

NORBERT HONKA
Opole
ORCID: 0000-0002-4029-4985

NIEMIECKA SAMORZĄDNOŚĆ TERYTORIALNA BILANS POZJEDNOCZENIEGO TRZYDZIESTOLECIA PRZEMIAN USTROJOWO-STRUKTURALNYCH

WPROWADZENIE

Samorząd terytorialny jest jedną z najważniejszych instytucji demokratycznego państwa prawa. Jako element administracji publicznej jest częścią systemu politycznego państwa. Nie inaczej jest w dzisiejszych Niemczech.

Celem niniejszego artykułu jest próba przedstawienia i dokonania oceny pozjednocieniowego trzydziestolecia przemian ustrojowo-strukturalnych. Z uwagi na permanentny proces przemian samorządu terytorialnego w Niemczech skupiono się wyłącznie na analizie i ocenie podstaw oraz kierunków przemian ustrojowo-strukturalnych obejmujących okres od zjednoczenia Niemiec w 1990 r. do 2020 r.

Podstawowym problemem badawczym są przemiany ustrojowo-strukturalne niemieckiego samorządu terytorialnego na przestrzeni 30 lat od zjednoczenia, próba ich bilansu i wskazania kierunku tych przemian. Skonkretyzowane pytania badawcze mają pomóc w weryfikacji przyjętych hipotez badawczych: jakie czynniki wewnętrzne i zewnętrzne determinowały odbudowę samorządu terytorialnego w NRD w 1990 r.?; w jakim kierunku zmierzały i zmierzają przemiany ustrojowo-strukturalne w niemieckim samorządzie terytorialnym w ostatnich 30 latach?; jaki model samorządu terytorialnego powstał na terenie NRD w 1990 r.?; jakie modele samorządu terytorialnego wykształciły się w Niemczech wskutek procesu zmian ustrojowo-strukturalnych w latach 1990-2019?; czym jest samorząd terytorialny w Niemczech; na czym polega złożoność niemieckiego samorządu terytorialnego?

Hipotezą niniejszego studium jest stwierdzenie – przemiany ustrojowo-strukturalne niemieckiego samorządu terytorialnego w ostatnich 30 latach zmierzają bardziej w kierunku zwiększenia efektywności jego działań oraz do wzmocnienia i pogłębienia demokracji, oddziaływania na władzę niż do sformowania ujednoliconego prawa i modelu samorządu terytorialnego.

Kwestię przemian ustrojowo-strukturalnych w niemieckim samorządzie terytorialnym z perspektywy 30 lat po zjednoczeniu można analizować zarówno z punktu widzenia nauk o polityce, nauk prawnych, nauk historycznych i nauk geograficznych.

Pozwala na to materia tego zagadnienia, która jest wielowymiarowa i różnorodna. Dopuszczalne jest zatem zastosowanie jednocześnie różnych metod badawczych. W czasie prowadzenia prac nad tematem niniejszego opracowania zastosowano metody właściwe naukom historycznym (szerzej: Chodubski 2004: 127-128; Łuszczynski 2005: 45-47), metodę statystyczną (szerzej Łuszczynski 2005: 49-50), metodę analizy systemowej (szerzej: Chodubski 2004: 119-120; Łuszczynski 2005: 36-39), metodę instytucjonalno-prawną (szerzej: Chodubski 2004: 126; Łuszczynski 2005: 48-49), metodę decyzyjną (szerzej: Chodubski 2004: 130-131; Łuszczynski 2005: 39-42) oraz metodę dedukcyjną. Ponadto zastosowano również techniki badawcze, czyli analizę i krytykę istniejącego piśmiennictwa oraz wtórną analizę wyników badań przeprowadzonych przez innych autorów.

Pozycja samorządu terytorialnego w dzisiejszych Niemczech ukształtowana została tuż po II wojnie światowej. Bezpośrednio po zakończeniu działań wojennych państwo niemieckie przestało istnieć jako jeden organizm, a jego terytorium zostało podzielone na cztery strefy okupacyjne. Tak samo postąpiono ze stolicą Berlinem. Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w traktacie poczdamskim zakładano, że po przeprowadzeniu denazyfikacji, demokratyzacji i dekartelizacji powstanie jedno państwo niemieckie. Każde z mocarstw okupacyjnych nieco inaczej podchodziło do tej problematyki. Instytucją, która stała się jednym z najważniejszych filarów procesu zjednoczeniowego i demokratyzacji życia społeczno-politycznego w zachodniemieckich strefach okupacyjnych był samorząd terytorialny. Ostatecznie powstały dwa państwa niemieckie, a Berlin został podzielony na część wschodnią i zachodnią. Berlin Zachodni stał się enklawą administrowaną formalnie przez zachodnich aliantów, natomiast wschodnia część stała się stolicą NRD, gdzie naczelną zasadą państwa stał się centralizm demokratyczny z terenowymi organami państwowymi.

Miejsce i rola samorządu terytorialnego zostały podkreślone w konstytucjach krajów, które powstały na terenie stref okupacyjnych oraz w 1949 r. w Ustawie Zasadniczej RFN. Kluczowym dla jego pozycji jest artykuł 28 i to z niego do dziś wywodzi się ochrona samorządu terytorialnego i prawo do funkcjonowania różnych form samorządności terytorialnej. Kompetencję do stwierdzania zgodności ustaw krajów związkowych dotyczących samorządu terytorialnego z Ustawą Zasadniczą, a zwłaszcza z art. 28 posiada Federalny Trybunał Konstytucyjny. Pozostałe sprawy mogą być rozpatrywane przez Krajowe Trybunały Konstytucyjne. Ustawodawstwo samorządowe jest w wyłącznej kompetencji krajów związkowych (szerzej na ten temat: Honka 2018: 163-206; Geis 2018: 313-330; Kegel 2018: 493-495).

Wydawać by się mogło, że zdefiniowanie pojęcia samorząd terytorialny jest zagadnieniem prostym i nieskomplikowanym. Jednakże:

„Definiowanie pojęcia samorząd terytorialny na gruncie niemieckim jest specyficzne i nieco odmienne od warunków polskich. Z teoretycznego punktu widzenia termin ten powinien odnosić się do gmin, związków gmin i powiatów w całych Niemczech oraz do okręgów w Bawarii. Praktycznie objęte tym zostały również inne formy samorządności terytorialnej, a w wśród nich różnego rodzaju samorządowe związki celowe: *Landeswohlfahrtsverbände*, *Landschaftsverbände*, *Stadt-Umland-Verbände* i *Bezirksverband*. Gwarancje w tym zakresie są ujęte w art. 28 Ustawy Zasadniczej.

Z punktu widzenia niemieckiej nauki samorząd terytorialny oznacza korporację społeczności powołanej (podmioty) do realizowania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Posiada on pełną demokratyczną legitymację obywateli do sprawowania władzy w ich imieniu w postaci gmin, związków gmin, powiatów, okręgów w Bawarii oraz podmiotów nieposiadających tej legitymacji, powołanych do realizacji zadań publicznych pod warunkiem pozostawienia mieszkańcom prawa do samostanowienia. Do tej grupy podmiotów zalicza się specjalne formy samorządności terytorialnej, (...) – czyli związki celowe. Nie każdy związek celowy posiada pełnię praw samorządowych. Niemiecki samorząd terytorialny cechuje się tym samym funkcjonalnością, która dopełnia i pogłębia zasady demokracji.

Obie grupy podmiotów niemieckiej samorządności terytorialnej posiadają:

1. własną wewnętrzną organizację, przy czym w drugiej grupie podmiotów samorządności terytorialnej organy nie są powoływane w drodze decyzji wyborczej mieszkańców,
2. osobowość prawną,
3. własne źródła dochodu; dla gmin, związków gmin i powiatów są one gwarantowane Ustawą Zasadniczą; obowiązkiem państwa jest zapewnienie środków na realizację zadań, a w razie poniesienia dodatkowych kosztów wyrównać poniesione z tego tytułu wydatki,
4. własny majątek, którym władza, dysponuje i zarządza.

Samorząd jest częścią ogólnej struktury niemieckiego demokratycznego państwa prawa, reprezentując pionowy podział władzy. Jest tym samym formą ustrojową zdecentralizowanej administracji. Podlega ochronie prawnej przed sądami, Krajowymi Trybunałami Konstytucyjnymi i Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym” (cyt. za: Honka 2018: 464-465).

Okres funkcjonowania zachodnich stref okupacyjnych oraz początki RFN są niezmierznie ważne dla kształtowania się modeli ustrojowych samorządu gminnego i powiatowego. Od momentu powstania RFN aż do zjednoczenia na jej obszarze funkcjonowały 4 grupy modeli ustrojów gmin i 4 grupy modeli ustrojów powiatów.

Pierwszym z nich był model ustroju północnoniemieckiego zwany inaczej modelem o ustroju dyrektorskim. Wprowadziły go po II wojnie światowej brytyjskie władze okupacyjne. Występował w Dolnej Saksonii, Północnej Nadrenii-Westfalii, ponadto obecny był na terenie gmin wiejskich Szlezwicku-Holsztyna. Drugą grupę stanowił model o ustroju burmistrzowskim zwany inaczej reńskim, zakorzeniony w tradycji francuskiej okresu napoleońskiego. Występował on do zjednoczenia Niemiec w małych gminach w Hesji, w Kraju Saary, Nadrenii-Palatynacie oraz w gminach wiejskich Szlezwicku-Holsztynu. Trzecią grupę stanowił model o ustroju magistrackim, którego korzenie sięgają pruskiej ordynacji miejskiej z 1808 r. autorstwa Karla Friedricha von Steina. Ustrój magistracki występował w miastach w Hesji, w miastach Szlezwicku-Holsztyna oraz w Bremerhaven. Czwartą grupą był model o ustroju południowoniemieckim sięgający swymi korzeniami XIX w. Powstał na terenie samodzielnych wówczas państw: Bawarii, Badenii i Wirtembergii (Por.: Freiberg 1970: 44-49; Berg 1982: 222-229; Dreibus 1982: 252-63; Heise 1982: 232-327; Schmidt-Jortzig 1982: 56-58; Schneider 1982: 209-221; Wehling 1982: 230-240; Wolff, Bachof, Stober 1987: 110-118; Stober 1996: 28-31; Vogelgesang, Lübking, Ulbrich 2005: 85-87; szerzej: Honka 2018: 219-257).

W przypadku modeli ustrojowych powiatów pierwszy stanowiła grupa o ustroju komisji powiatu. W zmodyfikowanej formie funkcjonuje po dziś dzień. Do reform po zjednoczeniu występował tylko w Hesji i Szlezwicku-Holsztynie. Drugą grupę stano-

wił model ustroju ze szczególną rolą starosty. Występował do zjednoczenia Niemiec w Nadrenii-Palatynacie oraz w Kraju Saary. Trzecią grupę stanowił południowoniemiecki model ustrojowy ze szczególną rolą parlamentu powiatu¹, występujący do reform po zjednoczeniu Niemiec w Bawarii i Badenii-Wirtembergii. Czwartą z kolei grupę stanowił model ustroju z wyróżniającą się rolą naddyrektora powiatu. Występował on w Dolnej Saksonii i Północnej Nadrenii-Westfalii (por.: Seele 1982: 64; Seele 1990: 350-351; Schmidt-Jortzig 1982: 108-110; Leoński 1991: 20-21; szerzej na ten temat: Honka 2018: 257-283).

