

Justyna Turek

orcid.org/

0000-0002-2093-5538

# Wyzwania adiustacji w państwie federalnym – landy niemieckie a integracja europejska

## Wstęp

Jednym z zasadniczych problemów dla badacza europeizacji pozostaje kontekst regionalizacji i wpływu systemu Unii Europejskiej na niższe poziomy władzy. Badania poświęcone bezpośredniemu oddziaływaniu instytucji, polityk i *acquis communautaire* na wewnętrzne porządki prawne państw członkowskich i administrację dostarczają obszernej analizy. Natomiast perspektywa badawcza europeizacji poziomów regionalnego i lokalnego odnosi się zwłaszcza do wpływu instytucjonalnego, nie odwołując się jednocześnie do ich pozycji w wymiarze wertykalnym i horyzontalnym. Wobec pogłębiania procesu integracji europejskiej szczególnie pozycja części składowych w państwach zdecentralizowanych, które posiadają autonomię<sup>1</sup>, związana jest z przekazywaniem kompetencji. Z kolei umacnianie kompetencji Unii Europejskiej kosztem regionów, prowincji czy też landów łączy się z nieustannym procesem przekazywania zadań z niższego poziomu regionalnego na poziom ponadnarodowy<sup>2</sup>. Transfer kompetencji w przestrzeni ponadnarodowej przyczynia się do osłabienia ustrojowej pozycji części składowych w sposób szczególnie w państwach federalnych. Mianowicie kompetencje gwarantowane częściom składowym na mocy konstytucji federalnej podlegają scedowaniu na rzecz organizacji ponadnarodowej wraz z kolejnymi uregulowaniami traktatowymi. Wobec zmian instytucjonalnych i proceduralnych, które są wprowadzane

<sup>1</sup> W państwach federalnych pojęcie autonomii odnosi się między innymi do posiadania własnych konstytucji przez części składowe – np. art. 28 niemieckiej ustawy zasadniczej, który gwarantuje ochronę porządku konstytucyjnego landów przez władze federalne. Dodatkowo autonomiczność części składowych dotyczy samodzielnego stanowienia i wykonywania prawa w obszarze ich kompetencji własnych. W przypadku landów niemieckich kompetencje własne obejmują zadania związane np. z oświatą, mediami czy szkolnictwem wyższym. Natomiast landy niemieckie nie posiadają autonomii podatkowej, odmiennie aniżeli kantony szwajcarskie. Szerzej na ten temat: F. Gilardi, D. Kübler, *Cantonal Tax Autonomy in Switzerland: Trends, Challenges, and Experiences*, w: *Tax autonomy of Sub-National Entities*, red. V.R. Almendral, F. Vaillancourt, London 2013, s. 121.

<sup>2</sup> A. Benz, Ch. Zimmer, *The EU's Competences: the 'Vertical' Perspective on the Multilevel System*, „Living Reviews in European Governance” 2010, Vol. 5, No 1, s. 5.

wraz z nowymi przepisami prawa Unii Europejskiej i umacnianiem jej pozycji, można obserwować mobilizację niższego poziomu regionalnego. Celem niniejszego artykułu jest analiza adaptacji landów niemieckich w procesie integracji europejskiej, które skoncentrowane na umacnianiu swojej pozycji względem centrum władzy federalnej jednocześnie są zainteresowane wpływem na reformy i procesy decyzyjne zachodzące na poziomie Unii Europejskiej. W rozważaniach artykułu uwzględnione zostaną uwarunkowania wewnętrzne niemieckiego systemu federalnego oraz podejście *top down* wpływu europeizacji. Natomiast tezy odnoszą się do następujących twierdzeń: 1) proces integracji europejskiej przyczynia się do mobilizacji landów niemieckich w przestrzeni ponadnarodowej; 2) europeizacja jako czynnik intensyfikujący współpracę wertykalną i horyzontalną landów niemieckich; 3) lobbing landów niemieckich stanowi instrument oddziaływania na poziomie Unii Europejskiej.

Alokację potencjału politycznego landów niemieckich należy analizować w perspektywie kształtowania ustroju Republiki Federalnej Niemiec w rzeczywistości powojennej. Studium na przykładzie landów niemieckich i ich zaangażowania w politykę zagraniczną odnosi się do czasu od 1949 r., kiedy została przyjęta niemiecka ustawa zasadnicza (UZ). W UZ wyraźnie dokonano podziału kompetencji i władzy między federację a jej części składowe. W sierpniu 1949 r. reprezentanci 11 landów zachodniemieckich podczas szczytu w bawarskim Herrenchiemsee przygotowali projekt konstytucji federalnej<sup>3</sup>, który wymagał zatwierdzenia ze strony koalicji trzech państw sprawujących kontrolę nad terytorium stref okupacyjnych<sup>4</sup>. Niewątpliwie doniosłe znaczenie ma fakt, że UZ została przyjęta przez 2/3 parlamentów krajów związkowych, co wskazuje istotę wzmacniania ich pozycji względem poziomu federalnego. Niemieckie państwo federalne z przyjętym ustrojem wewnętrznym gwarantującym silną pozycję części składowych landów zostało ukształtowane na mocy aktu konstytucji<sup>5</sup>, który jednak nie został poddany głosowaniu w referendum, tak jak miało to miejsce w przypadku innego państwa federalnego – Konfederacji Szwajcarii<sup>6</sup>. Aczkolwiek w preambule do UZ wyraźnie zaznaczona jest wola narodu niemieckiego dla zjednoczenia i uzyskania ostatecznie wolności, stąd należy podkreślić jej odniesienie do obywateli poszczególnych landów. Sposób przyjęcia UZ przy większościowym poparciu krajów związkowych

<sup>3</sup> D. Southern, *The Constitutional Framework of the New Germany*, „German Politics” 1992, Vol. 1, No 1, s. 12.

<sup>4</sup> Po zakończeniu II wojny światowej utworzono cztery strefy okupacyjne na obszarze byłej Rzeszy Niemieckiej: strefa amerykańska, francuska, brytyjska i radziecka. Projekt konstytucji przedłożony przez delegacje landów niemieckich wymagał zatwierdzenia ze strony rządów amerykańskiego, francuskiego i brytyjskiego. Szerzej na ten temat: A. Tschentscher, *The Basic Law (Grundgesetz) 2016. The Constitution of the Federal Republic of Germany (May 23<sup>rd</sup> 1949) – Introduction and Translation*, 4<sup>th</sup> ed., Würzburg 2016, s. 16.

<sup>5</sup> A.B. Gunlicks, *Land Constitutions in Germany*, „Publius” 1998, Vol. 28, No 4, s. 105.

<sup>6</sup> Modele federalizmu niemieckiego i szwajcarskiego, chociaż ukształtowane odmiennie względem uwarunkowań wewnętrznych, charakteryzuje umocniona pozycja części składowych wobec centrum władzy.

w głosowaniu na poziomie Rady Parlamentarnej już wówczas stanowił odzwierciedlenie ich pozycji i chęci zjednoczenia w kształtującej się strukturze państwa federalnego. Jednocześnie uwzględnienia wymaga uregulowanie konstytucyjne, że UZ ustanawia relacje w strukturze hierarchicznej między federacją a 11 wówczas landami, z wyłączeniem landów, które stanowiły części składowe Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD)<sup>7</sup>.

