

gwarancji ryzyka eksportu. Od 1 lipca 1990 r. przedsiębiorstwa wschodniemieckie mogą korzystać z gwarancji kredytowych Hermesa, przy dostawach do państw Wspólnoty Niepodległych Państw. Hermes gwarantuje kredyty eksportowe zarówno na okresy krótkie do roku, jak również do 10 lat. Rząd pobudza również eksport przez pomoc kapitałową dla krajów Trzeciego Świata, które złożyły zamówienia na kwotę 500 mln DM. Rząd liczy, że dzięki temu eksportowi kraje wschodnie będą miały tytuł do ubiegania się od pożyczki z międzynarodowych instytucji finansowych.

Jak wynika z powyższych informacji, sektor małych i średnich przedsiębiorstw obecnie należy do dynamicznie rozwijających się sektorów we wschodnich Niemczech. Świadczą o tym takie wskaźniki, jak liczba małych przedsiębiorstw, ich udział w zatrudnieniu ludności, czy udział w wytworzeniu produkcji w poszczególnych branżach gospodarki. Rozwój sektora małego wspierany jest przez wiele instytucji centralnych, regionalnych i samorządowych. Instytucje te wykorzystują instrumenty finansowe i pozafinansowe w celu stworzenia korzystnych warunków tych średnich przedsiębiorstw i likwidacji dysproporcji w porównaniu z zachodnią częścią kraju.

Krystyna Poznańska

PROBLEMY REFORMY POWIATOWEJ I GMINNEJ W PIĘCIU NOWYCH KRAJACH REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC

W Polsce z różnym nasileniem toczy się dyskusja na temat reformy podziału administracyjnego państwa. Ma ona przede wszystkim aspekt teoretyczny. Do radykalnych zmian w systemie organizacji państwa nadal jest daleko. W Niemczech, gdzie na terenie 5 nowych krajów reforma taka okazała się niezbędna, jest ona praktycznie wdrażana. Jest ona kilkustopniowa, dostosowana do potrzeb nowoczesnie rozumianej samorządności, co może mieć zasadnicze znaczenie dla przyszłej współpracy polsko-niemieckiej.

W Niemczech w okresie Cesarstwa, Republiki Weimarskiej, aż do końca ery nazistowskiej, a następnie „demokratycznego socjalizmu” konstrukcja państwa „od góry – w dół” opierała się na zasadzie suwerenności. Zgodnie z tym poglądem państwowy porządek (w tym także zasada wolności i demokracji) może być gwarantowany tylko wtedy, gdy istnieje jedna instancja rozstrzygająca, a więc państwo jako podmiot suwerenności. Państwo suwerenne musi być państwem centralistycznym w znaczeniu używanego w Polsce pojęcia państwa unitarnego. Oznacza to, że ciała terytorialne (samorządowe) są państwu strukturalnie i pryncypialnie podporządkowane. Obywatele w ramach samorządu terytorialnego mogą na polu gmin i powiatów administrować nie na własną odpowiedzialność, lecz poprzez delegatów. Organa samorządowe są organami decyzyjnymi z wyboru (zasada demokracji), ale tylko wtedy, gdy działają w ramach ustanowionych ustaw. Nie rządzą na swoim terenie, lecz administrują.

W Niemczech lansuje się również inne rozumienie państwa, oparte na woli jego obywateli. Zgodnie z tą koncepcją, centralne instancje państwowe powinny zajmować się wyłącznie tym co jest niezbędne z przyczyn rzeczowych i racjonalnych. Takie liberalne rozumienie maksymalnie zdecentralizowanego państwa zakłada, że samorządy terytorialne (gminne i powiatowe), kraje federacji i państwo są strukturalnie równe. Różnią się jedynie z punktu widzenia swoich kompetencji. Definiowane są z punktu widzenia własnej suwerenności terytorialnej. Nosicielami suwerenności jest państwo, a również kraje, których nie można wbrew ich woli rozwiązywać. Nie dotyczy to związków terytorialnych niższego szczebla.

Liberalne, modelowe rozumienie państwa oznacza, że samorządy terytorialne delegują na rzecz państwa część wolności obywateli, których są reprezentantami, nie zarządzają częścią terytorium państwa, lecz wprost nim rządzą.

Warianty powyższych koncepcji dyskutowane są w Niemczech w związku z zmianami w organizacji gmin i powiatów w pięciu nowych krajach federacji. Między innymi w koncepcjach rozwijanych przez zwolenników skrajnie rozumianego zdecentralizowanego państwa podkreśla się, że odgórnie narzucane samorządom terytorialnym rozwiązania mające na celu usprawnienia zarządzania państwem mogą zagrażać ich prawu do samodecydowania¹. Zwolennicy silnej władzy państwowej zwracają natomiast uwagę, że przyspieszanie procesów rozwoju samorządności „od dołu”, przy brakach mechanizmów prawnych gwarantujących silną pozycję państwa unitarnego może prowadzić nawet do jego rozczłonkowania.