Ciekawym rozwiązaniem, które powstało w toku reform funkcjonalnych i terytorialnych w RFN w latach 70. XX w. są związki komunalne miast z przylegającymi terenami. Jako korporacje samorządowe z samodzielną władzą pod względem stopniowania należy je osadzić między powiatami a związkami komunalnymi na wyższych szczeblach. Składają się z miast na prawach powiatów oraz otaczających ich powiatów i gmin. Do ich kompetencji należy realizacja ponadlokalnych zadań publicznych członków (Por.: Wolff, Bachof, Stober 1987: 148-149; Stober 1996: 54-55. Szerzej na ten temat: Honka 2018: 283-291).

Dopełnieniem obrazu instytucji samorządu terytorialnego w zachodnioniemieckich krajach związkowych były miasta Hamburg i Brema, które jednocześnie stały się krajami związkowymi oraz związki samorządowe na wyższych szczeblach. Każde z nich posiada własną specyfikę. Miasto-państwo Hamburg składa się z jednej gminy miejskiej. Natomiast miasto-państwo Bremę tworzą dwie gminy: Brema i Bremerhaven (szerzej Honka 2018: 321-341). Z kolei związki samorządowe na wyższych szczeblach to bardzo ciekawe rozwiązanie uzupełniające złożoność niemieckiego samorządu terytorialnego. Formalnie jako trzeci szczebel samorządu, w postaci okręgu, istnieje w Bawarii. W pozostałych krajach związkowych nie są szczeblem samorządu, choć wiele z nich posiada pełnię praw samorządowych i tradycję zakorzenioną w przeszłości (szerzej Honka 2018: 291-321).

RFN weszła w okres ostatnich lat funkcjonowania dwóch państw niemieckich jako państwo z różnorodnością form samorządności terytorialnej podlegających ochronie prawnej. Samorząd terytorialny był już wówczas ważnym ogniwem federalnej zasady państwa.

PRZEMIANY USTROJOWO-STRUKTURALNE NIEMIECKIEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO 1990-2019

Trwające od 4 września 1989 r. protesty obywateli NRD przeciw władzy *SED* nawiązywały się do zbliżającej się 40. rocznicy powstania NRD. Kluczowa demonstracja z udziałem ok. 70 tys. uczestników odbyła się w Lipsku 9 października 1989 r. W ślad

¹ Słowo *Kreistag* określające organ uchwałodawczy powiatu należy tłumaczyć poprawnie jako parlament powiatu. Nie jest to jednak parlament w znaczeniu prawnopństwowym. W niemieckiej literaturze naukowej i publikacjach medialnych używane jest właśnie określenie parlament powiatu. W Polsce jego odpowiednikiem jest rada powiatu. Szerzej na ten temat: Honka 2018: 41-43.

za tym dochodziło do coraz większych protestów mieszkańców NRD domagających się reform i ponownego zjednoczenia dwóch państw niemieckich. 4 listopada 1989 r. na Alexanderplatz zgromadziło się 1 mln demonstrantów. Protesty doprowadziły do przemian społeczno-politycznych w NRD. Jednakże aby mogło dojść do zjednoczenia dwóch państw niemieckich, NRD musiało przejść przeobrażenia administracyjno-polityczne.

Za podstawę przemian administracyjno-politycznych, mających zmienić strukturę administracyjną i upodobnić NRD do RFN, przyjęto federalną zasadę państwa opartą na samorządzie terytorialnym. Zakładano szybkie zjednoczenie z RFN, dlatego też za podstawę prawną do opracowania nowej ustawy przyjęto art. 28 Ustawy Zasadniczej (por. Hesse, Ellwein, 1997: 76-77). Proces ten jednak należało poprzedzić zmianami w strukturze własności majątkowej oraz wprowadzeniem do obrotu prawno-politycznego gwarancji działalności politycznej i społecznej niezwiązanej z partiami oraz aprobatą dla inicjatyw obywatelskich. Nowe przepisy Rada Ministrów NRD przyjęła 1 marca 1990 r. Sprawy własności komunalnej rozwiązano już po uchwaleniu ustawy samorządowej (por. Petzold 1990: 27-32). Ustawa o samorządzie terytorialnym została uchwalona przez parlament NRD 17 maja 1990 r. Wprowadzała ona jednolity model gminnego i powiatowego samorządu terytorialnego na terenie państwa (szerzej Honka 2018: 376-390).

Organami gminy było przedstawicielstwo gminy, a w miastach należących do powiatu i w miastach na prawach powiatu zgromadzenie przedstawicieli miasta oraz burmistrz wybierani na 4-letnią kadencję. Przedstawicielstwo podejmowało decyzje we wszystkich sprawach gminy za wyjątkiem zadań przekazanych do kompetencji burmistrza oraz sprawowało funkcje kontrolne. Na pierwszym posiedzeniu wybierało przewodniczącego i przynajmniej jednego zastępcę. W posiedzeniach mogli brać udział burmistrz oraz urzędnicy z prawem zabierania głosu. W miastach na prawach powiatu oraz w dużych miastach należących do powiatu przedstawicielstwo powoływało zarząd lub prezydium. Do pomocy w realizacji zadań powoływało własne komisje stałe i czasowe z funkcjami doradczymi albo podejmującymi decyzje z zachowaniem parytetu partyjnego. Ponadto do prac w komisjach mogło powoływać mieszkańców gminy posiadających odpowiednie kwalifikacje. Do zadań burmistrza, honorowego w małych i zawodowego w pozostałych gminach, należało m.in. przygotowanie uchwał przedstawicielstwa, wykonywanie uchwał, prowadzenie wszystkich spraw, które nie należały do wyłącznych kompetencji organu przedstawicielskiego, wewnętrzny podział administracji oraz podział zadań między urzędników. Ponadto burmistrz mógł podjąć decyzje w sytuacjach nagłych w sprawach należących do kompetencji przedstawicielstwa pod warunkiem ich przedłożenia na najbliższym zgromadzeniu przedstawicielstwa lub komisji głównej. W posiedzeniach wszystkich komisji mógł brać udział burmistrz z głosem doradczym, natomiast urzędnicy przyboczni w odpowiadających im zakresowi kompetencji. Przedstawicielstwo gminy mogło większością 2/3 głosów odwołać burmistrza oraz urzędników (Por.: Schmid-Eichstaedt, Petzold, Melzer i inni 1990:7-13, 79-123; Honka 377-382).

Bardzo ważnym rozwiązaniem było przyznanie mieszkańcom gminy prawa do składania: wniosków obywatelskich, żądania obywatelskiego oraz rozstrzygnięcia obywatelskiego. Rozwiązania te wzorowano na regulacjach zachodnoniemieckich (szerzej: Schmidt-Eichstaedt, Petzold, Melzer i inni 1990: 5-6, 71-78; Honka 2018: 382-383).

Powiat, realizując zadania ponadgminne, zobowiązany był ponadto do wspierania należących do niego gmin i miast w realizacji zadań oraz do dbania o równe rozłożenie obciążeń. Organami powiatu, wybieranymi na 4-letnią kadencję, był parlament powiatu i starosta. Parlament powiatu podejmował decyzje we wszystkich sprawach powiatu, o ile sprawy te nie zostały przekazane staroście. Na pierwszym posiedzeniu wybierał zarząd oraz zawodowego starostę. W posiedzeniach parlamentu powiatu – co do zasady jawnych – mogli brać udział starosta oraz urzędnicy z prawem zabierania głosu. Dopuszczone były w określonych przypadkach obrady tajne. Również głosowania były jawne, ale w określonych sytuacjach można było utajnić procedurę lub przeprowadzić głosowanie imienne. Do pomocy w realizacji zadań parlament powiatu powoływał własne komisje stałe i doraźne z funkcjami doradczymi albo decyzyjnymi z zachowaniem parytetu partyjnego. Obowiązkowo powoływane były komisja powiatu, komisja finansowa i komisja kontroli rachunków. Komisja powiatu koordynowała prace pozostałych komisji oraz rozstrzygała we wszystkich sprawach, w których kompetencje posiadał parlament powiatu. Na czele komisji powiatu stał starosta z głosem doradczym. W jej posiedzeniach mogli brać udział, zgodnie z zakresem swoich kompetencji, także urzędnicy. Parlament powiatu mógł również dopuścić do udziału w pracach komisji mieszkańców posiadających odpowiednie kwalifikacje. Starosta kierował administracją, reprezentował powiat na zewnątrz, był przełożonym służbowym pracowników starostwa, przygotowywał uchwały parlamentu powiatu i je realizował, prowadził wszystkie sprawy nienależące do wyłącznych kompetencji parlamentu powiatu, kształtował wewnętrzny podział administracji oraz przydzielał zadania zawodowym lub honorowym urzędnikom. Ponadto mógł podjąć decyzje w sytuacjach nagłych z zakresu kompetencji parlamentu powiatu i komisji powiatu. Decyzje te musiały być przedstawione na najbliższym posiedzeniu tych organów. Jeżeli rozstrzygnięcie parlamentu powiatu było bezprawne lub szkodziło powiatowi, starosta mógł wycofać je do powtórnego rozważenia. Parlament powiatu mógł odwołać starostę i urzędników większością 2/3 głosów (por.: Schmidt-Eichstaedt, Petzold, Melzer i inni 1990; 24-25, 27-30, 190-195, 206-227).

Starosta realizował również zadania niższej władzy administracyjnej kraju związkowego w oparciu o przepisy i dyspozycje władz kraju związkowego ponosząc odpowiedzialność za ich realizację. Jako niższa krajowa władza administracyjna sprawował nadzór prawny nad miastami i gminami należącymi do powiatu. Do realizacji tych zadań otrzymywał odpowiednie środki z budżetu kraju związkowego oraz urzędników kraju związkowego. Starosta mógł do realizacji zadań niższej krajowej władzy administracyjnej skierować urzędników samorządowych, a do realizacji zadań samorządowych urzędników krajowych. Starosta przedkładał komisji powiatu informacje

z realizacji zadań niższej krajowej władzy administracyjnej oraz z pełnionego nadzoru (por.: Schmidt-Eichstaedt, Petzold, Melzer i inni 1990; 31, 227-229).

Demokratyzacja życia społeczno-politycznego oraz umiejętność korzystania z możliwości, jakie stwarzał samorząd terytorialny doprowadziły do przyspieszenia w zjednoczeniu dwóch państw niemieckich. Samorząd terytorialny był elementem, który przyczynił się do powstania jednego państwa niemieckiego. Poważnym problemem dla władz zjednoczonego państwa niemieckiego był stan wschodnioniemieckich gmin, miast i powiatów. Dylematu nie stanowili mieszkańcy, jako ważny element społeczeństwa obywatelskiego, ale słabość tych jednostek wobec wynikających ze zjednoczenia wyzwań stawianych przez nowoczesne i demokratyczne państwo.

