

Mariusz Kozerski

## FEDERALIZM JAKO ZASADA ORGANIZACJI PAŃSTWA W UJĘCIU NIEMIECKIEJ MYŚLI POLITOLOGICZNEJ

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na pojemność określenia „federalizm”, ze szczególnym uwzględnieniem jego znaczenia jako zasady organizacji porządku państwowego. Niezbędne z punktu widzenia realizacji postawionego założenia jest nie tylko przedstawienie rozważań definicyjnych, lecz także omówienie genezy pojęcia, argumentów „za” i „przeciw” porządkowi federalnemu oraz zaprezentowanie jego cech i właściwości we wskazanym ujęciu. W pracy starano się zatem spojrzeć na federalizm w sposób komplementarny, całościowy, poruszając się w sferze teoretycznej i analizując zagadnienie na dużym poziomie ogólności. Autor wyraża nadzieję, że zabiegi te i wnioski pomogą czytelnikom w realizacji badań szczegółowych, zwłaszcza tych poświęconych różnym aspektom niemieckiego federalizmu, dotyczącym chociażby reformy systemu federalnego, badań nad krajami związkowymi, stosunkami między szczeblami centralnym i krajowym czy reorganizacją terytorialną obszaru związkowego. Prezentowany tekst jest przywołaniem myśli, koncepcji i teorii wybranych autorów niemieckojęzycznych, których publikacje dotyczą nie tylko ogólnego opisu systemów federalnych, lecz także przedstawionych zagadnień szczegółowych.

\* \* \*

Jeśli na potrzeby niniejszych rozważań przyjmiemy, że federalizm jest figurą o wielu bokach, całością o złożonej strukturze, będziemy mogli z pewnością spojrzeć na niego z różnych perspektyw. Zakładamy tym samym, iż ten sam obiekt, w zależności od punktu obserwacji, można rozmaicie postrzegać i interpretować, przy czym mimo różnorodnych o nim opinii i spostrzeżeń zachowuje on swoją integralność. Oznacza to, że pomimo obserwowanej różnorodności nadal wykazuje wspólne cechy i właściwości.

Jednym ze sposobów spojrzenia na federalizm jest perspektywa instytucjonalno-funkcjonalistyczna. Z tego punktu widzenia jawi się on jako polityczna forma

organizacji, w której „wykonywanie zadań państwowych rozdzielone jest między regionalne kraje członkowskie a federację w ten sposób, iż każdy szczebel państwowy może podejmować wiążące decyzje w wielu zakresach obowiązków”<sup>1</sup>.

Heiderose Kilper i Roland Lhota — autorzy pracy pt. *Federalizm w Republice Federalnej Niemiec* — zwracają jednak uwagę, że postulat funkcjonalności może być w tym wypadku interpretowany dwojako. Oznaczać więc będzie z jednej strony dążenie do przydzielenia instytucjom na różnych szczeblach państwa ściśle określonych funkcji. Z drugiej strony funkcjonalność porządku federalnego wyraża się w odgrywanej przezeń istotnej roli instrumentu zabezpieczającego zdolność do działania demokratycznego państwa związkowego<sup>2</sup>.

W socjologicznym spojrzeniu na federalizm aspekty politycznej organizacji schodzą na plan dalszy. W centrum zainteresowania znajdują się za to terytorialnie podzielone, zróżnicowane pod względem etnicznym, religijnym, ekonomicznym i historycznym społeczeństwa, które niezależnie od swojej politycznej organizacji kwalifikują się jako federalne. Jednak nawet ta perspektywa nie wyklucza włączenia doń organizacji państwowej. Dzieje się tak, ponieważ system federalny umożliwił jego podmiotom członkowskim artykulację ich regionalnych różnic (między innymi wspomnianych już różnic etnicznych czy kulturowych)<sup>3</sup>.

H. Kilper i R. Lhota zauważają, że na federalizm można spojrzeć także z perspektywy socjofilozoficznej. Jawi się on wówczas jako „wykraczający poza organizację państwową, pokrewny zasadzie subsydiarności oraz idei zrzeszania się społeczny model organizacyjny, który polega na daleko idącej autonomii małych grup i zdecentralizowanych całości”<sup>4</sup>.

Należy wziąć pod uwagę także prawnokonstytucyjny punkt widzenia, zgodnie z którym określony system polityczny można uznać za federalny, jeśli decyzyjne elementy struktury państwa, w postaci podmiotów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, istnieją zarówno w obszarze federacji, jak i tworzących ją krajów. W ujęciu tym system zostanie jednak uznany za federalny tylko wtedy, gdy istnienie rozlokowanych na odrębnych poziomach struktur władzy znajduje prawnokonstytucyjną ochronę i gdy wyklucza się ingerencję jednego szczebla w sprawę drugiego<sup>5</sup>.

W świetle tych rozważań należy uznać, że federalizm jest stosunkowo szerokim pojęciem i można odnosić je nie tylko do obszarów prawa państwowego i konstytucyjnego. Jako zasada organizacyjna może zatem określać także strukturę związków i kooperacji o nieterytoryalnym charakterze. Federalnie zorganizowanych jest między innymi wiele zrzeszeń, dużych firm, związków zawodowych

<sup>1</sup> H. Kilper, R. Lhota, *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1996, s. 23.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, red. U. Andersen, W. Woyke, Bonn 2003, s. 83.

<sup>4</sup> H. Kilper, R. Lhota, *op. cit.*

<sup>5</sup> *Kleines Lexikon der Politik*, red. D. Nohlen, F. Grotz, Bonn 2008, s. 147.

czy organizacji ponadnarodowych<sup>6</sup>. Bez nawiązań do państwa, używając dość szerokiej formuły, definiują federalizm Fried Esterbauer i Erich Thöni. Ich zdaniem odnosi się on do powołanego na czas nieokreślony złączenia samodzielnych jednostek w większą całość, mającą dążyć do realizacji określonych wspólnych zadań, przy czym — jak zaznaczają autorzy — „również po złączeniu pewna (bliżej niezdefiniowana) niezależność zostaje zachowana”<sup>7</sup>.

Istnieje także odmienny pogląd, bliski wymienionym wcześniej, zgodnie z którym federalizm należy ujmować znacznie wężiej, ograniczając jego występowanie oraz pole oddziaływania jedynie do państwa. Według Klausa von Beymego i Heinricha Oberreutera jest on niemal wyłącznie zasadą strukturyzowania i organizowania systemów politycznych, w ramach których mniej lub bardziej niezależni członkowie jednoczą się „pod dachem” nadrzędnej względem nich całości<sup>8</sup>.