W Niemczech po II wojnie światowej postulat rozwoju demokracji oddolnej podnoszony był zarówno w strefach zachodnich, jak i w radzieckiej strefie okupacyjnej. W umocnieniu samorządności terytorialnej widziano trwałe odejście od antydemokratycznego centralizmu państwowego. Konstrukcja państwa zachodnioniemieckiego wynikała z uwzględnienia zasad samorządności. Twórcy Ustawy Zasadniczej podkreślali, że samorząd terytorialny daje obywatelom sposobność bezpośredniego współdziałania (argument partycypacji), że jest „szkołą demokracji”, a więc uczy demokratycznych zachowań (argument o socjalizacji) oraz że umożliwiał bardziej skuteczne rozwiązywanie trudności dnia codziennego (argumenty o większej skuteczności działań)². Ustawodawca zachodnioniemiecki, gwarantując rozwój oraz środki finansowe dla samorządów, wprowadził mechanizmy prawne i instytucjonalne zapewniające silną i nadrzędną pozycję państwa w stosunku do terytorialnych ciał samorządowych. Rozwój samorządności w RFN miał na celu zmiany myślenia i politycznych zachowań całego społeczeństwa niemieckiego. W radzieckiej strefie okupacyjnej nacisk (przynajmniej w deklaracjach) na rozwój samorządności był podobny. W obu przypadkach powodem była obawa przed totalitaryzmem Trzeciej Rzeszy. Zmiany jakie dokonywały się w obu państwach niemieckich, a obecnie dokonują się przede wszystkim na obszarze byłej NRD, w zakresie struktur, kompetencjami organów samorządowych zawsze jednak podporządkowywane były kryterium efektywności i oszczędności, a także dbałości o zachowanie nadrzędnej (choć różnie było to rozumiane) roli państwa oraz poszanowania historycznie ukształtowanych związków lokalnych.

1. Zmiany samorządności terytorialnej (gminy) w radzieckiej strefie okupacyjnej i w NRD

Po II wojnie światowej na obszarze radzieckiej strefy okupacyjnej podział na gminy utrzymał się w ukształtowanej historycznie formie. Liczba gmin w krajach strefy wynosiła ok. 12000. Do 1952 r. została zmniejszona do około 9800. W końcowej fazie istnienia NRD, tj. w latach 1989/1990 istniało 7640 gmin. Z tej liczby aż 48% liczyło nie więcej niż 500 mieszkańców³.

W 1946 r. z inicjatywy *SED* zostały wprowadzone ustawy o demokratycznej organizacji gmin (*Demokratische Gemeindeordnung – DGO*). W hasłach i frazeologii *DGO* nawiązywało do tradycyjnego niemieckiego prawa komunalnego. W praktyce jednak w procesie kształtowania się najpierw

¹ Np. G. Eichstaedt, *Kommunale Gebietsreform in den neuen Bundesländern*. „Aus Politik und Zeitgeschichte.” Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament” Bd. 36/1993.

² C. J. Friedrich, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*. Berlin 1953, s. 273 i n.

³ A. Rösler, *Zur Beibehaltung traditioneller Gemeindegrößen in der ehemaligen DDR*. W: G. Püttner, W. Bernet (Hrsg.), *Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Ländern*. Köln u.a. 1992, s.75 i n.

quasi-państwowości, a potem państwowości opartej na zasadach tzw. centralizmu demokratycznego samorządowa administracja gmin coraz bardziej traciła na samodzielności. Następował rozdźwięk między zapisami formalno-prawnymi i deklaracjami a rzeczywistością. Po oficjalnym przystąpieniu w NRD do budowy socjalizmu (II Konferencja Partyjna SED w 1952) także z terminologii SED zniknął termin „samorządność gminna” (komunalna)⁴.

Wielość małych gmin w NRD powodowała, niezależnie od ich kontroli przez system demokratyczny centralizmu, że nawet one nie były w stanie wykonywać swoich zadań.

Ustawa o demokratyzacji struktur i sposobie funkcjonowania państwowych organów w krajach NRD z 23 lipca 1952 r. poddała gminy i ich samorządy także formalnie kontroli administracji państwowej. Zostały w niej określone zadania (nowo utworzonych) okręgów, powiatów i gmin. Gminy stały się najniższym i ostatnim stopniem jednolitej władzy państwowej. Od 1952 r. nie było z punktu widzenia funkcjonowania i prawa prób modernizacji wtedy stworzonego systemu⁵.

W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych próbowano wyodrębnić zadania i kompetencje samorządu gminnego z nadrzędnej władzy administracyjnej. Zgodnie z ustawami z 1973 i 1985 r. o miejscowych przedstawicielstwach narodu i jego organach⁶ zadania postawione przed gminami dotyczyły przede wszystkim: kierowania i planowania, gospodarki budżetowej i finansowej, ustalania cen i kontroli, budownictwa, budownictwa miejskiego i gospodarki mieszkaniowej, handlu i zaopatrzenia, usług i remontów, miejskiej komunikacji i uzbrojenia technicznego miast, oświaty, problemów młodzieży, kultury, kultury fizycznej, sportu, wypoczynku, higieny i opieki socjalnej, bezpieczeństwa i porządku oraz obrony cywilnej. W rzeczywistości były to zadania państwowej administracji, która kończyła się na poziomie gmin. Ponieważ władza administracyjna w administracji państwowej NRD była tam największa, gdzie był zatrudniony pełnoetatowy aparat partyjny SED (a więc do poziomu powiatów) wiele z tych zadań gmin zostało przez rady powiatów i ich organy przesunięte do ich kompetencji, bez oglądania się na ustawę. Nie wynikało to z prawa, lecz z praktyki. Personel administracyjny w gminach działał na zasadach odgórnych dyrektyw.