Federalizm jako ustrój państwa obejmujący partycypację w zarządzaniu w przestrzeni publicznej przez różne poziomy władzy nie został wprost zapisany w UZ. Natomiast w art. 20 UZ zostało ujęte, że Republika Federalna Niemiec (RFN) jest demokratycznym i socjalnym państwem związkowym, co oznacza udział poszczególnych części związkowych – w tym landów – w tworzeniu federacji. Dodatkowo niemiecka UZ zawiera klauzulę bezpieczeństwa dla ustroju federalnego państwa, który jako porządek państwowy jest chroniony przez obywateli w obliczu zagrożenia jego zmian. Oprócz zapewnienia prawa oporu obywateli dla wszelkich zmian mających na celu zniesienie ustroju federalnego państwa w art. 20 ust. 3 wprowadzone zostały ograniczenia dla władzy ustawodawczej winnej poszanowania przyjętych konstytucyjnych rozwiązań. Paralelnie władze wykonawcza i sądownicza również są związane ustawami, dla których konstytucyjna supremacja stanowi odwołanie do postanowień chroniących ustrój państwa. Na gruncie legalistycznym zatem ustrój państwa federalnego i udział części składowych landów poddane są bezwzględnej ochronie. Klauzula ochronna dla niemieckiego ustroju federalnego została zawarta także w art. 79 ust. 3, który to wyklucza możliwość wprowadzania zmian dla podziału federacji na kraje związkowe<sup>8</sup>. Ostatecznie zatem to federalizm determinuje pozycję części składowych Republiki Federalnej Niemiec i podlega zmianom adiustacyjnym otoczenia zewnętrznego, jak i uwarunkowań wewnętrznych. Na mocy ratyfikowanego przez parlamenty RFN i NRD w dniu 20 września 1990 r. Traktatu o jedności Niemiec (niem. *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands*) landy wschodnie jako części składowe NRD zostały włączone do RFN<sup>9</sup>. Ze względu na dyferencjację w rozwoju gospodarczym i infrastrukturze między landami zachodnimi i wschodnimi rządy landów zachodnich zobowiązały się do uiszczenia podatku solidarnościowego dla wyrównania poziomu życia na obszarze całej federacji<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> W skład Republiki Federalnej Niemiec na mocy Konstytucji z października 1949 r. wchodziły następujące landy: Badenia-Wirtembergia, Bawaria, Berlin, Brema, Hamburg, Hesja, Dolna Saksonia, Nadrenia Północna-Westfalia, Nadrenia-Palatynat, Kraj Saary, Szlezwik-Holsztyn.

<sup>8</sup> Artykuł ten *explicite* wyraża ekskluzję fundamentalnych zmian zmierzających do przejścia od państwa federalnego do unitaryzmu.

<sup>9</sup> A. Staab, *National Identity in Eastern Germany: Inner Unification Or Continued Separation?*, London 1998, s. 71. Oficjalnie na mocy traktatu zjednoczeniowego inkluzja landów wschodnich nastąpiła z dniem jego wejścia w życie, tj. 3 października 1990 r. Proces ten poprzedził dziesięciopunktowy plan zjednoczenia ogłoszony przez kanclerza RFN Helmuta Kohla, a już w lipcu 1990 r. wszedł w życie układ o unii walutowej.

<sup>10</sup> M. Moszyński, *Zjednoczenie Niemiec – dwie dekady konwergencji*, „Ekonomia i Prawo” 2011, s. 256.



Rycina 1. Podział administracyjny Republiki Federalnej Niemiec

Źródło: <https://learn-german-easily.com/states-of-germany>.

Z perspektywy modelu federalizmu niemieckiego władza centralna i landy współpracują w obszarze poszczególnych polityk, stąd też model ten określany jest kooperatywnym. Realizacja zadań państwowych wymaga współdziałania między rządem federalnym a landami, co jednocześnie przyczynia się do sporów kompetencyjnych między poziomami władzy i mobilizacji landów do ochrony ich interesów<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Co do zasady spory kompetencyjne między federacją a landami niemieckimi dotyczą zwłaszcza ustawodawstwa konkurencyjnego zawartego w art. 72 UZ.

## Pozycja landów niemieckich w ustroju federalnym państwa

Federalizm jest zasadą organizacji państwa niemieckiego i wiąże się z podejmowaniem decyzji przez każdy poziom władzy<sup>12</sup>. W świetle uregulowań prawno-konstytucyjnych RFN jest państwem związkowym i tym samym została wyrażona zasada federalna, która odwołuje się do podziału kompetencji także w zakresie polityki zagranicznej. Dlatego też UZ w art. 30 ustanawia wprost, że realizacja uprawnień władzy państwowej i wykonywanie zadań państwowych należą do władz krajów związkowych, o ile nie stanowi ona inaczej lub nie dopuszcza innych regulacji prawnych<sup>13</sup>. W ten sposób ujęty podział zadań państwowych między federację a landy niemieckie weryfikuje model federalizmu kooperatywnego, który jest modelem odznaczającym się swoistą dynamiką funkcjonowania z uwagi na dopuszczalność wykonywania zadań państwowych na podstawie innych regulacji prawnych aniżeli UZ. Rozwiązanie to również w obszarze wykonywania zadań państwowych stanowi o alokacji podmiotów w układzie federalnym, które przez współpracę i konkurencyjność kompetencji przyczyniają się do wspomnianej dynamiki. Tu jednak aktywność landów niemieckich w przyjmowaniu nowych regulacji prawnych przez parlamenty landowe (niem. *Landtags*) jest ograniczana supremacją prawa federalnego jako nadrzędnego względem postanowień niższego poziomu.

Federalizm kooperatywny, który pozycjonuje części składowe względem rządu centralnego, charakteryzuje współpraca między poziomami władzy<sup>14</sup>. W przypadku niemieckiego modelu można wyróżnić kompetencje poszczególnych poziomów, które są odpowiedzialne za wykonywanie zadań publicznych. W dziedzinach objętych stanowieniem prawa kompetencje ustawodawcze mają kraje związkowe tak długo, jak długo i o ile władze federalne nie skorzystały na mocy ustawy ze swoich kompetencji ustawodawczych<sup>15</sup>. Konkurencyjność stanowienia prawa co do zasady obejmuje sprawy wewnętrzne federacji, jak prawo karne, cywilne, organizację sądownictwa, pobytu cudzoziemców czy planowania przestrzennego. W układzie hierarchicznym modelu federalizmu kooperatywnego konkurencyjność kompetencji stanowi jednak zagrożenie centralizacji władzy. Procesowi centralizacji sprzyja uzależnienie przyznania kompetencji konkurencyjnej zawartej w katalogu zamkniętym w art. 74 UZ na rzecz władzy federalnej w drodze ustawy. Podejście przyjęte w kontekście kompetencji konkurencyjnych nierzadko sprzyja procesowi dośrodkowości modelu niemieckiego federalizmu z uwagi na przejmowanie kom-

<sup>12</sup> M. Kozierski, *Federalizm jako zasada organizacji państwa w ujęciu niemieckiej myśli politologicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Niemcoznawstwo, 2014, nr 36/10, s. 37–38.

<sup>13</sup> Art. 30 niemieckiej ustawy zasadniczej stanowi otwartą klauzulę, która jest odniesieniem dla przyjmowania uregulowań *stricto* gwarantujących udział landów w wykonywaniu zadań publicznych lub ich udziału w finansowaniu.

<sup>14</sup> J.F. Zimmerman, *National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century*, „Publius. The Journal of Federalism” 2001, Vol. 31, No 2, s. 16.

