



## Korekta systemu w czasach kryzysu. Niemiecki federalizm wobec pandemii COVID-19

Lidia Gibadło

Wobec zróżnicowania regionalnych strategii przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się COVID-19 rząd federalny przejął nadzór nad walką z wirusem, a Bundestag tymczasowo powiększył kompetencje władz centralnych w obszarze służby zdrowia. Początkowe trudności rządów regionalnych w walce z pandemią mogą być katalizatorem zmian konstytucyjnych i zwiększających rolę rządu federalnego w takich dziedzinach jak służba zdrowia oraz bezpieczeństwo wewnętrzne.

Federalizm jest jednym z podstawowych elementów ustroju współczesnych Niemiec. Formuła wprowadzona na mocy ustawy zasadniczej z 1949 r. przyznaje krajom związkowym o głęboko zakorzenionej tożsamości lokalnej szerokie kompetencje w obszarach m.in. kultury, bezpieczeństwa wewnętrznego, ochrony zdrowia oraz zarządzania kryzysowego. Na początku XXI w. doszło jednak do reformy systemu ze względu na przedłużający się proces legislacyjny i niejasny podział kompetencji między władze federalne a landowe. W efekcie w 2006 r. ograniczono liczbę reform wymagających zatwierdzenia przez Bundesrat, a jednocześnie zwiększono kompetencje landów m.in. w obszarze edukacji i ochrony środowiska. Istotną zmianę systemu federalnego stanowiło również wprowadzenie – podczas kryzysu finansowego w 2009 r. – limitu zadłużenia krajów związkowych. Kolejną okazję do zmodyfikowania systemu i dostosowania go do nowych realiów stanowi pandemia COVID-19.

**Federacja wobec COVID-19.** Zgodnie z przepisami konstytucji oraz ustawą o zwalczaniu i zapobieganiu chorobom zakaźnym z 2001 r. jednostkami administracyjnymi odpowiedzialnymi za przeciwdziałanie sytuacjom epidemicznym są landy. Z tego powodu w czasie pandemii nie było w Niemczech jednolitej strategii wobec zagrożenia: RFN stała się raczej mozaiką zakazów o zróżnicowanej skali. Podczas gdy 16 marca rząd Bawarii ogłosił stan klęski żywiołowej, wprowadzając najsurowsze obostrzenia, władze pozostałych krajów związkowych długo unikały podobnych ograniczeń. Regionalna niespójność reakcji na COVID-19 częściowo przyczyniła się do

gwałtownego rozprzestrzeniania się wirusa (niemal 6300 przypadków dziennie pod koniec marca).

Zróżnicowane podejście rządów regionalnych do walki z wirusem stało się źródłem sporów politycznych. Restrykcyjność obostrzeń i tempo ich wprowadzania przez Bawarię doprowadziły do napięć z przedstawicielami pozostałych landów zarzucających rządowi w Monachium jednostronne działania bez wcześniejszego przeprowadzenia konsultacji. Dodatkowo sposób walki z wirusem doprowadził do sporu w CDU między premierami dwóch landów o największej liczbie zachorowań oraz zgonów wywołanych COVID-19: Bawarii – Marcusem Söderem i Nadrenii Północnej-Westfalii (NRW) – Arminem Laschetem, kandydatem na przewodniczącego chadecji, postulującym przyjęcie mniej restrykcyjnych obostrzeń oraz ich szybsze znoszenie. Powstałe rozbieżności były problematyczne z punktu widzenia przyszłości ugrupowania. W przypadku wyboru premiera NRW na urząd szefa CDU odmienne podejście do walki z pandemią mogłoby utrudnić współpracę z kierującym CSU Söderem, i prowadzić do ponownych napięć między obiema chadeckimi partiami. Wymagało to zaangażowania arbitra, który miał zapobiec eskalacji sporu.

Dyskusje dotyczące działania wobec pandemii mają również wymiar ekonomiczny. Osłabienie gospodarcze RFN skutkowało zmniejszeniem wpływów nie tylko do budżetu federalnego, ale również do budżetów krajów związkowych. Prognozy działającej przy federalnym ministerstwie finansów grupy roboczej ds. szacowania podatkowego, z maja br., wskazują, że w 2020 r. przychody landów z tytułu

podatków zmniejszą się o 11%, a samorządów o 13% w porównaniu z 2019 r. Gospodarcze osłabienie odczują przede wszystkim najbardziej uprzemysłowione zachodnie landy: zgodnie z przewidywaniami Instytutu Badań Ekonomicznych Ifo PKB Badenii-Wirtembergii oraz Bawarii spadną po ponad 18%. Dlatego kraje związkowe oczekują wyraźnego wsparcia ze strony rządu federalnego.