Na terenie NRD, przed zjednoczeniem z RFN, funkcjonowało 7565 gmin i miast, przy czym połowa z nich liczyła mniej niż 500 mieszkańców. Podobna sytuacja miała miejsce na poziomie powiatów, gdzie na 189 powiatów ziemskich około 45% z nich zamieszkiwało mniej niż 50 000 mieszkańców. Sytuację komplikowało jeszcze 38 miast na prawach powiatu, z czego 11 stanowiły okręgi miejskie Berlina Wschodniego (por. Statistisches Bundesamt 1990). Tym samym jednostki te były za małe tak pod względem terytorialnym, jak i potencjału ekonomiczno-demograficznego. Jedynym wyjściem z sytuacji była decyzja o przeprowadzeniu na początku lat 90. XX w. reformy terytorialnej i funkcjonalnej we wschodnioniemieckich krajach związkowych, podobnej do tej, jaką kraje zachodnioniemieckie przeszły w latach 70. XX w. Elementem tych reform były przemiany ustrojowo-strukturalne (por.: Knemeyer 1993: 271-289; Stüer, Landgraf 1998: 209-216); Knemeyer 2000: 496-501).

Przed wdrożeniem reform samorządowych konieczne było wprowadzenie w konstytucjach nowych krajów związkowych gwarancji dla samorządu terytorialnego oraz zapewnienie mu należytego miejsca w strukturze administracyjnej krajów związkowych. Jako podstawę regulacji przyjęto art. 28 Ustawy Zasadniczej. Konstytucja Brandenburgii uchwalona została przez parlament kraju związkowego 14 kwietnia 1992 r., Konstytucja Meklemburgii-Pomorza Przedniego 23 maja 1993 r., Konstytucja Wolnego Kraju Saksonia 27 maja 1992 r., Konstytucja Saksonii-Anhalt 16 lipca 1992 r., a Konstytucję Wolnego Kraju Turyngia uchwalono 25 listopada 1993 r. Konstytucje krajów związkowych regulowały kwestie związane z prawem do samorządności terytorialnej, zasad finansowania zadań własnych i zleconych przez kraj związkowy oraz nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego (szerzej Honka 2018: 391-398).

W ślad za przyjęciem konstytucji parlamenty nowych krajów związkowych w latach 1992-1994 uchwały ustawy samorządowe. Jako wzór posłużyły uregulowania z zachodnioniemieckich krajów związkowych współpracujących przy tworzeniu nowych przepisów. Ich uchwalenie finalizowało pierwszy etap pojednzeniowego procesu legislacyjnego.

Fundamentalnym ogniwem przemian ustrojowo-strukturalnych z początku lat 90. XX w. był wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego, który orzekł, że właściwości organów przedstawicielskich gmin nie są tożsame z *Bundestagiem*. Wybrani reprezentanci do przedstawicielstw gmin mają te same prawa i obowiązki, co posłowie

Bundestagu wyłącznie w odniesieniu do swoich gmin. Ich mandat ma charakter wolny i niczym niezwiązany, za jego wypełnianie nie otrzymują wynagrodzenia finansowego. Kompetencje z nim związane nie są gwarantowane konstytucyjnie, a jedynie określone przez sam organ przedstawicielski lub ustawodawstwo kraju związkowego (por. Vogelgesang, Lübking, Ulbrich, 2005: 95, 97-98).

Modele ustrojowe gmin po reformach

Przeprowadzone reformy samorządowe zapoczątkowane w połowie lat 90. XX w. zlikwidowały oddzielny ustrój samorządowy we wschodniemieckich krajach związkowych. Drugim skutkiem była redukcja modeli ustrojowych tak samorządu gminnego, jak i powiatowego w całych Niemczech oraz ich modyfikacja dostosowująca do zmieniających się warunków otoczenia społecznego. Kraje związkowe, mimo że na podstawie określonych cech wspólnych zaliczane do określonej grupy modelu ustroju gminnego, inaczej ukształtowały modele gmin wiejskich z honorowym burmistrzem, a inaczej z zawodowym burmistrzem, m.in. różnice w tym zakresie są widoczne w Brandenburgii, Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Dolnej Saksonii, Saksonii-Anhalt i Szlezwiku-Holsztynie. Sednem jest jednak podział kompetencji kierowniczych pomiędzy dwa organy: kolegiąlną radę i monokratycznego burmistrza. Obecnie wyróżniamy 3 grupy modeli ustrojowych, stworzonych z 16 modeli gminnych (Por.: Miller 1998: 216-220; Honka 2018: 399).

Pierwszą grupę stanowi dualistyczny ustrój „rada-burmistrz” (zmodyfikowana grupa modelu południowoniemieckiego) pod jednym zwierzchnictwem. Występuje on na obszarze Badenii-Wirtembergii, Bawarii, Nadrenii-Palatynatu, w Kraju Saary, Saksonii, Turyngii, Północnej Nadrenii-Westfalii. W tym modelu kompetencje są podzielone między burmistrza lub nadburmistrza a radę gminy. Założeniem podstawowym było zrównoważenie kompetencji ze wskazaniem na radę. Czas, jaki upłynął od wprowadzenia reform pokazał, że to burmistrz posiada najwyższą władzę w gminie. Jego pozycję wzmacnia legitymacja wyrażona w bezpośrednich wyborach oraz pełnienie funkcji przewodniczącego rady gminy, a jako zwierzchnik rady oraz administracji łączy pod swoim zwierzchnictwem organ stanowiący i wykonawczy. Do tego dochodzi jeszcze możliwość powierzenia kompetencji rady burmistrzowi lub nadburmistrzowi. Natomiast rada jest najważniejszym kolegiąlnym organem gminy. Do jej kompetencji należą wszystkie sprawy gminne, które nie zostały zagwarantowane burmistrzowi (por.: Dolnicki 2003: 308-310; Honka 2018: 399-401; Reis 2018a: 397-398).

Zmianę ustroju gmin z modelu północniemieckiego na „rada-burmistrz” pod jednym zwierzchnictwem w Północnej Nadrenii-Westfalii zapoczątkowała ustawa z 17 maja 1994 r. Przewidywała ona, że zmiany zostaną wprowadzone stopniowo w okresie 5 lat, a stanowisko zawodowego burmistrza po tym czasie będzie mogło być obsadzone na dwa sposoby. Pierwszy z nich przewidywał mianowanie na nie dyrektora gminy lub dyrektora miasta. Drugi natomiast zakładał możliwość dokonania wyboru nowego zawodowego burmistrza po osiągnięciu porozumienia z dyrektorem

gminy lub dyrektorem miasta jako głównym urzędnikiem administracyjnym. Dopiero od 2004 r. mieszkańcy gmin Północnej Nadrenii-Westfalii mogą bezpośrednio wybierać burmistrzów gmin lub miast na pięcioletnią kadencję (por. Honka 2018: 401).

Wybory do organu przedstawicielskiego w Badenii-Wirtembergii, Bawarii, Nadrenii-Palatynacie, Kraju Saary, Saksonii i Turyngii odbywają się według ordynacji proporcjonalnej. Natomiast w Północnej Nadrenii-Westfalii według ordynacji będącej połączeniem proporcjonalnej i większościowej. W Kraju Saary oraz w Turyngii obowiązuje 3% próg wyborczy. Natomiast w pozostałych krajach związkowych 5% próg wyborczy. Ponadto w Badenii-Wirtembergii, Bawarii, Nadrenii-Palatynacie, Saksonii i Turyngii ordynacja zezwala na przekazanie w ramach kumulacji jednemu kandydatowi więcej głosów oraz w ramach przetasowania głosów dokonać wyboru kandydatów z więcej niż jednej listy wyborczej. Kadencja organów przedstawicielskich trwa w Bawarii 6 lat, w pozostałych krajach związkowych 5 lat. Organami przedstawicielskimi kierują: w Badenii-Wirtembergii w gminach wybierany przez mieszkańców burmistrz z prawem głosu, w miastach na prawach powiatu oraz w dużych miastach należących do powiatu wybierany przez mieszkańców nadburmistrz z prawem głosu; w Bawarii wybierany przez mieszkańców pierwszy burmistrz; w Kraju Saary w gminach wybierany przez mieszkańców zawodowy burmistrz bez prawa głosu, w miastach na prawach powiatu oraz w dużych miastach należących do powiatu wybierany przez mieszkańców zawodowy nadburmistrz bez prawa głosu; w Nadrenii-Palatynacie wybierany przez mieszkańców zawodowy burmistrz z prawem głosu; w Północnej Nadrenii-Westfalii i Turyngii w gminach wybierany przez mieszkańców zawodowy burmistrz z prawem głosu, w miastach na prawach powiatu oraz w dużych miastach należących do powiatu wybierany przez mieszkańców zawodowy nadburmistrz z prawem głosu; ponadto w Turyngii możliwy jest wybór przewodniczącego przez członków organów przedstawicielskich; w Saksonii w gminach wybierany przez mieszkańców zawodowy burmistrz z prawem głosu, w miastach na prawach powiatu oraz w dużych miastach należących do powiatu wybierany przez mieszkańców zawodowy nadburmistrz z prawem głosu (por. Honka 2018: 401-403).

Do kompetencji organów przedstawicielskich gmin i miast na prawach powiatu oraz miast należących do powiatów należy ustanawianie komisji obowiązkowych i dobrowolnych z funkcjami tak doradczymi, jak i podejmującymi decyzje. W skład komisji wspierających organy przedstawicielskie w realizacji zadań wchodzi członkowie owych organów. Ustawodawstwo gminne określa, które z komisji są obowiązkowe. Natomiast w kwestii komisji dobrowolnych każdy kraj związkowy określa samodzielnie ich liczbę. W Badenii-Wirtembergii, Północnej Nadrenii-Westfalii i Saksonii organy przedstawicielskie lub same komisje mogą na pełnoprawnych członków komisji powołać przedstawicieli mieszkańców – specjalistów w określonych dziedzinach. Administracją gminną, realizującą decyzje organów przedstawicielskich, kieruje zarząd gminy składający się z zarządzającego nim zawodowego burmistrza lub nadburmistrza oraz zawodowo pracujących urzędników i pracowników. Drugim szczeblem administracji są decernaty kierowane przez zawodowych urzędników wybieranych przez organy przedstawicielskie ze swego składu. Trzecim, najniższym szczeblem,

są urzędy w ramach decernatów. Kadencja burmistrza lub nadburmistrza wynosi: 5 lat w Północnej Nadrenii-Westfalii, Kraju Saary, Nadrenii-Palatynacie, Saksonii i Turynгии; 6 lat w Bawarii; 8 lat w Badenii-Wirtembergii. Ponadto do kompetencji burmistrza lub nadburmistrza należy: reprezentowanie gminy lub miasta na prawach powiatu na zewnątrz; realizacja zadań przekazanych mu do wykonania na podstawie ustaw lub przez organ przedstawicielski; w razie stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji organu przedstawicielskiego zawieszenie jej realizacji, a w razie ponownego uchwalenia całkowite zablokowanie jej realizacji. W organie przedstawicielskim burmistrz lub nadburmistrz, za wyjątkiem Kraju Saary, posiada głos rozstrzygający. Ogólnym zastępcą burmistrza jest pierwszy urzędnik, za wyjątkiem Bawarii, gdzie organ przedstawicielski wybiera dwóch kolejnych honorowych burmistrzów. W Badenii-Wirtembergii oraz w Bawarii ustawodawstwo nie przewiduje możliwości odwołania burmistrza lub nadburmistrza. W pozostałych krajach związkowych zaliczanych do tej grupy modelu ustroju, burmistrza lub nadburmistrza może odwołać organ przedstawicielski większością 2/3 głosów lub mieszkańcy w referendum większością oddanych głosów (por. tamże: 403-404). Oprócz tego mieszkańcy gmin Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynatu i Saksonii mogą wystąpić do organu przedstawicielskiego z żądaniem obywatelskim (szerzej tamże: 404-405).