<sup>15</sup> Art. 72 niemieckiej ustawy zasadniczej z 1949 r.

petencji przez władzę federalną<sup>16</sup>. Kompetencje wyłączne rządu federalnego i landów dokładnie precyzują te obszary aktywności, gdzie następuje pionowy podział władzy z uwzględnieniem uprawnień ustawodawczych i wykonawczych. W perspektywie porównawczej wertykalnego ujęcia zadań publicznych kompetencje wyłączne nie dotyczą wątpliwości interpretacyjnych, tak jak zadania ujęte w katalogu kompetencji konkurencyjnych. Landy niemieckie mają kompetencje ustawodawcze, o ile UZ nie przewiduje nadania ich władzom federalnym. W dziedzinach leżących w wyłącznej kompetencji ustawodawczej władz federalnych kraje związkowe mają kompetencje ustawodawcze tylko wtedy i tylko w takim zakresie, w jakim są wyraźnie do tego uprawnione w ustawie federalnej<sup>17</sup>. I tu zakres kompetencji wyłącznych przyznanych władzy federalnej dotyczy między innymi polityki zagranicznej państwa i kształtowania stosunków zewnętrznych z podmiotami prawa międzynarodowego. Wykładnia art. 73 UZ nie pozostawia wątpliwości, że kształtowanie stosunków z zagranicą pozostaje obszarem aktywności publicznej, która nie podlega rozproszeniu kompetencji. Oznacza to, że obok innych zadań, jak w zakresie obronności, spraw fiskalnych czy komunikacji, na terytorium federacji odpowiedzialna pozostaje władza federalna. Scedowanie uprawnień polityki zagranicznej na niższe poziomy części składowych na przykładzie RFN podlega ograniczeniom konstytucyjnym. Zasadniczym celem nie pozostaje tu ekskluzja landów z procesu decyzyjnego, lecz wyznaczanie jednolitych kierunków polityki zagranicznej i zaciągania zobowiązań międzynarodowych, które mają konsekwencje dla całej federacji. Jednocześnie koncentracja władzy politycznej w państwie federalnym odnośnie do polityki zagranicznej jest tendencją dominacji centrum nad częściami składowymi. Swoistym wyzwaniem dla landów niemieckich pozostaje proces integracji europejskiej, który stał się przyczynkiem dla działań adiustryjnych dla ochrony ich pozycji w układzie hierarchicznym federalizmu.

W analizie pozycji ustrojowej landów niemieckich w modelu federalizmu kooperatywnego i rozważaniach nad nią nie należy pomijać relacji między poziomami władzy<sup>18</sup>. Wertykalny podział zadań publicznych umieszczony w katalogu zamkniętym nie stanowi źródła większych sporów na gruncie kompetencyjnym. Natomiast przepływ kompetencji konkurencyjnych stanowi o tworzeniu sieci powiązań federalnych, które przyczyniają się do naruszenia równowagi kompetencyjnej. Potencjał podmiotów decyzyjnych, czyli landów niemieckich, poddany jest

<sup>16</sup> Przejmowanie kompetencji dla tworzenia regulacji ustawodawczych przez władzę federalną zostało podbudowane przesłankami ustanowienia jednakowych warunków życia na terytorium Federacji oraz zachowania jedności prawa i ekonomicznej. Dodatkowo przejście kompetencji konkurencyjnej przez władzę federalną musi leżeć w interesie całego państwa. Te przesłanki pierwszeństwa wykonywania zadań w ramach konkurencyjności obejmują następujące obszary: art. 74 ust. 1 pkt 4, 7, 11, 13, 15, 19 a, 20, 22, 25 i 26.

<sup>17</sup> M. Rürup, *Der Föderalismus als institutionelle Rahmenbedingung im deutschen Bildungswesen – Perspektiven der Bildungspolitikforschung*, „Trends in Bildung International” 2005, nr 9, s. 1–19.

<sup>18</sup> H.P. Schneider, *The Federal Republic of Germany*, w: *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, red. A. Majeed, R. Watts, D.M. Brown, Montreal 2006, s. 124.

swoistym ograniczeniom, stąd też dynamika i oddziaływanie poziomów władzy federalnej tworzy tendencje do przesuwania kompetencji konkurencyjnych w stronę centrum. Centrypetalność, czyli dośrodkowość, jest właśnie cechą federalizmu niemieckiego<sup>19</sup>, stąd dla ochrony pozycji landów niemieckich istotne pozostaje rozstrzygnięcie sporów w ujęciu instytucjonalnym.

Rozstrzygnięcie sporów w obszarze dystrybucji władzy federalnej i ochrony zadań publicznych landów niemieckich stanowi zakres kompetencji Federalnego Trybunału Konstytucyjnego<sup>20</sup>. Podobnie jak w innych państwach demokratycznych Federalny Trybunał Konstytucyjny stoi na straży przestrzegania UZ i zgodności ustawodawstwa federalnego oraz landów z uregulowaniami konstytucyjnymi. Ponadto ta instytucja federalna rozstrzyga spory kompetencyjne między władzą federalną a landami, co oznacza funkcjonowanie kontroli nad procesem realizowania praw i obowiązków ujętych w konstytucji. W art. 93 ust. 1 kompetencja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego dotyczy sporów o charakterze publicznoprawnym między władzami federalnymi a krajami związkowymi, między poszczególnymi krajami związkowymi lub wewnątrz jednego z krajów związkowych, o ile nie istnieje inna droga prawna<sup>21</sup>. W perspektywie pozycji ustrojowej landów niemieckich możliwość odwołania się do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego stanowi istotny czynnik powstrzymania procesu centralizacji, gdy władza federalna ingeruje w realizację kompetencji konkurencyjnych przez landy. Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych przyczynia się również do złagodzenia dynamiki w strukturze modelu federalizmu niemieckiego, którego cechą pozostają kooperacja i współdziałanie na płaszczyźnie wykonywania zadań publicznych przez obydwie poziomy władzy.

### Europeizacja landów niemieckich

Proces integracji europejskiej stanowi wyzwanie nie tylko dla państw członkowskich, które mają reprezentację na poziomie ponadnarodowym. Zjednoczenie państw w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej przyczyniło się do wzrostu aktywności regionów europejskich wobec ustanowienia kompetencji na rzecz instytucji wspólnotowych. Stąd też polityka europejska znalazła się w obszarze szczególnego zainteresowania landów niemieckich. Zasadniczo to rząd niemiecki reprezentował interesy państwa podczas szczytów Rady Unii Europejskiej, a landy nie włączały swojego stanowiska w kwestiach wspólnotowych bez umocowania kompetencyjnego. Wobec ograniczenia wpływu landów niemieckich w sprawach europejskich, a szczególnie polityki regionalnej, subjednostki te dążyły do utworzenia instytucji reprezentującej ich interesy w przestrzeni supranarodowej.

<sup>19</sup> M. Olewińska, *Federalizm w Unii Europejskiej i w Niemczech. Modele i powiązania*, Kraków 2007, s. 44.

<sup>20</sup> R. Arnold, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” 1999, nr 1, s. 95.

<sup>21</sup> D.P. Kammers, *The Federal Constitutional Court: Guardian of German Democracy*, „The Annals of the American Academy of Political and Social Science” 2006, Vol. 603, s. 112.