Różnorodność zdań i wielostronność ujęć federalizmu przekonuje, że jest on pojęciem trudnym do precyzyjnego zdefiniowania. Wielość podejmowanych prób określenia, czym jest, doprowadziła zdaniem niemieckiego badacza Arthura Benza do zamieszania pojęciowego, a niektórych ekspertów skłoniła nawet do rezygnacji z poszukiwania jednolitej definicji. Jeśli jednak można definiować federalizm — twierdzi A. Benz — to wskazuje to z jednej strony na różnorodność jego form, a z drugiej — na odmiennie teoretyczno-analityczne metody jego naukowego zbadania<sup>9</sup>.

W ramach tej pracy federalizm będzie rozpatrywany w węższym ujęciu — w obrębie organizacji państwowej.

Uwzględniając złożoność problemu i trudności w definiowaniu federalizmu, celowe jest sięgnięcie na wstępie do rozważań odnoszących się do genezy tego pojęcia.

Słowo „federalizm” wywodzi się od łacińskiego zwrotu *foedus* (w dopełniaczu *foederis*) oznaczającego „związek”, „układ”, „sojusz”. Pojęcie to nie określa jednak porządku państwowego obowiązującego w starożytnym Rzymie. Cesarstwo, zamiast federacją, było raczej państwem jednolitym, z wyraźnie zaznaczonym centralnym ośrodkiem władzy. Warto jednak dodać, że już wówczas rozpowszechniło się określenie *foederati*, oznaczające jednostki plemienne uznawane za zdolne do zawierania sojuszków<sup>10</sup>.

Za kolebkę europejskiego federalizmu należy uznać starożytną Grecję, w której strukturach występowały liczne mniejsze lub większe związki wykazują-

<sup>6</sup> W. Pressien, *Föderalistische Strukturverschiebungen. Zur stillen Aufwertung der Länder im Kontext des österreichischen EU-Beitritt*, „Politikwissenschaft / Political Science Series”, nr 28, Wien 1996, s. 3.

<sup>7</sup> Cyt. za: *ibidem*.

<sup>8</sup> H. Kilper, R. Lhotta, *op. cit.*, s. 31.

<sup>9</sup> A. Benz, *Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung*, [w:] *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, red. A. Benz, G. Lehbruch, Wiesbaden 2002, s. 13.

<sup>10</sup> H. Timmermann, *Föderalismus*, [w:] *Religion in Geschichte und Gegenwart. Theologisches Handlexikon*, Tübingen 1998–2007.

ce cechy współczesnych państw federalnych. Dla członków ówczesnych sojuszy niezwykle istotną kwestią było zachowanie autonomii wyrażającej się w możliwości rządzenia się własnymi prawami. Związek państw uznawano zatem za szerszą strukturę, w której tworzeniu przyjęto zasadę dobrowolności członkostwa oraz poszanowania niezależności składających się na nią podmiotów. W ramach związku samorządność i autonomia członków mogły być ograniczane, jednak jako wartości i atrybuty nadrzędne w żaden sposób nie mogły zostać utracone<sup>11</sup>.

W średniowieczu wspomniany zwrot *foedus* (a także *confederatio*) używany był często w tekstach układów jako określenie związku i sojuszu. Z kolei w wiekach XVI i XVII pojęcie to odgrywało ważną rolę w nauce teologicznej. W tej dziedzinie słowo „związek” miało charakteryzować stosunek między Bogiem a człowiekiem oraz przedstawiać ciągłość i brak ciągłości historii zbawienia w Starym i Nowym Testamencie<sup>12</sup>.

Za kluczowy w określeniu dzisiejszego znaczenia pojęcia „federalizm” należy uznać XVIII w., w którym rozegrała się wojna o niepodległość Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Po jej zakończeniu rozgorzał spór pomiędzy orędownikami konfederacyjnego kształtu USA, a więc luźnego związku podmiotów państwowych, a zwolennikami uchwalonej we wrześniu 1787 r. federalistycznej konstytucji. Jak przekonuje Klaus Michael Miebach, cechą charakterystyczną amerykańskiej myśli federalistycznej w drugiej połowie XVIII w. nie było — jak w ujęciu europejskim — wspieranie zachowania niezależności przez członków federacji w obliczu zagrożenia oddziaływaniem centralizmu państwowego, lecz przede wszystkim zwalczanie tendencji separatystycznych i partykularnych<sup>13</sup>. Różnica między ujęciem europejskim a amerykańskim polegała zatem na innym rozłożeniu akcentów i stawianiu punktów ciężkości w zakresie pojmowania istoty federalizmu. Idąc za K.M. Miebachem, należy uznać, że pomimo wspomnianych różnic od XVIII w. pojęcia „federalizm” „używa się jako określenia zasady tworzenia prawnej wspólnoty składającej się z kilku państw, akcentując przy tym zwłaszcza prawo członków takiej wspólnoty do samostanowienia oraz do współdecydowania”<sup>14</sup>.

We współczesnej nauce podkreślane są dalsze znamiona wyróżniające federalizm jako zasadę organizacji (państwa). Odnosić się on ma zatem do związku ustanowionego przez (zasadniczo) równoprawne i niezależne podmioty członkowskie. Jedną z ważniejszych cech powstałego „sojuszu” jest zdolność „części” do zachowania odrębności przy jednoczesnym zorientowaniu na ścisłą współpracę w obrębie większej całości. Obowiązującą w ramach wspólnoty zasadę współpracy można streścić formułą: „różnorodność w jedności”. Jednak odmienność

<sup>11</sup> A. Funk, *Föderalismus in Deutschland. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik*, Bonn 2010, s. 27.

<sup>12</sup> H. Timmermann, *op. cit.*

<sup>13</sup> K.M. Miebach, *op. cit.*, s. 2.

<sup>14</sup> *Ibidem.*

podmiotów w warunkach federacji nie może być nadto znacząca, ponieważ bez wspólnych cech części nie stworzą jedności. Powinny zatem wykazywać wspólne interesy, potrzeby i przekonania, stanowiące niezbędny warunek podjęcia i realizowania ścisłej współpracy. Heinz Laufer i Ursula Münch zwracają uwagę, że federalizm można rozumieć jako wielkość oscylującą między dwiema skrajnościami: ekstremum w postaci porządku federalnego zdominowanego przez państwo centralne a układem, w którym poszczególni członkowie związku dysponują tak znacznym stopniem niezależności, iż trudno im występować jako całość<sup>15</sup>.

Analizując treść definicji federalizmu, można dojść do wniosku, że przywołuje on zdecydowanie pozytywne konotacje. Wskazuje na to użycie w opisach koncepcji federalnej takich określeń, jak: sojusz, niezależność, różnorodność w jedności, zabezpieczanie, ochrona, poszanowanie różnic i ich artykulacja czy integralność. Podobnie jak w innych rozwiązaniach systemowych, tak również w przypadku federalizmu istnieją dwie strony medalu, za którymi kryją się jego zalety i wady. Zestawienie argumentów „za” i „przeciw” federalizmowi okaże się niezwykle pomocne w uzyskaniu obiektywnego obrazu omawianego systemu.