Samorząd gminny Nadrenii-Palatynatu charakteryzuje się dodatkowo zachowaną z okresu przed zjednoczenia dwustopniowością gmin. Drugim stopniem są związki sąsiadujących ze sobą gmin tego samego powiatu, powoływane wyłącznie za zgodą mieszkańców. Organami związku są pochodzące z wyborów bezpośrednich na 5-letnią kadencję zawodowy burmistrz i rada związku. Podobna sytuacja występuje w Saksonii, gdzie istnieje możliwość powołania przez sąsiadujące ze sobą gminy związku zarządzającego jako korporacji prawa publicznego posiadającego zdolność prawną. Jego organami są zgromadzenie związku i przewodniczący związku (por.: Honka 2018: 405-406; Seefried 2018: 625-626).

Drugą grupę modeli stanowi dualistyczny ustrój „rada-burmistrz” pod dwoma zwierzchnictwami. Występuje na obszarze Brandenburgii, Meklemburgii-Pomorza Przedniego, Saksonii-Anhalt, Szlezwicku-Holsztynu od 1 kwietnia 1998 r. i na terenie Dolnej Saksonii. W tej odmianie ustroju burmistrz i przewodniczący rady lub przedstawicielstwa gminy są formalnie równorzędnymi zwierzchnikami. Burmistrz posiada silny mandat sprawowania władzy pochodzący z wyborów bezpośrednich. Natomiast przewodniczący rady lub przedstawicielstwa wybierany jest spośród członków tych organów (por.: Dolnicki 2003: 310-311; Honka 2018: 406-407; Reis 2018a: 398-399).

W tym modelu przyjęto różne rozwiązania dotyczące sposobu przeprowadzania wyborów do organów przedstawicielskich na 5-letnią kadencję. W Dolnej Saksonii wybory do przedstawicielstwa gmin i miast realizowane są w oparciu o ordynację będącą połączeniem ordynacji proporcjonalnej i większościowej. Natomiast wybory w pozostałych krajach związkowych w ramach tego modelu ustrojowego odbywają się w oparciu o ordynację proporcjonalną. Wprowadzone są również progi wyborcze: w Szlezwicku-Holsztynie w wysokości 3%, a w pozostałych krajach związkowych 5%. Ponadto w Dolnej Saksonii, Brandenburgii, Meklemburgii-Pomorzu Przednim,

Saksonii-Anhalt ordynacja wyborcza zezwala w ramach kumulacji głosów jednemu kandydatowi przekazać więcej głosów oraz w ramach przetasowania głosów dokonać wyboru kandydatów z więcej niż jednej listy wyborczej. Organami przedstawicielskimi kierują: w Brandenburgii wybierany w wyborach powszechnych honorowy burmistrz, a w gminach nienależących do urzędów i w gminach prowadzących sprawy administracyjne wybierany ze składu przedstawicielstwa przewodniczący i jego zastępca z prawem głosu w przedstawicielstwie; w Dolnej Saksonii wybrany przez radę spośród jej członków przewodniczący z prawem głosu; w Meklemburgii-Pomorzu Przednim w zarządzanych zawodowo gminach przedstawicielstwo wybiera przewodniczącego z prawem głosu, natomiast w gminach zarządzanych honorowo burmistrz może przejść obowiązki przewodniczącego, a na swego zastępcę mianować swojego poprzednika na urządzie, co powoduje, że burmistrz ma w przedstawicielstwie prawo głosu; w Saksonii-Anhalt w gminach zarządzanych przez honorowego burmistrza – honorowy burmistrz, w pozostałych gminach wybrany przez radę spośród swoich członków przewodniczący; jeżeli członkiem rady zostaje wybrany w wyborach powszechnych zawodowy burmistrz lub nadburmistrz rada może powierzyć im przewodniczenie z prawem głosu; w Szlezwiku-Holsztynie wybrany spośród członków przedstawicielstwa przewodniczący z prawem głosu (por.- Honka 2018: 408-409).

W tym modelu ustroju, tak samo jak w przypadku ustroju pod jednym zwierzchnictwem, organy przedstawicielskie posiadają takie same uprawnienia w zakresie ustanawiania komisji z tożsamymi kompetencjami. W Brandenburgii, Dolnej Saksonii, Saksonii-Anhalt i Szlezwiku-Holsztynie organy przedstawicielskie lub same komisje mogą na pełnoprawnych członków komisji powołać przedstawicieli mieszkańców – specjalistów w określonych dziedzinach (por. tamże: 409).

Administracją gminną, realizującą decyzje organów przedstawicielskich, kieruje zarząd gminy składający się z zarządzającego nim zawodowego burmistrza lub nadburmistrza oraz zawodowo pracujących urzędników i pracowników. W gminach w Brandenburgii, Meklemburgii-Pomorza Przedniego i Szlezwiku-Holsztynu zarządem gminy kieruje honorowy burmistrz. Drugim szczeblem administracji gmin są decernaty, kierowane przez zawodowych urzędników wybieranych przez organy przedstawicielskie ze swego składu na kadencję równą kadencji burmistrza lub nadburmistrza. Trzecim, najniższym szczeblem, są urzędy w ramach decernatów. Kadencja burmistrza lub nadburmistrza w zależności od kraju związkowego wynosi: 6-12 lat w Dolnej Saksonii, 5 lat w Saksonii-Anhalt i Szlezwiku-Holsztynie; 8 lat w Brandenburgii; 7-9 lat w Meklemburgii-Pomorzu Przednim. Do kompetencji burmistrza lub nadburmistrza należy: reprezentowanie gminy lub miasta na prawach powiatu na zewnątrz oraz realizacja zadań przekazanych mu na podstawie ustaw lub przez organ przedstawicielski. Burmistrz lub nadburmistrz nie posiada w organach przedstawicielskich gmin prawa głosu rozstrzygającego. W Brandenburgii w razie stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji organu przedstawicielskiego zawieszają jej realizację, a w razie ponownego uchwalenia całkowicie blokuje. Ogólnym zastępcą burmistrza jest pierwszy urzędnik. Odwołanie burmistrza lub nadburmistrza jest możliwe zarówno przez organ przedstawicielski, jak i mieszkańców gminy. Organy

przedstawicielskie w Brandenburgii, Meklemburgii-Pomorzu Przednim i Szlezwiku-Holsztynie mogą to uczynić większością 2/3 głosów, natomiast w Dolnej Saksonii i Saksonii-Anhalt większością 3/4 głosów. Z kolei decyzja mieszkańców jest podejmowana we wszystkich krajach związkowych w drodze referendum większością oddanych głosów (por. tamże: 409-410).

Mieszkańcy gmin w Brandenburgii i Meklemburgii-Pomorzu Przednim mogą wystąpić do organu przedstawicielskiego z żądaniem obywatelskim. Po rozpatrzeniu przez organ przedstawicielski żądanie musi być przekazane do rozstrzygnięcia przez mieszkańców w drodze referendum. Nieco inaczej sytuacja w tym zakresie przedstawia się w Dolnej Saksonii. W tym kraju związkowym żądanie obywatelskie rozpatrywane jest wyłącznie przez organ przedstawicielski. Oprócz tego mieszkańcy gmin Brandenburgii, Dolnej Saksonii i Meklemburgii-Pomorza Przedniego mają prawo składania zapytań do organu przedstawicielskiego, które muszą być rozpatrzone na posiedzeniu (por. tamże: 410-411).

Samorząd gminny Dolnej Saksonii charakteryzuje się jeszcze zachowanymi z okresu sprzed zjednoczenia gminami zbiorczymi. Gminy zbiorcze, w skład których wchodzi miasta należące do powiatu oraz gminy, to korporacje publiczno-prawne z prawem samorządu. Posiadają trzy organy: radę, komisję oraz burmistrza. Zarówno rada, jak i burmistrz wybierani są w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców gmin członkowskich. Oprócz tego samorząd gminny w Brandenburgii, Meklemburgii-Pomorzu Przednim oraz Szlezwiku-Holsztynie posiada jeszcze jedną cechę odróżniającą w postaci Urzędów. W przypadku Szlezwiku-Holsztyna ten sposób realizacji zadań jest kontynuacją rozwiązań sprzed zjednoczenia Niemiec. Urzędy to korporacje prawa publicznego, w skład których wchodzi gminy tego samego powiatu realizujące decyzje tych gmin w zakresie zadań samorządowych. Są to wyłącznie wspólnoty administracyjne niebędące ani korporacją terytorialną, ani też związkiem gmin. Jego organami są komisja urzędu i naczelnik urzędu lub dyrektor urzędu. W skład komisji wchodzi oddelegowani przedstawiciele gmin członkowskich, w tym również burmistrzowie. Do kompetencji komisji urzędu należą ważne rozstrzygnięcia i nadzór nad wykonaniem tych decyzji. Przewodniczącym komisji jest naczelnik urzędu lub dyrektor urzędu. Naczelnik lub dyrektor honorowy jest wybierany spośród składu komisji urzędu na okres kadencji przedstawicielstwa gminy. Wyjątkiem jest Brandenburgia, gdzie naczelnik jest urzędnikiem zawodowym. Ponadto prawo zezwala gminom wchodzącym w skład urzędu tworzenie innych wspólnot administracyjnych z innymi gminami lub urzędami (por.: tamże: 411-412; Seefried 2018: 625-627).

Trzecią grupę modeli stanowi ustrój magistracki odwołujący się do wzorców pruskich. Jest to model najmniejszy pod względem zasięgu terytorialnego. Występuje obecnie jedynie na terenie kraju związkowego Hesja oraz w gminie Bremerhaven wchodzącej w skład kraju związkowego Brema. Model ten występował jeszcze do 31 marca 1998 r. w miastach Szlezwiku-Holsztyna. Ciężar zadań samorządowych jest rozłożony równomiernie pomiędzy przedstawicielstwo gminy i magistrat. Na czele organów przedstawicielskich w Hesji i Bremerhaven stoi wybierany spośród członków przedstawicielstwa honorowy przewodniczący z prawem głosu. Wybory

w Hesji i Bremerhaven odbywają się według ordynacji proporcjonalnej z 5% progiem wyborczym. Kadencja organów przedstawicielskich w Hesji trwa 5 lat, natomiast w Bremerhaven 4 lata. Do kompetencji organów przedstawicielskich gmin i miast na prawach powiatu oraz miast należących do powiatów należy ustanawianie komisji obowiązkowych i dobrowolnych z funkcjami doradczymi i decyzyjnymi. W Hesji organy przedstawicielskie lub same komisje mogą na pełnoprawnych członków komisji powołać przedstawicieli mieszkańców – specjalistów w określonych dziedzinach (por.: Honka 2018: 413; Reis 2018a: 399-400).

