

MONIKA NOWAKOWSKA
Heidelberg

Historia federalizmu fiskalnego w Niemczech od kongresu wiedeńskiego w 1815 r. do zjednoczenia Niemiec w 1990 r.

Kwestia podziału środków publicznych zajmuje poczesne miejsce w każdym państwie, jednak szczególną rolę odgrywa ona w ustrojach federalnych, w których zazwyczaj najsilniej ścierają się interesy finansowe władzy centralnej i związkowej. W państwach federalnych problematykę gromadzenia, podziału, dysponowania i administrowania środkami publicznymi można zebrać pod zbiorczym pojęciem federalizmu fiskalnego¹. Te stosunki finansowe są szczególnie interesujące nie tylko dlatego, że, umożliwiając finansowanie zadań publicznych, są w istocie filarem państwa, lecz również z tego względu, iż stanowią niejako papierek lakmusowy zmieniających się uwarunkowań społecznych, gospodarczych i politycznych, a nadto doskonale odzwierciedlają przyjętą w danym kraju koncepcję federalizmu oraz relacje między organami federalnymi. Szczególnie interesująca jawi się analiza historyczna stosunków finansowych, zwłaszcza jeśli przedmiotem badań jest państwo o tak długiej tradycji federalnej jak Niemcy. Niniejszy artykuł skupia się zatem na rozwoju federalizmu fiskalnego w Niemczech oraz jego przyczynach, począwszy od kongresu wiedeńskiego w 1815 r. aż do zjednoczenia Niemiec w 1990 r.

Dojście Napoleona do władzy i rozwiązanie Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego na początku XIX w. doprowadziły do swoistej defederalizacji oraz powstania ogromnej próżni politycznej, na której arenie

¹ G. Anderson, H. Scheller: *Fiskalföderalismus. Eine international vergleichende Einführung*. Opladen—Berlin—Toronto 2012, s. 19—20.

rozgrywały się rozliczne konflikty o władzę i wpływy między ponad czterdziestoma silnie rozczłonkowanymi i osłabionymi krajami niemieckimi². Historia niemieckiego federalizmu fiskalnego bierze swój początek w powstaniu Związku Niemieckiego, czyli nierozwiązywalnej konfederacji 39 suwerennych państw niemieckich i wolnych miast, utworzonej po upadku Napoleona i marionetkowego Związku Reńskiego na kongresie wiedeńskim w 1815 r. Związek Niemiecki był organizacją wyraźnie akcentującą swój luźny konfederacyjny charakter³, a poszczególne państwa związkowe chętnie podkreślały swoją odrębną tożsamość. Jego oficjalnym zadaniem nie była jednak ani współpraca gospodarcza, ani unifikacja prawa, lecz „utrzymanie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa Niemiec oraz niezależności i nienaruszalności poszczególnych niemieckich krajów”⁴, a w istocie także restauracja i zatrzymanie tendencji demokratycznych i republikańskich⁵.

Stosunki finansowe w ramach Związku Niemieckiego przystawały do jego konfederacyjnej organizacji oraz stosunkowo słabej pozycji wynikającej z braku własnej podmiotowości, opierając się na tzw. związanym systemie matrykularnym (*gebundenes Matrikularsystem*). Zgodnie z tym anachronicznym już modelem podziału środków publicznych kwestia dysponowania dochodami, przede wszystkim podatkowymi, pozostawała w wyłącznej gestii krajów związkowych, a potrzeby Związku finansowane były tzw. wpłatami matrykularnymi państw członkowskich, których wysokość notabene one same ustalały. System opierał się tym samym na współcześnie rzadko stosowanych wertykalnych transferach „z dołu do góry”. Związek nie mógł pobierać własnych podatków i miał bardzo ograniczone możliwości wpływu na wysokość przysługujących mu transferów. Będąc skazanym na „alimentację” przez swoich członków, nie dysponował wystarczającą niezależnością w wykonywaniu swoich zadań⁶.

Założenia systemu matrykularnego jako metody podziału środków publicznych najlepiej sprawdzają się w przypadku klasycznych konfederacji lub konfederacji w fazie przekształceń do systemu federacyjnego⁷. W czasach Związku Niemieckiego, który stanowił jeden z pierwszych etapów formowania się

² D. Langewiesche: *Historische Reflexionen zum Föderalismus in Deutschland. Wandel und Kontinuität seit dem 19. Jahrhundert*. In: *Handbuch Föderalismus*. Hrsg. I. Härtel. Bd. 1. Heidelberg 2012, s. 133.

