Acta Universitatis Wratislaviensis No 3105
***Niemcoznawstwo* 16**
Wrocław 2008

Mariusz Kozerski

MOŻLIWOŚCI WPROWADZENIA NOWEGO PODZIAŁU OBSZARU NIEMIEC W ŚWIETLE USTAWY ZASADNICZEJ

Zjednoczone Niemcy są państwem federalnym, podzielonym administracyjnie na 16 krajów związkowych. Każdy z nich posiada własną konstytucję, rząd krajowy, organy sądownictwa oraz wybrany w drodze demokratycznych wyborów parlament[1]. Najpoważniejszym gwarantem trwałości i ciągłości niemieckiego systemu federalnego jest zapis art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, wykluczający możliwość przekształcenia RFN w państwo unitarne: „Zmiana Ustawy Zasadniczej, która narusza podział Federacji na kraje, zasadnicze współdziałanie krajów w zakresie ustawodawstwa albo zasady zawarte w artykułach 1 i 20 [a więc poszanowanie godności i praw człowieka oraz zasad demokratycznego państwa federalnego – M.K.], jest niedopuszczalna"[2].

Sam system, o ile pozostaje federalnym, może być jednak poddawany reformom prowadzącym do zwiększenia zdolności do działania w zmieniającym się otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym. Idąc tym śladem, inicjowano w ostatnich dziesięcioleciach liczne dyskusje, których efekty miały prowadzić do przekształcenia i zmiany oblicza niemieckiego federalizmu. Jednym z dyskutowanych obszarów tematycznych było wprowadzenie nowego podziału obszaru związkowego (*Länderneugliederung*), zakładającego możliwość dokonywania fuzji landów oraz wprowadzania zmian w przebiegu granic między krajami RFN.

Konstytucyjną podstawę do dyskusji na temat reformy terytorialnej daje zapis art. 29 ust. 1 UZ, w którym stwierdza się, iż „obszar federalny może zostać na nowo podzielony w sposób gwarantujący, że kraje stosownie do swojej wielkości i zdolności do efektywnego działania będą mogły skutecznie wypełniać ciążące na nich zadania. Należy przy tym uwzględnić regionalną więź międzyludz-

[1] Wybory do krajowych ciał ustawodawczych przeprowadzane są w zależności od kraju związkowego co 4 lub 5 lat. Parlamenty krajowe są jednoizbowe; wyjątkiem do 1999 r. była Bawaria, której parlament składał się z Landtagu oraz Senatu. Bawarska Izba Senacka została zlikwidowana na mocy referendum z 1998 r. W większości landów parlamenty zwane są Landtagami. W Bremie i Hamburgu zadania ustawodawcze pełnią Bürgerschafty (Zgromadzenia Obywateli), a w Berlinie – Izba Poselska.

[2] *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 2003, s. 116.

© for this edition by CNS

ką, współzależności historyczne i kulturalne, gospodarczą celowość, jak również wymogi zagospodarowania przestrzennego i planowania krajowego"[3]. Dokonanie zmian terytorialnych musi być ponadto potwierdzone w drodze referendum; drobne korekty graniczne mogą być wprowadzane na mocy ustawy federalnej lub w wyniku porozumienia między zainteresowanymi krajami związkowymi[4].

Celem niniejszej pracy jest udzielenie odpowiedzi na kilka pytań: W jaki sposób wykorzystywano zapisy Ustawy Zasadniczej dotyczące nowego podziału obszaru związkowego? Jakie koncepcje podziału brane były pod uwagę? Jakie stanowiska w dziedzinie *Länderneugliederung* zajmowały liczące się partie polityczne? Jakie są wady i zalety wprowadzenia nowego podziału? I wreszcie – czy omawiana kwestia stanowi istotny punkt we współczesnej debacie na temat reformy niemieckiego systemu federalnego, czy też uznawana jest za kwestię marginalną, niewywołującą zainteresowania polityków i zwykłych obywateli?

Na wstępie należy wskazać, że dyskusja na temat wykorzystania zapisu art. 29 UZ jest tak długa, jak historia samej Ustawy Zasadniczej. Zwracano w niej uwagę, iż tworzenie landów w ramach zachodnich stref okupacyjnych odbywało się bez uwzględnienia historycznych granic państw niemieckich oraz więzów wspólnoty łączących mieszkańców poszczególnych regionów. Za koncepcją nowego podziału obszaru federalnego, a zwłaszcza za praktyką łączenia krajów związkowych w większe obszary, przemawiały także inne argumenty. Za najważniejsze uznaje się:

– uzyskanie oszczędności z tytułu likwidacji części administracji landów, zwłaszcza parlamentów krajowych;

– wzrost samowystarczalności finansowej powiększonych krajów federalnych;

– poprzez zmniejszenie liczby wyborów krajowych – ograniczenie zjawiska ciągłej kampanii wyborczej (która odwraca uwagę partii politycznych i ich przedstawicieli od problemów ogólnopaństwowych);

– ustanowienie bardziej sprawiedliwego podziału głosów w Bundesracie[5];

– z uwagi na wielkość i zwiększony potencjał ekonomiczny – poprawę zdolności landów do działania w środowisku wewnątrzniemieckim i europejskim;

– poprzez likwidację małych, uzależnionych finansowo od Federacji landów – wzrost samodzielności krajów wskutek przejęcia przez nie większej liczby zadań i kompetencji.

W ciągu ostatnich 60 lat większość liczących się w Niemczech sił politycznych, przedstawiając powyższe argumenty, zgłaszała potrzebę dokonania reform

[3] *Ibidem*, s. 47–48.

[4] *Kraje związkowe Republiki Federalnej Niemiec*, K.A. Wojtaszczyk, M. Jarosińska (red.), Warszawa 1998, cz. I, s. 16.

