzenie Rady Związkowej z 6 listopada 1998 r., Protokół plenarny (*Plenarprotokoll*), s. 476 i n.

¹⁵ *Jahreskonferenz der Ministerpräsidentenkonferenz*, 2 grudnia 1998 r.

¹⁶ I. Härtel, *Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts*, [w:] *Handbuch...*, s. 543.

¹⁷ Głosy: O. von Beust, H.-W. Arens, A. Glück, [w:] *Föderalismuskonvent der deutschen Landtage. Dokumentation*, Kiel 2003.

prawodawczych Związku i krajów, zmniejszenie liczby spraw co do których Rada może stosować bezwzględne *veto*, ograniczenie tzw. „mieszanego finansowania”, utrudnienie „blokowania się” przez Związek i kraje poprzez nowe uregulowanie spraw wymagających zgody *Bundesratu*, jak również dostosowanie Ustawy Zasadniczej do aktualnych wyzwań związanych z członkostwem RFN w Unii Europejskiej.

Ostatecznie, najobszerniejsza od 1949 r. nowelizacja Ustawy Zasadniczej (określana „pierwszą reformą federalizmu” – *Föderalismusreform I*) stała się faktem wchodząc w życie 1 września 2006 r.¹⁸ Zmiany w obszarze ustawodawstwa dotyczą przede wszystkim kwestii:

1. całkowitego zniesienia tzw. ustawodawstwa ramowego (dotychczasowy art. 75 UZ); sprawy objęte nim do tej pory zostały przeniesione do ustawodawstwa konkurencyjnego (umożliwiającego w niektórych przypadkach odmienną regulację w krajach) oraz wyłącznego Związku, przy jednoczesnym zawężeniu ich zakresu tematycznego;
2. przeniesienia części kompetencji (znajdujących się dotychczas w sferze ustawodawstwa konkurencyjnego i ramowego) do zakresu kompetencji wyłącznych krajów;
3. wprowadzenia nowego rodzaju ustawodawstwa w ramach ustawodawstwa konkurencyjnego tj. możliwości odmiennego uregulowania przez kraje niektórych, wskazanych enumeratywnie w art. 72 ust. 3 UZ kwestii;
4. zniesienia wymogu uzyskiwania zgody Rady dla uchwalenia ustaw, których przedmiotem jest organizacja administracji i tryb postępowania administracyjnego w sprawach, w których kraje wykonują ustawy związkowe jako własne sprawy (art. 84 UZ¹⁹) przy jednoczesnym up-

¹⁸ Por. A. Kustra, *Reforma federalizmu w Niemczech. Geneza. Cle. Podstawowe założenia*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1(78), s. 205.

¹⁹ Art. 84 ust. 1: Jeżeli kraje związkowe wykonują ustawy federalne jako własną sprawę, wówczas ustanawiają one we własnym zakresie odpowiednie urzędy i tryb postępowania administracyjnego. W przypadku, gdy ustawy federalne stanowią inaczej, kraje związkowe mogą dokonać odmiennych regulacji. Jeżeli kraj związkowy dokonał odmiennych regulacji zgodnie z przepisem zdania 2, wówczas wynikające z ustaw federalnych późniejsze regulacje odnośnie ustanowienia urzędów i wprowadzenia trybu postępowania administracyjnego wchodzą w życie najwcześniej sześć miesięcy po ich ogłoszeniu, o ile za zgodą *Bundesratu* nie postanowiono inaczej. Przepis art. 72 ust. 3 zdanie 3 stosuje się odpowiednio. W wyjątkowych przypadkach z powodu zaistnienia szczególnej potrzeby władze federalne mogą dokonać

oważnieniu krajów do przyjmowania odmiennych od związkowych rozwiązań (zmiana ta rozumiana była z jednej strony jako ograniczenie możliwości narzucania odgórnych norm przez Związek, ale i jako dająca nadzieję na znaczne zmniejszenie liczby ustaw do których przyjęcia uprzednio potrzeba była zgoda *Bundesratu*, w przeszłości projekty ustaw dotyczące tej kwestii były przedmiotem większości ustaw wymagających zgody Rady Związkowej);

5. zakazu nakładania na gminy i powiaty dodatkowych zadań w drodze ustawy związkowej²⁰;
6. zwiększenia wpływu krajów na aktywność RFN w ramach Unii Europejskiej, m.in. poprzez wprowadzenie obowiązku reprezentowania Niemiec przez przedstawiciela krajów, jeśli przedmiotem obrad są sprawy należące do wyłącznych kompetencji krajów oświaty szkolnej, kultury lub radia.