**Reakcja rządu federalnego.** Wzrastająca liczba zachorowań na COVID-19 wymagała większego zaangażowania władz centralnych w zarządzanie walką z pandemią. Przepisy ustawy zasadniczej nie pozwalają jednak na wprowadzenie stanu wyjątkowego. Chodziło przede wszystkim o wątpliwości dotyczące określenia pandemii jako „katastrofy naturalnej”. Dodatkowo przejście kontroli przez władze federalne nad policją landową, którą przewidują przepisy w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego, nie byłoby adekwatnym instrumentem w walce z pandemią: lokalne służby były bowiem w stanie czuwać nad bezpieczeństwem mieszkańców. Wobec ograniczeń prawnych rząd centralny zdecydował w marcu o wprowadzeniu regularnych konsultacji z premierami rządów krajowych dla wypracowania minimalnego katalogu obostrzeń, a następnie porozumienia dotyczącego tempa ich znoszenia. Dodatkowym elementem, który miał ułatwić działanie władz federalnych, była marcowa nowelizacja ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych, która przyznała federalnemu ministrowi zdrowia na 12 miesięcy prawo do rozdysponowania leków i środków medycznych między landy za pomocą rozporządzeń oraz rekrutowania i rozmieszczania personelu medycznego.

Istotnym elementem przeciwdziałania skutkom pandemii, rozszerzającym jednocześnie wpływ władz centralnych na politykę landową, jest również wsparcie finansowe federacji dla krajów związkowych i samorządów. Programy pomocowe uruchomione przez poszczególne landy dla lokalnych przedsiębiorców nie są wystarczające i wymagają wsparcia z budżetu federalnego. Z perspektywy krajów związkowych i samorządów szczególnie ważny jest [III program pomocowy](#) z czerwca br. o wartości 130 mld euro, z którego część zostanie skierowana do gmin na rzecz inwestycji publicznych i na pokrycie wydatków związanych z polityką socjalną oraz transportem publicznym.

W wyniku kryzysu wzrasta także znaczenie wpływów z podatku VAT rozdzielanych przez federację do krajów związkowych. Stanowią one drugie największe źródło przychodów budżetów landowych. Zgodnie z paktem finansowym przyjętym w 2017 r., w 2020 r. transfery solidarnościowe między zachodnimi landami a regionami

byłego NRD zostały zastąpione mechanizmem, zgodnie z którym ilość środków otrzymywanych przez land jest uzależniona od jego kondycji finansowej. Gwarantuje to większe fundusze dla słabszych gospodarczo krajów związkowych i odciąża bogatsze landy przeciwnie przekazywaniu pieniędzy biedniejszym regionom. W zamian władze centralne uzyskały kontrolę nad budową i eksploatacją autostrad. Istotnym elementem jest również możliwość współfinansowania lokalnych inwestycji przez rząd federalny, dająca mu większą kontrolę nad wydatkowaniem środków przekazywanych landom i samorządom.

**Wnioski.** Początkowe problemy landów i potrzeba zaangażowania władz centralnych w koordynowanie walki z pandemią COVID-19 nie oznaczają kryzysu systemu federalnego: Niemcom udało się ograniczyć rozprzestrzenianie wirusa i stopniowo znosić część ograniczeń. Trudności, z którymi musiały zmierzyć się władze centralne i landowe w lutym i marcu br., mogą jednak stanowić argument dla rządu federalnego na rzecz wprowadzenia poprawek konstytucyjnych zmniejszających skalę decentralizacji państwa w wybranych dziedzinach. Realizacja tego scenariusza jest najbardziej prawdopodobna w odniesieniu do katastrof naturalnych, sytuacji epidemicznej oraz służby zdrowia. Przemawia za tym dobre przyjęcie przez opinię publiczną działań rządu Angeli Merkel: badania przeprowadzone w marcu podczas szczytu pandemii przez instytut Forschungsgruppe Wahlen wskazywały, że pozytywnie oceniało je 72% ankietowanych, a 73% popierało zwiększenie uprawnień władz w Berlinie dotyczących zarządzania kryzysowego. Niewykluczone, że w dłuższej perspektywie te zmiany staną się katalizatorem zwiększenia centralizacji w pozostałych obszarach. Chodzi m.in. o przekazanie władzom centralnym większych uprawnień w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z zagrożeniem terrorystycznym oraz ze strony przestępczości zorganizowanej, co popierają m.in. FDP i Zieloni.

W dłuższej perspektywie zmianą może być również zmniejszenie liczby ustaw, których wejście w życie wymaga zatwierdzenia przez Bundesrat: kraje związkowe mogą zgodzić się na takie ustępstwo za cenę przyznania im większych środków z wpływu z podatku VAT. Oznaczałoby to wzmocnienie Bundestagu, a tym samym rządu federalnego, i wyeliminowanie ryzyka zablokowania rządowych ustaw przez opozycję, która w danym momencie mogłaby posiadać większość w Bundesracie.