[5] W chwili obecnej licząca ponad 18 mln mieszkańców Nadrenia Północna-Westfalia posiada tyle samo głosów w Bundesracie, a więc 6, co zamieszkana przez niecałe 8 mln obywateli Dolna Saksonia.

© for this edition by CNS

w tym obszarze, jednakże składanym deklaracjom rzadko towarzyszyły konkretne działania. Dyskusja na temat celowości reformy terytorialnej prowadzona była m.in. na forum kilku komisji rządowych i parlamentarnych. W raportach końcowych zainicjowanej przez Bundestag Komisji Eulera (1949) oraz powołanej przez rząd K. Adenauera Komisji Luthra (1955) nie uznaje się wprowadzania *Länderneugliederung* za konieczne; wskazuje się jednak na potrzebę przeprowadzenia reform częściowych, np. w obszarze północno-zachodnim RFN czy w Niemczech środkowych[6].

Odważniejsze propozycje znalazły się w raporcie końcowym zwołanej na wniosek rządu W. Brandta tzw. Ernst-Kommission (1970–1973), w którym czytamy, że liczba krajów związkowych Republiki Federalnej powinna zostać zredukowana do pięciu, względnie sześciu, a minimalna liczba ludności powiększonych landów powinna wynosić co najmniej 5 mln mieszkańców. Pomimo określenia warunków łączenia landów, do których zaliczono dodatkowo wymóg osiągnięcia zdolności do działania w obszarze gospodarczym, finansowym, politycznym i administracyjnym, należy uznać, że prace Komisji Ernsta nie przyniosły żadnych konkretnych efektów[7].

Dlaczego zatem, pomimo wskazania na potrzebę łączenia krajów związkowych, koncepcja *Länderneugliederung* nie zyskiwała na poziomie regionalnym większego poparcia? Przyczyn można doszukiwać się w:

– obawach polityków i urzędników krajowych, zagrożonych utratą stanowiska pracy oraz ograniczeniem wpływów politycznych;

– stanowisku partii politycznych i władz krajowych, obawiających się wprowadzenia niekorzystnych zmian w podziale głosów w Bundesracie;

– niechęci do przejmowania problemów biedniejszych i słabiej rozwiniętych landów (np. poważnego zadłużenia czy wymagającej dofinansowania infrastruktury);

– obawie przed naruszeniem wytworzonej w dziesięcioleciach powojennych nowej tożsamości regionalnej;

– przekonaniu, że powiększenie obszaru kraju związkowego nie musi oznaczać jego wzmocnionej zdolności do działania. Przykład Luksemburga jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej wskazuje, że również małe kraje mogą działać sprawnie i skutecznie w środowisku wspólnotowym.

Nieliczne próby wprowadzenia zmian na wewnętrznej mapie Niemiec w okresie powojennym wskazują, że pod uwagę brano przede wszystkim ryzyko wystąpienia negatywnych skutków reform podejmowanych w tym obszarze. Zalety tego rozwiązania były wprawdzie artykułowane i poddawane dyskusjom, jednak ich świadomość rzadko skłaniała decydentów politycznych do praktycznego działania. Przykładów zastosowania zapisów UZ dotyczących *Länderneugliederung*

[6] H. Laufer, U. Münch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, München 1997, s. 253–254.

[7] *Ibidem*, s. 254.

© for this edition by CNS

było zatem niewiele; wśród nich należy wymienić utworzenie w 1952 r. landu Badenia-Wirtembergia oraz podjęcie w latach 90. XX wieku prób zjednoczenia obszaru Berlina i Brandenburgii.

W okresie powojennym do kwietnia 1952 r. obszar dzisiejszej Badenii-Wirtembergii zajmowały trzy mniejsze landy: należąca do amerykańskiej strefy okupacyjnej Wirtembergia-Badenia oraz stanowiące część strefy francuskiej – Badenia i Wirtembergia-Hohenzollern[8]. Wprowadzony przez państwa okupacyjne podział południowo-zachodniej części Niemiec był uznawany przez większość obywateli regionu za sztuczny i niesprawiedliwy, a przez to na dłuższą metę nie do zaakceptowania. Dlatego już na początku lat 50. podjęto starania o przeprowadzenie na tym obszarze referendum w sprawie utworzenia landu, składającego się z historycznych krain Badenii i Wirtembergii. Zjednoczenie przeprowadzone zostało przy wykorzystaniu zapisów art. 118 Ustawy Zasadniczej, który przewidywał zastosowanie uproszczonej procedury integracji południowo-zachodnich Niemiec. Artykuł ten stanowił, iż „nowy podział obszaru obejmującego kraje Badenię, Wirtembergię-Badenię i Wirtembergię-Hohenzollern może nastąpić odmiennie od postanowień art. 29, w drodze porozumienia między zainteresowanymi krajami. Jeśli nie dojdzie do porozumienia, nowy podział zostanie uregulowany przez ustawę federalną, która musi przewidywać referendum opiniodawcze”[9].

O jedności tych ziem zadecydowało ostatecznie referendum ludowe, którego kształt regulowała ustawa federalna. W myśl tejże obszar głosowania podzielono na cztery okręgi (Górną i Dolną Wirtembergię oraz Górną i Dolną Badenię) i uznano, że powstanie nowego landu dojdzie do skutku, jeśli zgoda na zjednoczenie zostanie wyrażona w co najmniej trzech okręgach. W głosowaniu przeprowadzonym 8 grudnia 1951 r. jedności sprzeciwili się jedynie południowi Badeńczycy. Z uwagi na zanotowane w pozostałych okręgach wyniki powyżej 50% (w częściach wirtemberskich wynoszące nawet powyżej 90%) rezultat głosowania uznano za pozytywny. Powstanie nowego kraju związkowego Badenia-Wirtembergia ogłoszono w dniu utworzenia pierwszego rządu krajowego, a więc 25 kwietnia 1952 r.[10] Niezadowoleni z wyniku referendum południowi Badeńczycy, dzięki orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1956 r., doprowadzili do nowego referendum w sprawie odrębności terytorialnej Badenii. W głosowaniu przeprowadzonym 7 czerwca 1970 r. większość Badeńczyków (81,9%) opowiedziała się za utrzymaniem Badenii-Wirtembergii w dotychczasowym kształcie[11].