Decyzje organów przedstawicielskich są realizowane przez magistrat, który wykonuje również zadania własne. Jest to kolegialny organ kierowniczy administracji z burmistrzem, a w miastach na prawach powiatu nadburmistrzem na czele. Mieszkańcy Hesji w referendum 20 stycznia 1993 r. opowiedzieli się za bezpośrednim wyborem zawodowego burmistrza. Kadencja burmistrza lub nadburmistrza w Hesji trwa 6 lat. Do jego kompetencji należy m.in.: reprezentowanie gminy na zewnątrz, wydawanie gminnych przepisów porządkowych, przygotowywanie decyzji magistratu, w przypadku miast na prawach powiatu wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji kraju związkowego, w razie równego rozłożenia głosów w magistracie posiada prawo głosu rozstrzygającego, reprezentuje magistrat przed przedstawicielstwem oraz informuje przedstawicielstwo o decyzjach magistratu w ważnych sprawach. Burmistrz jest położonym służbowym urzędnikiem administracji. Pozostałych członków magistratu, zarówno zawodowych, jak i honorowych wybiera przedstawicielstwo. Kadencja zawodowych członków magistratu trwa w Hesji 6 lat, natomiast honorowych: w Hesji 5 lat, w Bremerhaven 4 lata. Drugim szczeblem administracji są decernaty kierowane przez urzędników przybocznych wybieranych przez organy przedstawicielskie ze swego składu. Trzecim, najniższym szczeblem, są urzędy w ramach decernatów. Burmistrza lub nadburmistrza w Hesji i Bremerhaven może odwołać organ przedstawicielski większością 2/3 głosów lub mieszkańcy w referendum większością oddanych głosów (por. Honka 2018: 414-415).

Zmiany zostały przeprowadzone nie tylko w zakresie ustrojów gmin, ale dotknęły tych jednostek również od strony terytorialnej i funkcjonalnej. Na dzień 1 stycznia 1991 r. na terytorium Niemiec funkcjonowało 16 128 gmin, z czego 8506 na terenie zachodnich krajów związkowych i 7622 na terenie wschodnich krajów związkowych (Statistisches Bundesamt 1991). Podstawowym celem reformy terytorialnej i funkcjonalnej we wschodnich krajach związkowych było doprowadzenie do sytuacji, w której nie będzie gmin liczących poniżej 5 tys. mieszkańców. W przeciwieństwie do reform z lat 70. XX w. w zachodnich krajach związkowych, zastosowana została zasada dobrowolności. Uznano, że gminy same powinny dojrzeć do tego, aby połączyć się w większe jednostki terytorialne, posiadające większy potencjał ludnościowy i gospodarczy. Rok później na terenie Niemiec funkcjonowało 16 095 gmin, z czego 8505 gmin w zachodnich krajach związkowych i 7590 we wschodnich krajach związkowych (Statistisches Bundesamt 1992). W ciągu 1992 r. doszło do niewielkich zmian pod względem liczby gmin. Na terenie Niemiec funkcjonowały wówczas 16 043 gminy, z czego 8505 gmin w zachodnich krajach związkowych i 7538 gmin

we wschodnich krajach związkowych (Statistisches Bundesamt 1993). Dopiero lata następne przyniosły istotne przeobrażenia w zakresie reformy terytorialnej, które pod względem liczbowym przedstawia co roku Niemiecki Rocznik Statystyczny. Zmieniała się permanentnie liczba gmin, co pociągało za sobą zmiany w zakresie obszaru, potencjału gospodarczego i ludnościowego. Obecnie na terenie Niemiec funkcjonuje 11 014 gmin, z czego 8387 w zachodnioniemieckich krajach związkowych i 2627 we wschodnioniemieckich krajach związkowych (Statistisches Bundesamt 2019). Oznacza to, że praktycznie gminna reforma terytorialna trwa nieprzerwanie do chwili obecnej. Zmian w tym zakresie należy się być może spodziewać także w kolejnych latach.

Modele ustrojowe powiatów po reformach

Rocznik Statystyczny Republiki Federalnej Niemiec za 1991 r. podaje, że na dzień 1 stycznia tegoż roku w Niemczech funkcjonowały 543 powiaty: 237 powiatów ziemskich w zachodnich krajach związkowych i 189 powiatów ziemskich we wschodnich krajach związkowych, 91 miast na prawach powiatu w zachodnich krajach związkowych i 26 miast na prawach powiatu we wschodnich krajach związkowych (Statistisches Bundesamt 1991). Ich ogólna liczba nie zmieniła się do końca 1992 r. (Statistisches Bundesamt 1993). Liczba powiatów w Niemczech systematycznie zmieniła się począwszy od 1993 r. Od 2016 r. na terenie Niemiec funkcjonuje 401 powiatów, z czego 89 miast na prawach powiatu i 237 powiatów ziemskich w zachodnioniemieckich krajach związkowych oraz 18 miast na prawach powiatu i 58 powiatów ziemskich we wschodnioniemieckich krajach związkowych (Statistisches Bundesamt 2017, Statistisches Bundesamt 2019). Wielkość oraz liczba w poszczególnych krajach związkowych, mimo przeprowadzonych zmian, pozostaje nadal zróżnicowana. Związane to jest przede wszystkim z wielkością powierzchni krajów związkowych (szerzej Honka 2018: 418-419).

Reforma samorządu powiatowego z początku lat 90. XX w. całkowicie zmieniła pozycję starosty. Przed reformą starosta był urzędnikiem państwowym, a po jej przeprowadzeniu stał się urzędnikiem samorządowym. Reforma zwiększyła również pozycję starosty w stosunku do parlamentu powiatu oraz skonsolidowała potencjał terytorialny, demograficzny i ekonomiczny powiatów ziemskich. Oznaczało to likwidację słabych w tym zakresie powiatów. Natomiast redukcja liczby miast na prawach powiatu była konsekwencją zmian demograficznych we wschodnioniemieckich krajach związkowych. Razem ze zmianą pozycji starosty dokonano również zmian modeli ustrojów powiatów. Obecnie ze względu na ustrój wyróżnić możemy istniejące do 1996 r., trzy grupy modeli ustrojowych powiatów, a od 1996 r. dwie grupy (por.: von Mutius 1996: 346-348; Henneke 1999: 133-149; Dolnicki 2003: 317-318) stworzonych na podstawie wspólnych cech spośród 13 modeli ustrojowych powiatów.

Pierwszą grupę stanowi model o ustroju południowoniemieckim. Występuje on na terenie Bawarii, Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynatu, w Kraju Saary,

Saksonii, Saksonii-Anhalt, Turyngii, Meklemburgii-Pomorzu Przednim (od 1997 r.) i Szlezwiku-Holsztynie (od 1999 r.). Model ten charakteryzuje się dualizmem władzy z mocno wyeksponowaną rolą starosty. Jest on wybierany w wyborach bezpośrednich w Bawarii, Kraju Saary, Saksonii, Saksonii-Anhalt, Turyngii, Nadrenii-Palatynacie Meklemburgii-Pomorzu Przednim i do 2009 r. w Szlezwiku-Holsztynie. Natomiast w Badenii-Wirtembergii oraz od 2009 r. w Szlezwiku-Holsztynie starosta wybierany jest przez parlament powiatu. Jego kadencja wynosi: w Bawarii i Turyngii 6 lat, w Saksonii i Saksonii-Anhalt 7 lat, a w Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynacie i w Kraju Saary 8 lat. Kadencja starosty w Meklemburgii-Pomorzu Przednim i Szlezwiku-Holsztynie nie jest jednolita i w zależności od powiatu wynosi w pierwszym przypadku od 7 do 9 lat, a w drugim od 6 do 8 lat. Zróżnicowane są też uprawnienia i kompetencje starosty: w Bawarii, Saksonii i Saksonii-Anhalt jest on pełnoprawnym członkiem parlamentu powiatu i komisji powiatu jako ich przewodniczący; w Badenii-Wirtembergii starosta przewodniczy parlamentowi powiatu i jego komisjom wewnętrznym²; w Północnej Nadrenii-Westfalii starosta kieruje urzędem policji w powiecie; w Kraju Saary starosta jest prawnym przedstawicielem powiatu, realizuje zadania zlecone z zakresu administracji kraju związkowego oraz przewodniczy bez prawa głosu parlamentowi powiatu (szerzej: Honka 2018: 422-432; Kegel 2018: 497-499).

Drugą grupę modeli stanowi urząd dyrektorski, który występował w dwóch krajach związkowych: Północnej Nadrenii-Westfalii i Dolnej Saksonii. Jego nazwa wywodziła się od urzędu odgrywającego decydującą rolę: dyrektora powiatu lub naddyrektora powiatu kierującego jego administracją. Starosta pełnił wyłącznie funkcję honorowego przewodniczącego parlamentu powiatu. W efekcie przeprowadzonej reformy w 1994 r. w Północnej Nadrenii-Westfalii i w 1996 r. w Dolnej Saksonii urząd starosty stał się wiodący, a dyrektorzy powiatów pełnili funkcje do końca swoich kadencji (por. Honka 2018: 432-433).

Trzecią grupę stanowi model o ustroju komisji powiatu. Model ten występuje w Brandenburgii, Meklemburgii-Pomorzu Przednim (do 1996 r.), Szlezwiku-Holsztynie (do 1998 r.), Hesji, Północnej Nadrenii-Westfalii (od 1999 r.) oraz Dolnej Saksonii (od 1 listopada 2001 r.). W tym ustroju komisja powiatu jest najważniejszym organem. Zmiany dotyczące sposobu wyboru starosty wprowadzano systematycznie wraz ze zbliżaniem się końca kadencji dyrektorów lub naddyrektorów powiatów. W Dolnej Saksonii od 1996 r. starosta wybierany jest przez parlament powiatu, w Brandenburgii od początku 2010 r. Z kolei w Północnej Nadrenii-Westfalii do 30 sierpnia 2008 r., a od nowej kadencji w 2013 r., wybierany jest w wyborach bezpośrednich. Starosta wykonuje w tym ustroju uchwały, prowadzi sprawy bieżące, a jego pozycja w porównaniu z ustrojem południowoniemieckim jest o wiele słabsza. Oprócz tego w Hesji nie ma prawa aktywnego uczestnictwa w pracach parlamentu powiatu, a w Szlezwiku-Holsztynie uczestniczy w pracach parlamentu powiatu z głosem doradczym. Długość kadencji starosty wynosi: w Brandenburgii 8 lat, w Hesji 6 lat, w Północnej Nad-

² W Badenii-Wirtembergii nie występuje komisja powiatu.

renii-Westfalii i Dolnej Saksonii 5 lat (szerzej: Honka 2018: 433-437; Kegel 2018: 497-499).