³ T. Nipperdey: *Deutsche Geschichte 1800—1866*. München 1987, s. 355.

⁴ Art. 2 Niemieckich Aktów Związkowych (*Deutsche Bundesakte*): „Der Zweck desselben ist Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten“.

⁵ S. Weichlein: *Föderalismus und Bundesstaat zwischen dem Alten Reich und der Bundesrepublik Deutschland*. In: *Handbuch Föderalismus...*, s. 106.

⁶ S. Koriath: *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*. Tübingen 1997, s. 287.

⁷ P. Laband: *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*. Bd. 4. Tübingen 1914, s. 376 i nast.; L. v. Stein: *Lehrbuch der Finanzwissenschaft: als Grundlage für Vorlesungen und zum Selbststudium*. Bd. 1. Düsseldorf 1998, s. 56.

niemieckiego federalizmu, ten jedynie rudymmentarnie ukształtowany system podziału środków publicznych stosunkowo dobrze korespondował ze skromnymi potrzebami finansowymi Związku⁸. System matrykularny był pierwszym ważnym krokiem w kierunku stworzenia federalizmu fiskalnego, z upływem czasu nie dawał się on jednak pogodzić z coraz głośniejszą artykułowaną potrzebą zacieśnienia stosunków między państwami członkowskimi oraz postulatami federalizacji.

Ponieważ próby intensyfikacji stosunków gospodarczych i finansowych w ramach istniejącego Związku Niemieckiego nie powiodły się, silnie konkurujące z Austrią Prusy podjęły własną próbę integracji gospodarczej, której owocem było powstanie w 1834 r. Niemieckiego Związku Celnego (*Deutscher Zollverein*)⁹. Niemiecki Związek Celny był zrzeszeniem suwerennych państw opartym na umowie prawa międzynarodowego, którego celem była unifikacja prawa celnego i stworzenie wspólnego rynku wewnętrznego. Niemiecki Związek Celny mimo braku własnej podmiotowości i kompetencji ustawodawczych określany jest w niemieckiej literaturze mianem przedplonu¹⁰ czy też zapowiedzi¹¹ zjednoczenia; był też niewątpliwie istotnym krokiem w rozwoju niemieckiego federalizmu fiskalnego. Związek zajmował się w szczególności podziałem pobranych przez kraje członkowskie ceł oraz wspólnych podatków akcyzowych, choć w przeciwieństwie do współczesnej nam Unii Celnej Unii Europejskiej nie posiadał ani własnego budżetu, ani własnych dochodów. Przełomową jak na tamte czasy ideą było natomiast wyłączenie z zakresu kompetencji krajów związkowych swobodnego dysponowania ich własnym dochodem z tytułu ceł i akcyzy. Wspólne wpływy były rozdzielane przez Biuro Centralne Związku na podstawie liczby mieszkańców poszczególnych państw związkowych. Poprzez wprowadzenie kryterium liczby mieszkańców, które miało być w zamyśle odzwierciedleniem potrzeby finansowej, stworzono pierwszy system podziału dochodów między krajami związkowymi o redystrybucyjnym charakterze¹².

Doświadczenia Związku Niemieckiego i Niemieckiego Związku Celnego doprowadziły w połowie XIX w. do wysunięcia postulatu o konieczności zagwarantowania władzy centralnej kompetencji do poboru własnych podatków

⁸ E. Klein: *Geschichte der öffentlichen Finanzen in Deutschland (1500—1870)*. Wiesbaden 1974, s. 90.

⁹ H. Pagenkopf: *Der Finanzausgleich im Bundesstaat. Theorie und Praxis*. Stuttgart 1981, s. 80.

¹⁰ W. Markull: *Kommentar zum Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. (Finanzausgleichsgesetz, früher Landessteuergesetz)*. Berlin 1923, s. 3.

¹¹ F. Hartung: *Deutsche Verfassungsgeschichte*. Stuttgart 1950, s. 274.

¹² S. Koriath: *Der Finanzausgleich...*, s. 364.

i jej uniezależnieniu finansowym od krajów związkowych¹³. Przygotowana przez powstały na fali Wiosny Ludów Parlament Frankfurcki tzw. *Paulskirchenverfassung*, czyli Konstytucja Frankfurcka Rzeszy, odcinała się od transferów matrykularnych jako głównego źródła finansowania planowanej federacji niemieckiej i stawiała na tzw. system rozgraniczenia podatkowego (*Trennsystem*)¹⁴. Polegał on na przyznaniu wpływów z poszczególnych typów podatków w całości bądź władzy centralnej, bądź krajom związkowym. Konstytucja nie została wprowadzona nigdy uchwalona¹⁵, ale idea systemu rozłącznego znalazła uznanie w kolejnych latach.