41 artykuł konstytucji z 1968 r. oraz znowelizowanej konstytucji NRD z 1974 r. umożliwiał tworzenie związków gmin. Utworzono ponad 900 o przeciętnej liczbie mieszkańców 5000-7000 (ponad 2/3 ludności NRD). Zasady funkcjonowania związków gmin zostały uregulowane w paragrafach 70 i 71 Ustawy o terenowych (miejscowych) organach władzy państwowej⁷ z 1973 r. oraz w paragrafie 61 ustęp 2 zmienionej te samej ustawy z 1985 r. Od 1973 r. związki gmin mogły być tworzone przez przedstawicielstwa ludowe gmin (a więc samorządy) odpowiednio do państwowej polityki planowania przestrzennego i gospodarczego. Decyzja o utworzeniu związku gmin wymagała zgody samorządu powiatowego (*Kreistag*) i zatwierdzenia przez radę powiatową (egzekutywę) powiatu. Związki pracowały na podstawie statutu uchwalanego przez samorządy gmin je tworzących. Z reguły powoływano radę jako organ związku gmin. W jej skład wchodził na zasadzie parytetu burmistrzowie, jak i – w zależności od wielkości gminy – po jednym lub więcej radnych. Decyzje wymagały zatwierdzenia przez każdą radę gminy. Związek gmin był kierowany przez przewodniczącego – z reguły był to burmistrz największej gminy. Tego typu związki, które w zasadzie były związkami przedstawicielstw gmin były niemal całkowicie uzależnione od władz powiatów.

⁴ S. Mampel, *Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik*. Frankfurt/M. 1982, też Ch. Hauschild, *Die örtliche Verwaltung im Staats- und Verwaltungssystem der DDR*. Berlin 1991, s. 61.

⁵ W. Bernet, *Gemeinden und Gemeinderecht im Regimewandel. Von der DDR zu den neuen Bundesländern*. „Aus Politik und Zeitgeschichte”. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament” Bd. 36/1993, ss. 30-31.

⁶ Gesetz über örtliche Volksvertretungen (GöV) und ihrer Organe (z lat 1973 i 1985). Por. GöV, Berlin (Ost) 1975, GöV, Berlin (Ost) 1989.

⁷ Gesetz über örtliche Organe der Staatsmacht – GöO.

Na mocy *Gesetz über örtliche Volksvertretungen (GöV)* z 1973 i 1985 r. powstały liczne związki dotyczące np. spraw sportu i rekreacji, gospodarki odpadami. W związkach tych mogły uczestniczyć gminy, powiaty, przedsiębiorstwa, spółdzielnie. Przedsiębiorstwa i zakłady tworzone przez takie związki pozostawały w gestii prawnej gminy⁸.

2. Gminy i administracje gmin w ostatniej fazie istnienia NRD

Rzeczywistość funkcjonowania samorządów w NRD, w końcowej fazie istnienia reżimu totalitarnego była podobna jak w Polsce przed 1989 r. Administracja samorządowa była w gruncie rzeczy częścią administracji rządowej ze wszystkimi tego konsekwencjami. W NRD panował polityczny rytuał. Ujawnił się on dopiero w wyborach samorządowych z 7 maja 1989 r. Sądownie już zostało udowodnione, że wybory te zostały sfalszowane. Także ten fakt stał się jednym z argumentów za powołaniem jesienią 1989 r. centralnego i lokalnych „okrągłych stołów w NRD”. Ich utworzenie sprawiło, że przedstawiciele Kościoła i członkowie grup opozycyjnych mogli wpływać na działania i decyzje samorządów⁹. Jednakże skład personalny administracji samorządowej nie zmienił się. Dopiero w wyniku wyborów samorządowych 1990 r. sytuacja się zmieniła i rzadko na stanowiska kierownicze wybierano tych, którzy poprzednio działali w samorządach.

Samorządowcy w gminach w NRD niewiele mieli do powiedzenia, ale prawdą jest także, że praca w samorządach gminnych nie była atrakcyjna dla aparatu partyjnego, do pewnego zatem stopnia gminy w odczuciu wielu obywateli pozostały „ostoją starego”. Może zatem z powodu małego znaczenia samorząd gminny po jesieni 1989 r. był instytucją chyba najmniej atakowaną.

Zupełnie inaczej było w wypadku samorządu powiatowego, którego pozycja w NRD była znacznie silniejsza. 191 rad powiatów i 26 rad powiatów miejskich realnie sprawowało władzę w tzw. terenie¹⁰. Zarówno skład osobowy, jak i funkcje tych rad wynikające z przepisów i „zwyczajów” w pełni potwierdzały opinię o dominacji aparatu partyjnego w NRD.

6 maja 1990 r. miały miejsce pierwsze wolne wybory samorządowe w NRD. Dawni opozycjoniści, w zdecydowanej większości opanowali nowo wybrane samorzady, jednakże również wielu urzędników samorządowych pozostało na swoich stanowiskach. Prowadziło to do napięć między starymi a nowymi działaczami samorządowymi¹¹, przede wszystkim na szczeblu powiatów, gdzie kadra urzędnicza była liczna.

Problemy funkcjonowania nowo wybranych samorządów były podobne jak w Polsce. Co prawda w sensie ustawowym uzyskały one znacznie większe możliwości działania, ale jednocześnie poważnie wzrosły oczekiwania obywateli, a nowo wybrani samorządowcy nie mieli doświadczenia w pracy administracyjnej. Braki te nadrabiane były częściowo zaangażowaniem¹², które z reguły nie wystarczało, tym bardziej że nastąpiły zasadnicze zmiany w podstawach prawnych i sposobie funkcjonowania samorządów.

⁸ K. Schubert, G. Gerlach, *Örtliche Staatsorgane und nichtunterstellte Betriebe*. Berlin (Ost) 1973.

⁹ U. Thaysen, *Der Runde Tisch oder wo blieb das Volk?* Opladen 1990.

¹⁰ H. Horn, *Das System der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Räte in der DDR*. Göttingen 1973.

¹¹ R. Frank, *Innovation in Politik und Verwaltung. Über den Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern. Eine Zwischenbilanz*. „Die demokratische Gemeinde” nr 12/1990, s. 17 i n.