Kandydat na urząd starosty musi spełnić określone ustawowo kryteria. W Saksonii-Anhalt i Turynгии kandydat musi mieć ukończone 21 lat. Natomiast w Badenii-Wirtembergii 30 lat. W Brandenburgii kandydat nie może mieć ukończonych 57 lat, a w Bawarii, Hesji, Nadrenii-Palatynacie, Turynгии, Saksonii, Saksonii-Anhalt i Dolnej Saksonii 65 lat. Dodatkowo kandydat na starostę musi być urzędnikiem krajowym posiadającym wykształcenie sędziowskie lub też wyższej służby cywilnej (por.: Henneke 1996: 35-36; von der Heide 1993: 115-116; Henneke 1999: 142-143; Dolnicki 2003: 316-320; Vogelgesang, Lübking, Ulbrich 2005: 115-116; Honka 2018: 439).

Eksplikacja ustaw powiatowych pozwala stwierdzić, że parlament powiatu jawi się jako najważniejszy organ powiatu we wszystkich krajach związkowych. Posiada silny mandat społeczny do sprawowania władzy, jest bowiem wybierany w wyborach powszechnych i odzwierciedla polityczne oblicze powiatu jako jednostki samorządowej oraz społeczności samorządowej (por.: Seele 1991: 169; Waechter 1997: 269-273; Stober 1996: 53-54; Honka 2018: 439-440). Długość kadencji parlamentu powiatu wynosi w Szlezwiku-Holsztynie 4 lata, w Bawarii 6 lat, w pozostałych krajach 5 lat. Różnice są także widoczne w zakresie funkcji przewodniczącego tego organu – jest nim: w Badenii-Wirtembergii, Bawarii, Północnej Nadrenii-Westfalii, Nadrenii-Palatynacie, Saksonii, Turynгии wybrany przez mieszkańców powiatu w wyborach bezpośrednich starosta z prawem głosu; w Kraju Saary wybrany przez mieszkańców powiatu w wyborach bezpośrednich starosta bez prawa głosu; w Dolnej Saksonii wybierany przez parlament powiatu spośród członków pracujący honorowo starosta z prawem głosu; w Brandenburgii, Hesji, Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Saksonii-Anhalt i Szlezwiku-Hosztynie wybierany przez parlament powiatu spośród członków honorowo pracujący przewodniczący z prawem głosu. Po zjednoczeniu Niemiec parlament powiatu nadal nie jest parlamentem w znaczeniu dosłownym. Deputowani nie posiadają immunitetu. Jedynie ich wypowiedzi publiczne, za wyjątkiem zniewag, podlegają ochronie prawno-karnej. Formalnie deputowani parlamentu powiatu nie są związani żadnymi instrukcjami, jednakże obowiązuje ich dyscyplina frakcji (por.: von der Heide 1993: 114-115; Henneke 1999: 141; Dolnicki 2003: 315-316; Vogelsang, Lübking, Ulbrich 2005: 114-115; Honka 2018: 440-441; Kegel 2018: 496-497).

W części krajów związkowych drugim co do ważności organem jest komisja powiatu. Organ ten jest powoływany w Bawarii, Meklemburgii-Pomorzu Przednim (dokładnie koordynuje prace pozostałych komisji i posiada kompetencje wydawania rozstrzygnięć w sytuacjach nagłych), Nadrenii-Palatynacie, Saksonii-Anhalt i Turynгии jako jedna z komisji parlamentu powiatu; w Szlezwiku-Holsztynie jako komisja główna koordynująca pracę pozostałych komisji parlamentu powiatu; w Brandenburgii, Dolnej Saksonii, Północnej Nadrenii-Westfalii i Kraju Saary (w obu ostatnich dodatkowo posiada kompetencje wydawania rozstrzygnięć w sytuacjach nagłych) jako pośredni organ powiatu, którego kompetencje określa parlament powiatu; w Hesji

jako administracja powiatu (por.: von der Heide 1993: 115; Henneke 1999: 142; Dolnicki 2003: 316; Vogelgesang, Lübking, Ulbrich 2005: 115; Honka 2018: 441-442; Kegel 2018: 499-500).

Przemiany w związkach samorządowych

Reformy samorządowe okresu pojednocieniowego dotyczyły także związków komunalnych miast z przylegającymi terenami. Ich pozycja pod względem stopniowania została utrzymana. Posiadają one własne organy kolegialne (członkowie są delegowani lub wybierani) i wybieralne monokratyczne. Kadencja tych organów jest różna i wynosi od 5 do 8 lat. Do kompetencji związków należy realizacja ponadlokalnych zadań publicznych oraz realizacja części zadań lokalnych członków w celu osiągnięcia lepszej ich efektywności, np. w zakresie planowania, komunikacji, gospodarki, infrastruktury i administracji. Część z nich, jak chociażby Związek Regionalny Saarbrücken czy Związek Regionalny Stuttgart to korporacje o charakterze regionalnym. Natomiast Związek Planowania Obszaru Aglomeracji Frankfurt/Ren-Men powstały w miejsce Związku Miejskiego Frankfurt nad Menem jest obowiązkowym związkiem regionalno-miejskim. Mają one wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy oraz na lepszą jakość życia mieszkańców. Poczucie wspólnoty interesów i celów dla mieszkańców tych jednostek samorządu terytorialnego jest najważniejszym czynnikiem decydującym o ich wsparciu dla funkcjonowania związków komunalnych miast z przylegającymi terenami. W efekcie ten rodzaj współpracy interkomunalnej jest rozwijany i modyfikowany (por.: Hesse 2005: 38-49; szerzej: Honka 2018: 442-447; Seefried 2018: 616-628).

Zmiany dotknęły również wyższe związki komunalne. Oznaczały one likwidację tego typu korporacji samorządowych lub przekształcenie ich w związki celowe. W przypadku przekształcenia zmiana ulegała forma prawna niemająca wpływu na charakter zadań. W bawarskich okręgach jedyna zmiana, jaką przeprowadzono, to wydłużenie kadencji parlamentu okręgu z 4 do 5 lat. Ponadto do krajów związkowych, które posiadają wyższe związki komunalne dołączyły Meklemburgia Pomorze-Przednie oraz Saksonia. Związki te są korporacjami prawa publicznego z prawem do samorządu za pośrednictwem swoich organów kolegialnych i monokratycznych. Realizują one zadania z zakresu ponadlokalnej pomocy społecznej, ponoszą koszty opieki stacjonarnej i częściowo stacjonarnej osób potrzebujących pomocy duchowej, fizycznej i psychicznej, prowadzą działalność integrującą na rynku pracy wśród pracodawców i pracowników (szerzej: Honka 2018: 447-451; Reis 2018b: 529-540).

Przemiany w miastach-krajach związkowych

Zjednoczenie Niemiec w 1990 r. wprowadziło istotne zmiany również w miastach-krajach Berlinie, Hamburgu i Bremie. Berlin stał się na powrót jednym organizmem. Miasto Berlin jest zatem gminą, związkiem gmin, krajem związkowym i stolicą RFN.

Od 1990 r. Berlin składał się z 23 okręgów. Podział ten utrzymał się do 22 października 1995 r., kiedy to mieszkańcy zatwierdzili w referendum nową konstytucję. Od tej pory Berlin podzielony jest na 14 okręgów. Powstały nowe jednostki administracyjne o większym potencjale terytorialnym. Zmiany dotyczyły nie tylko podziału administracyjnego miasta, ale także funkcjonowania administracji. Zredukowana została, począwszy od 3 kwietnia 1998 r., liczba deputowanych Izby do 130. Zmniejszono również wielkość organu wykonawczego jakim jest Senat (rząd). Organ ten składa się burmistrza rządzącego i 8 senatorów (w chwili zjednoczenia 16 senatorów). Przyczyną tych redukcji było dążenie do zwiększenia efektywności funkcjonowania administracji oraz ograniczenia jej kosztów. Zmiany osobowe dotknęły również zgromadzeń deputowanych okręgów. W tym przypadku zwiększono liczbę deputowanych okręgu z 45 do 55. Motywowane to było zmianą potencjału ludnościowego i obszaru jednostek podziału wewnętrznego miasta (por. Honka: 2018: 451-452).

Najważniejszą zmianą obok ponownego zjednoczeniem miasta było wprowadzenie w Berlinie rozwiązań przyznających obywatelom większe uprawnienia w zakresie uczestnictwa w podejmowaniu decyzji zarówno na poziomie kraju związkowego, jak i okręgów. Na poziomie kraju związkowego były to inicjatywa obywatelska i żądanie obywatelskie, a na poziomie okręgów żądanie obywatelskie i rozstrzygnięcie obywatelskie. Na poziomie kraju związkowego prawo do wystąpienia z inicjatywą obywatelską posiadają wszyscy mieszkańcy Berlina. Natomiast wnioski w sprawie żądania obywatelskiego może dotyczyć wydawania ustaw, ich zmian lub też likwidacji, ale jedynie w sferze posiadanych kompetencji oraz skrócenia kadencji Izby Poselskiej. Z procedury żądania obywatelskiego wyłączone są sprawy budżetu, poborów, zaopatrzenia, podatków, taryf publicznych przedsiębiorstw, jak też decyzje personalne (szerzej: tamże: 452-453).

Natomiast na poziomie okręgu uprawnieni do wystąpienia z żądaniem obywatelskim są jego mieszkańcy. Wniosek może dotyczyć wszystkich spraw, w których decyzje podejmuje organ przedstawicielski okręgu – zgromadzenie deputowanych. Żądanie obywatelskie oraz referendum nie mogą dotyczyć spraw finansowych. Decyzje w referendum zapadają zwykłą większością głosów (szerzej: tamże: 453-454).

Równie istotne zmiany zostały wprowadzone w Wolnym i Hanzeatyckim Mieście Hamburgu, gdzie ustawą z 29 maja 1996 r. zniesiono prawo Senatu (rządu) do zgłaszania sprzeciwu wobec decyzji organu przedstawicielskiego, jakim jest obywatelstwo. W zamian przyjęto rozwiązania w zakresie obywatelskich inicjatyw ustawodawczych przyznająca to uprawnienie zarówno mieszkańcom miasta, jak i Senatowi Hamburga. Z procedury inicjatywy ustawodawczej mieszkańców zostały wyłączone budżet, podatki oraz stawki przedsiębiorstw publicznych. Zorganizowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz referendum jest wykluczone trzy miesiące przed upływem kadencji. Jakiegokolwiek zmiany w ustawach przyjętych w drodze referendum nie mogą zaistnieć przed upływem dwóch lat od zakończenia referendum (szerzej tamże: 454-455).