Przyjęcie systemu federalnego wiąże się z licznymi korzyściami z perspektywy państw o dużej powierzchni oraz znaczącym potencjale demograficznym. Współcześnie większość dużych państw to w istocie federacje (USA, Australia czy Kanada) i z tego względu można uznać, że w skali światowej federalizm jest dominującą formą organizacji państwowej<sup>16</sup>. W omawianym przypadku ustanowienie mniejszych jednostek administracyjnych wyposażonych w określone kompetencje było wręcz koniecznością, ponieważ zarządzanie tak wielkim obszarem przez jeden ośrodek władzy centralnej byłoby niezwykle trudne<sup>17</sup>.

Roland Sturm i Petra Zimmermann-Steinhart zwracają uwagę na rolę i znaczenie federalizmu w procesie państwowotwórczym. Jako racjonalna i przynosząca korzyści zasada organizacji skłaniał on do bliższej współpracy „pod dachem” państwa związkowego zarówno luźne sojusze w postaci konfederacji, jak i dotychczas niezależne kraje. Przyjęcie porządku federalnego było także sposobem na rozszerzenie terytorium państwa o nowe obszary. Jako przykład wymieniane są tutaj Stany Zjednoczone, Szwajcaria czy Kanada<sup>18</sup>.

Federalizm jest atrakcyjnym rozwiązaniem nie tylko dla państw zajmujących duży obszar. Zainteresowanie innych przyciąga jego znaczny potencjał i możliwości w zakresie rozwiązywania problemów etnicznych i społecznych. W ramach systemu federalnego określone grupy (zwłaszcza etniczne) mogą uzyskać auto-

<sup>15</sup> H. Laufer, U. Münch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1997, s. 14.

<sup>16</sup> K. Reuter, *Föderalismus. Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1996, s. 163.

<sup>17</sup> R. Sturm, P. Zimmermann-Steinhart, *Föderalismus. Eine Einführung*, Baden-Baden 2005, s. 17.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

mię regionalną, zaznaczając w ten sposób swoją odrębność i względną niezależność w ramach jednego organizmu państwowego. Warto w tym miejscu posłużyć się przykładem Belgii, w której przyjęcie porządku federalnego w 1994 r. motywowano chęcią załagodzenia konfliktu między Flamandami a Walonami. Jednak nie zawsze federalizm może służyć jako skuteczna recepta na redukcję napięć. Potwierdza to przykład rozpadu Czechosłowacji, w którego konsekwencji 1 I 1993 r. powstały dwa odrębne państwa — Republika Czeska i Republika Słowacka<sup>19</sup>.

Kolejnym bliskim tematycznie argumentem jest dająca się zrealizować w obrębie systemu federalnego możliwość ochrony mniejszości. Zdaniem Michaela Bothego z twierdzeniem tym można się zgodzić jedynie przy założeniu, że mniejszości w głównej mierze żyją oddzielnie, na wyraźnie zaznaczonym obszarze państwa. W przypadku wystąpienia mieszanej struktury ludnościowej federalizm nie jest w stanie zapewnić mniejszościom odpowiedniej ochrony. Doskonałym przykładem zdaniem Bothego są tutaj Stany Zjednoczone, na których terenie nie doszło do wyraźnego terytorialnego rozdzielenia grup etnicznych i mniejszości<sup>20</sup>.

Federalizm może być również uznawany za narzędzie służące realizacji hasła wolności. Przyjęty w systemie federalnym wertykalny podział władzy, podobnie jak towarzyszący mu podział horyzontalny, jest — przynajmniej teoretycznie — sposobem i środkiem ograniczania władzy państwowej. Nałożony na nią przez zasady federalizmu rygor kontroli i zachowania równowagi powinien przyczyniać się do wzmacniania indywidualnej wolności. Przykład Stanów Zjednoczonych, w których porządek federalny nie zapobiegł tak negatywnym zjawiskom, jak niewolnictwo czy segregacja rasowa, może jednak przeczyć tej tezie<sup>21</sup>.

Dalsze korzyści związane z wdrożeniem systemu federalnego mogą odnosić się do szerokiej grupy państw bez względu na ich wielkość. Znaczącym argumentem przemawiającym za porządkiem federalnym jest wspomniana już możliwość utrzymania krajobrazu różnorodności krajów członkowskich wchodzących w skład państwa związkowego. Niewątpliwą korzyścią dla członków federacji jest także możliwość samodzielnego rozwiązywania problemów występujących w ich obrębie, bez angażowania politycznego i decyzyjnego centrum państwa. Trudności są zatem przewyższane w miejscu ich wystąpienia, w bliskości i w porozumieniu ze społecznością, której problem dotyczy. W każdym (zwłaszcza większym) państwie istnieją problemy o określonej specyfice regionalnej, dotyczące jednej lub zaledwie kilku jego części. Z bliższej perspektywy są one szybciej i łatwiej rozpoznawane, a ich rozwiązywanie — dzięki bliskości i zaangażowaniu miejscowych polityków, urzędników i obywateli — przebiega znacznie spraw-

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>20</sup> M. Bothe, *Föderalismus — ein Konzept im geschichtlichen Wandel*, [w:] *Föderalismus und Demokratie. Ein deutsch-sowjetisches Symposium*, red. G. Stuby, „Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen”, Baden-Baden 1992, s. 27.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 27–28.

niej. Do zadań, które w warunkach państwa związkowego mogą być realizowane przez niższe szczeble, należy przede wszystkim regulowanie takich obszarów, jak między innymi: kształcenie i oświata, służba zdrowia, budowa dróg, kultura czy policja<sup>22</sup>.

Spełnienie kryterium bliskości obywatelskiej w warunkach federacji przynosi korzyści nie tylko krajom i lokalnym społecznościom, lecz także władzom ogólnopaństwowym. Dzięki podejmowaniu określonych decyzji na niższych poziomach oddalone od „peryferii” centrum władzy zyskuje więcej swobody, czasu i energii, które przeznacza na kierowanie sprawami dotyczącymi wszystkich obywateli państwa federalnego. Należą do nich między innymi: polityka zagraniczna, obrona państwa, polityka walutowa, cła, poczta i telekomunikacja czy ruch powietrzny<sup>23</sup>. Oprócz klasycznych kompetencji władz federalnych należy wymienić także inne zadania, które współcześnie — ze względu na ponadregionalny zasięg — powinny być regulowane przez centrum władzy. Należą do nich między innymi ochrona środowiska, która obecnie nie tylko jest obszarem podlegającym ingerencji państwa, lecz także stanowi przedmiot porozumień i regulacji o charakterze międzynarodowym. Inną kompetencją przysługującą władzom centralnym (a nie podmiotom tworzącym państwo związkowe) jest regulowanie większych projektów budowy i rozbudowy infrastruktury drogowej<sup>24</sup>.