Próbując oceniać które z powyższych zagadnień miało największe znaczenie, pierwszoplanowa wydaje się zmiana art. 84 ust. 1 UZ. Dla przykładu, w latach 1981–1991 przypadki ustaw, przyjętych na podstawie art. 84 ust. 1 UZ (postępowanie administracyjne oraz ustroj administracji w kwestiach, w których kraje związkowe wykonują ustawy związkowe jako własną sprawę), stanowiły 58,1% wszystkich przyjętych ustaw wymagających zgody Rady. W latach 1998–2005 odsetek ten wynosił 54,6%²¹. Liczby te wynikały przede wszystkim z wypracowanej przez Federalny Trybunał Konstytucyjny „teorii jedności”, w świetle której zgoda *Bundesratu* wymagana była nie tylko dla uchwalenia poszczególnych przepisów dotyczących procedury administracyjnej czy struktury urzędów, ale całości ustaw w których były one zawarte („stanowią-

regulacji trybu postępowania administracyjnego według jednolitych dla całego Związku zasad bez możliwości odmiennych regulacji przez kraje związkowe. Ustawy te wymagają zgody *Bundesratu*. [...] [tłum. własne, por.: B. Banaszak, A. Malicka, *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011].

²⁰ W. Kluth, *Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung*, Baden-Baden, 2007, s. 55–56; szerzej: *Neuere Entwicklungen im Kompetenzrecht. Zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusreform*, red. M. Heintzen, A. Uhle, Berlin 2013.

²¹ W. Reutter, *Regieren nach der Föderalismusreform*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” (APuZ) 50/2006, s. 5.

cych ustawodawczo – techniczną jedność²²). Zmiana art. 84 ust. 1 UZ miała zdaniem projektodawców przynieść obniżenie liczby ustaw wymagających zgody *Bundesratu* z ok. 54% wszystkich ustaw do 35–40%²³. Według wstępnych ocen statystycznych dokonywanych przez służby *Bundesratu*, w ciągu 2,5 lat po wejściu w życie zmian tj. w okresie od 1.09.2006 do 28.02.2009 r., procentowy udział ustaw wymagających zgody Rady wynosił 39%²⁴. Nowe brzmienie art. 84 ust. 1 UZ umożliwi krajom przyjmowanie odmiennych regulacji w powyższych sprawach, zgoda *Bundesratu* na ujednoczenie postępowania bądź struktury administracyjnej wymagana jest zaś jedynie z powodu zaistnienia szczególnej potrzeby.

Poddając analizie charakter spraw, co do których nowelizacja konstytucji przyniosła przyrost kompetencji po stronie krajów należy zwrócić uwagę na to, że przyznano im możliwość regulowania m.in. spraw prawa karnego wykonawczego²⁵, prawa zgromadzeń, prawa dotyczącego godzin otwarcia sklepów, prawa dotyczącego restauracji, prawa domów opieki, prawa regulującego sprawy wynagrodzeń i zaopatrzenia emerytalnego krajowych urzędników, spraw scalania (komasacji), prawa obrotu gruntami rolnymi oraz dzierżawy gruntów rolnych, spraw domostw i osad, spraw targów, wystaw oraz rynków, kwestii występów artystycznych, prawo hal sportowych oraz niektórych spraw mieszkalnictwa²⁶.