[8] Granica pomiędzy strefami amerykańską a francuską na terenie dzisiejszej Badenii-Wirtembergii przebiegała wzdłuż autostrady łączącej miasta Karlsruhe, Stuttgart i Ulm. Stolicą Wirtembergii-Badenii był Stuttgart, Badenii – Fryburg Bryzgowijski, a Wirtembergii-Hohenzollern – Tybinga.

[9] *Grundgesetz*…, s. 213.

[10] U. Andersen, R. Woyke, *Handwörterbuch des politischen Systems*, Bonn 2003, s. 282.

[11] M. Jarosińska, *Badenia-Wirtembergia*, [w:] *Kraje związkowe Republiki Federalnej Niemiec*, K.A. Wojtaszczyk i M. Jarosińska (red.), Warszawa 1998, s. 35.

© for this edition by CNS

W latach 90. XX wieku zaistniała realna szansa na przeprowadzenie kolejnej fuzji niemieckich landów. Przy wykorzystaniu zapisów UZ zamierzano bowiem połączyć terytoria krajów związkowych Berlina i Brandenburgii i stworzyć nowy, liczący ok. 6 mln mieszkańców kraj Republiki Federalnej. Uproszczoną procedurę zjednoczenia tych landów przewidywał art. 118a, którego zapis został dołączony do Ustawy Zasadniczej po obradach Wspólnej Komisji Konstytucyjnej[12]. Stanowi on, iż „nowy podział obszaru obejmującego kraj Berlina i Brandenburgię może nastąpić odmiennie od postanowień art. 29, przy udziale uprawnionych w nich do głosowania w drodze porozumienia obu krajów"[13].

Referendum poprzedziły długie i trudne negocjacje przedstawicieli Berlina i Brandenburgii, dotyczące treści porozumienia o fuzji. Spory dotyczyły m.in. nazwy nowego landu; ostatecznie jednak, zgodnie z art. 1 wynegocjowanego porozumienia, połączony kraj związkowy zostałby nazwany „Berlinem-Brandenburgią". Układ o fuzji (tzw. *Neugliederung-Staatsvertrag*) został poddany pod głosowanie w Landtagu Brandenburskim i Izbie Poselskiej Berlina 22 maja 1995 r., zyskując w obu przypadkach poparcie ponad 2/3 parlamentarzystów.

Głosowanie w sprawie połączenia landów Berlina i Brandenburgii zostało zorganizowane 5 maja 1996 r. W referendum ludowym, w którym udział wzięło 57,8% uprawnionych do głosowania berlińczyków oraz 66,38% mieszkańców Brandenburgii, z uwagi na sprzeciw tych ostatnich koncepcja fuzji została odrzucona. Ostateczne wyniki przedstawiały się następująco: za utworzeniem nowego landu zagłosowało 53,6% mieszkańców stołecznego Berlina oraz zaledwie 36,57% Brandenburczyków[14]. Niskie poparcie obywateli Brandenburgii dla idei zjednoczenia tłumaczy się przede wszystkim obawą przed poważnym zadłużeniem stolicy Niemiec (według danych z 2007 r. – 61 mld euro), a tym samym brakiem woli uczestniczenia w jego spłacaniu. Zwracano także uwagę na spore, wypadające na niekorzyść Brandenburgii dysproporcje w rozwoju gospodarczym, społeczno-ekonomicznym i infrastrukturalnym obu landów. Ten argument wiązał się z kolejną wyrażaną przez Brandenburczyków obawą, a mianowicie dużym prawdopodobieństwem utrwalenia się w strukturach nowego landu politycznej i gospodarczej dominacji Berlina[15].

Po fiasku pierwszego referendum władze Berlina i Brandenburgii zapowiadały powtórzenie głosowania w roku 2008 lub 2009. Brak oficjalnych deklaracji

[12] Zadaniem powołanej przez Bundestag i Bundesrat w listopadzie 1991 r. Wspólnej Komisji Konstytucyjnej (*Gemeinsame Verfassungskommission*, GVK) było sformułowanie propozycji uzupełnienia i zmian zapisów Ustawy Zasadniczej po zjednoczeniu Niemiec. Obradująca pod przewodnictwem Henninga Voscheraua (SPD) i Ruperta Scholza (CDU) komisja zakończyła swoją pracę w listopadzie 2003 r.

[13] *Grundgesetz*…, s. 214.

[14] O. Jung, *Die Volksabstimmung über die Länderfusion Berlin-Brandenburg: Was hat sich bewährt – wer ist gescheitert?*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen", nr 1/1997, s. 17.

[15] U. Münch, K. Meerwaldt, *Möglichkeiten und Grenzen einer bundesstaatlichen Reform*, „Informationen zur politischen Bildung", nr 2/2002, s. 56.

© for this edition by CNS

dotyczących utrzymania tego terminu wskazuje jednak, że istniejący podział zostanie w najbliższych latach utrzymany.

Z drugiej strony, należy zwrócić uwagę na podjęcie przez oba landy bardzo intensywnej współpracy, zmierzającej do pogłębienia partnerstwa oraz wzmocnienia tradycyjnych więzów łączących oba regiony. W ramach tej wyjątkowej kooperacji stworzono już m.in.: berlińsko-brandenburską komórkę zajmującą się opracowaniem planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze obu landów (*Gemeinsame Landesplanungsabteilung*, GL), projekt budowy wspólnego międzynarodowego portu lotniczego, wspólne sądownictwo oraz powołano do życia wiele instytucji realizujących współpracę w takich dziedzinach, jak edukacja, zdrowie i medycyna, sprawy wewnętrzne i socjalne, media, gospodarka, transport oraz nauka[16].