¹² Na temat nowej warstwy kierowniczej w samorządach por. H. Berking, S. Neckel, *Außenseiter als Politiker. Rekrutierung und Identitäten neuer lokaler Eliten in einer ostdeutschen Gemeinde*. „Soziale Welt – Zeitschrift für sozialwissenschaftliche Forschung und Praxis” nr 3/1991, ss. 199–283.

Nowe podstawy prawne zostały stworzone po zwycięstwie sił demokratycznych w NRD w czasie od marca do maja 1990 r.¹³ Już 17 maja 1990 r. została wprowadzona przez rząd Lothara de Maiziera i uchwalona przez demokratyczną Izbę Ludową ustawa o samorządzie gmin i powiatów w NRD (*Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR*). Po zjednoczeniu ustawa ta uzyskała rangę ustawy krajowej we wszystkich nowo utworzonych krajach. Drugą ważną ustawą była ustawa o majątku gminnym z 6 lipca 1990 r.

Gminom i powiatom przywrócono status ciał samorządowych, jaki miały do 1952 r. Gminom zapewniono silniejszą pozycję w stosunku do powiatów. Jednocześnie na wzór zachodniemiecki na nowo określono stosunki między samorządem a administracją. Do pewnego stopnia było to reakcją na dotychczasową przewagę w NRD władzy wykonawczej. Stąd między innymi próbowano zapobiegać koncentracji władzy w rękach burmistrza i jego administracji. Wprowadzono między innymi system magistracki dla miast liczących powyżej 100 000 mieszkańców, a także nowe możliwości kontroli obywateli nad organami samorządowymi (wnioski obywatelskie, plebiscyty i referenda). Praktyczne i prawne położenie samorządów uległo całkowitej zmianie. Skończyła się praktyka załatwiania wielu spraw „na telefon”. Jednocześnie wprowadzono państwową kontrolę nad działalnością samorządów i sądownictwo administracyjne. Obie te instytucje, które dobrze spełniają swoje zadania w starych krajach federacji, w nowych krajach nie okazały się w pełni skuteczne.

Sądownictwo administracyjne musiało być tworzone od nowa; widoczny był niedostatek świadomości prawnej obywateli oraz wynikająca z przeszłości niechęć do korzystania z drogi prawnej. Zgodnie z badaniami demoskopijnymi w 1993 r. 43,5% obywateli w pięciu nowych krajach federacji miało zastrzeżenia do działalności administracji samorządowej (co prawda niemal taki sam procent uważał, że od czasu zjednoczenia wzrosło zaufanie do pracy urzędów¹⁴), ale jednocześnie przypadki odwoływania się do sądu administracyjnego, w porównaniu ze starymi krajami, były rzadkie.

Wraz z wejściem w życie Unii Walutowej, Gospodarczej i Socjalnej z 1 lipca 1990 r. gminy w NRD zostały uzależnione od dotacji finansowych płynących z RFN, mimo że formalnie rząd RFN nie miał żadnych uprawnień do kierowania gminami w NRD. Funkcje wobec gmin, które właściwie zgodnie z nową sytuacją w NRD powinny spełniać kraje, przejęli landracy. Ta sytuacja trwała aż do zjednoczenia Niemiec w październiku 1990 r.

Problemy nowego funkcjonowania gmin wiązały się ze zmianą sposobu zarządzania. Budowa samorządu terytorialnego najpierw w ostatnich miesiącach istnienia NRD, a następnie w pięciu nowych krajach federacji polegała również na personalnym odnowieniu dotychczasowego aparatu administracyjnego¹⁵.

Samorząd terytorialny w byłej NRD musiał wykonywać zadania bieżące, ale i sam przechodził procesy transformacji. Przed gminami w nowych krajach stanęły zadania wynikające z konieczności remontowania i modernizacji infrastruktury, jakości mieszkań, zaopatrzenia w wodę i ochrony środowiska, budowy urządzeń związanych z ochroną środowiska naturalnego, a także popierania rozwoju gospodarczego. Innym zadaniem stało się łagodzenie skutków wzrastającego bezrobocia. Podstawową sprawą stało się zapewnienie dodatkowych dochodów gmin, nie tylko w ramach ich

¹³ F.-L. Kneymeyer (Hrsg.), *Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR. Grundsätze und Dokumentation zur Entstehung der Kommunalverfassung*. Baden-Baden 1990.

¹⁴ R. Pitschas, „Transformation“ oder „Integration“? *Wirkungsgrenzen kommunaler Rechts- und Verwaltungshilfe in den neuen Bundesländern*. „Landes- und Kommunalverwaltung“ nr 12/1992, s. 389.

¹⁵ O. Scheytt, *Reorganisation der kommunalen Selbstverwaltung*. W: Ch. Rühl (Hrsg.), *Institutionelle Reorganisation in den neuen Ländern – Selbstverwaltung zwischen Markt und Zentralstaat*. Marburg 1992, ss. 34.

własnej działalności, ale i realizowania przez nie wytycznych państwowych¹⁶. Poważnym problemem był chaos w stosunkach własnościowych¹⁷.

Gminy w nowych krajach przejęły wiele zadań, które do tej pory realizowały tzw. organizacje masowe jak np. *FDJ* (miejsca spotkań młodzieży, kluby młodzieżowe) oraz instytucje socjalne (żłobki, przedszkola). Przejęły także szkoły bez uzyskania odpowiednich środków. Poważnym problemem stało się finansowanie instytucji kulturalnych, np. gęstej sieci teatrów. Tylko część z nich może funkcjonować jako teatry krajowe (państwowe). Gminy w byłej NRD obciążone zostały problemami budownictwa i gospodarki mieszkaniowej. Znaczna część zasobów mieszkaniowych należy do spółdzielni (ok. 16%) lub jest własnością komunalną (36%); jest to całkowicie odmienna sytuacja niż w starych krajach. W posiadaniu gmin znalazło się 2,7% mieszkań, które były obciążone 52 miliardowym długiem. Próby wyjścia z tej sytuacji poprzez np. prywatyzację mieszkań prowadzą do sytuacji konfliktowych dotyczących stopnia i zakresu prywatyzacji mieszkań. Jednocześnie samorządy mają relatywnie niewielkie dochody. Skazane są niemal w połowie na dotacje państwowe, a w ten sposób faktycznie następuje ograniczanie ich możliwości decyzyjnych i uzależnienie od administracji państwowej. Powoduje to ograniczanie wydatków personalnych i próby wycofywania się z wielu zadań.