Po wojnie prusko-austriackiej oraz rozwiązaniu Związku Niemieckiego w kwietniu 1867 r. powstało nowe, składające się z 22 krajów północnoniemieckich państwo federalne — Związek Północnoniemiecki (*Norddeutscherbund*)¹⁶. Zgodnie z uchwaloną w lipcu 1867 r. konstytucją Związku utworzony został jednolity obszar celny i handlowy. W tym samym roku Związek Północnoniemiecki na podstawie celnej umowy zjednoczeniowej (*Zollvereinigungsvertrag*) przejął schedę Związku Celnego wraz z jego dochodami¹⁷. Nowo powstałe państwo federalne stanęło przed dużym wyzwaniem uregulowania stosunków finansowych między swoimi członkami w taki sposób, aby z jednej strony zagwarantować każdemu z nich środki konieczne do wykonywania swoich zadań, z drugiej zaś, by uniknąć zbytniego obciążenia finansowego któregokolwiek z federalnych jednostek organizacyjnych¹⁸. Inaczej niż Związek Celny, który nie dysponował żadnymi dochodami własnymi, federalizm fiskalny Związku Północnoniemieckiego opierał się na wspomnianym już systemie rozgraniczenia podatkowego. Władzy centralnej przysługiwały tym samym wpływy z ceł, wspólnych podatków akcyzowych oraz z podatku pocztowego i telegraficznego. Kraje związkowe dysponowały natomiast środkami ze wszystkich pozostałych podatków, w szczególności zaś z bardzo dochodowych podatków bezpośrednich. Ponieważ najważniejsze podatki pozostawały nadal w rękach landów, dochody własne nie były w stanie pokryć wszystkich potrzeb finansowych Związku. Brakująca część finansowana była z kasy krajów związkowych poprzez system rokrocznie ustalanych wpłat matrykularnych (*Matrikularbeitäge*).

¹³ Ibidem, s. 291.

¹⁴ A. Borodo: *Polskie prawo finansowe: zarys ogólny*. Toruń 2010, s. 22.

¹⁵ S. Korioto: *Der Finanzausgleich...*, s. 291.

¹⁶ W literaturze niemieckiej prezentowany jest również mniejszościowy pogląd, jakoby Związek Północnoniemiecki miał jedynie status umowy międzynarodowej; zdecydowana większość doktryny niemieckiej uznaje jednak Związek Północnoniemiecki za państwo federalne; por. H. Pagenkopf: *Der Finanzausgleich...*, s. 83; H. v. Sybel: *Die Begründung des Deutschen Reichs durch Wilhelm I.* Leipzig 1899, s. 164.

¹⁷ K. Vogel, C. Waldhoff: *Grundlagen des Finanzverfassungsrechts*. Heidelberg 1999, s. 99.

¹⁸ H. Pagenkopf: *Der Finanzausgleich...*, s. 84.

Federacyjna organizacja Związku Północnoniemieckiego wymusiła niejako uznanie podmiotowości finansowej władzy centralnej. Jej kompetencje w tym zakresie pozostawały jednak stosunkowo ubogie, a poprzez niewystarczające własne źródła podatkowe, zależność od krajów związkowych pozostawała znacząca. Nie była to sytuacja przypadkowa, gdyż słaba pozycja finansowa władzy centralnej była w interesie członków federacji, którzy nie chcieli rezygnować z własnej, silnej autonomii, wyrażającej się również w ich sile finansowej¹⁹.

Związek Północnoniemiecki był od początku wyłącznie formą przejściową, która miała położyć fundament dla zjednoczonych Niemiec. W 1870 r. do Związku przyłączyły się południowoniemieckie kraje, tj. Badenia, Hesja, Bawaria i Wirtembergia; wielkie dzieło zjednoczenia Niemiec zostało zrealizowane 1 stycznia 1871 r. wraz z oficjalnym powstaniem II Rzeszy Niemieckiej (*Deutsches Kaiserreich, deutsches Reich*) oraz uchwaleniem 16 kwietnia 1871 r. inspirowanej konstytucją Związku Północnoniemieckiego Konstytucji Rzeszy (*Reichsverfassung*, dalej: RV) w 1871 r.