„Bliskość obywatelska” jest terminem ściśle związanym ze stosowaną w federalizmie zasadą subsydiarności (pomocniczości). Zgodnie z nią wyższy szczebel władzy podejmuje działanie tylko wtedy, gdy określone zadania nie mogą zostać wypełnione na niższym poziomie. Przejęcie odpowiedzialności przez szczebel władzy centralnej następuje przy założeniu, że w danym obszarze zostały wyczerpane możliwości krajów członkowskich federacji oraz wyrażają one zgodę na odgórną regulację<sup>25</sup>. Zastosowanie zasady subsydiarności w systemach federalnych oznacza preferowanie pionowego rozdziału władzy, a tym samym przyjęcie założenia o korzyściach płynących z budowania państwa w kierunku od „dołu” do „góry”. Władza centralna w takim układzie jest „graczem rezerwowym”, którego zasoby i energia uwalniane są tylko wtedy, gdy mniejsze jednostki nie są w stanie same poradzić sobie z określonym problemem<sup>26</sup>.

Z podziału kompetencji między federację i kraje, a tym samym z wyraźnego wskazania, które podmioty ponoszą określone wydatki z tytułu wykonywania zadań państwowych, wynikają dalsze korzyści związane z funkcjonowaniem systemu federalnego. Wprowadzony porządek oznacza stałość, ciągłość i wiarygodność, które przełożyły się na rozwój i wyniki gospodarcze państw związkowych,

<sup>22</sup> A. Funk, *op. cit.*, s. 32.

<sup>23</sup> U. Münch, K. Meerwaldt, *Charakteristika des Föderalismus*, [w:] *Föderalismus in Deutschland*, „Informationen zur politischen Bildung”, nr 2, 2012 (275), s. 4.

<sup>24</sup> A. Funk, *op. cit.*, s. 32.

<sup>25</sup> R. Sturm, P. Zimmermann-Steinhart, *op. cit.*, s. 15.

<sup>26</sup> H. Kilper, R. Lhotta, *op. cit.*, s. 36.

takich jak RFN. Federalna organizacja państwa może także sprzyjać wydajności gospodarek krajów członkowskich związku. Występujące pomiędzy nimi różnice w zakresie dostępnych zasobów naturalnych, warunków geograficznych i wynikających z nich różnorodnych polityk gospodarczych oraz poddanie zaostrej konkurencji w obrębie federacji wymuszają nierzadko na krajach większą wydajność i szybszy rozwój ekonomiczny<sup>27</sup>.

Nie do przecenienia są również korzyści polityczne wynikające z działania systemu federalnego. Rozdzielenie kompetencji między różnymi szczeblami skutecznie zapobiega koncentracji władzy wokół jednej instytucji czy w rękach jednej osoby<sup>28</sup>. Przyjęcie zasady rozdziału uprawnień władczych miało szczególne znaczenie dla powojennych, odbudowujących się na gruncie pluralizmu i demokracji Niemiec Zachodnich. Odtąd władze miały się wzajemnie ograniczać, wpływać na siebie, hamować i kontrolować, ale jednocześnie współdziałać w wypełnianiu zadań państwowych<sup>29</sup>.

Twierdzenie, że system federalny tworzy warunki sprzyjające urzeczywistnieniu wartości demokratycznych, odnosi się nie tylko do Republiki Federalnej Niemiec. Rozwiniętymi demokracjami są również inne państwa federalne, takie jak Stany Zjednoczone Ameryki, Kanada, Belgia, Austria czy Szwajcaria. Co sprawia, że w obrębie państwa związkowego hasła demokracji i pluralizmu nabierają szczególnego znaczenia? Jakie korzyści wynikają z tej obserwowanej w wielu przypadkach politycznej symbiozy?

Federalizm oznacza, że pewna polityczna całość składa się z mniejszych, w dużym stopniu niezależnych jednostek. Umożliwia przy tym podział władzy między różne organy i sfery oraz ich wzajemną kontrolę<sup>30</sup>. Ustanowiony na mocy powyższych zasad system jest odpowiednim podłożem dla demokracji. Władza nie jest bowiem skupiona w jednym ośrodku, przez mechanizmy państwa federalnego następuje jej dodatkowy (pionowy) podział i kontrola (kraje stanowią przeciwwagę dla władzy centralnej), istnieje wielość podmiotów politycznych wpływających na kształt procesu decyzyjnego (dokonującego się w kierunku od narodu do organów państwowych<sup>31</sup>), występuje możliwość wyboru władz na różnych poziomach, wyraźnie zaznaczony jest pluralizm partii politycznych oraz możliwość artykulacji poglądów oraz interesów krajów członkowskich.

Federalizm nie tylko odpowiednio współgra z demokracją i pasuje do niej, lecz także stymuluje ją i przyczynia się do jej rozwoju. W literaturze przedmiotu szczególną uwagę zwraca się na tworzenie w warunkach systemów federalnych

<sup>27</sup> U. Münch, K. Meerwaldt, *op. cit.*, s. 8.

<sup>28</sup> W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Gliwice 2002, s. 113.

<sup>29</sup> U. Münch, K. Meerwaldt, *op. cit.*, s. 8.

<sup>30</sup> R. Czajnski, *Föderalismus*, Erfurt 2011, s. 2, 16.

<sup>31</sup> K.M. Miebach, *op. cit.*, s. 7.



dotychczasowych płaszczyzn politycznej partycypacji obywateli<sup>32</sup>. Możliwość tę stwarzają między innymi wybory do ciał przedstawicielskich oraz formy demokracji bezpośredniej (np. referendum), przeprowadzane na różnych poziomach — nie tylko ogólnopaństwowym, lecz także krajowym i gminnym. Wzmocniony i bardziej aktywny udział obywateli w wyborach zwiększa poziom ich identyfikacji z systemem politycznym i przyczynia się tym samym do wzrostu jego stabilności i sprawności<sup>33</sup>.

Polityczną partycypację obywateli oraz ich identyfikację z systemem wzmacnia też przekonanie o możliwości wywierania znacznego wpływu na działanie państwa. Przeświadczenie to wynika z obserwacji, że w państwie federalnym uprawnienia w zakresie podejmowania decyzji politycznych spadają niejednokrotnie (w zależności od rodzaju sprawy) na możliwie najniższe szczeble władzy. Zorganizowane w ten sposób państwo i jego mechanizmy stają się bardziej przejrzyste, a tym samym bardziej zrozumiałe i bliższe obywatelom. Transparentność struktur federalnych może być jednak podawana w wątpliwość, zwłaszcza jeśli w tej części rozważań uwzględniony zostanie skomplikowany przebieg procesu decyzyjnego.