Po zjednoczeniu pomoc fundacji i partnerskich gmin zachodniemieckich okazała się niewystarczająca. Pomoc w formie „pożyczania” urzędników była niezbędna, ale rodziła nowe problemy. Jednolite rozwiązania, które obowiązywały na początku w pięciu nowych krajach poczęły się różnicować z racji kopiowania wzorów funkcjonowania samorządów w starych krajach. Dodatkowo do pewnego stopnia nowe kraje stały się swoistym poligonem doświadczalnym dla prób realizowania teoretycznych rozwiązań, mających usprawnić skuteczność administrowania. „Importowani” urzędnicy z Niemiec zachodnich często po prostu nie rozumieli specyfiki i problemów w nowych krajach, dodatkowo w powszechnym odczuciu „odbierając” miejsca pracy „miejscowym”.

3. Samorząd terytorialny a reforma struktur organizacyjnych w pięciu nowych krajach federacji

Struktura administracji w byłej NRD została szybko zreorganizowana na wzór zachodniemiecki.

Jeszcze przed zjednoczeniem ponownie został wprowadzony podział na pięć krajów. Zniesiono okręgi, a ich rady rozwiązano i zastąpiono przez „pełnomocników rządu”. Utrzymany jednak został podział na gminy i powiaty. Jednak i w tym zakresie w 1992 r. wprowadzono zdecydowane zmiany. Przede wszystkim chodziło o polepszenie pracy miejscowej administracji w małych gminach, o dalsze tworzenie związków gmin jako „urzędów” lub o umacnianie wspólnot administracyjnych. Za główny cel uznano usprawnienie administrowania przy jednoczesnej redukcji personelu administracyjnego. Przystępując do reformy tzw. powiatowej starano się w maksymalnym stopniu o przestrzeganie następujących zasad:

– nowe powiaty tworzyć tak, aby nie dzielić ukształtowanych historycznie i odpowiadających wymogom przyszłości obszarów gospodarczych np. obszarów przemysłowych włącznie z zapleczem, naturalnych struktur przyrodniczych (np. obszarów przyrody chronionej, wypoczynkowych) i nie oddzielać obszarów zasiedlenia od centrum ich zaopatrzenia. Nie powinny być dzielone również historycznie powstałe obszary struktur miejskich z zapleczem;

¹⁶ P. J. Lapp, *Die Kreisgebietsreform in den neuen Bundesländer*. „Deutschland Archiv” Bd. 9/1993, ss. 1069-1070.

¹⁷ H. Schneider, *Der Aufbau der Kommunalverwaltung und der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern*. „Aus Politik...” Bd. 36/1993, ss. 21, popr. 17; H. J. Beyer u.a., *Ostdeutsche Kommunen im Ringen um den Wirtschaftsaufschwung – Erfahrungsbericht anhand der Stadt Eberswalde-Finow*. Institut der deutschen Wirtschaft. Köln-Berlin 1992, s. 21.

– przy nowym tworzeniu powiatów powinien decydować rozwój historyczny lub historycznie ukształtowane struktury zasiedlenia (o ile nie są sprzeczne ze strukturami gospodarczymi);

– obszar powiatu powinien być tożsamy dla działalności lokalnej i państwowych urzędów oraz sądów, wyodrębniony tak, aby obywatel używając publicznych środków transportu nie tracił na podróż w celu załatwienia swoich spraw więcej niż 4-6 godzin;

– każdy powiat powinien posiadać centrum, w którym znajduje się jego administracja i inne urzędy publiczne. Winno być to centrum inwestycyjne, oświatowe i handlowe, z infrastrukturą (szkoły, pływalnie, urzędy sportowe, szpitale), wspierane przez rządy odpowiednich krajów;

– przeciętny powiat ziemski powinien mieć powierzchnię co najmniej 500 km², maksymalnie 1500 km², przy uwzględnieniu gęstości zaludnienia liczba mieszkańców powinna wynosić optymalnie 100 000¹⁸.

Decyzje te zostały podjęte *de facto* w Bonn, uchwały parlamentów krajowych z 1993 r. jedynie je usankcjonowały. W byłej NRD powiaty były małe, a najmniejsze z nich liczyły 30-50 tys. mieszkańców. Z jednej strony chodziło o rozbięcie dotychczasowego układu, z drugiej o zachowanie przez powiaty odpowiedniego dystansu w stosunku do wchodzących w ich skład gmin, tak aby nie angażowały się one, jako instancja nadzorująca, w zadania gmin. W reformie tzw. powiatowej na pierwszym miejscu postawione zostały cele funkcjonalne; nie obyło się przy tym bez dyskusji na temat siedzib powiatów, dla części miast zlokalizowanie siedziby powiatu na ich terenie oznaczało „być” lub „nie być”¹⁹. Miasta, które utraciły status powiatów traciły prestiżowo i finansowo. Stąd między innymi argumentowano, że zmniejszenie liczby powiatów spowoduje, że siedziby władz staną się bardziej odległe od miejsc zamieszkania, a więc bardziej odległe od obywatela. Nie można również zapominać, że granice powiatów są z reguły identyczne z granicami okręgów wyborczych. Miało to znaczenie dla zachowań wyborczych. Miejscowości, które utraciły status powiatów, nie były zainteresowane w wysuwaniu kandydatów przekonanych do reformy administracyjnej (podziału terytorialnego). Partie, mogące liczyć na głosy w miastach, które utrzymały status powiatów opowiadały się za reformą powiatową. Celem reformy powiatowej było upodobnienie sytuacji administracyjnej w pięciu nowych krajach do istniejącej w starych krajach federacji. Po reformie, która miała miejsce w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych najmniejsze powiaty ziemskie mają w „starej” RFN nie mniej niż 75 tys. mieszkańców, a największe od 100 do 200 tys. (przeciętnie 168 tys. osób na obszarze 1000 km²²⁰). W starych krajach federacji istnieje 237 powiatów. Największym powierzchniowo jest powiat ziemski Emsland (2880 km²)²¹. Przeciętnie w nowych krajach powiat ma 58 tys. mieszkańców, ale niektóre poniżej 20 tys.