W badaniach poświęconych procesowi integracji europejskiej można odnaleźć różne podejścia w definiowaniu pojęcia europeizacji, w której partycypują landy niemieckie. Podając za Anną Pacześniak, europeizacja określana jest mianem transferu suwerenności na poziom Unii Europejskiej procesu, w którym polityka krajowa staje się w coraz większym stopniu podległa polityce europejskiej, a przestrzeń rywalizacji i współpracy politycznej, kształtowanie spraw publicznych i prywatnych stopniowo rozszerza się poza państwa członkowskie<sup>22</sup>. Zaś Kerry Howell uważa, że europeizację należy ujmować jako proces przekazywania regulacji prawnych i struktury instytucjonalnej do wewnętrznego porządku krajowego<sup>23</sup>. Natomiast Simon Hix i Klaus Goetz identyfikują europeizację jako zmienną zależną od wewnętrznych systemów państw i zwracają uwagę na obszar uwarunkowań wewnętrznych państw członkowskich, gdzie wpływ europeizacji jest zróżnicowany<sup>24</sup>. Kwestię adaptacji w procesie europeizacji Claudio Radaelli *sensu largo* rozpatruje z uwzględnieniem partykularnych obszarów oddziaływania. Europeizację Radaelli uważa za konstrukcję w swej istocie rozproszoną, opartą na instytucjonalizacji formalnej i nieformalnej, procedurach i wartościach, które konsolidują proces kształtowania polityk europejskich<sup>25</sup>. Tanja Börzel i Thomas Risse wyszczególniają na płaszczyźnie teoretycznej wpływ europeizacji na państwa narodowe, rozpatrując ten proces w trzech wymiarach. Po pierwsze, absorpcja, która oznacza, że państwa narodowe przyjmują polityki europejskie i wartości przez dostosowanie swoich wewnętrznych porządków, lecz bez znacznej modyfikacji<sup>26</sup>. Po drugie, akomodacja, która według tych autorów odnosi się do przyjęcia zmian instytucjonalnych i konkretnych polityk europejskich, z zachowaniem jednak najistotniejszych cech wewnętrznego systemu<sup>27</sup>. Badając europeizację jako proces wpływu, wyróżniają również transformację, która wprost odnosi się do zastąpienia wewnętrznych rozwiązań systemowych rozwiązaniami ponadnarodowymi. Cechą tej koncepcji europeizacji jest postępująca graduacja procesu, który przez transformację odznacza się największym wpływem na system państwa narodowego. Próby usystematyzowania europeizacji jako procesu sprowadzają się do przyjęcia podejścia *top-down*, które bezpośrednio odwołuje się także do poziomu regionalnego, czyli w badanym przykładzie landów niemieckich<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> A. Pacześniak, *Niepaństwowy system polityczny Unii Europejskiej*, w: *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, red. A. Pacześniak, M. Klimowicz, Wrocław 2014, s. 127.

<sup>23</sup> K. Howell, *Developing Conceptualisations of Europeanisation: Synthesising Methodological Approaches*, „Queen’s Paper on Europeanisation” 2004, No 3, s. 1.

<sup>24</sup> S. Hix, K.H. Goetz, *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, Oxford 2000, s. 3–4.

<sup>25</sup> C. Radaelli, *Europeanisation – Solution or Problem?*, „European Integration Online Paper” 2004, Vol. 8, No 16, s. 3.

<sup>26</sup> T. Börzel, T. Risse, *When Europe Hits Home. Europeanisation and Domestic Change*, „European Integration Online Paper” 2000, Vol. 4, No 15, s. 10.

<sup>27</sup> Tamże, s. 10.

<sup>28</sup> W badaniach nad europeizacją w kontekście przepływu preferencji unijnych na poziom państw narodowych obok sformułowania *top-down* istnieje także *downloading*. Szerzej na ten temat: K. Wach, *Wymiary europeizacji i jej kontekst*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2001, nr 852, s. 30.



Po zjednoczeniu RFN i NRD do federalnego systemu państwa włączone zostały landy wschodnie, które odznaczały się dysproporcją w rozwoju ekonomicznym względem landów zachodnich<sup>29</sup>. Oprócz konwergencji gospodarczej, która wymagała nakładów finansowych i wsparcia z budżetu federalnego, wyzwaniem okazało się również dostosowanie struktur administracji landowej do struktury federalnej. Wewnętrznej adiustacji po zjednoczeniu niemieckim towarzyszyły zmiany związane z przyjęciem traktatu z Maastricht i ustanowienie nowych kompetencji poziomu ponadnarodowego przy jednoczesnym uszczupleniu ich kosztem poziomu regionalnego. W związku z delegowaniem kompetencji z poziomu państw członkowskich na poziom ponadnarodowy można było obserwować utratę kompetencji landów niemieckich oraz wyraźne tendencje dośrodkowe federalizmu. Dośrodkowość federalizmu niemieckiego była zjawiskiem obserwowanym na początku lat 90. XX w. i nadawała kierunek centralizacji ku państwu unitarnemu. Czynniki federalistyczny, czyli równowaga w podziale kompetencji między federację a części składowe, został zachwiany. Tym tendencjom sprzyjała właśnie integracja europejska i przekazywanie kompetencji państw członkowskich na poziom supranarodowy, a w przypadku państw federalnych zadań niższego szczebla. W celu zapobieżenia dalszej centralizacji federalizmu niemieckiego uregulowania zawarte w art. 23 UZ wprowadzają szereg zmian prawnych i instytucjonalnych, które określają wprost relacje między niemieckimi krajami związkowymi a Unią Europejską<sup>30</sup>. Relacje te muszą opierać się na zasadzie subsydiarności, która chroni kompetencje niższego poziomu federalnego, czyli landów, i zapewnia wykonywanie zadań publicznych. Ustanowione zasady kooperacji w sprawach związanych z polityką europejską należy rozumieć jako ochronę przeciwko utracie autonomii landów niemieckich, co jest charakterystyczne dla aktorów politycznych w niemieckim modelu federalizmu<sup>31</sup>. Kolejno w ustępie drugim zawarte jest bezpośrednie odniesienie do procesów decyzyjnych w sprawach Unii Europejskiej. Tu kraje związkowe partycypują w podejmowaniu decyzji na poziomie federalnym, ale przez Bundesrat. Faktycznie zapewniony jest udział niższego poziomu w procesie podejmowania decyzji, które zakresem przedmiotowym obejmują sprawy związane z Unią Europejską. W ten sposób urzeczywistniona zostaje klauzula współdziałania obu poziomów – federalnego i krajów związkowych oraz wzmocniona rola Bundesratu jako instytucji reprezentującej interesy tychże na poziomie federalnym. W strukturze instytucjonalnej niemieckiego federalizmu Bundesrat na mocy nowelizacji konstytucji jest uprawniony również do współuczestnictwa w kształtowaniu stanowiska rządu federalnego w procesie tworzenia aktów prawa Unii Europejskiej.

Wraz z reformą UZ widoczne było umocnienie wewnętrznej instytucjonalizacji w modelu federalizmu niemieckiego, która stanowiła przejaw adiustacji do proce-

<sup>29</sup> M. Moszyński, dz. cyt., s. 253.

<sup>30</sup> J.P. Jacqué, *German Unification and the European Community*, „European Journal of International Law” 1991, Vol. 1, No 2, s. 3.

<sup>31</sup> S. Oeter, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht: Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz*, Tybinga 1998, s. 489.