W zamian za powyższe, Związek pozyskał w trybie nowelizacji do zakresu swych wyłącznych kompetencji sprawy broni i materiałów wybuchowych, sprawy opieki nad osobami poszkodowanymi podczas wojny oraz byłych jeńców wojennych, sprawy wytwarzania i wykorzystania energii jądrowej dla celów pokojowych, tworzenie i eksploatacja urządzeń z tym związanych

²² BVerfGE 8, 274 [za:] Herzog, R., *Kooperation...*, s. 6.

²³ H.G. Henneke, *Art. 84*, [w:] *GG Kommentar zum Grundgesetz*, red. B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, H. Hofmann, H.G. Henneke, Köln 2014, s. 2013.

²⁴ Tak: P. Robbe, K. Rohleder, K. Gramann, *Auswirkungen der Föderalismusreform I. Mitwirkungsrechte und Gesetzgebungskompetenzen*, Berlin, 2009, s. 3.

²⁵ Niekoniecznie zresztą pozytywnie oceniana zmiana – F. Dünkel, *Die Farce der Föderalismusreform – ein Vergleich der vorliegenden Gesetze und Gesetzesentwürfe zum Jugendstrafvollzug*: http://www.rs.uni-greifswald.de/fileadmin/mediapool/lehrstuehle/duenkel/Stand_JuVoG_24_9_2007.pdf (23.05.2016).

²⁶ D. Uhle, *Art. 70 Abs. 1 GG*, [w:] *Grundgesetz Kommentar, Band V, Art. 54–85*, red. T. Maunz, G. Dürig, München, 2008, s. 100–126.

oraz usuwanie negatywnych skutków promieniowania jądrowego, sprawy meldunkowe i dowodów osobistych oraz sprawy ochrony dóbr kulturalnych przed wywozem za granicę. Do wyłącznych kompetencji dodano również sprawy prewencyjnego działania Związkowej Policji Kryminalnej (*Bundeskriminalamt*) w zakresie zwalczania zagrożeń międzynarodowym terroryzmem.

Drugą stroną medalu powyższych zmian było ograniczenie dziedzin z zakresu kompetencji konkurencyjnych, co do których Związek musi uprzednio wykazać istnienie konieczności podjęcia działalności prawodawczej dla „ustanowienia jednakowych warunków życia [...] oraz zachowania jedności prawnej i ekonomicznej” (art. 72 ust. 2 UZ)²⁷. W zakresie tym oraz w katalogu spraw, które kraje mogą regulować „odmiennie”, znalazły się ponadto sprawy ujęte uprzednio w tzw. „ustawodawstwie ramowym”.

IV.

Wynikające z kilkuletnich prac Komisji i ekspertów wprowadzone ostatecznie w 2006 r. zmiany Ustawy Zasadniczej nie odpowiadały w pełni oczekiwaniom ani przedstawicieli krajów zasiadających w Radzie Związkowej ani rządu ani też uczestniczących w pracach Komisji przedstawicieli nauki²⁸. Mimo dokonanych „roszad”, system podziału kompetencji w dalszym ciągu pozostał w dużej mierze nieprzejrzysty i zagmatwany. Fritz Scharpf uważa jednak, że uzyskany efekt może być uznany za kompromisowe rozwiązanie między zwolennikami efektywnej federacji z jednej strony oraz bardziej autonomicznych krajów z drugiej²⁹.

W trakcie obrad doszło również do głębokiego podziału między przedstawicielami bogatych krajów południowego zachodu będących płatnikami brutto do niemieckiego budżetu – zwolenników „federalizmu konkurencyjnego” (czy też w bardziej „eleganckiej” formule – federalizmu twórczego) oraz biedniejszymi, wciąż zdanymi na pomoc Związku (i finansowanie przez bo-

²⁷ J. Rozek, *Hintergründe, Motive und Ziele der Föderalismusreform von 2006*, [w:] *Neuere Entwicklungen...*, s. 27.

²⁸ F.W. Scharpf, *Föderalismusreform...*, s. 11.