Reforma powiatowa w pięciu nowych krajach została w formie ustawowej zrealizowana bardzo szybko. Sprzyjała temu sytuacja polityczna i gospodarcza, w której z racji niedostatku własnych środków i kraje i samorządy niższego szczebla uzależnione są od dotacji centralnych. Ostatecznie została postanowiona 15 lipca 1993 r. wraz z decyzją *Landtagu* Turynii. Stała się jednak ustawowo wiążąca po nowych wyborach komunalnych. Do tego czasu parlamenty krajowe miały czas na określenie, jakie zmiany w pięciu nowych krajach nastąpią na najniższym i powiatowym szczeblu samorządu terytorialnego. W połowie 1993 r. sytuacja w poszczególnych krajach wyglądała następująco.

W Brandenburgii w grudniu 1992 r. została wydana ustawa o nowym podziale powiatów i miast wydzielonych. Ustawa przewidywała zmniejszenie liczby powiatów z 38 do 14, a liczby miast wydzielonych z sześciu do czterech. Poczdam, Brandenburg, Cottbus i Frankfurt/O.

¹⁸ P. J. Lapp, *op. cit.*

¹⁹ H. Hanisch, *Wo soll der Kreissitz hin? Der Landkreis 1992*, s. 506 i n.; H. Knudsen, *Auswirkungen des Verlustes des Kreissitzes*, „Die kommunale Gebietsreform” nr 3/1979, s. 3.

²⁰ W. Clausen, *Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern*. „Landes- und Kommunalverwaltung” nr 4/1992, s. 112.

²¹ *Jw.*, s. 112.

utrzymały status miast wydzielonych, utraciły ten status Schwedt i Eisenhüttenstadt. Rady powiatowe Gubin i Spremberg zaprotestowały przeciw połączeniu ich z sąsiednim powiatami Forst i Cottbus-wieś i opowiedziały się za połączeniem z północnym sąsiadem Eisenhüttenstadt. W żadnym wypadku nie doszło do porozumienia w kwestii siedziby powiatu. Zostało to rozstrzygnięte odgórnie. 31 marca 1993 r. na mocy 14 ustaw (po jednej dla każdej siedziby powiatu) zostały określone siedziby władz powiatowych. Decyzje te mogły ulec zmianie o ile po wyborach samorządowych rady większością 2/3 głosów opowiedziałyby się za zmianą siedziby powiatu. Decyzje *Landtagu* Brandenburgii zostały określone jako ostateczne. Zgodnie z sugestiami doradców z partnerskiego kraju Nadrenii-Westfalii zdecydowano się na utworzenie wielu powiatów graniczących z krajem Berlin, z którym kraj Brandenburgia chciałyby się połączyć w końcu lat dziewięćdziesiątych. Stąd nowo ustanowione powiaty rozchodzą się promieniście od Berlina wzdłuż tras komunikacyjnych²². Reforma weszła w życie w grudniu 1993 r. w związku z wyborami komunalnymi w Brandenburgii.

W Saksonii odpowiednia ustawa została uchwalona 25 maja 1993 r. Doszło przy tym do kontrowersji także wewnątrz rządzącej frakcji *CDU*. Ustawę uchwalono 84 głosami przy 44 przeciwnych i dwu wstrzymujących się (frakcja *CDU* miała 92 miejsca w *Landtagu*). Od sierpnia 1994 r. w tym kraju przewidywano istnienie 48 zamiast 23 powiatów i 7 miast wydzielonych nie będących siedzibami powiatów. Miasta miały otrzymać różnorodne „odszkodowania”. Na ten cel przeznaczono ryczałtową pomoc inwestycyjną (dotację) w wysokości 300 000 *DM* oraz dodatkowo 12 *DM* na każdego mieszkańca. Nowe powiaty w Saksonii planowano zwiększyć przeciętnie do około 135 000 mieszkańców (stare powiaty miały średnio 69 000), a średni obszar powiatu powiększyć niemal dwukrotnie z 369 km² do 770 km². Zgodnie z ustawą nowe powiaty nie powinny liczyć na zwiększenie liczby urzędników.

W Saksonii-Anhalt intensywne prace nad reformą powiatową rozpoczęły się od czerwca 1992 r. 3 czerwca 1993 r. *Landtag* uchwalił utworzenie 21 nowych powiatów (z istniejących 34). Decyzja ta była krytykowana, ponieważ 10 z nowych powiatów liczyło znacznie poniżej 100 000 mieszkańców.