Zmiany, jakie wprowadzono w Hamburgu dotyczyły również wzajemnych relacji między organami władzy. Obywatelstwo po wprowadzonych zmianach ma prawo

wyboru i odwołania jedynie pierwszego burmistrza oraz przyjmowania przysięgi senatorów. Natomiast powoływanie i zwalnianie drugiego burmistrza oraz senatorów stało się wyłączną domeną pierwszego burmistrza. Senatorem może zostać osoba, która nie mieszka na terenie miasta, ale po objęciu tej funkcji jest do tego zobowiązana. Jeżeli funkcję senatora obejmuje osoba posiadająca mandat członka obywatelstwa, to z mocy prawa ulega on wygaszeniu, o ile w drodze oddzielnej ustawy nie zezwoli się senatorom na jego zachowanie. Obywatelstwo Hamburga jest uprawnione do odwołania pierwszego burmistrza większością ustawowego składu. Nie oznacza to równoczesnego odwołania Senatu, który działa do czasu wyboru nowego pierwszego burmistrza (por. tamże: 455).

W ramach przeprowadzonej w 1994 r. reformy w kraju związkowym Brema wprowadzono istotne zmiany. Zmniejszono liczbę deputowanych Obywatelstwa (parlamentu kraju) do 83 deputowanych (67 z Bremy i 16 z Bremerhaven). Nowością jest możliwość skrócenia kadencji tego organu większością 2/3 głosów lub w drodze społecznej inicjatywy mieszkańców. Wprowadzone zostały również rozwiązania dotyczące referendum, społecznej inicjatywy obywatelskiej oraz wniosku obywatelskiego na poziomie gmin Brema i Bremerhaven. Referendum w Bremie może zostać przeprowadzone decyzją obywatelstwa miasta oraz na wniosek 1/10 uprawnionych do głosowania mieszkańców Bremy. Z procedury referendalnej wyłączono budżet miasta, podatki, opłaty publicznoprawne oraz ściąganie opłat. Ponadto mieszkańcy Bremy mogą składać wnioski eksperckie do uchwał z poparciem co najmniej 2% mieszkańców miasta, którzy ukończyli minimum 16 lat. Z procedury wniosków eksperckich są wyłączone sprawy budżetu, opłat publicznoprawnych i polityki personalnej. W Bremerhaven referendum może zostać zorganizowane w dwojaki sposób: przez zgromadzenie deputowanych miasta oraz na wniosek grupy inicjatywnej. Ponadto mieszkańcy Bremerhaven mogą składać wnioski obywatelskie do uchwał na takich samych zasadach, jak w Bremie (szerzej: Göbel 2007: 777-795; Honka 2018: 455-457).

Kierunki przemian w samorządzie niemieckim po 2017 r.

Bardzo istotne zmiany w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego weszły w życie 1 stycznia 2020 r. Zgodnie z ustawą z 1 czerwca 2017 r. o reformie stosunków finansowych między rządem federalnym a krajami związkowymi, 31 grudnia 2019 r. przestał obowiązywać podatek solidarnościowy płacony przez bogate na biedniejsze kraje związkowe. Zastąpiony został wpływami dla krajów związkowych z podatku *VAT*. Jego wysokość została uzależniona od stopnia rozwoju gospodarczego krajów związkowych. Kwota ta będzie wspierana dopłatami z budżetu federalnego sumą blisko 10 mld euro rocznie. W zamian kraje związkowe przekazały w całości na rzecz federacji zarządzanie autostradami i drogami krajowymi oraz częściowo administrowanie szkołami, kontrolę finansów krajów związkowych oraz w dziedzinie służb skarbowych. Dodatkowo federacja uzyskała prawo udzielenia bezpośredniej pomocy gminom, którym grozi bankructwo bez wcześniejszej zgody kraju związkowego, czego do tej pory zabraniała Ustawa Zasadnicza (szerzej: Niespor 2017: 1-2;

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Monatsbericht des BMF August 2017: 1-11).

Zmiany uchwalone 1 czerwca 2017 r. i zatwierdzone przez *Bundesrat* dzień później są rozwiązaniami, które będą z pewnością miały wpływ nie tylko na relacje federacja – kraje związkowe, ale również na funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Wzrośnie w nich znaczenie federacji. Pełna ocena skutków wprowadzenia tych zmian będzie jednak możliwa po upływie kilku lat. Niesie ona także pewne zagrożenia, takie jak nadmierna centralizacja poprzez ograniczenie autonomii krajów związkowych i samorządu terytorialnego. Do tej pory gwarancje w tym zakresie opierały się na Ustawie Zasadniczej i pryncypialnym orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Istotne z tego punktu widzenia będą każdorazowe wyniki wyborów do *Bundestagu*, gdyż od nich będzie zależało, czy pojawi się siła polityczna, która w niewłaściwy sposób wykorzysta pozycję, jaką otrzymała federacja w stosunku do krajów związkowych i samorządu terytorialnego.

Niemniej ważne będzie również to, czy zostaną wprowadzone kolejne zmiany dotyczące organów władzy na poziomie miast i gmin. Wśród mieszkańców gmin, jak i polityków samorządowych toczy się od kilku lat dyskusja nad wprowadzeniem ograniczeń w liczbie oraz czasie trwania kadencji burmistrza lub nadburmistrza. Obecnie w zakresie liczb kadencji nie ma żadnych ograniczeń. Burmistrz lub nadburmistrz, jeżeli uzyska mandat wyborczy po upływie kadencji, może być wybierany na nieograniczoną ich liczbę, chyba, że osiągnie w trakcie pełnienia swojej funkcji wiek emerytalny wynoszący 65 lat (np.: Breining 2012; Wallbaum 2013; Lemke 2018; Seng 2019; *Braucht Bayern ...* 2019).

PODSUMOWANIE

Niewątpliwie samorząd terytorialny w Niemczech jest jedną z najważniejszych instytucji trwałego komponentu ustroju państwa, a jako jego część składowa jest uzupełnieniem federalnej zasady państwa. W Niemczech samorząd terytorialny posiada szczególną pozycję. Pomógł po II wojnie światowej w odbudowie demokracji i jedności zachodnich Niemiec. Taką samą rolę odegrał w zjednoczeniu dwóch państw niemieckich. Obecnie jako jedna z podstaw państwa niemieckiego pełni rolę trzeciego poziomu rozwoju państwa i administracji. Przedstawione studium, dotyczące zagadnienia przemian ustrojowo-strukturalnych samorządu terytorialnego w Niemczech z perspektywy 30 lat po zjednoczeniu, jest próbą przedstawienia procesu i krytycznej refleksji, służącej zbilansowaniu tego zagadnienia we wszystkich formach niemieckiej samorządności terytorialnej.

W toku prowadzonej eksploracji udało się dowieść, że przemiany ustrojowo-strukturalne, jakie zachodziły w zjednoczonych Niemczech, nie doprowadziły do powstania jednolitego ustawodawstwa samorządowego dla całego państwa. Przemiany w niemieckim samorządzie terytorialnym służyły efektywniejszemu zarządzaniu różnego rodzaju formami samorządności terytorialnej, rozwojowi demo-

kracji i lepszemu wpływowi obywateli na władzę. Niewątpliwie w rozwiązaniach formalnych istnieje wiele podobieństw między grupami modeli ustrojowych, ale różnice, jakie ukształtowały niemiecki samorząd terytorialny w przeciągu nie tylko ostatnich 30 lat, a nawet nie tylko w zachodniemieckich krajach związkowych w latach 1945-1990, odcisnęły swoje piętno na kształtowaniu modeli ustrojowych samorządu terytorialnego. Wiele z nich nawiązuje wręcz do jego początków sięgających jeszcze XIX w. Stąd też mimo zmniejszenia grup modeli i wystąpienia wielu podobieństw rozwiązań formalnych, nadal istnieją różnice w modelach przyjętych w poszczególnych krajach związkowych, wynikające z tradycji kształtowania samorządu terytorialnego w XIX w., kiedy Niemcy składały się z wielu różnych państw. Przemiany ustrojowo-strukturalne w okresie pojednocieniowym oparte zostały na doświadczeniach, jakie zachodniemieckie kraje związkowe wyniosły z reform przeprowadzanych w latach 70. XX w. Pozwoliło to na lepsze i efektywniejsze oraz skrócone w czasie przeprowadzenie zmian. Trudno obecnie jednoznacznie określić, jakie efekty przyniesie ostatnia z trwających reform – uchwalona w 2017 r. i realizowana od początku 2020 r. Do rozstrzygnięcia pozostaje bowiem wiele pytań, na które w chwili obecnej nie jest możliwe znalezienie wiążącej odpowiedzi, jak np. na ile realne są zagrożenia wynikające z przekazania części kompetencji krajów związkowych i jednostek samorządu terytorialnego na rzecz federacji. Być może najbliższe wybory do *Bundestagu* pozwolą uzyskać odpowiedź na to pytanie. Należy zatem pilnie obserwować niemiecką scenę polityczną oczekując na wyniki wyborów. Być może nie jest to też ostatnia z reform. Świadczy o tym trwająca od kilku lat publiczna dyskusja nad wprowadzeniem ograniczeń liczby kadencji burmistrza lub nadburmistrza. Nie jest to zagadnienie łatwe, gdyż z jednej strony wprowadza rotację stanowisk i zwiększa w pewnym sensie demokratyzację życia, z drugiej zaś strony wymusza dokonanie zmian, nawet jeśli gminą zarządza bardzo dobry gospodarz cieszący się zaufaniem mieszkańców.

Federalny system państwa niemieckiego zakłada, że szczegółowe ustawodawstwo samorządowe jest uchwalane i realizowane przez kraje związkowe. Każdorazowa bezpośrednia ingerencja federacji w zadania samorządowe, np. wsparcie finansowe dla jednostek samorządu terytorialnego, była zakazana konstytucyjnie i wymagała zgody kraju związkowego. Stąd też reforma z 2017 r. wymagała zgody krajów związkowych na zmianę Ustawy Zasadniczej.

Bibliografia

- Berg W. (1982), *Die Direktorialverfassung in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen*, w: Püttner G. (red.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 2: *Kommunalverfassung*, Berlin: Springer.
- Braucht Bayern eine Amtszeitbegrenzung für Bürgermeister?* (2019), Nordbayern.de, <https://www.nordbayern.de/region/braucht-bayern-eine-amtszeitbegrenzung-fur-burgermeister-1.8801503> (dostęp 27.01.2020).