su integracji europejskiej. Chodzi tu nie tylko o rolę niemieckiego Bundesratu, który jako instytucja reprezentująca interesy landów na poziomie federalnym zyskała nowe kompetencje obejmujące swym zakresem sprawy europejskie, lecz o mechanizm instytucjonalizacji międzyrządowej na poziomie substruktur federalnych. Instytucjonalizacja wewnętrzna w tym przypadku ma odniesienie do współpracy ministerialnej między landami i stanowi przykład kooperacji, która wynika z praktyki wypracowywania wspólnych stanowisk. Ta instytucjonalizacja wewnętrzna nie została uwzględniona w UZ wprost, ale wskutek aktywności landów wobec pogłębiającego się procesu integracji europejskiej wyrażała dynamikę zmian w modelu federalizmu niemieckiego. Dynamika instytucjonalizacji wewnętrznej stanowiła przejaw podejmowania prób reformatorskich na rzecz refederalizacji państwa. Współpraca międzyrządowa poszczególnych landów dotyczy ministerstw ds. europejskich czy nieformalnych szczytów z udziałem administracji rządowej w zależności od projektów legislacyjnych przygotowanych przez Komisję Europejską. Badając instytucjonalizację wewnętrzną, która stanowi przykład adaptacji landów niemieckich do procesu integracji europejskiej, warto zwrócić uwagę na funkcjonowanie parlamentów tych substruktur. Landtagi w strukturze organizacyjnej landów niemieckich również wykazują adiustację wobec systemu politycznego Unii Europejskiej, ale tu przede wszystkim istotną rolę należy przypisać legitymacji demokratycznej. Instytucjonalizacja wewnętrzna landtagów to przykład większego zaangażowania landów niemieckich w sprawy europejskie, tym bardziej gdy parlamenty te posiadają wyspecjalizowane komitety ds. europejskich<sup>32</sup>. Rola parlamentów landów niemieckich nie może zostać pominięta, chociażby z uwagi na wyłączność kompetencji legislacyjnych w niektórych dziedzinach zadań publicznych. Przykładem jest art. 34a konstytucji landu Badenia-Wirtembergia, który wprost nadaje landtagowi kompetencję do podejmowania decyzji w zakresie zmian konstytucji powodowanych regulacjami unijnych rozwiązań<sup>33</sup>. Kolejno na wniosek landtagu Bawarii powołano Komitet ds. federalnych, europejskich i regionalnych. Landtag landu Nadrenia-Palatynat ustanowił komisję ds. europejskich i światowych, z tym że obejmuje swoim zakresem sprawy należące do kompetencji landów niemieckich oraz polityki federalne. W związku z włączeniem landtagów w poszczególnych landach do procesu adiustacji wobec pogłębiającej się integracji europejskiej należy podkreślić, że legislatywa drugiego poziomu federalnego wykazuje mobilizację dla wzmocnienia pozycji w sprawach polityki europejskiej. Asymetryczność interakcji na poziomie landów niemieckich objawia się w nieustannej potrzebie dostosowywania własnych struktur wewnętrznych wraz z pogłębiającą się kooperacją państw członkowskich na poziomie ponadnarodowym. Z tym że to właśnie system polityczny Unii Europejskiej i odgórne oddziaływanie *top down* staje się przyczynkiem dla mobilizacji landów i ich instytucji.

Proces integracji europejskiej i utworzenie Komitetu Regionów również przyczyniły się do aktywizacji landów niemieckich w przestrzeni ponadnarodowej.

<sup>32</sup> J.M. Magone, *Regional institutions and governance in the European Union*, London 2003, s. 19.

<sup>33</sup> Art. 34a Landesverfassung von Baden-Württemberg.

Przez reprezentację w Komitecie Regionów niższego poziomu zagwarantowana została równowaga interesów poszczególnych aktorów, czyli w badanym przypadku landów niemieckich. Aktywność landów w toku prac nad projektem traktatu z Maastricht przyczyniła się do powołania instytucji unijnej, która wyposażona w kompetencje przyznane na mocy przepisów prawa pierwotnego miała skutecznie reprezentować regiony. Dodatkowo reprezentacja regionów na poziomie ponadnarodowym stanowiła wyraz zainteresowania ze strony substruktur federalnych, co wynikało z przekazania kolejnych kompetencji państw narodowych na rzecz organizacji ponadnarodowej. Prace Konferencji Międzyrządowej nad projektem kolejnego traktatu reformującego odbywały się równolegle z intensywną współpracą substruktur federalnych państw członkowskich w ramach Konferencji Regionów<sup>34</sup>. Alokacja regionów miała zapewnić ich udział w procesie podejmowania decyzji, co oznaczało instytucjonalizację w systemie politycznym powstałej na mocy traktatu z Maastricht Unii Europejskiej. Landy niemieckie wraz z pozostałymi regionami państw członkowskich opowiedziały się także za wprowadzeniem zasady subsydiarności w prawie pierwotnym oraz uwzględnienia przepisów, które w pełni gwarantowałyby poszanowanie różnorodności kulturowych i językowych, ze szczególnym naciskiem na edukację, która pozostała w gestii substruktur federalnych. Integracja europejska stała się przyczynkiem wypracowywania uzgodnionych stanowisk landów niemieckich jako regionów ustawodawczych wobec ujednoczenia czy harmonizacji w politykach wspólnotowych.

Komitet Regionów jako jedna z instytucji Unii Europejskiej został włączony w proces podejmowania decyzji w sprawach, które bezpośrednio dotyczą kompetencji wyłącznych regionów ustawodawczych, czyli landów niemieckich<sup>35</sup>. Przykładem tychże są edukacja i kształcenie zawodowe, które zgodnie z konstytucją federalną pozostają w zakresie kompetencji wyłącznych landów. Przyjmowanie nowych uregulowań na gruncie prawa wtórnego Unii Europejskiej wymaga konsultacji z Komitetem Regionów, gdy zmiany miałyby dotyczyć kompetencji wyłącznych niższego poziomu. Dodatkowo ustanowiona została Sieć Monitorująca Stosowanie Zasady Subsidiarności w Komitecie Regionów, a celem jej pozostaje kontrola europejskiej legislacji. Sieć monitorująca projekty rozporządzeń i dyrektyw, które dotyczą kompetencji ustawodawczych regionów europejskich i implementacji przez władze regionalne, stanowi o możliwości wymiany doświadczeń w analizie prawnej i politycznej przedkładanych przez Komisję Europejską projektów legislacyjnych<sup>36</sup>. Komitet Regionów przeprowadza również konsultacje z przedstawicielami władz regionalnych i lokalnych w obszarze wpływu uregulowań prawnych na spójność terytorialną.

<sup>34</sup> Landy niemieckie w porozumieniu z regionami Belgii, Włoch, Hiszpanii i landami Austrii.

<sup>35</sup> J. Schönau, *Beyond Mere 'Consultation': Expanding the European Committee of the Regions' Role*, „Journal of Contemporary European Research” 2017, Vol. 13, No 2, s. 1168.

<sup>36</sup> K. Borońska-Hryniewiecka, *Wielopoziomowy wymiar zasady subsydiarności po traktacie lizbońskim. Rola partnerów instytucjonalnych w monitorowaniu europejskiego procesu legislacyjnego*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2013, nr 14, s. 111.

Wzmocnienie pozycji landów niemieckich w procedurze konsultacji na poziomie ponadnarodowym wprowadza Protokół 2 do Traktatu z Lizbony. Komisja Europejska jest zobligowana do konsultacji z władzami regionalnymi i lokalnymi w procesie przygotowania projektów legislacyjnych i określenia ich skutków finansowych, gdy regiony są odpowiedzialne również za implementację. Przez tworzenie sieci wymiany informacji i bezpośredniego oddziaływania na procesy legislacyjne na poziomie ponadnarodowym regiony europejskie, w tym landy niemieckie mają możliwość przenoszenia własnych interesów przez reprezentację w Komitecie Regionów. Z kolei Sieć Monitorująca stanowi o tworzeniu kanału informacji i sieci powiązań wymiany doświadczeń między poszczególnymi regionami. Ponadto Komitet Regionów przez narzędzie wsparcia dla partycypacji regionów jako aktorów politycznych przyczynia się do intensyfikacji kontaktów z innymi instytucjami Unii Europejskiej, które są zaangażowane w procesy decyzyjne i tworzenie prawa wtórnego. Działania te uzupełniane są przez aktywność lobbingu landów niemieckich z udziałem ich przedstawicielstw.