Meklemburgia-Przedpomorze – decyzją z 22 czerwca 1993 r. postanowiono utworzyć 12 dużych powiatów (początkowo zamierzano utworzyć 10), które zastąpiłyby 31 dotychczas istniejące (stare powiaty liczyły po ok. 40 tys. mieszkańców). Miastami wydzielonymi uznano: Greifswald, Neubrandenburg, Rostock, Schwerin, Stralsund i Wismar.

Turyngia – liczba powiatów zgodnie z decyzją z 15 lipca 1993 r. została zmniejszona z 35 do 16, liczba miast wydzielonych wzrosła z pięciu (Erfurt, Jena, Weimar, Gera, Suhl) do 6 (Nordhausen). Do 1998 r. miastem wydzielonym stanie się Eisenach, który tym samym utraci swoje funkcje siedziby administracji powiatowej na rzecz nowego powiatu Wartburg. W Turyngii doszło przy okazji debaty nad reformą powiatową do najpoważniejszych kontrowersji. Istniały dążenia, aby np. przyłączyć powiat Sonnenberg (który nie chciał połączenia z powiatem Hildburghausen) do Bawarii. Dopiero pod naciskiem demonstracji rząd krajowy w Erfurcie zdecydował się na zachowanie powiatu Sonnenberg (w 1999 r. podejmie się ponownie próbę połączenia tych dwóch powiatów). Chęć zmiany przynależności do kraju zgłaszali również politycy samorządowi z powiatu Schmalkalden, który został połączony z Meiningen. Argumentowano, że do II wojny światowej powiat ten należał do okręgu Kassel. Rada powiatowa Schmalkalden zwróciła się z oficjalną prośbą do premiera Hesji o przyłączenie do tego kraju federacji (tak jak to było do 1944 r.)²³. Zdecydowanie sprzeciwił się temu rząd Turyngii²⁴. W rezultacie zrezygnowano z planowanych 16 na rzecz 17 powiatów ziemskich. Dochodziło także do ostrych sporów o siedziby powiatów, np. między Rudolstadt i Saalfeld (siedzibą władz nowego powiatu Schwarza został Saalfeld).

²² „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 8 II 1993, s. 4.

²³ „Neue Zeit” z 15 VII 1993, s. 19.

²⁴ Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, Drucksache 1/2233, 11 V 1993, s. 1.

4. Reforma gmin – struktura a funkcjonalność

Za reformą gmin (systemu reorganizacji zarządzania) przemawiał pragmatyzm: gminne samorządy winny być tworcami terytorialnymi, które działają na własną odpowiedzialność, mają własną administrację i finanse. Równocześnie jednak istnieją problemy wynikające z tradycji i przyzwyczajeń ludności. Z punktu widzenia racjonalności dopiero gmina licząca ok. 5 tys. mieszkańców powinna posiadać własny personel administracyjny. Uzyskanie takiej optymalnej wielkości oznaczać by musiało likwidację większości dotąd istniejących gmin w 5 nowych krajach federacji. Ustawodawca niemiecki zdecydował się na kompromis. Zamiast likwidowania gmin stworzył możliwość, a nawet konieczność zawierania przez małe gminy (poniżej 5 tys. mieszkańców) porozumień z sąsiednimi gminami w celu lepszego administrowania i możliwie racjonalnego wykorzystania będących do dyspozycji środków.

W Meklemburgii-Przedpomorzu i w Brandenburgii powrócono do starych pruskich rozwiązań, zgodnie z którymi w gminie rządzi samorząd, a burmistrzowie reprezentują gminy przed urzędami.

W Brandenburgii utworzono 160 urzędów gminnych. Każda gmina, niezależnie od swej wielkości deleguje przedstawicieli do komisji urzędu. Gminy do 500 mieszkańców reprezentuje tylko burmistrz. Na każdych dalszych 500 obywateli gminie przysługuje delegat do komisji urzędu. Powołuje się komisje urzędu z kierującym dyrektorem wykonawczym wybieranym na 8 lat. Oddelegowani przez gminy przedstawiciele zasiadają w komisjach i pełnią swe funkcje honorowo.

W Meklemburgii-Przedpomorzu model pruski został zmodyfikowany. Przedstawiciele oddelegowani do urzędu są jednocześnie urzędnikami administracji.

Doradcami w Brandenburgii i Meklemburgii-Przedpomorzu byli eksperci ze Szlezwi-ku-Holsztyna, gdzie funkcjonuje podobny model zarządzania gminami.

Saksonia-Anhalt – w kraju tym istnieje 1350 gmin, z których 540 liczy mniej niż 500 mieszkańców. Przede wszystkim te gminy są zmuszone do tworzenia „wspólnot administrowania”, co reguluje rozporządzenie z lipca 1993 r. (Organizacja gmin w kraju Saksonia-Anhalt – *Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt*), które weszło w życie 1 lipca 1994 r. Podobna sytuacja istnieje w Turynii i Saksonii. Od 1994 r. także w tych krajach będą istniały związki gmin jako nowe ciała prawa publicznego o ludności co najmniej 5000.

Nowelizacje podejmowane w poszczególnych krajach nie oznaczają gruntownej zmiany ustawy o ustroju gmin z 1990 r. Prawo bowiem o ustroju gmin umożliwia różne zasady funkcjonowania struktury administracyjnej. Regulacje szczegółowe należą do kompetencji ustawodawcy lokalnego. Np. miasta powyżej 100 tys. mieszkańców mogą tworzyć gremium, w skład którego wchodzić wszyscy radni, którzy wraz z burmistrzem rozstrzygają o wszelkich sprawach. W małych gminach burmistrz jest szefem administracji samorządowej, ale właśnie w nowych krajach burmistrz jest bardzo mocno uzależniony od rady, co wynika z procedury wyboru.