Konstytucja miała wyraźne inklinacje konfederacyjne²⁰. Wynikało to z faktu, że Rzesza Niemiecka była państwem zróżnicowanym politycznie, religijnie i kulturowo, a wewnętrzne animozje i zaszłości nie ułatwiały zjednoczenia. W początkowej fazie federalizmu tak heterogenicznej grupie trudno było zaakceptować utratę bardzo dużej części swojej własnej niezależności na rzecz wspólnego państwa oraz konieczność podporządkowania się władzy centralnej. Zgodnie z Konstytucją Rzeszy landy zachowały większość swoich kompetencji i zadań, a Rzeszy pozostały jedynie te enumeratywnie wyliczone w art. 4 RV, do których realizacji w sposób naturalny konieczna była centralna koordynacja tj. sprawy zagraniczne, siły zbrojne i marynarka wojenna czy strzeżenie jedności gospodarczej całego państwa. Heterogeniczność gospodarcza, kulturowa i społeczna II Rzeszy, a nadto bardzo silnie uwydatniona zasada federalizmu skutkowałą podziałem zadań między władzą centralną a krajami związkowymi zgodnie z zasadą „tak dużo jak to konieczne ale tak niewiele jak to tylko możliwe”²¹.

Konstytucja Rzeszy w sposób oszczędny, niemal ukryty i mało systematyczny regulowała kwestie stosunków finansowych między podmiotami federalnymi²². Zatytułowany jako „finanse Rzeszy” rozdział XII RV zawierał art. 70 dotyczący podziału dochodów publicznych. Przepis ten wraz z art. 38 RV stanowił, iż do dochodów własnych Rzeszy należą cła, wspólne podatki akcyzowe, tj. solny, tytoniowy, piwny, od alkoholi wysokoprocentowych i cukrowy²³

¹⁹ Ibidem, s. 85.

²⁰ S. Koriath: *Der Finanzausgleich...*, s. 311.

²¹ H. Pagenkopf: *Der Finanzausgleich...*, s. 88.

²² S. Koriath: *Der Finanzausgleich...*, s. 312.

²³ Odstępstwa od tej zasady i prawo do własnego ustawodawstwa dla niektórych podatków zagwarantowały sobie na mocy tzw. wersalskich umów listopadowych (*Versailler Novemberverträge*) Bawaria, Wirtembergia oraz Badenia.

oraz nadwyżki z działalności państwowych przedsiębiorstw. Zgodnie z art. 4 nr 2 RV Rzesza dysponowała wyłącznym ustawodawstwem w zakresie powyższych podatków, co stanowiło jednak znane już rozwiązanie z czasów Związku Niemieckiego oraz Związku Celnego. Nowością była bardzo ogólnie sformułowana i dająca dużą swobodę działania kompetencja ustawodawcza względem „podatków, które miały służyć celom Rzeszy”. Regulacja dawała możliwość objęcia swoim ustawodawstwem najbardziej dochodowych rodzajów podatków, zwłaszcza bezpośrednich, które do tej pory znajdowały się w gestii landów. Ze względu jednak na opór krajów związkowych, które uważały swoje prawo poboru podatków bezpośrednich za bezwarunkowe, Rzesza nigdy nie rozszerzyła swoich uprawnień finansowych. Administracja podatków, również tych należących do Rzeszy, leżała natomiast wyłącznie w gestii krajów związkowych.

W obowiązującym w Rzeszy Niemieckiej rozłącznym systemie dzielenia dochodów publicznych (*Trennsystem*) znajdował się jednakże pewien istotny wyłom — a mianowicie występujący już wcześniej system wpłat matrykularnych krajów związkowych na rzecz władzy centralnej. Wysokość wpłat była ustalana rokrocznie w budżecie Rzeszy i nie miała górnej granicy. Pewną istotną modyfikację wpłat matrykularnych wprowadzono jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji Rzeszy na podstawie postulowanej przez narodowo-liberalne skrzydło Reichstagu z Johannesem von Miquelem na czele, tzw. *Clausula Miquel*. Poprawka ograniczała wpłaty matrykularne i pozwalała je pobierać wyłącznie w przypadku braku innych podatków Rzeszy²⁴. Miała ona być zachętą do zwiększenia własnych dochodów podatkowych władzy centralnej i wskazywała tendencje rozwoju młodego fiskalizmu federalnego państwa niemieckiego w kierunku wzmocnienia pozycji finansowej Rzeszy.