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż wspomniana wyżej Wspólna Komisja Konstytucyjna zaleciła nie tylko dodanie do UZ artykułu umożliwiającego szybką ścieżkę zjednoczenia Berlina i Brandenburgii, ale także doprecyzowała procedurę realizacji *Länderneugliederung* poprzez uzupełnienie art. 29 Ustawy Zasadniczej o ustęp 8. Jego treść wskazuje na możliwość zawarcia układu państwowego pomiędzy zainteresowanymi nowym podziałem landami oraz zastosowanie instytucji referendum: „Kraje mogą regulować w drodze układu państwowego nowy podział w objętym nim każdorazowo obszarze lub w częściach obszarów […]. Zainteresowanych gmin i powiatów należy wysłuchać. Układ państwowy wymaga potwierdzenia w referendum ludowym w każdym z zainteresowanych krajów. Jeśli układ państwowy dotyczy części obszarów krajów, potwierdzenie może być ograniczone do referendów ludowych w tych częściach […]. W referendum ludowym decyduje większość oddanych głosów, o ile obejmuje ona co najmniej jedną czwartą uprawnionych do głosowania do Parlamentu Federalnego; szczegóły reguluje ustawa federalna. Układ państwowy wymaga zgody Parlamentu Federalnego”[17].

Wskazany w art. 29 ust. 8 UZ wariant procedury dokonywania nowych podziałów na obszarze federalnym jest niezwykle istotny, ponieważ w znacznym stopniu ułatwia realizację *Länderneugliederung* w skali całego państwa. Ten oraz inne zapisy konstytucyjne, doświadczenia Badenii-Wirtembergii (a w okresie późniejszym Berlina i Brandenburgii), jak również ciągłość debaty na temat reformowania niemieckiego federalizmu, skłaniają przedstawicieli świata nauki i polityki do udziału w dyskusji na temat reformy terytorialnej w Niemczech. Prowadzenie tej debaty przyczyniło się do powstania wielu koncepcji dotyczących ponownego podziału obszaru federalnego. Zakładają one realizację kolejnych fuzji, a tym samym zmniejszenie liczby landów z 16 do przedziału między 6 a 12.

Autorem jednej z koncepcji reformy terytorialnej był Werner Rutz, profesor geografii na uniwersytecie w Bochum, który w latach 90. XX wieku przed-

[16] http://www.berlin-brandenburg.de, 5.04.2008

[17] *Grundgesetz*…, s. 53–54.

© for this edition by CNS

stawił jednocześnie kilka propozycji podziału obszaru zjednoczonych Niemiec. Pierwszy model zakładał zredukowanie obecnej liczby krajów związkowych do ośmiu. Zgodnie z zaleceniami Komisji Ernsta przyjęto w nim założenie, iż nowe landy powinny posiadać co najmniej 5 mln mieszkańców. Ponadto – abstrahując już od sugestii Komisji – Rutz zasugerował, aby maksymalna liczba ludności nie przekraczała liczby notowanej w Nadrenii Północnej-Westfalii (w 1992 r. – 17,6 mln) oraz by nowo powstałe kraje nie zajmowały większego obszaru niż Bawaria w obecnym kształcie terytorialnym (70 548 km²). W modelu Rutza wszystkie landy, z wyjątkiem Bawarii i Nadrenii Północnej-Westfalii oraz Dolnej Saksonii, otrzymałyby nowy kształt i granice. Propozycja ta zakładała zatem stworzenie regionów silnych, zbliżonych wielkością, konkurujących ze sobą i współpracujących na zasadach równorzędności[18].

Tworzących w modelu Rutza obszar federalny Niemiec 8 krajów związkowych to: 1) Nadrenia Północna-Westfalia; 2) land o nowej nazwie – Nordelbingen, obejmujący terytorium Szlezwiku-Holsztyna, Hamburga, większą część Meklemburgii oraz położone nad Łabą okręgi Dolnej Saksonii; 3) Turyngia-Saksonia, składająca się głównie z obszaru obu wschodnioniemieckich landów; 4) Brandenburgia, obejmująca samą Brandenburgię, Berlin, Pomorze Przednie, Meklemburgię-Strelitz, Altmark, Magdeburg i Halberstadt; 5) Nadrenia Środkowa-Hesja, w skład której weszłyby terytoria dzisiejszej Nadrenii-Palatynatu, Hesji i obszar Aschaffenburga (jednak bez Palatynatu i po wymianie części terytoriów z Dolną Saksonią i Nadrenią Północną-Westfalią); 6) Palatynat-Szwabia, kraj związkowy złożony z Badenii-Wirtembergii, Palatynatu i Saary; 7) Dolna Saksonia – obejmująca samą Dolną Saksonię i dodatkowo Bremę, oraz 8) Bawaria[19].

W. Rutz jest autorem jeszcze jednej koncepcji, która wzbogaciła dyskusję na temat możliwości wprowadzenia nowego podziału Niemiec. Opcja ta zakłada utworzenie jedynie sześciu krajów związkowych (*Sechs-Länder-Modell*), wielkością odpowiadających małym lub średnim państwom Unii Europejskiej. W skład tak zorganizowanego państwa federalnego wchodziłyby następujące kraje: 1) Nadrenia-Westfalia, obejmująca Nadrenię Północną-Westfalię oraz Nadrenię Środkową; 2) Niemcy Północno-Zachodnie, złożone ze Szlezwiku-Holsztyna, Hamburga, Dolnej Saksonii i Bremy; 3) Niemcy Północno-Wschodnie, w skład których weszłyby obszary Meklemburgii-Pomorza Przedniego, Brandenburgii, Berlina i Górnych Łużyc; 4) Niemcy Środkowe, powstałe na skutek połączenia Turyngii, Saksonii oraz regionu Kurhessen; 5) Niemcy Południowo-Zachodnie, obejmujące obszar Hesji, Nadrenii-Palatynatu, Kraju Saary i Badenii-Wirtembergii, oraz 6) Bawaria[20].