W warunkach państwa federalnego argument zwiększonej partycypacji odnosi się nie tylko do obywateli, lecz także do partii i innych organizacji politycznych. Uczestnicząc w wyborach czy referendach na niższych szczeblach, mobilizują swoje struktury i szeregi oraz zyskują dodatkową sposobność zaimplementowania swoich poglądów. Z większego pola manewru korzystają (bądź mogą korzystać) zwłaszcza ugrupowania działające w opozycji względem rządu centralnego. System federalny umożliwia im bowiem przeniesienie apelu politycznego i retoryki protestu także na niższe szczeble państwa, a niekiedy nawet na przejście władzy w regionach<sup>34</sup>. Zwiększają w ten sposób swoje znaczenie i siłę polityczną, tworząc przeciwwagę dla rządzących na płaszczyźnie ogólnopaństwowej.

Zaletą federalizmu jest także tworzenie w jego ramach warunków sprzyjających innowacyjności. Systemy federalne słusznie uchodzą za „laboratoria”, w których realizowane są nowe pomysły i wdrażane nowatorskie rozwiązania. Dzięki względnej niezależności i odpowiednim kompetencjom poszczególne kraje mogą realizować własne projekty, nie oglądając się na innych członków federacji (np. określić porę zamknięcia sklepów w dni powszednie na godzinę 22.00). Jeśli rozwiązanie sprawdzi się w praktyce, może zostać wprowadzone (na zasadzie dobrowolności) w innych krajach; jeśli zaś okaże się nieskuteczne, negatywne skutki jego zastosowania ograniczą się do obszaru danej jednostki.

Federalizm jako zasada organizacji państwa nie jest oczywiście pozbawiony wad, a jego zastosowanie może wiązać się z wystąpieniem określonych pro-

<sup>32</sup> R. Sturm, P. Zimmermann-Steinhart, *op. cit.*, s. 19.

<sup>33</sup> U. Münch, K. Meerwaldt, *op. cit.*, s. 8.

<sup>34</sup> *Handwörterbuch...*

blemów. Należy również uznać, że niektóre atuty państwa związkowego mogą w praktyce okazać się jego słabymi punktami.

Za pozytywny przejaw federalizmu uznane zostało przeniesienie odpowiedzialności za regulację wielu ważnych aspektów polityki na niższe szczeble władzy. Przyjęcie założenia o rozdziale uprawnień w państwie federalnym oznacza, że do życia powołane zostają między innymi krajowe organy władzy ustawodawczej. Aby ustalić ich skład, niezbędne jest przeprowadzanie cyklicznych wyborów. Udział w kolejnych elekcjach bez wątpienia zwiększa poziom partycypacji społecznej i utrwala postawy demokratyczne w społeczeństwie. Jednocześnie jednak na zjawisko mnożenia kolejnych aktów wyborczych można spojrzeć krytycznie: w porównaniu z państwem jednolitym koszty tego rodzaju przedsięwzięć są wielokrotnie wyższe. Jeśli dodać, iż w wyniku wyborów przeprowadzanych na niższych szczeblach wyłaniana jest całkiem liczna reprezentacja krajów, która z tytułu wykonywania mandatu zwiększa dodatkowo kwotę wydatków, należy uznać, że państwo federalne jest po prostu drogie.

Generujący duże koszty system nierzadko oznacza zwiększone obciążenia finansowe dla obywateli. Wyższe podatki to cena za „luksus”, za jaki przez krytyków uznawany jest federalizm. Ich zdaniem tak skonstruowany, niezwykle kosztowny porządek, zamiast przynosić korzyści, stwarza podatnikom i ich rodzinom dalsze ograniczenia. Do tej grupy argumentów kontra zalicza się hamowanie mobilności społeczeństwa, spowodowane między innymi występowaniem różnych, typowych dla krajów tworzących federację, systemów szkolnictwa. Innymi słowy — świadomość zastania innych zasad, programów czy poziomu nauczania w szkołach zlokalizowanych w różnych częściach państwa miałaby skłaniać rodziców do pozostania w swoim miejscu zamieszkania. Argument ten, zdaniem Alberta Funka, łatwo jednak podważyć. Odnosząc go do niemieckich realiów, Funk wskazuje, iż w okresie edukacji dzieci mobilność rodziców z zasady kształtuje się na niskim, sześć- do siedmioprocentowym poziomie<sup>35</sup>.

Funkcjonowanie państwa związkowego wiąże się nie tylko z dużymi wydatkami na administrację i ciała przedstawicielskie krajów członkowskich oraz szeroko pojętą działalność koordynacyjną państwa, lecz także nierzadko z poważnymi zakłóceniami w przebiegu procesu decyzyjnego. W systemie federalnym w sposób naturalny dochodzi do tarć między rządami i parlamentami szczebla państwowego oraz krajowego, które łagodzone są często w wyniku długotrwałych negocjacji. Podejmowanie decyzji w takich warunkach zdecydowanie się przedłuża, a same decyzje, będące nierzadko efektem trudnych kompromisów, mogą ostatecznie nie zadowalać żadnej ze stron. W konsekwencji — jak podaje A. Funk — proces ustawodawczy w Niemczech na poziomie federalnym jest przeciętnie niemal dwukrotnie dłuższy niż w Wielkiej Brytanii. Realizacja zadań ustawodawczych przebiega znacznie szybciej (znów prawie dwukrotnie) także

<sup>35</sup> A. Funk, *op. cit.*, s. 34.

w obrębie systemów niemieckich krajów związkowych, takich jak Bawaria czy Dolna Saksonia<sup>36</sup>.

Wielość podmiotów biorących udział w procesie podejmowania decyzji, skomplikowany charakter i przebieg procesu ustawodawczego oraz wydłużony czas oczekiwania na rezultaty wielostronnych przetargów sprawiają, że rządy w porządku federalnym mogą nie być sprawne i skuteczne w swoim działaniu<sup>37</sup>. Wydaje się, iż występowanie tych negatywnych zjawisk jest trwałym i trudnym do rozwiązania problemem towarzyszącym funkcjonowaniu systemów federalnych. Na ich możliwą niewydolność i nieefektywność zwracał uwagę już w 1835 r. Alexis de Tocqueville. Biorąc za przykład Stany Zjednoczone, uznał on wówczas, że najbardziej rzucającą się w oczy wadą porządku federalnego jest zawilość i rozwickłość obowiązującej w jego ramach procedury<sup>38</sup>.