²⁹ *Ibidem*.

gatsze kraje) regionami, głównie wschodnimi (choć w nie mniejszym stopniu Bremy, czy Kraju Saary)³⁰.

Co najmniej od połowy lat 70. wyrażano w niemieckiej nauce o państwie i politologii zdanie, że Ustawa Zasadnicza kładąca olbrzymi nacisk na współpracę oraz modele wypracowywania konsensusu czyni to kosztem mechanizmów demokratycznej legitymacji³¹. To, jak pisze Gerhard Lembruch, „pęknięcie strukturalne” między państwem związkowym a współzawodnictwem partyjnym ograniczało zdolność efektywnego i elastycznego funkcjonowania państwa umożliwiając jedynie zastosowanie „półśrodków”³². Taki stan rzeczy prowadził zaś do wniosku, że system ten stanowi w istocie „niedemokratyczne państwo związkowe”³³.

Pierwsza reforma federalizmu miała zmienić powyższą praktykę w taki sposób, aby uchwalane prawo w większym stopniu odzwierciedlało poglądy większości parlamentarnej ukształtowanej w demokratycznych wyborach zarówno do *Bundestagu*, jak i do krajowych *Landtagów*, a sam proces stanowienia prawa był bardziej przejrzysty i uproszczony.

Praktyka stanowienia prawa w kilku ostatnich latach, które upłynęły od reformy zdaje się częściowo potwierdzać to, że zdała ona egzamin, również z tego względu, że trudno jednoznacznie określić to, kto jest większym jej beneficjentem (Związek czy kraje)³⁴. Dzięki uzyskanym w trybie reformy kompetencjom prawodawczym doszło do ożywienia aktywności parlamentów krajowych oraz towarzyszącej jej debaty publicznej w regionach. Liczba ustaw uchwalanych na szczeblu związkowym spadła o ok. 10%, kraje starają się też mierzyć z nowymi, przekazanymi im w trybie reformy kompetencjami, nawet jeśli (zwłaszcza bogatsze kraje południa) liczyły na szerszy ich zakres. Zależnie od dziedziny pojawiają się głosy o potrzebie korekty (np. ponownego przekazania spraw wynagrodzeń urzędników na poziom Związku z uwagi na „drenujące” mniejsze i „biedniejsze” kraje systemy bardziej „szczodrych” uposażeń urzędniczych w krajach bogatszych).

³⁰ Ibidem.

³¹ W. Reutter, *Regieren...*, s. 12.

³² G. Lembruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Wiesbaden, 2000 [za:] W. Reutter, *Regieren...*, s. 12.

³³ Ibidem.

³⁴ H.P. Schneider, *Die Föderalismusreform I auf dem Prüfstand: Ein Zwischenbericht über Teilbereiche ihrer Umsetzung*, „Jahrbuch des Föderalismus 2012”, Baden-Baden 2012, s. 232–233.

V.

Już w momencie nowelizowania konstytucji, twórcom zmian wiadome było, że nie ma ona charakteru zupełnego, a kolejnym, uzupełniającym krokiem na drodze reformowania systemu federalnego Niemiec będzie reforma „konstytucji finansowej” (*Reform der Finanzverfassung*), określana również „drugą reformą federalizmu” (*Föderalismusreform II*), zainicjowaną już w 2006 r. i uchwaloną w 2009 r.

Utworzona w grudniu 2006 r. Komisja składająca się w równej części (po 16 członków) z przedstawicieli Rady Związkowej i Parlamentu Związkowego miała opracować propozycje unowocześnienia stosunków finansowych między Związkiem oraz krajami i stanowić pogłębienie zmian dokonanych kilka miesięcy wcześniej w ramach pierwszej reformy federalizmu. Już wcześniej, jesienią 2004 r., w trakcie obrad poprzedniej Komisji, Rada Ekspertów opiniująca rozwój gospodarczy RFN wskazała, że jakkolwiek reforma federalizmu pozostanie bez efektu, jeśli nie obejmie głębokiego rozwikłania obszaru „konstytucji finansowej”³⁵.