[18] W. Rutz, *Die Gliederung der Bundesrepublik in Länder: ein neues Gesamtkonzept für den Gebietsstand nach 1990*, Baden-Baden 1995, s. 69.

[19] *Ibidem*, s. 70.

[20] *Ibidem*, s. 74.

© for this edition by CNS

Inną propozycję – model podziału obszaru federalnego na siedem większych krajów związkowych – przedstawił niemiecki ekonomista Adrian Ottnad. Jego zdaniem Niemcy powinny składać się z następujących landów: 1) Badenia-Wirtembergia, 2) Bawaria, 3) Hesja z Nadrenią-Palatynatem, 4) Nadrenia Północna-Westfalia, 5) Brema z Hamburgiem, Dolną Saksonią i Szlezwikiem-Holsztynem, 6) Berlin z Brandenburgią, Meklemburgią-Pomorzem Przednim i Saksonią-Anhalt (bez okręgu Halle), oraz 7) Saksonia z Turyngią i okręgiem Halle[21].

W odróżnieniu od Wernera Rutza, który dopuszcza tworzenie nowych landów z części obszaru dotychczasowych krajów, Ottnad ogranicza się głównie do łączenia istniejących struktur w większe jednostki terytorialne. Uwagę zwracają również inne elementy jego koncepcji. W swoich dotychczasowych granicach pozostają najbogatsze i najbardziej wpływowe kraje związkowe: Bawaria, Nadrenia Północna-Westfalia i Badenia-Wirtembergia. Ponadto nie dopuszcza on łączenia landów wschodnich z zachodnimi (tzw. starych krajów RFN z nowymi). Realizacja powyższych fuzji może przyczynić się jednak do stopniowego wyrównywania gospodarczych dysproporcji pomiędzy wschodem a zachodem Niemiec, zwiększenia konkurencyjności nowych krajów związkowych oraz mniejszych i biedniejszych landów zachodnich.

Głos naukowców i ekspertów jest bez wątpienia niezwykle ważny, jednakże realizacja planów i wprowadzanie reform leży w rękach decydentów politycznych: reprezentantów władz federalnych i krajowych oraz – oraz ze względu na możliwość kształtowania woli politycznej – wysokich rangą przedstawicieli partii politycznych. Środowiska te jednak, pomimo deklarowanej gotowości do wprowadzania zmian, dosyć niechętnie angażowały się w dyskusje na temat *Länderneugliederung* oraz podejmowanie praktycznych działań. Przejawiana bierność i powściągliwość mogła być w wielu przypadkach związana ze świadomością występowania w podwójnej roli: reprezentanta interesów państwa (federacji) oraz osoby wywodzącej się z określonego landu i mającej realizować program krajowej organizacji partyjnej. Jeśli zatem interes federacji mógł skłaniać przedstawicieli partii do wspierania idei kolejnych fuzji, to wyrażana na poziomie landu niechęć do łączenia określonych obszarów powstrzymywała ich od działania.

Wspomniana zależność mogła przebiegać także w odwrotnym kierunku. Politycy działający w regionie, dostrzegając potrzebę dokonania określonych fuzji, mogli być w tej sprawie konfrontowani z negatywnym stanowiskiem centralnych struktur swojej partii. Tego rodzaju konflikt interesów wytworzył się m.in. w CDU, a dotyczył celowości utworzenia kraju Badenia-Wirtembergia. Gorącym zwolennikiem dokonania fuzji był działacz Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej z Wirtembergii Kurt Georg Kiesinger. Wyrażając stanowcze poparcie dla idei zjednoczenia ziem południowo-zachodnich Niemiec, naraził się na ostrą krytykę

[21] A. Ottnad, E. Linnartz, *Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs*, Frankfurt–New York 1997, s. 183.

© for this edition by CNS

ze strony frakcji CDU/CSU, wyraźnie sprzeciwiającej się planowanej fuzji[22]. Polityk CDU został dodatkowo skonfrontowany z negatywnym stanowiskiem południowych Badeńczyków, którzy w większości odrzucali koncepcję połączenia ich landu z Wirtembergią. W zaistniałym sporze Kiesinger odegrał jednak rolę pośrednika pomiędzy skłóconymi stronami, przyczyniając się do załagodzenia konfliktu. Zdolności mediacyjne działacza CDU zostały docenione w niedalekiej przyszłości i otworzyły przed nim drzwi do dalszej kariery politycznej: w latach 1958–1966 pełnił funkcję premiera Badenii-Wirtembergii, a w okresie od 1966 do 1969 r. sprawował urząd kanclerza tzw. Wielkiej Koalicji.

Przykład fuzji przeprowadzonej na południowym zachodzie Niemiec pokazał, jak trudnym i napotykającym wiele trudności procesem jest wprowadzanie zmian terytorialnych. W następnych dziesięcioleciach koncepcja *Länderneugliederung* pozostawała już na papierze, nie mogąc się doczekać praktycznej realizacji. Jak podkreśla obecny premier Badenii-Wirtembergii, Günther Oettinger (CDU), sferą tabu *Länderneugliederung* przestało być dopiero kilka lat temu, gdy z nową siłą rozgorzała dyskusja na temat reformy niemieckiego federalizmu. Od tego czasu niemieccy politycy coraz częściej sygnalizują potrzebę dokonania reform w tym obszarze, wskazując jednocześnie na konkretne rozwiązania. Nadal trudno jest jednak jednoznacznie ocenić, czy wyrażane opinie są głosem całej partii, jej struktur krajowych, czy też osobistą opinią polityka w tej sprawie.