### Lobbing landów niemieckich w przestrzeni ponadnarodowej

Dynamika procesu integracji europejskiej, polityki unijnej i instytucjonalizacja stanowią wyzwanie dla państw członkowskich, które wykazują cechy adiustacji wobec wyzwań stawianych przez organizację ponadnarodową<sup>37</sup>. Wielopoziomowy system Unii Europejskiej Liesbet Hooghe opisuje jako system ciągłych negocjacji odbywających się między rządami na różnych poziomach – ponadnarodowym, narodowym, regionalnym i lokalnym<sup>38</sup>. To różnicuje Unię Europejską spośród innych organizacji, nadając jej szczególną strukturę polityczną<sup>39</sup>. Zaangażowanie wielu poziomów w proces podejmowania decyzji, których bezpośrednio oddziaływanie dotyczy kompetencji wyłącznych państw członkowskich lub dzielonych, gdzie niezbędny jest udział instytucji unijnych, nie wyklucza aktywności niższego poziomu. W przypadku państw federalnych aktywność substruktur federalnych jest wynikiem wzmożonej mobilizacji ich udziału w procesach decyzyjnych. Możliwości oddziaływania części składowych państw federalnych uzależnione są od ich autonomii, która jest gwarantowana na mocy konstytucji. Substruktury federalne, dążąc do ochrony interesów, jak i kompetencji wyłącznych, aktywnie partycypują w procesach decyzyjnych, co sprawia, że państwa członkowskie nie są jedynymi aktorami politycznymi. Regiony jako uczestnicy procesu integracji europejskiej, odwołując się do obszaru własnych kompetencji, są zainteresowane wpływem na procesy decyzyjne związane z udziałem poszczególnych instytucji i organów Unii Europejskiej. Landy niemieckie jako autonomiczne części składowe mają legitymację polityczną, przez którą ich aktywność na poziomie ponadnarodowym ma na

<sup>37</sup> M. Tatham, *The Rise of Regional Influence in the EU – From Soft Policy Lobbying to Hard Vetoing*, „Journal of Common Market Studies” 2018, Vol. 56, No 3, s. 673.

<sup>38</sup> L. Hooghe, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*, Oxford 1993, s. 76.

<sup>39</sup> Tamże, s. 76–77.

celu wpływ na decyzyjność jako kompensacja utraty kompetencji przekazanych na poziom Unii Europejskiej. Aktywizacja landów niemieckich w kontaktach z instytucjami, jak Komisja Europejska czy Parlament Europejski, stanowi o instrumentach bezpośredniego zaangażowania w kształtowanie polityki europejskiej. Prowadząc otwarty dialog na poziomie ponadnarodowym, dla landów niemieckich istotne jest pozyskiwanie informacji o bieżących debatach, które toczą się między politykami unijnymi, jak i projektach inicjowanych przez instytucje unijne, które mogą mieć bezpośredni wpływ na ich interesy. Anna Högenauer za przyczynę, dla której substruktury federalne posiadają swoje przedstawicielstwa w Unii Europejskiej, podaje właśnie istotę partykularnych interesów i ciągły dostęp do informacji<sup>40</sup>. Stąd też landy niemieckie przez wpływy formalne i nieformalne podejmują działania koncentrujące się na oddziaływaniu na procesy legislacyjne na poziomie Unii Europejskiej. Wpływ formalny landów jest możliwy przez ustanowione przedstawicielstwa w Brukseli, gdzie każdy land niemiecki ma własną reprezentację instytucjonalną oraz obserwatora.

Landy niemieckie od początku powstania Wspólnoty Europejskiej w 1958 r. posiadały reprezentanta, którego status obserwatora został nadany przez Konferencję Ministerialną Landów ds. Europejskich<sup>41</sup>. Zadaniem stałego obserwatora jest przede wszystkim przekazywanie informacji landom niemieckim, jak i Bundesradowi odnośnie do spraw dyskutowanych na forum europejskim, które mogą dotyczyć interesów substruktur. Oprócz tego stały obserwator przekazuje dostępne dokumenty i materiały od instytucji unijnych, zwłaszcza Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej. Celem powołania stałego obserwatora jest również uzupełnianie informacji dotyczących prac podejmowanych przez instytucje Unii Europejskiej, jakie rząd federalny zobligowany jest przysyłać landom niemieckim. Obserwator może również uczestniczyć w posiedzeniach Komisji ds. Unii Europejskiej i Izbie ds. europejskich w niemieckim Bundesracie<sup>42</sup>.

Gdy dokonuje się rozważań dotyczących aktywności przedstawicielstw substruktur federalnych na poziomie supranarodowym, należy podkreślić, że landy niemieckie jako pierwsze spośród regionów europejskich ustanowiły swoje oficjalne przedstawicielstwa przy Wspólnocie Europejskiej. Pośród niemieckich substruktur federalnych to Badenia-Wirtembergia, Nadrenia-Palatynat i Nadrenia Północna-Westfalia jako pierwsze delegowały własnych przedstawicieli do biur reprezentujących ich interesy w Brukseli. Natomiast land Hesja był ostatnim, który zintensyfikował swoje działania zewnętrzne dla promocji ekonomicznej<sup>43</sup>. Po zjednoczeniu niemieckim wszystkie landy delegowały swoich przedstawicieli jako oficjalnych reprezentantów, z tym że jedynie dwa landy Hamburg i Szlezwik-Holsztyn zdecydowały się ustanowić wspólne przedstawicielstwo *Hanse-Office*. Dążenie do za-

<sup>40</sup> A. Högenauer, *The Strategies of Interest of Representation of the Regions of Federal States in the EU Legislatives Process*, Barcelona 2008, s. 2–3.

<sup>41</sup> A.B. Gunlicks, *The Länder and German Federalism*, Manchester, New York 2003, s. 371.

<sup>42</sup> Tamże.

<sup>43</sup> S. Lucas, *The Involvement of State Governments in US Foreign Relations*, Quebec 2012, s. 84.

pewnienia reprezentacji wskazuje na fakt, że landy niemieckie są zainteresowane ochroną swoich interesów, upatrując w procesie integracji europejskiej szansy dla poprawy konkurencyjności względem regionów pozostałych państw członkowskich. Skoro bowiem integracja europejska wymagała przeniesienia kompetencji, co wynikało między innymi z zobowiązań traktatowych, landy niemieckie stały na stanowisku, że niezbędny jest stały dostęp do informacji o sprawach istotnych dla ich interesów. Jednakże przedstawicielstwa landów niemieckich nie ograniczają swojej działalności wyłącznie do przekazywania informacji, ponieważ ich zadaniem jest także prezentowanie stanowisk landów w sprawach dotyczących integracji europejskiej. Przedstawicielstwa te nawiązują kontakty z oficjalnymi reprezentantami innych regionów, co stanowi podstawę dla współpracy międzyregionalnej. Inną funkcją, jaką pełnią przedstawicielstwa landów niemieckich, jest pomoc lokalnym przedsiębiorcom w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej w konkretnych landach w sprawach związanych z Unią Europejską<sup>44</sup>. Wreszcie przedstawicielstwa landów w Brukseli zajmują się lobbingsiem na rzecz ich interesów, nawiązując kontakty z grupami interesu. Dla landów niemieckich utrzymywanie swoich przedstawicielstw w Brukseli z własnych budżetów przede wszystkim ma przyczynić się do promowania własnych interesów. Z drugiej strony substrukтуры te nie są w pełni zależne od informacji przekazywanych obligatoryjnie przez rząd federalny. W kontekście dynamiki integracji europejskiej i przejrzystości procesów decyzyjnych dostęp do informacji wydaje się nieodzownym wręcz uprzywilejowaniem regionów europejskich, szczególnie w państwach federalnych, zwłaszcza dla landów niemieckich mających kompetencje ustawodawcze.