Ważnym sygnałem ostrzegawczym oraz impulsem do dokonania zmian było orzeczenie FTK z 19 października 2006 r. – tzw. „wyrok berliński”³⁶. Do tej pory, choćby w orzeczeniu z 27 maja 1992 r. dotyczącym kraju Saary³⁷, Trybunał potwierdzał przysługujące krajom roszczenie o przyznanie im pomocy stabilizującej budżet, uzasadniając to zasadą „wierności związkowej”. Doprowadziło to do powstania u polityków krajów związkowych poczucia, że w sytuacji zadłużenia mogą zawsze liczyć na bezwarunkową pomoc innych krajów i Związku. Takie nastawienie oznaczało jednak również dalsze narastanie długów. Charles B. Blankart określił tę mentalność „federalizmem z ograniczoną odpowiedzialnością”³⁸.

Tymczasem, w „wyroku berlińskim” FTK po raz pierwszy dobitnie podniósł konieczność ponoszenia przez kraje odpowiedzialności za własne długi

³⁵ *Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten*, 2004, s. 538, www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/04_v.pdf [za:] H. Laufer, U. Münch, *Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland*, München, 2010, s. 273.

³⁶ BVerfGE 116, 327.

³⁷ BVerfGE 86, 148.

³⁸ C.B. Blankart, *Föderalismus in Deutschland und in Europa*, Baden-Baden, 2007, s. 207.

oraz w pierwszej kolejności podjęcia samodzielnych działań (oszczędnościowych) mających na celu poprawę sytuacji finansowej. Aby kraj mógł zwracać się o pomoc do innych członków Związku musi wykazać, że podjął wszelkie dopuszczalne prawem i faktycznie możliwe działania mające na celu zmniejszenie deficytu³⁹. W praktyce, przy obowiązującej, skostniałej konstrukcji Ustawy Zasadniczej dającej krajom niewielkie możliwości działania, wykazanie realizacji wskazanych przez Trybunał środków jest mocno ograniczone. Sam Trybunał zwrócił zresztą uwagę na pilną potrzebę uregulowania politycznego i prawnego tej sprawy tzn. dokonania niezbędnych zmian konstytucyjnych.

Uwzględniając potrzebę uporządkowania kwestii polityki budżetowej krajów, nowa komisja miała za zadanie:

1. zreformować Ustawę Zasadniczą w takim stopniu, aby podział właściwości oraz odpowiedzialności za finansowanie poszczególnych zadań był bardziej przejrzysty;
2. powiązać ze sobą w większym stopniu kompetencje do stanowienia prawa w zakresie poszczególnych podatków z możliwością uzyskiwania z nich przychodów odpowiednio przez Związek bądź kraje;
3. dokonać do 2019 r. reformy wertykalnego podziału podatków i systemu wyrównania finansowego;
4. wypracować reguły postępowania w przyszłych sytuacjach kryzysowych polegających na głębokim zadłużaniu się poszczególnych krajów (*vide* „sprawa berlińska”)⁴⁰.

W praktyce okazało się, że Komisja stanęła przed trudnym zadaniem przypominającym rozwiązanie kwadratury koła. Jak to słusznie napisał cytowany wcześniej Charles B. Blankart, podobnie jak w przypadku wielu innych trudnych reform dylemat w tym przypadku polegał na tym, że „skuteczne środki nie były możliwe do zastosowania ze względów politycznych, zaś możliwe do zastosowania środki o charakterze politycznym okazały się bezskuteczne”⁴¹. Wskutek głębokich podziałów między członkami Komisji pracującym nad drugą reformą federalizmu w ogóle nie zajęła się ona sprawą reformy systemu „wyrównania finansowego”. Mało tego, komentatorzy wskazują, że niektóre efekty jej prac stanowią negację głównego celu przyświe-

³⁹ H. Laufer, U. Münch, *Das föderale System...*, s. 275.

⁴⁰ Ibidem, s. 274.