Kraje zdecydowały się na różne koncepcje uporządkowania spraw gmin na podstawie ustawy o ustroju gmin z 1990 r. Pewne zapisy tej ustawy zostały zmienione, a inne skorygowane. Nowe regulacje przewidują:

W Saksonii i Saksonii-Anhalt – wydłużenie kadencji samorządu gminnego do 5 lat (poprzednio 4 lata) – gminy muszą tworzyć obowiązkowo komisję główną, a większe – komisje finansów.

Zmiany w sprawie wyboru władz wykonawczych oznaczają z reguły ich znaczne umocnienie. Wprowadza się wybory bezpośrednie według wzorca południowoniemieckiego, w Saksonii i Saksonii-Anhalt na 7 lat.

W Brandenburgii SPD/FDP i Sojusz 90 domagają się wyboru burmistrzów na 8 lat (poprzednio we wszystkich nowych krajach kadencja trwała 4 lata). Został zachowany rozdział między stanowiskiem przewodniczącego rady gminnej a urzędem burmistrza. Zasadę tę zmieniono w Saksonii.

Funkcjonowanie miast, których samorządy mogą same nadawać sobie statuty i regulaminy prowadzi do różnicowania roli np. burmistrzów. W jednych wypadkach mają oni bardzo duży zakres władzy i są praktycznie nieusuwalni, w innych poddawani są silnej kontroli przez samorządy. W Saksonii-Anhalt wprowadzono zasadę, że w trakcie urzędowania burmistrz może być usunięty decyzją 2/3 członków rady (po zarządzeniu referendum w sprawie usunięcia burmistrza). W Saksonii burmistrz jest praktycznie nieusuwalny. Poważnemu ograniczeniu zostały poddane formy demokracji bezpośredniej. Dotąd obywatele mogli wnioskować, aby samorząd zajął się określonymi sprawami, które należą do jego kompetencji. Obecnie wnioski obywateli są obowiązujące o ile uzyskają poparcie co najmniej 10% uprawnionych do głosowania. Samorząd większością głosów może zdecydować, że sprawy dotyczące wszystkich obywateli będą rozstrzygnięte w plebiscycie. Wymagana jest do pozytywnego rozstrzygnięcia większość oddanych głosów nie mniej niż 25% uprawnionych. W ważnych okolicznościach obywatele mogą wnioskować o przeprowadzenie plebiscytu. Wniosek musi uzyskać poparcie co najmniej 10% mieszkańców gminy. W Saksonii zgodnie z ustawą z 21 kwietnia 1993 r. wniosek wysuwany jest w imieniu wszystkich obywateli, którzy ukończyli 16 rok życia, *quorum* nie może być mniejsze niż 10%. Decyzja o plebiscycie gminnym zapada większością 2/3 głosów członków samorządu gminnego.

Zmiany mają na celu umocnienie pozycji władzy wykonawczej. Nie napotykają na większy opór działacze samorządowych. Wynika to z kilku czynników. Nowe kraje i ich państwowe administracje w gruncie rzeczy (niezależnie od zaprzeczeń)²⁵ są nowymi tworam, które znajdują się przeważnie w rękach polityków i personelu zarządzającego ze starych krajów (wielu burmistrzów i kierowników biur prawnych), którzy chcieliby umocnić swoje pozycje. Większość urzędników pochodzi natomiast z nowych krajów, z byłej administracji państwowej NRD. W tym wypadku umacnianie przewagi władzy wykonawczej nie napotyka na większy opór, zgodne jest bowiem z tradycjami enerdownskimi. Jeżeli na tle reformy powiatowej dochodzi do konfliktów w łonie administracji, co widoczne np. przy wprowadzaniu reformy powiatowej²⁶, to dotyczą one nie sporu o zasady, lecz raczej związane są z mniejszym zrozumieniem specyfiki lokalnej przez urzędników „importowanych” z zachodnich Niemiec. Fachowcy od administracji z tzw. starych krajów starają się reorganizować system administrowania w kategoriach funkcjonalnych. Dla nich centralne znaczenie mają takie sprawy, jak: wielkość gminy (powiatu), liczba mieszkańców, urządzenia infrastruktury, centralne położenie siedziby administracji. Mniejsze znaczenie mają natomiast tradycje historyczne, poczucie związków historycznych, specyfika kulturowa danego obszar itp.

Przez wielu mieszkańców nowych krajów, mimo racjonalnych przesłanek, reforma powiatowa i gminna odbierane są jako narzucane odgórnie. Mimo podjętych już obecnie decyzji nawet z klauzulą ostateczności można się spodziewać, że zamierzona reforma powiatowa o charakterze funkcjonalnym i specyficzne rozwiązania w funkcjonowaniu samorządu gminnego będą nadal dyskutowane. Zmiany zostały bowiem podjęte przez parlamenty krajowe, których skład w niewielkim tylko stopniu odpowiada nastrojom w pięciu nowych krajach, można się zatem spodziewać korekt. Jedno jest pewne – wraz z wejściem w życie reformy powiatowej, wraz z wprowadzeniem nowych zasad funkcjonowania samorządu, sytuacja w poszczególnych krajach byłej NRD z punktu widzenia mechanizmów administrowania i ustroju samorządów będzie się zasadniczo różnić. Także pod tym względem nowe kraje federacji upodobnią się do starych krajów Republiki Federalnej.

Bernard Perlak

²⁵ W. Bernet, H.-J. Kulke, *Zur Verwaltungsgeschichte und -gegenwart im Land Thüringen*. W: G. Püttner, W. Bernet (Hrsg.), *Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Ländern*. Köln u.a. 1992, s. 75 i n.

²⁶ *Die Verwaltungs- und Gebietsreformen in den Gemeinden und in den Landkreisen der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen*. W: Kommission zur Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern, Graue Reihe, Nr 108, Halle 1993.