- Breining T. (2012), *Nur noch sechs Jahre Amtszeit?*, „Stuttgarter Zeitung“ <https://www.stuttgarterzeitung.de/inhalt.buergermeister-nur-noch-sechs-jahre-amtszeit.0de7b6f7-f794-42a5-954e-d32eda524250.html> (dostęp 27.01.2020).
- Breunig W. (1990), *Verfassungsgebung in Berlin 1945-1950*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Chodubski A. J. (2004), *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* (2017), „BMF-Monatsbericht“, August 2017, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2017/08/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-Neuordnung-Bund-Laender-Finanzbeziehungen.html> (dostęp 27.01.2020).
- Dolnicki B. (2003), *Samorząd terytorialny*, Kraków: Zakamycze.
- Dreibus H. (1982), *Die Bürgermeisterverfassung in Rheinland-Pfalz, im Saarland und im Schleswig-Holstein*, w: Püttner G. (red.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 2: *Kommunalverfassung*, Berlin: Springer.
- Freiberg W. (1970), *Grundfragen der Kommunalpolitik*, Mainz: Hase & Koehler.
- Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg* (1996), „Hamburgisches Gesetzblatt“: 77-78.
- Geis M.-E. (2018), *Konstytucyjnoprawne podstawy samorządu gminnego*, w: Jagoda J. (red.), *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza porównawcza. Organisation und Funktionsweise der Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland. Rechtsvergleichende Analyse*, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Göbel M. (2007), *Bremen*, w: Mann Th., Püttner G. (red.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 1: *Grundlagen und Kommunalverfassung*, Berlin: Springer.
- Heise H. (1982), *Bremen*, w: Püttner G. (red.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 2: *Kommunalverfassung*, Berlin: Springer.
- Henneke H.-G. (1999), *Kreisverfassungen*, w: Wollmann H., Roth R. (red.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Bonn.
- Henneke H.-G. (1996), *Rechtsfragen zu Status und Kompetenzen des Hauptverwaltungsbeamten*, w: Henneke H.-G. (red.) *Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung*, Stuttgart: Boorberg.
- Hesse J. J. (2005), *Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken*, Berlin.
- Hesse J. J., Ellwein T. (1997), *Das Regierungssystem der BRD*, Bd. 1: *Text*, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Honka N. (2018), *Przemiany samorządu terytorialnego w Niemczech (1945-2017)*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Kegel T. (2018), *Powiat*, w: Jagoda J. (red.), *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza porównawcza. Organisation und Funktionsweise der Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland. Rechtsvergleichende Analyse*, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Knemeyer F.-L. (2000), *10 Jahre Kommunaleselbstverwaltung in den „neuen Ländern“*, „Die öffentliche Verwaltung“ Nr. 12: 496-501.
- Knemeyer F.-L. (1993), *Verwaltungs und Gebietsreformen*, „Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften“ Nr. 3: 271-289.
- Lemke T. (2018), *Kürzere Amtszeit für den Bürgermeister „durch die Hintertür gekippt“*, „Nordkurier“, <https://www.nordkurier.de/neustrelitz/kuerzere-amtszeit-fuer-den-buergermeister-durch-die-hintertuer-gekippt-1934043712.html> (dostęp 27.01.2020).

- Leoński Z. (1991), *Samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym w RFN*, „Samorząd Terytorialny” nr 10: 18-23.
- Luszczynski A. (2005), *Podstawy metodologiczne badań politologicznych*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Miller M. (1998), *Die Funktionalreform in den neuen Bundesländern*, „Landes und Kommunalverwaltung” H. 6: 216-220.
- Niespor M. (2017), *Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, „Aktueller Begriff“ Nr. 11/17, <https://www.bundestag.de/blob/496376/bcadcb806ad16576b79350dbb72049/reform-der-bund-laender-finanzbeziehungen-data.pdf> (dostęp 27.01.2020).
- Petzold S. (1990), *Der Übergang zur kommunalen Selbstverwaltung – Bestandteil des demokratischen Erneuerungsprozesses in der DDR*, w: Knemeyer F.-L. (red.) *Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR. Grundsatzfragen und Dokumentation zur Entstehung einer Kommunalverfassung*, Baden-Baden: Nomos.
- Reis P. (2018a), *Ustrój i organy gminy*, w: Jagoda J. (red.), *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza porównawcza. Organisation und Funktionsweise der Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland. Rechtsvergleichende Analyse*, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Reis P. (2018b), *Wyższe związki gminne*, w: Jagoda J. (red.), *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza porównawcza. Organisation und Funktionsweise der Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland. Rechtsvergleichende Analyse*, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Schmidt-Eichstaedt G., Petzold S., Melzer H. i inni (1990), *Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung). Kommentar*, Köln: Deutscher Gemeindeverlag.
- Schmidt-Jortzig E. (1982), *Kommunalrecht*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Schneider G. (1982), *Die Magistratsverfassung in Hessen und Schleswig-Holstein*, w: Püttner G. (red.), *Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 2: *Kommunalverfassung*, Berlin: Springer.
- Seefried T. (2018), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego*, w: Jagoda J. (red.), *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza porównawcza. Organisation und Funktionsweise der Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland. Rechtsvergleichende Analyse*, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Seele G. (1990), *Die Kreise in der Bundesrepublik Deutschland. Verfassung, Organisation und Aufgabenstellung einer Institution*, Bonn: Deutscher Landkreistag.
- Seele G. (1991), *Die Kreis aus europäischer Sicht: die übergemeindliche Kommunalverwaltung im Spiegel der nationalstaatlichen Verwaltungsstrukturen und der europäischen Gemeinschaftspolitik*, Köln: Kohlhammer.
- Seele G. (1982), *Die Kreisverfassungssysteme*, w: Püttner G. (red.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Band 2: *Kommunalverfassung*, Berlin: Springer.
- Seng M. (2019), *Kommunen wollen längere Amtszeit für Bürgermeister*, „Hannoversche Allgemeine Zeitung”, <https://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Niedersachsen/Reform-Kommunen-wollen-laengere-Amtszeit-fuer-Buergermeister> (dostęp 27.01.2020).
- Statistisches Bundesamt (1991), *Statistisches Jahrbuch 1991 für das vereinte Deutschland*, Wiesbaden, http://www.digizeitschriften.de/dms/img/?PID=PPN635628112_1991|LOG_0016&physisid=PHYS_0048#navi, s. 54 (dostęp 27.01.2020).

- Statistisches Bundesamt (1992), *Statistisches Jahrbuch 1992 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden.
http://www.digizeitschriften.de/dms/img/?PID=PPN635628112_1992|LOG_0016&physid=PHYS_0047#navi, s. 52 (dostęp 27.01.2020).
- Statistisches Bundesamt (1993), *Statistisches Jahrbuch 1993 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, http://www.digizeitschriften.de/dms/img/?PID=PPN635628112_1993|LOG_0018&physid=PHYS_0046#navi, s. 52 (dostęp 27.01.2020).
- Statistisches Bundesamt (2017), *Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales 2017* https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2017.pdf;jsessionid=4635BBAD29E863D73BD22D90D07090A3.InternetLive2?__blob=publicationFile, s. 26 (dostęp 27.01.2020).
- Statistisches Bundesamt (2019), *Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales 2019*, https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Jahrbuch/statistisches-jahrbuch-2019-dl.pdf?__blob=publicationFile, s. 26 (dostęp 27.01.2020).
- Statistisches Amt der DDR (1990), *Statistisches Jahrbuch der Deutschen Demokratischen Republik*, Berlin: Rudolf Haufe Verlag, http://www.digizeitschriften.de/dms/img/?PID=PPN514402644_1990 (dostęp 27.01.2020).
- Stober R. (1996), *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Stürer B., Landgraf B. (1998), *Gebietsreform in den neuen Bundesländern – Bilanz und Ausblick*, „Landes und Kommunalverwaltung“ H. 6: 209-216.
- Vogelgesang K., Lübking U., Ulbrich I.-M. (2005), *Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen-Organisation-Aufgaben-Neue Steuerungsmodelle*, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- von der Heide H.-J. (1993), *Stellung und Funktion der Kreise*, w: Wollmann Hellmut, Roth Roland (red.) *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- von Mutius A. (1996), *Kommunalrecht: ein Lehr- und Lernbuch anhand von Fällen*, München: Beck.
- Waechter K. (1997), *Kommunalrecht: ein Lehrbuch*, München: Heymanns.
- Wallbaum K. (2013), *Weil kürzt Bürgermeistern die Amtszeit*, „Hannoversche Allgemeine Zeitung“, <https://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Niedersachsen/Weil-kuerzt-Buergermeistern-die-Amtszeit> (dostęp 27.01.2020).
- Wehling H.-G. (1982), *Die Süddeutsche Ratsverfassung in Baden-Württemberg und Bayern*, w: Püttner G. (red.), *Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 2: *Kommunalverfassung*, Berlin: Springer.
- Wolff H. J., Bachof O., Stober R. (1987), *Verwaltungsrecht II: Besonderes Organisations- und Dienstrecht*, München: C. H. Beck.
- Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin* (1990), „Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin“: 1877-1880.

Dr hab. Norbert Honka, prof. UO, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Uniwersytet Opolski (nhonka@uni.opole.pl)

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gmina, powiat, kraj związkowy, federacja

Keywords: local government, commune, district, federal state, federation

ABSTRACT

Local government is one of the most important institutions of a democratic rule of law in Germany. Its position and role was basically shaped immediately after the end of World War II. The purpose of this article is an attempt to present and evaluate the systemic and structural changes that have taken place in German local government within 30 years of the post-unification period.

The hypothesis of this study is as follows: The political and structural changes of German local government in the last 30 years have been directed towards making the activities of its bodies and institutions more effective as well as strengthening and deepening democracy, influencing the authorities in power, rather than towards forming a unified law and model of local government.

The issue of the political and structural transformation of the German local government can be analyzed from the point of view of the political sciences, legal sciences, historical sciences and geographical sciences. This is made possible by the multidimensional and diverse matter of this issue. Therefore, the methods used in the course of the present study were those appropriate to the historical sciences, the statistical method, the method of system analysis, the institutional and legal method, the decision-making method and the deductive method, as well as research techniques such as the examination of documents, analysis and criticism of the existing literature of the subject and secondary analysis of the results of research conducted by other authors.

It was found in the course of the study that the political and structural transformations of the German local government which took place as a result of non-unified reforms did not lead to the creation of a uniform local government legislation for the whole country, despite the similarity of many legal solutions. These changes served the purpose of a more effective management of various forms of territorial self-government, the development of democracy and a greater influence of citizens on public authorities.



NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

Maria Rutowska, Anna Ziółkowska

Specjalna księga gończa dla Polski Sonderfahndungsbuch Polen

Instytut Zachodni

Poznań 2019

Seria Documenta Occupationis

t. XVII

272 ss.

Opublikowanie przechowywanej w IZ w postaci mikrofilmu księgi gończej dla Polski zbiega się z obchodzoną w 2019 r. 80. rocznicą wybuchu drugiej wojny światowej. Dokument ten świadczy, iż przygotowując plan ataku na Polskę, III Rzesza przyjęła w nim eksterminacyjne cele wobec najbardziej aktywnych przedstawicieli narodu polskiego oraz polskiej inteligencji. Z całą bezwzględnością założenia te realizowała w 1939 r. po napaści na nasz kraj, pozbawiając życia najbardziej świadomą część narodu polskiego.

W publikacji znaleźć można nie tylko noty biograficzne wielu pomordowanych Wielkopolan, ale także unikatowe fotografie z tamtego okresu, będące dowodem na istniejące wówczas bezprawie. Przygotowywana przez IZ publikacja jest świadectwem pamięci o tych, którzy skazania byli na przesładowania i śmierć tylko dlatego, że mógł się wokół nich ogniskować opór zagrażający planom okupanta niemieckiego wobec Polski.