G. Oettinger wyraził jednoznaczny pogląd w tej sprawie w deklaracji rządowej z 21 czerwca 2006 r. Oświadczył wówczas m.in., że „łączenie landów musi zostać demokratycznie ułatwione" oraz że „nie ma sensu dalej osłabiać silnych landów bez sensownego wzmacniania słabych"[23]. Oettinger uznał jednocześnie, iż należy podjąć praktyczne działania umożliwiające przeprowadzenie reformy terytorialnej: zmienić w drodze referendum ludowego Ustawę Zasadniczą oraz dokonać takich zmian w zapisach konstytucji landów, aby to parlamenty krajowe mogły decydować o łączeniu różnych obszarów[24].

Wsparcie premiera dla idei *Länderneugliederung* wiąże się nie tylko z chęcią dzielenia się pozytywnymi doświadczeniami, wyniesionymi z fuzji przeprowadzonej w 1952 r. W większym stopniu chodzi o względy finansowe – bogata Badenia-Wirtembergia należy do nielicznego grona niemieckich krajów, które wspólnie (według danych z 2003 r.) przeznaczają na wsparcie uboższych ok. 30 mld euro rocznie. Powstanie silnych gospodarczo, samowystarczalnych finansowo i konkurencyjnych landów mogłoby zwolnić Badenię-Wirtembergię z obowiązków płatnika utrzymującego bankrutów[25].

---

[22] G. Diehl, *Kurt Georg Kiesinger. Ein biographischer Essay*, [w:] *Die Bundeskanzler*, H. Klein (red.), Berlin 2000, s. 183.

[23] *Kluge Worte: Oettinger plädiert für Länderneuordnung*, http://www.neuer-staat.de/archives/19, 9.04.2008.

[24] *Ibidem*.

[25] Zob. P. Cywiński, *Krojenie Niemiec*, „Wprost", nr 16/2004, s. 88–89.

© for this edition by CNS

Potrzebę przeprowadzenia reformy terytorialnej w Niemczech coraz częściej zgłaszają także inni znani politycy, reprezentujący zarówno interesy poszczególnych krajów związkowych, jak i stanowisko określonych partii politycznych. Zwolennikiem połączenia obszarów Wolnego i Hanzeatyckiego Miasta Hamburg oraz Szlezwiku-Holsztyna jest nadburmistrz Hamburga Ole von Beust z CDU. W wywiadzie udzielonym gazecie „Berliner Morgenpost" z 25 września 2006 r. poparł także plany zjednoczenia Berlina i Brandenburgii: „Wierzę, że ta fuzja [Berlina i Brandenburgii – M.K.] byłaby dla Niemiec niezwykle ważna, ponieważ jestem przekonany, że w niedalekiej przyszłości dojdzie do reformy terytorialnej, choćby ze względów fiskalnych. Zjednoczenie Berlina i Brandenburgii nabrałoby w ten sposób symbolicznego charakteru. Życzę sobie bardzo, aby proces ten był kontynuowany i został zakończony powodzeniem. Jestem przecież zwolennikiem prowadzącej do fuzji współpracy Hamburga i Szlezwiku-Holsztyna, a Berlin i Brandenburgia mogłyby odegrać tu ważną rolę lidera. One są już dalej niż my"[26].

Wśród socjaldemokratycznych premierów landów za zwolennika *Länderneugliederung* należy uznać Kurta Becka. Wysunięta przez niego w 2003 r. propozycja połączenia Nadrenii-Palatynatu z Krajem Saary spotkała się jednak z poważną krytyką i została odrzucona. Zjednoczenia swego kraju z Bremą nie wykluczał także chadecki premier Dolnej Saksonii, Christian Wulff, jednak i ten plan uznaje się za trudny do zrealizowania. Mniej przekonany do koncepcji łączenia swego landu z Saksonią i Turyngią jest premier Saksonii-Anhalt, Wolfgang Böhmer, który w wywiadzie dla „Süddeutsche Zeitung" z 26 kwietnia 2006 r. stwierdził, że zjednoczenie dwóch czy trzech biednych krajów nie musi oznaczać narodzin bogatego. W ten sposób odniósł się do stawianej podczas debat o *Länderneugliederung* tezy, że fuzje zniwelują różnice w rozwoju gospodarczym pomiędzy landami[27].

O korzyściach płynących z reformy terytorialnej coraz częściej mówi się także na poziomie federacji. Podczas debaty przeprowadzonej w Bundestagu 29 marca 2006 r. przewodniczący frakcji SPD Peter Struck wspomniał, że Niemcy nie potrzebują 16 landów, które w tej chwili są luksusem[28]. Potrzeba wprowadzenia *Ländergliederung* była wyrażana także za wcześniejszej kadencji parlamentu. Ówczesna przewodnicząca Komisji Finansów, Christine Scheel (Zieloni), przekonywała, że liczbę niemieckich landów należy zredukować do 11. Wśród nich widziała połączone: Berlin i Brandenburgię, Bremę i Dolną Saksonię, Hamburg, Meklemburgię-Pomorze Przednie i Szlezwik-Holsztyn oraz Kraj Saary i Nadrenię-Palatynat. W podobnym tonie wypowiadał się wiceprzewodniczący FDP Walter Döring, który mówił o zmniejszeniu liczby krajów związkowych do 9[29].

---

[26] *Berlin muss eine europäische Identität entwickeln*, http://www.morgenpost.de/content/2006/09/25/berlin/856107.html, 11.04.2008.

[27] *Hoch verschuldet – aber selbstständig*, http://www.neuer-staat.de/archives/category/allgemein, 10.04.2008.

[28] Struck: „16 Länder sind ein Luxus", http://www.neuer-staat.de/archives/category/allgemein, 10.04.2008.

[29] P. Cywiński, *op. cit.*, s. 89.