Idąc dalej, należy zauważyć, iż w państwach związkowych o skomplikowanej strukturze oraz z wielością krajów członkowskich wyrażających przeciwstawne interesy może dochodzić nie tyle do czasowych zakłóceń procesu decyzyjnego, ile jego trwałych blokad i zastoju. W takiej sytuacji może następować wstrzymanie decyzji lub odrzucenie całego pakietu reform. Federalizm okazuje się wtedy systemem niewydolnym i przynajmniej w tym zakresie całkowicie nieefektywnym. Przykład państwa, w którym ryzyko wystąpienia tego rodzaju problemów jest stosunkowo duże, stanowi Republika Federalna Niemiec. W obu izbach parlamentu — w Bundestagu i Bundesradzie — a także w ciałach ustawodawczych krajów związkowych, tworzą się nierzadko różne, wyrażające przeciwstawne interesy większości i konstelacje polityczne, niemogące wypracować kompromisu w ważnych dla państwa sprawach. Między innymi z tego powodu w Niemczech od dłuższego czasu dyskutuje się o reformie federalizmu.

Ze względu na skomplikowaną strukturę, zawile procedury decyzyjne, wielość gremiów i komisji systemy federalne w oczach przeciętnego obywatela mogą być nieprzejrzyste i niezrozumiałe. W tak zagmatwanym układzie standardy demokracji mogą ulec obniżeniu: zmniejsza się identyfikacja z systemem i poziom kontroli społecznej, a także udział obywateli w wydarzeniach politycznych. Źródeł tych negatywnych zjawisk można doszukiwać się w kolejnej właściwości charakteryzującej państwa federalne. Odmienność polityk realizowanych przez władze centralne i krajowe może przyczyniać się do wytworzenia różnic między poszczególnymi częściami państwa związkowego w zakresie standardów życia i możliwości rozwoju. Wystąpienie takiego stanu stoi w ewidentnej sprzeczności z zasadami państwa socjalnego, przyjętymi przez niejedną federację<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>37</sup> U. Münch, K. Meerwaldt, *op. cit.*, s. 7.

<sup>38</sup> A. Funk, *op. cit.*, s. 33–34.

<sup>39</sup> Por. H. Pötzsch, *Die deutsche Demokratie*, Bonn 1995, s. 18–19.

Systemy federalne wykazują dysfunkcję w jeszcze jednym obszarze. Duża liczba szczebli zaangażowanych w proces decyzyjny oraz podmiotów odpowiedzialnych za jego przebieg, w tym ogniw w postaci partii i organów administracji, utrudnia przypisanie do danego wydarzenia politycznej odpowiedzialności. W układzie federalnym jest ona w dużym stopniu rozproszona, a cały system decyzyjny tylko z pozoru jest transparentny. W tak określonym splocie zależności nie tylko trudno wskazać winnego zaniedbań, lecz także — w przypadku podjęcia właściwych kroków — wyróżnić podmiot czy osobę zasługującą na uznanie. W praktyce iluzją może okazać się przejrzystość całego systemu, a także sam federalny charakter państwa. Aby udowodnić tę tezę, niektórzy badacze chętnie posługują się przykładem Republiki Federalnej Niemiec. Ich zdaniem coraz wyraźniej zaznaczająca się tendencja do przenoszenia kompetencji na szczebel władz centralnych oraz *de facto* zepchnięcia polityki krajowej na margines uprawnia do stwierdzenia, że w rzeczywistości pod szyldem federalizmu Niemcy nabierają cech państwa unitarnego<sup>40</sup>.

Wady państwa federalnego wynikają w dużej mierze z jego skomplikowanego charakteru i zawilej struktury. Zjawiska w nim zachodzące, zwłaszcza proces ustawodawczy oraz rozdział kompetencji między kraje i federację, mogą (choć wcale nie muszą) czynić go systemem nieprzejrzystym czy też niezrozumiałym dla przeciętnego obywatela. Na jego obecność w tak określonym układzie można spojrzeć również przez pryzmat korzyści. Poruszanie się w gąszczu przepisów, praw, szczegółowych zapisów konstytucyjnych czy powiązań instytucjonalnych jest niezwykle trudne, jednak ostatecznie wymusza na ludziach dostosowanie się do istniejących w państwie zasad. W ten sposób tworzy się model obywatela myślącego, który w imię własnych interesów i dla własnego dobra dąży do poznania otaczającej go federalnej rzeczywistości. W ogólnym ujęciu, zważywszy choćby na liczbę argumentów za i przeciw, zalety federalizmu przeważają, zdaniem autora, nad jego negatywnymi konsekwencjami.

Niektóre cechy rozpoznawcze federalizmu zostały wyszczególnione w ramach przedstawionych tu rozważań na temat jego pozytywnych i negatywnych stron. Wiedzę tę warto podsumować i uzupełnić, tworząc katalog „znaków rozpoznawczych” systemu federalnego.

W opisach systemów federalnych podkreśla się zwłaszcza założenie utrzymania jedności państwowej przy zachowaniu i poszanowaniu różnorodności podmiotów wchodzących w skład federacji. W jej ramach różnice i kontrasty między częściami (krajami związkowymi, kantonami czy stanami), zamiast „rozsadzać” państwo, powinny przyczyniać się do jego dynamicznego rozwoju. Akcentowanie tych założeń wyróżnia zwłaszcza niemieckie podejście w definiowaniu i rozumieniu systemu federalnego. Charakterystyczne jest tutaj uznanie federalizmu za typ ustroju terytorialnego państwa, w którym wszelka różnorodność (kulturowa, reli-

<sup>40</sup> Zob. A. Funk, *op. cit.*, s. 34.

gijna, polityczna itd.) reprezentowana przez członków związku, rozbieżność potrzeb i interesów części wchodzących w skład federacji, nierzadko nawet konflikty między nimi, prowadzą ostatecznie do konstruktywnego rozwoju państwa<sup>41</sup>. System federalny tworzy zatem warunki umożliwiające osiąganie kompromisu w imię szeroko rozumianego interesu i dobra „całości” — pomimo istniejących napięć i problemów różniących się od siebie części. Stopień i zakres niezależności członków względem wspólnoty pozwala na dokonanie podziału systemów federalnych na zorientowane na jedność i kooperację oraz na układy podkreślające odmiennosć i różnorodność podmiotów członkowskich<sup>42</sup>.

Założenie utrzymania jedności państwa przy zachowaniu różnorodności i swoistości jego części określa strukturę federacji. Zasadą jest istnienie różnych, współdziałających z sobą szczebli politycznych, powołanych do celów rozwiązywania wspólnych problemów wspólnoty. W państwie federalnym występuje nie tylko tradycyjny poziomy podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską, lecz także podział pionowy, zakładający rozdzielenie zadań i kompetencji na płaszczyźnie stosunków między krajami związkowymi a władzą centralną<sup>43</sup>.