Landy niemieckie jako substrukтуры federalne wykazują wzmożony udział w staraniach zmierzających do zapewnienia dostatecznej reprezentacji ich interesów w stosunkach z Unią Europejską. Promowanie własnych interesów przez landy niemieckie jest szczególnie istotne dla pozyskiwania funduszy w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej. Tu działania lobbingsowe dotyczą nawiązywania kontaktów z instytucjami Unii Europejskiej i Stałej Konferencji Ministrów Europejskich na poziomie landów. Grupy Robocze w Radzie UE czy podkomisje robocze Komisji Europejskiej również stanowią możliwość dla oddziaływania landów z udziałem ich ekspertów<sup>45</sup>. Substrukтуры federalne, które mają kompetencje legislacyjne w określonych konstytucyjnie obszarach zadań państwowych, w obliczu pogłębiającej się integracji europejskiej i tym samym delegowania kompetencji na poziom ponadnarodowy, dążą do ochrony własnych interesów. Niektórzy badacze wskazują, że eksternalizacja działań podejmowanych przez substrukтуры

<sup>44</sup> Tamże, s. 372. Zasadniczo chodzi tu o warunki prowadzenia działalności gospodarczej, obrót towarami na terytorium Unii Europejskiej i wykładnię przepisów prawa unijnego.

<sup>45</sup> W odróżnieniu od działań nieformalnych landy niemieckie przez grupy wpływu, czyli oddelegowane przedstawicielstwa, mogą również podejmować działania lobbingsowe przez Bundesrat. Przykładem w strukturze federalnej pozostaje Komisja ds. Unii Europejskiej przy Bundesracie. Z kolei Izba Europejska przy instytucji reprezentującej landy na poziomie federalnym jest gremium zwoływanym *ad hoc* i jest powoływana wyłącznie w sprawach pilnych z udziałem przedstawicieli landów.

federalne właściwie zależy od zakresu ich autonomii oraz kompetencji z zakresu polityki zagranicznej<sup>46</sup>. Wyjście poza strukturę wewnętrzną państwa federalnego oznacza zdolność do adiustacji instytucji, która w badanym przypadku substruktur federalnych wskazuje na umocnioną ich pozycję względem centrum. Formalne przedstawicielstwa landów w Brukseli, o ile dowodzą ich aktywności zewnętrznej, o tyle również przesądzą o zdolności dostosowania do procesu integracji europejskiej. Jednakże poza działaniami formalnymi promocja interesów tychże substruktur odbywa się przez działania nieformalne, w tym przypadku lobbying. Grupy interesu i aktorzy procesu integracji europejskiej, którymi substruktury federalne niewątpliwie pozostają, stali się czynnie zaangażowanymi w działania na rzecz promocji interesów. Działalność grup interesu skupionych w legalnie funkcjonujących organizacjach lobbyingowych odnosi się do nawiązywania kontaktów z instytucjami Unii Europejskiej<sup>47</sup>. Lobbying landów niemieckich i zdolność oddziaływania tych substruktur bez udziału rządu federalnego bez wątplenia dowodzą swoistej ekspozycji w przestrzeni ponadnarodowej. Działania nieformalne landów niemieckich są podejmowane od początku lat dziewięćdziesiątych i faktycznie przyczyniają się zarówno do wzrostu konkurencyjności tych substruktur, jak i kooperacji z pozostałymi substrukturami państw federalnych<sup>48</sup>. Niemiecki model federalizmu kooperatywnego w swej istocie przyjmuje współpracę obu poziomów federalnych. A w związku z tym, że landy niemieckie mają silną pozycję wobec rządu federalnego, koordynacja działań w sprawach polityk unijnych stanowi swoisty konsensus<sup>49</sup>. Konsensualne podejście wypracowane przez landy niemieckie przyczynia się do zwiększonego zaangażowania tych substruktur, nawet przez działania nieformalne, jak właśnie lobbying. Z tym że należy wskazać na jeszcze jedną użyteczną funkcję lobbyingu w przypadku landów niemieckich. Możliwość oddziaływania tychże substruktur federalnych jest zróżnicowana już przez sam potencjał gospodarczy, gdzie landy zamożne jak Bawaria, Hesja czy Badenia-Wirtembergia pretendują do roli aktywniejszych aktorów w przestrzeni ponadnarodowej aniżeli landy wschodnie. Zróżnicowanie ekonomiczne jest źródłem konkurencyjności wewnętrznej w przypadku niemieckiego federalizmu kooperatywnego, co

<sup>46</sup> R. Dandoy, F. Massart, *The External Relations of Autonomous Regions in Europe*, ECPR Joint Sessions of Workshop, Granada, 14–15 April 2005, s. 4.

<sup>47</sup> Grupy interesu na poziomie ponadnarodowym mogą prowadzić działalność w oparciu o lobbying, legalizując organizacje zrzeszające zainteresowanych przedsiębiorców i różnorodne grupy społeczne, które promują własne interesy. Komisja Europejska jest instytucją odpowiedzialną za prowadzenie oficjalnego rejestru wspomnianych organizacji lobbyingowych. Z uwagi na liczbę zrzeszonych przedsiębiorców istnieją organizacje zwane powszechnie eurofederacjami, aczkolwiek nazwa ta funkcjonuje w odniesieniu tylko do niektórych branż przemysłu i zawodów. Szerzej na ten temat: H. Klüwer, *The Policy Formulation Stage: Interests Groups and European Commission*, w: *Lobbying in the European Union. Interest Groups, Lobbying Coalitions and Policy Change*, red. H. Klüwer, Oxford 2013, s. 154–155.

<sup>48</sup> L. Hooghe, G. Marks, *Europe with the Regions. Channels of Regional Representation in the European Union*, „Publius” 1996, Vol. 26, No 1, s. 83.

<sup>49</sup> T. Börzel, *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge 2002, s. 83.

może skutkować również działaniami podejmowanymi na poziomie Unii Europejskiej. Relewantnym przykładem dla tych rozważań pozostają konkretne polityki unijne, jak chociażby polityka regionalna. Landy niemieckie są odpowiedzialne za wdrażanie programów tejże polityki, stąd zupełnie zrozumiałe pozostaje lobbing na rzecz pozyskiwania funduszy unijnych dla wypełnienia tego zadania. Europejska polityka w obszarze ochrony środowiska czy transportu publicznego, gdzie to właśnie landy są odpowiedzialne za implementację dyrektyw i rozporządzeń Unii Europejskiej, pozostają w zakresie zainteresowania tych substruktur. Tym bardziej gdy finansowanie zobowiązań wynikających z implementacji prawa Unii Europejskiej pochodzi z budżetów landów lub partycypują one we współfinansowaniu wspólnie z poziomem federalnym.