© for this edition by CNS

PODSUMOWANIE

Wprowadzenie nowego podziału Niemiec jest jednym z wielu obszarów tematycznych prowadzonej od kilku dziesięcioleci dyskusji na temat reformy niemieckiego federalizmu. W debacie tej brane są pod uwagę zarówno fuzje dwóch lub kilku krajów związkowych (np. Berlina i Brandenburgii czy Saksonii, Saksonii-Anhalt i Turyngii), jak i głębsza reforma, zmierzająca do zredukowania liczby landów z 16 do 6–12. Wprowadzenie *Länderneugliederung* motywuje się przy tym głównie względami finansowymi, ponieważ w powszechnej opinii utrzymanie rozbudowanej administracji krajowej jest zbyt kosztowne.

Dyskusję tę inspirują przede wszystkim bogate landy, które zwracają uwagę nie tylko na wysokie koszty utrzymania administracji, ale także na ponoszone przez siebie ogromne wydatki na krajowy system wyrównawczy (*Länderfinanzausgleich*). Na wsparcie uboższych landów Hesja, Bawaria, Badenia-Wirtembergia, Hamburg i Nadrenia Północna-Westfalia wydają co roku wielomiliardowe kwoty; przeciętny obywatel Hesji – 261 euro rocznie[30]. W opinii obecnych płatników zmniejszenie liczby krajów spowoduje zwiększenie konkurencyjności i siły gospodarczej nowych landów, które nie będą już w tak poważnym stopniu finansowane.

Realizację *Länderneugliederung* umożliwiają zapisy niemieckiej Ustawy Zasadniczej, która precyzuje, na jakich zasadach i po spełnieniu jakich kryteriów możliwe jest wprowadzanie zmian terytorialnych. Ustawodawca wspomina zatem o zachowaniu przez nowe landy zdolności do efektywnego działania, obowiązku wypełniania w przyszłości ciążących na nich zadań, uwzględnieniu regionalnej więzi międzyludzkiej oraz współzależności historycznych i kulturalnych, spełnieniu wymogu gospodarczej celowości, a także potrzebie przeprowadzenia na terenie podlegającym zmianom referendum ludowego. Specjalne ułatwienia proceduralne, wychodzące poza ramy określone w art. 29, wprowadzono dla regionów szczególnie zainteresowanych przeprowadzeniem fuzji. Art. 118 UZ określa konstytucyjne ramy scalenia obszarów na południowym zachodzie RFN, co doprowadziło do utworzenia w 1952 r. kraju Badenia-Wirtembergia. W art. 118a sprecyzowane zostały z kolei zasady jednoczenia obszarów Berlina i Brandenburgii, jednak do ich połączenia na mocy zapisów UZ ostatecznie nie doszło.

Pomimo wyraźnego ożywienia dyskusji, zaangażowania w nią przedstawicieli świata nauki, premierów landów oraz innych polityków z lewej i prawej strony sceny politycznej, plany reformy terytorialnej nadal nie mogą doczekać się praktycznej realizacji. I choć wypada wierzyć w szczerość intencji zwolenników wprowadzenia nowego podziału oraz słuszność prezentowanej przez nich argumentacji, należy jednocześnie stwierdzić, że szanse na rychłe wprowadzenie szeroko zakrojonej reformy są niewielkie. Przez kilka powojennych dziesięcioleci

[30] *Länderneuordnung „Werden wir es erleben?"*, http://www.fdp-rtk.de/forum/forum_entry.php?id=27, 11.04.2008.

© for this edition by CNS

zdążyła się bowiem wykształcić wśród mieszkańców sztucznie tworzonych landów nowa regionalna tożsamość, która skłania ich raczej do popierania koncepcji utrzymania dotychczasowych granic.

Na straży *status quo* stać będą prawdopodobnie także przedstawiciele mniejszych i biedniejszych landów, którym wygodnie jest korzystać z dobrodziejstw krajowego systemu wyrównawczego oraz wsparcia ze strony federacji. Stolicom kilku obecnych landów nie na rękę będzie utrata stołecznego statusu, a niektórym regionom – zdegradowanie do drugorzędnej roli peryferyjnej części wielkiego kraju związkowego. Z kolei władze federalne mogą nie zgodzić się na reformę, ponieważ jej urzeczywistnienie (zwłaszcza utworzenie 6 wielkich landów) może zbliżyć Niemcy do modelu państwa unitarnego. Zgoda na *Länderneugliederung* wymagałaby również wprowadzenia szeregu innych zmian systemowych, np. ustalenia nowego podziału głosów w Bundesracie czy reorganizacji wyborów do krajowych Landtagów, a co za tym idzie – korekt i uzupełnienia zapisów Ustawy Zasadniczej oraz konstytucji landów. Wielość znaków zapytania oraz trudności związanych z ukształtowaniem nowego podziału obszaru federalnego może zatem skazywać *Länderneugliederung* na wolne tempo realizacji. Decyzja, czy zostanie ono urzeczywistnione w perspektywie krótko-, średnio- czy długookresowej, lub czy nastąpi w ogóle, leży jednak w rękach decydentów politycznych i obywateli Niemiec.

MÖGLICHKEITEN DER DURCHSETZUNG EINER LÄNDERNEUGLIEDERUNG IM LICHTE DES GRUNDGESETZES

Zusammenfassung

Die Neugliederung des Bundesgebietes stellt einen der vielen Themenkreise zur Reform des deutschen Föderalsystems dar. Die Durchsetzung der Territorialreform ist auf Grund des Artikels 29 Absatz 1 des deutschen Grundgesetzes möglich, in dem folgendes festgestellt wird: „Das Bundesgebiet kann neu gegliedert werden, um gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Dabei sind die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sowie die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu berücksichtigen". Jegliche territoriale Änderungen müssen zusätzlich durch einen Volksentscheid bestätigt werden; kleine Grenzkorrekturen können aufgrund des Bundesgesetzes oder als Ergebnis einer Vereinbarung der interessierten Bundesländer vorgenommen werden. Das Grundgesetz enthält auch detaillierte Vorschriften bezüglich der Neugliederung des Bundeslandes Baden-Württemberg (Artikel 118) sowie der Fusion der Länder Berlin und Brandenburg (Artikel 118A).