Jedną z cech charakteryzujących system federalny jest dobrowolność udziału członków w tworzonego związku i realizowanej fuzji. Federalizm — jak piszą H. Kilper i R. Lhotta — wiąże się z przejawianą przez ludzi potrzebą jednoczenia się w dążeniu do osiągnięcia wspólnych celów, przy równoczesnym zachowaniu własnej tożsamości. Ramy federalne umożliwiają zatem podjęcie trwałej współpracy jednostek, grup i wspólnot politycznych w obrębie szerszego związku, w którym wspólnymi siłami (a przez to skuteczniej) realizowane są wspólne cele i zadania. Wzorzec idealny zakłada, że przystąpienie do sojuszu odbywa się na zasadzie dobrowolności, a powstała wspólnota jest akceptowana przez wszystkie tworzące ją strony. Elementem składowym porozumienia jest zawarcie układu zapewniającego legitymizację władzy w związku<sup>44</sup>.

W kontekście wcześniejszych rozważań należy również zwrócić uwagę, że federalizm oznacza nie tylko łączenie, ujednoczanie i integrację (względnie wolę bądź sposobność ich osiągnięcia), lecz także fragmentaryzację i zróżnicowanie występujące w obrębie zawartego sojuszu. Jedność odnosi się przeważnie do wybranych obszarów współpracy, takich jak obronność czy polityka zewnętrzna. W innych dziedzinach możliwe jest pozostawienie członkom federacji opcji swobodnego rozwoju. Obserwacja ta prowadzi do wniosku, że federalizm zorientowany jest na łączenie zróżnicowania z jednością, a tym samym balansowanie między homogenicznością a heterogenicznością<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> W. Weidenfeld, W. Wessels, *op. cit.*, s. 114.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> *Kleines Lexikon...*, s. 146.

<sup>44</sup> H. Kilper, R. Lhotta, *op. cit.*, s. 30.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

Kolejną cechą charakterystyczną systemu federalnego jest występująca w jego obrębie pluralność władzy kierowniczej. Federalizm należy zatem rozumieć także jako zasadę organizacji procesu podejmowania decyzji politycznych na wielu poziomach. W systemach federalnych zaznacza się ponadto wewnętrzne zróżnicowanie o charakterze funkcjonalnym i terytorialnym. Oznacza to, że zadania i kompetencje do ich wykonywania są rozdzielone i przypadają określonym poziomom władzy w państwie. Każdy z poziomów w odniesieniu do swojego obszaru odpowiedzialności może podejmować niezależne decyzje. Jak zaznaczają H. Kilper i R. Lhotta, w federalizmie występuje zarówno zjawisko konkurencji, jak i kooperacji różnych poziomów władzy<sup>46</sup>.

Zwraca się także uwagę, że gwarantujący ochronę różnorodności federalizm ma wprawdzie wiele wspólnego z pluralizmem, jednak odróżnia się od niego komponentami terytorialnymi. Zasadą pluralizmu jest udział dysponujących odpowiednim poparciem grup w procesie podejmowania decyzji politycznych oraz ich współuczestnictwo w urzeczywistnianiu dobra ogółu. W federalizmie grupy te są terytorialnie rozdzielone i względem siebie odrębne. Rozlokowane w regionach, prowincjach czy krajach związkowych są odrębnymi terytorialnie grupami interesu (ang. *territorial interest groups*), które w ramach obowiązującego porządku zaznaczają swój udział w procesie podejmowania decyzji opartych na różnorodności i odmienności swoich podmiotów federacji<sup>47</sup>.

Zawężając rozumienie federalizmu do perspektywy konstytucyjnej i praktyki podziału władzy, można mówić o pięciu cechach charakteryzujących systemy federalne. Po pierwsze, państwo zorganizowane w ten sposób powinno być podzielone na jednostki terytorialne. Po wtóre, musi występować rozdzielenie władzy ustawodawczej i wykonawczej między federacją i państwami członkowskimi, przy czym te ostatnie dysponować powinny w tym zakresie znaczącą autonomią. Po trzecie, członkowie związku mają mieć swoją reprezentację w parlamencie związkowym oraz przysługuje im prawo do podejmowania decyzji na poziomie federalnym. Po czwarte, powinny istnieć regulacje w zakresie rozwiązywania konfliktów, bazujące na zasadach negocjacji. Piąty i ostatni wymóg sprowadza się do istnienia w systemie państwowym sądownictwa konstytucyjnego, pełniącego funkcję rozjemcy w sporach między organami szczebla federalnego i krajowego<sup>48</sup>.

\* \* \*

„Federalizm” jest w istocie niezwykle pojemnym i trudno definiowalnym pojęciem z zakresu wielu dziedzin nauki. Jeśli jednak jego rozumienie ograniczyć do funkcji i zasady organizowania porządku państwowego, staje się określeniem

---

<sup>46</sup> Por. M.G. Schmidt, *Das politische System Deutschlands, Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, München 2007, s. 210.

<sup>47</sup> H. Kilper, R. Lhotta, *op. cit.*, s. 31.

<sup>48</sup> *Kleines Lexikon...*, s. 147.

łatwiejszym do sprecyzowania. Pojmowanie systemu federalnego w tym ujęciu ułatwia jego praktyka i zastosowanie w konkretnych państwach. Analizując ich rozwój i zjawiska polityczne w nich zachodzące, możemy uzupełniać charakteryzowanie federalizmu o dalsze cechy oraz na podstawie politycznych doświadczeń tych krajów wskazywać na jego wady i zalety.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że argumenty za wprowadzeniem systemu federalnego górują nad jego negatywnymi konsekwencjami. Należy jednak podkreślić, że regułami związkowymi nie sposób objąć wszystkie państwa, a jedynie pewne ich kategorie.

Najpoważniejszym argumentem przemawiającym za ustanowieniem porządku federalnego jest jego moc tworzenia i utrzymywania więzi, wspólnoty oraz jedności interesów podmiotów o różnorodnych cechach, przy zachowaniu ich tożsamości i odrębności. Korzyści są obustronne, ponieważ na realizacji zasad państwa federalnego korzysta także cały związek. Siłą różnorodności i jedności zarazem napędzana jest bowiem cała organizacja państwa. Korzysta ona z wytwarzania się w jej obrębie poczucia odpowiedzialności za rozwój i losy związku nie tylko na poziomie krajowym, lecz także jednostkowym i obywatelskim.

W tym kontekście nie dziwią wyniki przeprowadzonych w Niemczech badań wskazujących na wysoki poziom poparcia i akceptacji mieszkańców dla obowiązującego systemu. Za federalistów, a jednocześnie przeciwników centralizmu państwowego, uznało się w badaniu z 1992 r. aż 72% Niemców<sup>49</sup>.