W pierwszym dziesięcioleciu istnienia Rzeszy Niemieckiej sprzyjająca koniunktura, francuskie reparacje wojenne oraz niezbyt obszerny katalog zadań władzy centralnej pozwalały na utrzymanie dobrej kondycji finansowej całego państwa²⁵, co z kolei nie tworzyło presji reformowania systemu finansów publicznych. Problemy zaczęły się w 1877 r., kiedy wraz z ustaniem wpływów z reparacji francuskich Rzesza, nie korzystając ze swoich kompetencji do wprowadzenia nowych podatków czy zwiększenia wysokości wpłat matrykularnych, zaciągnęła duże kredyty²⁶. Odpowiedzią na coraz gorszą sytuację finansową były reformy celne i podatkowe, a nadto przejście do polityki protekcjonizmu gospodarczego w 1879 r. Skutkiem tych reform było znaczące zwiększenie dochodów własnych Rzeszy, co potencjalnie mogło przyczynić się do całkowitego uniezależnienia się władzy centralnej od krajów związkowych i rezygnacji

²⁴ Art. 70 zd. 2 RV.

²⁵ W. Gerloff: *Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reichs nebst ihren Beziehungen zu Landes- und Gemeindefinanzen von der Gründung des Norddeutschen Bundes bis zur Gegenwart*. Jena 1915, s. 55 i nast.

²⁶ S. Koriath: *Der Finanzausgleich...*, s. 316.

z wpłat matrykularnych. Parlament Rzeszy, w szczególności zaś partie centrum skutecznie zwalczyły jednak wszelkie dośrodkowe tendencje federalne, tworząc w 1879 r. na mocy tzw. *Lex Franckenstein* pewną osobliwą instytucję, dla której nazwy inspiracją nie była — o dziwo — twórczość Mary Shelley, lecz nazwisko jednego z parlamentarzystów. Zgodnie z reformą wszelkie dochody z ceł oraz podatku tytoniowego, a później także z podatku stemplowego i od alkoholi wysokoprocentowych, przekraczające rocznie 130 mln marek miały być przekazane krajom związkowym w ramach transferów finansowych wyliczanych na podstawie kryterium liczby mieszkańców. *Lex Franckenstein* wprowadził zatem przedziwny i wewnętrznie sprzeczny system, dwustronnych, wzajemnie neutralizujących się transferów: z jednej strony wpłat matrykularnych landów dla Rzeszy, a z drugiej wpłat Rzeszy dla landów. Znamienny był również fakt, że profitentami zmiany okazały się kraje związkowe, otrzymujące więcej, niż same wpłacały. Mocno krytykowana w doktrynie ustawa *Franckensteina*²⁷, która pozostawała niemal zupełnie ślepa na potrzeby finansowe Rzeszy, doprowadziła również, zgodnie ze swoim zamysłem, do zatrzymania emancypacji finansowej władzy centralnej. Tym samym w zamyśle przejściowy system matrykularny stał się trwałym elementem federalnych stosunków finansowych.

Lex Franckenstein nie rozwiązał problemów finansowych zjednoczonego państwa niemieckiego. Stosunkowo niewielkie długi Rzeszy w 1870 r., bo wynoszące 40 mln marek, urosły w 1887 r. do 486 mln marek, a w 1903 r. do zawrotnej sumy 3,1 mld marek²⁸, co przy zwiększających się wydatkach, które w latach 1876—1880 wyniosły średnio 480 mln marek, a w latach 1911—1913 już pięć razy więcej bo 2,2 mld marek²⁹, oznaczało prostą drogę do katastrofy finansowej. Próba ratowania finansów państwowych była tzw. mała reforma finansowa von Stengla z 1904 r., która znosiła klauzulę Miquela, a ustawę *Franckensteina* ograniczała do podatków pocztowego i od alkoholi wysokoprocentowych. Zgodnie ze znowelizowanym art. 70 RV wpłaty matrykularne, o ile przekraczały kwotę transferów Rzeszy na rzecz krajów związkowych, musiały być zwrócone landom w wysokości, w której budżet Rzeszy notował nadwyżkę finansową. Z kolei tzw. duża reforma von Stengla z 1906 r. była istotną próbą ukierunkowania stosunków finansowych w Rzeszy na potrzeby finansowe poszczególnych jednostek federalnych³⁰. W szczególności reforma wprowadziła

²⁷ H. Preuß: *Reichs- und Landesfinanzen*. Berlin 1894, s. 6 i nast.; J. Kittel: *Die Franckensteinsche Klausel und die deutsche Finanzreform*. Würzburg 1895, s. 13; A. Hensel: *Der Finanzausgleich im Bundesstaat*. Berlin 1922, s. 134.