### Podsumowanie

System federalny wraz z podziałem kompetencji między poziomy władzy federalny i landów niemieckich powiązany jest również z kształtowaniem polityki europejskiej. Niemiecka konstytucja nadaje rządowi federalnemu szczególną pozycję w obszarze kształtowania polityki europejskiej. Mianowicie Bundesrat i rząd federalny mają możliwość koordynowania i harmonizowania stanowisk na poziomie federalnym w sprawach polityki europejskiej. Natomiast nadal federalizm jako ustrój państwa jest czynnikiem determinującym pozycję landów niemieckich wobec integracji europejskiej. Silnie zdecentralizowana struktura państwa wraz z autonomią landów przyczyniła się do wzrostu aktywizacji tych ostatnich. Landy niemieckie są zaangażowane w działania wewnątrzpaństwowe skierowane do rządu federalnego i Bundesratu oraz poza strukturę federalną. Te ostatnie skoordynowane w przestrzeni ponadnarodowej promują interesy landów i konsolidują kooperację z innymi regionami europejskimi. Koordynacja działań zmierzających do ochrony interesów landów niemieckich dla polityk unijnych wymaga współpracy między nimi, gdyż oficjalna reprezentacja i przedstawicielstwa landów w Brukseli poparte intensywną współpracą z innymi aktorami w rezultacie skutkują realizacją zamierzonych działań lobbingowych. Warto również nadmienić, że proces integracji europejskiej przyczynił się do aktywizacji landów niemieckich nie tylko przez współpracę w wymiarze horyzontalnym, czyli w przestrzeni federalnej. Mianowicie integracja europejska przyczynia się do zaangażowania różnych poziomów przez wpływy na procesy decyzyjne i polityki, tworząc sieciowe interakcje. Tym samym landy niemieckie są zintegrowane z systemem wielopoziomym i wykazały zdolność adiustacji w obszarze instytucjonalizacji przez właśnie delegowanie własnych przedstawicielstw w Brukseli. Konceptualizacja podejścia landów niemieckich do procesu integracji europejskiej nie jest ograniczona wyłącznie do wewnętrznego oddziaływania w kontekście relacji z rządem federalnym. Europeizacja jako proces ciągły i skomplikowany angażuje różnorodnych aktorów poziomów władzy, którzy są zainteresowani kształtowaniem polityki europejskiej chociażby przez lobbing, tak jak zostało to wykazane na przykładzie landów niemieckich.



Integracja europejska przyczyniła się do ukształtowania nowej współpracy między władzami federalnymi a landami w wymiarze wertykalnym, ale również zintensyfikowała działania landów na poziomie Unii Europejskiej.

## Bibliografia

### Opracowania:

- Börzel T., *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge 2002.
- Dandoy R., Massart F., *The External Relations of Autonomous Regions in Europe*, ECPR Joint Sessions of Workshop, Granada, 14–15 April 2005.
- Gilardi F., Kübler D., *Cantonal Tax Autonomy in Switzerland: Trends, Challenges, and Experiences*, w: *Tax autonomy of Sub-National Entities*, red. V.R. Almendral, F. Vailancourt, London 2013.
- Gunlicks A.B., *The Länder and German Federalism*, Manchester, New York 2003.
- Hix S., Goetz K.H., *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, Oxford 2000.
- Hooghe L., *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*, Oxford 1993.
- Högenauer A., *The Strategies of Interest of Representation of the Regions of Federal States in the EU Legislatives Process*, Barcelona 2008.
- Klüwer H., *The Policy Formulation Stage: Interests Groups and European Commission*, w: *Lobbying in the European Union. Interest Groups, Lobbying Coalitions and Policy Change*, red. H. Klüwer, Oxford 2013.
- Lucas S., *The Involvement of State Governments in US Foreign Relations*, Quebec 2012.
- Magone J.M., *Regional institutions and governance in the European Union*, London 2003.
- Oeter S., *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht: Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz*, Tybinga 1998.
- Olewińska M., *Federalizm w Unii Europejskiej i w Niemczech. Modele i powiązania*, Kraków 2007.
- Pacześniak A., *Niepaństwowy system polityczny Unii Europejskiej*, w: *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, red. A. Pacześniak, M. Klimowicz, Wrocław 2014.
- Schneider H.P., *The Federal Republic of Germany*, w: *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, red. A. Majeed, R. Watts, D.M. Brown, Montreal 2006.
- Staab A., *National Identity in Eastern Germany: Inner Unification or Continued Separation?*, London 1998.
- Tschentscher A., *The Basic Law (Grundgesetz) 2016. The Constitution of the Federal Republic of Germany (May 23<sup>rd</sup> 1949) – Introduction and Translation*, 4<sup>th</sup> ed., Würzburg 2016.

### Artykuły naukowe:

- Arnold R., *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” 1999, nr 1.
- Benz A., Zimmer Ch., *The EU's Competences: the 'Vertical' Perspective on the Multilevel System*, „Living Reviews in European Governance” 2010, Vol. 5, No 1.

- Borońska-Hryniewiecka K., *Wielopoziomowy wymiar zasady subsydiarności po traktacie lizbońskim. Rola partnerów instytucjonalnych w monitorowaniu europejskiego procesu legislacyjnego*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2013, nr 14.
- Börzel T., Risse T., *When Europe Hits Home. Europeanisation and Domestic Change*, „European Integration Online Paper” 2000, Vol. 4, No 15.
- Gunlicks A.B., *Land Constitutions in Germany*, „Publius” 1998, Vol. 28, No 4.
- Hooghe L., Marks G., *Europe with the Regions. Channels of Regional Representation in the European Union*, „Publius” 1996, Vol. 26, No 1.
- Howell K., *Developing Conceptualisations of Europeanisation: Synthesising Methodological Approaches*, „Queen’s Paper on Europeanisation” 2004, No 3.
- Jacqué J.P., *German Unification and the European Community*, „European Journal of International Law” 1991, Vol. 1, No 2.
- Kammers D.P., *The Federal Constitutional Court: Guardian of German Democracy*, „The Annals of the American Academy of Political and Social Science” 2006, Vol. 603.
- Kozierski M., *Federalizm jako zasada organizacji państwa w ujęciu niemieckiej myśli politycznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Niemcoznawstwo 2014, nr 36/10.
- Moszyński M., *Zjednoczenie Niemiec – dwie dekady konwergencji*, „Ekonomia i Prawo” 2011.
- Radaelli C., *Europeanisation – Solution or Problem?*, „European Integration Online Paper” 2004, Vol. 8, No 16.
- Rürup M., *Der Föderalismus als institutionelle Rahmenbedingung im deutschen Bildungswesen – Perspektiven der Bildungspolitikforschung*, „Trends in Bildung International” 2005, No 9.
- Schönlau J., *Beyond Mere ‘Consultation’: Expanding the European Committee of the Regions’ Role*, „Journal of Contemporary European Research” 2017, Vol. 13, No 2.
- Southern D., *The Constitutional Framework of the New Germany*, „German Politics” 1992, Vol. 1, No 1.
- Tatham M., *The Rise of Regional Influence in the EU – From Soft Policy Lobbying to Hard Vetoing*, „Journal of Common Market Studies” 2018, Vol. 56, No 3.
- Wach K., *Wymiary europeizacji i jej kontekst*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2001, nr 852.
- Zimmerman J.F., *National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century*, „Publius. The Journal of Federalism” 2001, Vol. 31, No 2.

### Streszczenie:

Nadrzędnym celem niniejszego artykułu jest analiza adiustacji landów niemieckich w procesie integracji europejskiej z perspektywy pozycji substruktur federalnych i z uwzględnieniem kontekstu wymiaru wielopłaszczyznowego systemu Unii Europejskiej. Europeizacja landów niemieckich wymaga podejścia wykraczającego poza struktury federalne i regionalizm. Lobbying, współpraca horyzontalna i wertykalna powinny być włączone do analizy. Konkludując, integracja europejska przyczynia się do wzrostu mobilizacji i konkurencyjności landów niemieckich pośród pozostałych regionów.

**Słowa kluczowe:** państwo federalne, Unia Europejska, landy niemieckie, integracja europejska, substruktury, federalizm kooperatywny.

## **The Challenges of Adjustment in a Federal State – German Länder and European Integration**

### **Abstract:**

The main goal of this article is to analyse German Länder in the process of European integration in terms of the position and adjustment of federal sub-units in the institutional context and multi-layer dimension of the European Union system. The Europeanisation of German Länder requires an approach beyond regionalism and federal structures. Lobbying, horizontal and vertical cooperation should also be included in the analysis. The article concludes that European integration contributes to the mobilisation and enhanced competitiveness of German Länder among other European regions.

**Keywords:** federal state, European Union, German Länder, European integration, sub-units, cooperative federalism.