Według autora istnieje trudna do określenia, a jednak występująca i ważąca na politycznej konstrukcji państw granica, która wyznacza możliwości „części” w zakresie tworzenia i utrzymania federalnej „całości”. Warunki minimalne, które muszą zostać spełnione, to bliskość geograficzna, historyczna, kulturowa i językowa, wyznawane wspólnie wartości polityczne oraz łączące potencjalnych partnerów interesy polityczne i gospodarcze. Jest rzeczą niezwykle interesującą, czy w dalszej bądź bliższej przyszłości, w rozpoczętej już dobie integracji międzynarodowej, państwa członkowskie UE, a szerzej całej Europy, okażą się względem siebie na tyle bliskie, aby stworzyć zjednoczone federalne państwo europejskie.

## FÖDERALISMUS ALS GRUNDSATZ DER STAATSORGANISATION IN DER AUFFASSUNG DER DEUTSCHEN POLITOLOGISCHEN LITERATUR

### Zusammenfassung

Föderalismus ist ein sehr umfangreicher Begriff, der in vielen Bereichen der Wissenschaft angewandt wird. Perspektiven dieser Anwendungen sind u.a. folgende: die konstitutionell-funktionalistische, die soziologische, die sozialphilosophische und die konstitutionell-rechtliche.

Der Ursprung des Wortes „Föderalismus“ (lat. *foedus*: Vereinigung, Vertrag, Bündnis) ist mit Altgriechenland verbunden. Die in ihren Strukturen vorkommenden Vereinigungen zeigten Merkmale föderativer Staaten. Sie charakterisierten sich durch die Bestrebung danach, die Autonomie der

<sup>49</sup> H. Pöttsch, *op. cit.*, s. 18.

sie bildenden Einheiten zu bewahren und ihre Rechte zu respektieren. Das auf föderativen Grundsätzen tätige Bündnis war eine breitere Struktur, in der die Regel der Freiwilligkeit der Mitgliedschaft und Unabhängigkeit angenommen wurde. Im Mittelalter wurde der Begriff *foedus* in den Texten der Abkommen als Bezeichnung der Vereinigung und Allianz niedergeschrieben. Im 16. und 17. Jh. beschrieb er in der theologischen Wissenschaft die Bindung zwischen Gott und Mensch. Seit dem 18. Jh. ist der Begriff „Föderalismus“ mit dem Grundsatz der Bildung einer aus mehreren Gliedstaaten bestehenden Gemeinschaft verbunden. In der gegenwärtigen Wissenschaft wird bei der Beschreibung des Föderalismus am häufigsten die funktionalistische und konstitutionell-rechtliche Betrachtung angewendet, in deren Rahmen angenommen wird, dass der Föderalismus ein Grundsatz der Staatsorganisation ist.

Diese Organisation der Staatsordnung kann genauer durch Aufzählung der Argumente „für und gegen“ das föderative System beschrieben werden. Föderalismus ist eine günstige Lösung für Staaten von großer Fläche und demographischem Potential. Die Verwaltung einer großen Fläche durch ein Zentrum der Zentralgewalt, ohne kleine Organisationseinheiten mit bestimmten Kompetenzen zu bestellen, wäre äußerst schwierig. Man bemerkt auch, dass der Föderalismus im Staatsgründungsprozess eine bedeutende Rolle gespielt hat: er bewegte dazu, die Zusammenarbeit im Vereinstaat aufzunehmen.

Das Interesse anderer Staaten (nicht unbedingt großer) ist mit folgenden, weiteren Vorteilen des Föderalismus verbunden: 1) Entschärfung der Konflikte zwischen verschiedenen Gruppen (insbesondere ethnischen), die ihre Besonderheit innerhalb des Staates betonen; 2) Erfüllung der Freiheitsparole – die im föderativen System angenommene vertikale und horizontale Teilung der Macht ist ein Mittel zur Einschränkung der Einwirkung der Zentralgewalt; 3) Erhaltung des Vorteils der Verschiedenheit der Mitgliedstaaten und die Möglichkeit, die in ihrem Bereich auftretenden Probleme selbständig zu lösen, ohne das Entscheidungszentrum zu involvieren; 4) Entlastung der zentralen Behörden von den Entscheidungen auf peripheren Ebenen; 5) wirtschaftliche Vorteile — Unterschiede zwischen den Gliedstaaten im Bereich der zugänglichen natürlichen Ressourcen, der geographischen Bedingungen und der sich daraus ergebenden verschiedenen wirtschaftlichen Politiken sowie die Konkurrenz erzwingen die größere Leistungsfähigkeit der Gliedstaaten; 6) politische Vorteile — Kompetenzverteilung verhindert wirksam die Konzentration der Macht auf eine bestimmte Institution oder eine Person; 7) Entwicklung der Demokratie — im föderativen System wird die Macht auf diversen Ebenen gewählt, der Pluralismus politischer Parteien sowie die Möglichkeit, Ansichten oder Interessen der Mitglieder zu artikulieren, sind deutlich vermerkt.

Zu den Mängeln des föderativen Systems sollen angerechnet werden: 1) große Kosten der Unterhaltung des Staates (zahlreiche Wahlen, ausgebaute Verwaltung); 2) Störungen im Verlauf des Entscheidungsprozesses — im föderativen System kommt es zu Unstimmigkeiten zwischen den Regierungen und Parlamenten auf Staats- und Landesebene, die während oft lang andauernder Verhandlungen gemindert werden. Das Treffen von Entscheidungen unter diesen Umständen verlängert sich; 3) Undurchsichtigkeit des Systems als Folge verwickelter Entscheidungsverfahren, Vielzahl der Gremien usw.; 4) Schwierigkeit, politische Verantwortung zuzuweisen.

Zu den Erkennungszeichen des föderativen Systems gehören: 1) Freiwilligkeit der Teilnahme am Bündnis; 2) Vereinigung, Vereinheitlichung, aber auch Fragmentarisierung und Differenzierung im Bereich des Bundes. Diese Einigkeit bezieht sich hauptsächlich auf gewählte Bereiche der Zusammenarbeit, wie Verteidigungsbereitschaft oder Außenpolitik. In anderen Bereichen überlässt man den Mitgliedern die Gelegenheit, sich ungehindert zu entwickeln; 3) Pluralismus der leitenden Macht — Föderalismus soll auch als Organisationsgrundsatz des Entscheidungsprozesses auf vielen Ebenen verstanden werden; 4) Auftreten territorial separater Interessengruppen, die ihre Beteiligung an dem Entscheidungsprozess in der Föderation betonen.