Als wichtigste Argumente für die Einführung der Neugliederung des Bundesgebietes werden genannt: Einsparungen infolge der Auflösung eines Teils der Landesverwaltungen; mehr finanzielle Unabhängigkeit für die vergrößerten Länder; Beschränkung des ständigen Wahlkampfes; Festlegung einer gerechteren Stimmenverteilung im Bundesrat; Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Länder sowohl auf innerdeutscher als auch auf europäischer Ebene; mehr Unabhängigkeit für die Länder durch Übernahme einer größeren Zahl der Aufgaben und Kompetenzen.

Niemcoznawstwo 16, 2008
© for this edition by CNS

Hingewiesen wird auf Probleme, die mit der Umsetzung der Gebietsreform verbunden sind: bei Politikern und Beamten – das Risiko des Jobverlustes sowie die Begrenzung der politischen Einflüsse; die Möglichkeit von negativen Änderungen der Stimmenverteilung im Bundesrat; der Widerwille gegen die Übernahme der Probleme der schwächer entwickelten Länder; die Zerstörung der regionalen Identität sowie die Überzeugung, dass die Vergrößerung der Fläche eines Bundeslandes nicht unbedingt zur Verbesserung seiner Handlungsfähigkeit führen muss.

Trotz der bestehenden Grundgesetzbestimmungen, die die Länderneugliederung regeln, wurde von diesen nicht oft Gebrauch gemacht. Ein Beispiel für die vom Grundgesetz geschaffenen Möglichkeit bietet die Entstehung des Bundeslandes Baden-Württemberg im Jahre 1952 sowie die in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts unternommenen Versuche des Zusammenschlusses von Berlin und Brandenburg.

Der Zusammenschluss von Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und Südbaden erfolgte aufgrund des Artikels 118 des Grundgesetzes, der eine vereinfachte Prozedur zur Integration der südwestlichen Gebiete der Bundesrepublik ermöglicht hat. Über die Gründung des neuen Bundeslandes Baden-Württemberg wurde in einer Volksabstimmung im Jahre 1951 entschieden. Der Zusammenschluss von Berlin und Brandenburg, der aufgrund des Artikels 118A des Grundgesetzes erfolgen sollte, ist gescheitert, denn die Einwohner von Brandenburg haben sich in der Volksabstimmung am 5. Mai 1996 dagegen ausgesprochen.

Das Beispiel Berlins und Brandenburgs sowie die Notwendigkeit, das deutsche Föderalsystem nach der Wiedervereinigung Deutschlands zu reformieren, haben dazu beigetragen, dass die Diskussion über die Länderneugliederung aufs Neue landesweit entbrannte. In den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts sowie zu Beginn des 21. Jahrhunderts wurde eine Reihe von Vorschlägen gemeldet, die auf die Notwendigkeit einer Territorialreform hinweisen. Sie alle sehen Fusionen und eine Reduzierung der Länderzahl von 16 auf 6 bis 12 Länder vor. In der von Professor Werner Rutz erarbeiteten Konzeption zur Neugliederung des gegenwärtigen deutschen Staatsgebietes sind zwei Modelle der Neugliederung interessant: Reduzierung der Länderzahl auf 6 oder 8 Länder vergleichbarer Größe, die effektiv und konkurrenzfähig handeln können. Ein anderer Vorschlag des Wirtschaftsexperten Adrian Ottnad sieht einen Zusammenschluss der bestehenden Strukturen zu sieben größeren Territorialeinheiten vor.

Die Idee der Länderneugliederung wurde auch von bekannten Politikern unterstützt. Der Befürworter dieser Konzeption ist der Ministerpräsident von Baden-Württemberg Günther Oettinger (CDU); die Konzeption der Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein befürwortet der christdemokratische Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg Ole von Beust; Christian Wulff (CDU) schließt dagegen die Fusion des von ihm regierten Bundeslandes Niedersachsen mit Bremen nicht aus. Die Befürworter der Territorialreform finden sich auch im deutschen Bundestag. Die Richtigkeit dieser Lösung versuchte der Vorsitzende der SPD-Fraktion Peter Struck aufzuweisen. In der vorherigen Bundestagsperiode plädierte u.a. Christine Scheel (Grüne) für die Länderneugliederung, in deren Folge die Länderzahl auf 11 reduziert werden sollte. Ähnlich sprach sich dazu der stellvertretende Vorsitzende der FDP Walter Döring aus, dessen Vorschlag die Existenz von neun Bundesländern vorsah.

Trotz einer deutlichen Belebung der Diskussion, an der sich Vertreter von Wissenschaft und Politik beteiligten, ist es bislang in der Praxis nicht gelungen, die Pläne der Territorialreform umzusetzen. Sie stoßen auf neue Hindernisse, wie z. B. der Widerstand seitens der Vertreter der kleineren und leistungsschwacheren Länder, die weiter von den Vorteilen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems und von der Unterstützung des Bundes profitieren wollen; die Furcht der Bundesbehörden, die Bundesrepublik könnte sich in Richtung des unitären Staates entwickeln; die Notwendigkeit der Durchführung der die Territorialreform begleitenden Systemreformen (z.B. Korrekturen und Ergänzungen des Grundgesetzes und der Verfassungen der jeweiligen Bundesländer). Die Entscheidung, ob die Länderneugliederung in kurz-, mittel oder langfristiger Perspektive verwirklicht wird, oder ob sie überhaupt erfolgt, liegt jedoch in den Händen der politischen Entscheidungsträger und der deutschen Bürger und Bürgerinnen.

© for this edition by CNS