⁴¹ C.B. Blankart, *Föderalismus...*, s.203.

cającego pierwszej reformie z 2006 r. (*Föderalismusreform I*), czyli przyznania krajom większej autonomii, również poprzez umożliwienie im pobierania własnych podatków i ustalania stawek podatkowych. Wprowadzenie „hamulca zadłużenia” (który to termin stał się głównym określeniem kojarzonym z „drugą reformą”) tak naprawdę jeszcze bardziej ograniczyło autonomię budżetową krajowych parlamentów⁴².

VI.

Efekty prac Komisji nad „drugą reformą federalizmu” są zatem oceniane wielorako. Narastający od lat stan zadłużenia, oscylujący w 2010 r. w okolicach 80% niemieckiego PKB, wymuszał na niemieckich władzach podjęcie radykalnych środków. Zdaniem ekspertów Federalnego Ministerstwa Finansów, pochodzące z przełomu lat 60. i 70. konstytucyjne regulacje dotyczące zadłużenia państwa nie dawały możliwości zatrzymania postępującego od 40 lat groźnego trendu⁴³. Twórcom zmian zależało zatem na tym, aby ustalić w przepisach rangi konstytucyjnej (wiążących średnio i długoterminowo każdy następny rząd) sztywne zasady budżetowe, których przestrzeganie umożliwi zbilansowanie budżetu zarówno krajów, jak i Związku oraz będzie podstawą wypracowywania w „lepszych ekonomicznie czasach” naddwyżki stanowiącej zabezpieczenie przyszłych potrzeb⁴⁴.

Poddając ocenie to, w jakim zakresie efekty prac Komisji korespondują w celami, które im przyświecały, należy stwierdzić, że prowadzi ona do różnych wniosków zależnie od tego którego z nich miałyby ta ocena dotyczyć.

Jeśli chodzi o postulat zwiększenia autonomii podatkowej krajów to rezultaty są raczej mało satysfakcjonujące, a winą za to należy obarczyć, co ciekawe nie sam Związek, ale *landy* o słabszej kondycji finansowej, jak Berlin, Meklemburgia Przedpomorze czy Szlezwik-Holsztyn, które w przeciwieństwie do Bawarii, Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Westfalii czy Dolnej Sak-

⁴² H. Laufer, U. Münch, *Das föderale System...*, s. 276.

⁴³ C. Kastrop, F. Marklein, *Die Schuldenregel in Deutschland – Ein guter Start für einen langen Weg*, [w:] *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*, red. C. Hetschko, J. Pinkl, H. Pünder, M. Thye, Hamburg 2012, s. 3 i n.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 15.

sonii obawiały się odpowiedzialności związanej z szerszymi kompetencjami w zakresie ustawodawstwa podatkowego oraz konkurencji innych krajów⁴⁵.

Pozytywnie należy ocenić samo opracowanie zasad ograniczania i unikania zadłużenia, jak również osadzone w konstytucji zobowiązania do zabezpieczenia finansów publicznych na czasy gorszej koniunktury (zmiany art. 115 oraz 109 UZ). Trudno jednakże oceniać jak zasady powyższe sprawdzą się w praktyce w średnim i dłuższym przedziale czasowym, zwłaszcza w wyjątkowych, przewidzianych nowymi przepisami sytuacjach katastrof naturalnych i pojemnych znaczeniowo „innych nadzwyczajnych zdarzeniach”.

Trudno również na tę chwilę jednoznacznie ocenić przyjęte w toku reformy zasady konsolidacji istniejących już długów. Opracowano, co prawda, w art. 143d UZ „ścieżkę konsolidacji” najbardziej problematycznych budżetów krajowych, ale zdaniem przedstawicieli niektórych krajów (np. Erwina Selleringa – premiera rządu Meklemburgii Przedpomorza) jest to mechanizm niesprawiedliwy, albowiem nie uwzględnia on faktycznego potencjału gospodarczego i finansowego krajów a jedynie wysokość posiadanego zadłużenia. Z tego punktu widzenia przyjęte rozwiązanie będzie musiało zostać poddane ocenie pod kątem swojej efektywności⁴⁶.

Twórcy reformy z 2009 r. ustanowili „system wczesnego ostrzegania” mający na celu odpowiednio wczesne dostrzeżenie nadzwyczajnych sytuacji budżetowych i wdrożenie odpowiednich środków naprawczych. Wprowadzony jednakże system potencjalnych sankcji (raczej mało dotkliwych), jak również obsadzenie nowego organu – Rady Stabilizacyjnej jedynie przedstawicielami egzekutywy związkowej i krajowej budzą wątpliwości niektórych komentatorów, co do tego czy będzie mógł on skutecznie funkcjonować⁴⁷.

Krytycznie oceniono powtórne znowelizowanie zmienianego już w 2006 r. art. 104b UZ (umożliwienie Związkowi udzielania pomocy finansowej krajom w przypadku klęsk i sytuacji nadzwyczajnych) oraz pozostawienie na marginesie tematu opracowania procedury ewentualnego dobrowolnego łączenia się krajów, co miało znaczenie w kontekście często spotykanego w literaturze,

⁴⁵ A. Sattler, *Deliberativer Föderalismus, Analyse der Beratungen zur Modernisierung der Bund – Länder – Finanzbeziehungen*, Baden-Baden 2011, s. 314, 322.

⁴⁶ Ibidem, s. 323.

⁴⁷ Ibidem.

bardzo ważnego postulatu nowego, efektywniejszego kształtu terytorialnego Związku (czyli zmniejszenia liczby landów)⁴⁸.

„Wielkim nieobecny” reformy 2009 r. była reforma systemu „wyrównania finansowego”, ale to zagadnienie, jako wysoce sporne pozostawało od początku do końca w cieniu absolutnie priorytetowego tematu opracowania systemu „hamulca długów” (*Schuldenbremse*)⁴⁹.

Wprowadzane w 2009 r. zmiany Ustawy Zasadniczej nie wzmacniają samodzielności krajów, a już w szczególności krajowych parlamentów⁵⁰. Przeciwnie, poprzez wprowadzenie sztywnych reguł ograniczających zaciąganie kredytów, wprowadzenie nowego związkowego „policjanta” w postaci Rady Stabilizacyjnej ugruntowują przewagę Związku nad krajami⁵¹. Można zaryzykować twierdzenie, że poprzez zmiany „drugiej reformy” zanegowano i tak nieśmiało i ograniczone środki podjęte w ramach „pierwszej reformy” mające na celu rozgraniczenie obu płaszczyzn władz niemieckiego państwa (*Entflechtung*). Jeden z komentatorów efektów prac Komisji z 2009 r. stwierdził wprost, że wprowadzone wskutek jej prac zmiany w konstytucji są niczym innym jak „kastracją Landtagów”⁵², co – z uwagi na mocno ograniczone w obecnym kształcie możliwości autonomicznego pozyskiwania przez kraje dochodów oddaje w dobitny sposób istotę zmian.

Z pewnością wynik drugiej reformy federalizmu cechuje daleko idąca „centralizacja związkowa”⁵³. Cytowany już wcześniej Charles Blankart oraz Erik R. Fasten określili to tak, że w 2009 r. „zniknął duch reformy 2006 r. mający wzmocnić i Związek i kraje. [...] Teraz nie chodzi już o *checks and balances* pomiędzy Związkiem i krajami a jedynie tylko o „czeki Związku”. Federalizm zdaje się być uciążliwą przeszkodą na drodze do przejęcia władzy nad środkami krajów”⁵⁴.

⁴⁸ Ibidem, s. 324.

⁴⁹ Co wielokrotnie potwierdzali obaj jej przewodniczący – Peter Struck i Günther Oettinger za: A. Sattler, *Deliberativer Föderalismus...*, s. 326.

⁵⁰ H. Laufer, U. Münch, U., *Das föderale System...*, s. 277.

⁵¹ G.P. Hefty, *Zentralismus im Föderalismus*, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 7 marca 2009 r.

⁵² H. Prantl, *Widerstand gegen die Kastration der Landtage*, Süddeutsche Zeitung z 26 marca 2009 r.

⁵³ A. Sattler, *Deliberativer Föderalismus...*, s. 325.

⁵⁴ Wypowiedź dla FAZ [za:] A. Sattler, *Deliberativer Föderalismus...*, s. 325.

Mając na uwadze to, że dyskusja na temat obecnego kształtu niemieckiej „konstytucji finansowej” w dalszym ciągu burzliwie się toczy, nie można wykluczyć, że w najbliższym czasie dojdzie do podjęcia prac nad podjęciem dalszych, również konstytucyjnych reform. Tym bardziej, że zagadnienie to stało się jednym z celów zawartych w umowie koalicyjnej CDU-CSU-SPD na lata 2013 – 2017, zaś zaplanowany w trybie reformy 2009 r. scenariusz kończy się w 2019 r.

VII.

Dokonując analizy celów przyświecających twórcom „drugiej reformy” oraz dokonanych zmian Ustawy Zasadniczej warto również zwrócić uwagę na fakt, że gruntowna, dokonana w dobie światowego kryzysu finansowego reforma konstytucyjnych ram finansów publicznych w ewidentny sposób określiła kierunek polityki Niemiec w ramach Unii Europejskiej, zwłaszcza po przejściu teki Federalnego Ministra Finansów przez Wolfganga Schäuble. Oszczędnościowy kurs na narodowej płaszczyźnie został bowiem potwierdzony w dobie kryzysu Euro i finansowych problemów Grecji. Nie bez znaczenia były też kolejne orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego⁵⁵.

Literatura

Banaszak B., Malicka A., *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Banaszak B., *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005.

Barcz J., *System prawny Republik Federalnej Niemiec wobec norm prawa międzynarodowego*, Warszawa 1986.

Blankart C.B., *Föderalismus in Deutschland und in Europa*, Baden-Baden 2007.

Czarny P., *Bundesrat, między niemiecką tradycją a europejską przyszłością*, Warszawa 2000.

Domagała M., *Pozycja konstytucyjnoprawna kraju w systemie federalnym RFN na przykładzie Hesji*, Łódź 1990.

⁵⁵ Wyrok FTK z 7 września 2011 r. („Pomoc dla Grecji”) – 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10.

- Dünkel F., *Die Farce der Föderalismusreform – ein Vergleich der vorliegenden Gesetze und Gesetzesentwürfe zum Jugendstrafvollzug*: http://www.rsf.uni-greifswald.de/fileadmin/mediapool/lehrstuehle/duenkel/Stand_JuVoG_24_9_2007.pdf (23.05.2016).
- Galster J., *Reforma konstytucyjna w zjednoczonych Niemczech*, „Przeгляд Sejmowy” 1996, nr 3.
- Härtel I., *Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts*, [w:] *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat*, red. I. Härtel, Berlin–Heidelberg 2012.
- Hefty G.P., *Zentralismus im Föderalismus*, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 7 marca 2009 r.
- Henneke H.G., Art. 84, [w:] *Kommentar zum Grundgesetz*, red. B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, H. Hofmann, H.G. Henneke, GG Köln 2014.
- Herzog R., *Kooperation und Wettbewerb*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” (APuZ) 50/2006.
- Janicka D., *Ustawa Zasadnicza w praktyce RFN 1949–1989*, Toruń 2009.
- Kastrop C., Marklein F., *Die Schuldenregel in Deutschland – Ein guter Start für einen langen Weg*, [w:] *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*, red. C. Hetschko, J. Pinkl, H. Pünder, M. Thye, Hamburg 2012.
- Kluth W., *Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung*, Baden-Baden 2007.
- Kroop S., *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden 2010.
- Laufer H., Münch U., *Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland*, München 2010.
- Lehmbruch G., *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart 1976.
- Neuere Entwicklungen im Kompetenzrecht. Zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusreform*, red. M. Heintzen, A. Uhle, Berlin 2013.