²⁸ W. Gerloff: *Die Finanz- und Zollpolitik...*, s. 521.

²⁹ F. Terhalle: *Geschichte der öffentlichen Finanzwirtschaft vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Schlusse des zweiten Weltkriegs*. In: *Handbuch der Finanzwissenschaft*. Hrsg. W. Gerloff. Bd. 1. Tübingen 1952, s. 278 i nast.

³⁰ S. Koriath: *Der Finanzausgleich...*, s. 321.

nowe podatki Rzeszy, tj. podatek od tantiem (*Tantiemsteuer* jako rodzaj podatku dochodowego) oraz podatek spadkowy Rzeszy (*Reichserbschaftsteuer*). Oba podatki były *de facto* pierwszymi podatkami bezpośrednimi Rzeszy. Reforma starała się jednak ten fakt skrzętnie ukryć, nie chcąc wprowadzać niepożądanych konfliktów z landami, które nadal uważały swoje prawo do poboru podatków bezpośrednich za wyłączne. Podatek spadkowy Rzeszy był również pierwszym podatkiem wspólnym (*Gemeinschaftsteuer*) w historii niemieckiego federalizmu fiskalnego, co oznaczało, że dochody z tego tytułu były rozdzielane między Rzeszę, a jej kraje związkowe (początkowo otrzymywały one 1/3, a następnie 1/5 całości wpływów). Reforma wprowadziła nadto maksymalną wysokość wpłat matrikularnych wynoszącą 40 fenigów na mieszkańca.

W obliczu nadchodzącej wojny i kosztownych zbrojeń finansowanych z budżetu Rzeszy, dwa nowe podatki były zaledwie kroplą w morzu potrzeb. W 1913 r. wprowadzono wprawdzie kolejne daniny bezpośrednie Rzeszy: jednorazową składkę obronną (*Wehrbeitrag*) oraz podatek od posiadania (*Besitzsteuer*), które nie były jednak w stanie zaspokoić fiskalnych potrzeb państwa; deficyt finansowano kosztownymi pożyczkami, które, jak się później okazało, stanowiły niemal wyłączne źródło finansowania działań wojennych podczas pierwszej wojny światowej (90%)³¹.

Na kształt stosunków finansowych II Rzeszy wpływ miały głównie czynniki historyczne i polityczne, nie zaś ekonomiczne czy gospodarcze³². Podejście to doprowadziło w ostateczności do stworzenia niesymetrycznego i niewydolnego systemu federalnych relacji fiskalnych, w którym zależność finansowa władzy centralnej utrudniała realizację konstytucyjnych i ustawowych zadań państwa oraz hamowała pojawiające się w sposób naturalny w każdej federacji tendencje centralistyczne.

Zupełnie nowym otwarciem w historii niemieckiego federalizmu fiskalnego było utworzenie po rewolucji listopadowej 1919 r. Republiki Weimarskiej (*Weimarer Republik, Deutsches Reich*). Przegrana pierwsza wojna światowa i niekorzystny traktat wersalski w połączeniu z reparacjami wojennymi i ogromnymi wydatkami socjalnymi prowadziły do obciążenia finansowego o wcześniej nieznanym rozmiarach i powodowały konieczność kompletnej reorganizacji stosunków finansowych³³. Wystarczy wspomnieć, iż wydatki Rzeszy w 1913 r. wynosiły 3,2 mld marek, w 1919 r. już natomiast 64 mld marek. Również reparacje wojenne stanowiły poważne obciążenie kasy państwa: budżet na

³¹ R. Becker: *Der Reich-Länder-Finanzausgleich im Bismarckreich und in der Weimarer Republik*. Kiel 1980, s. 191.

³² P.Ch. Witt: *Finanzen und Politik im Bundesstaat — Deutschland 1871—1933*. In: *Föderalismus in Deutschland: Traditionen und gegenwärtige Probleme*. Hrsg. J. Huhn, P.Ch. Witt. Baden-Baden 2012, s. 76.

³³ K. Vogel, C. Waldhoff: *Vorbemerkungen zu Art. 104a—115*. In: *Bonner Kommentar*. Hrsg. W. Kahl, C. Waldhoff, C. Walter. Heidelberg 1997, s. 138.

lata 1924/1925 opiewał na 8 mld marek, z czego 3,25 mld wyniosły wyłącznie reparacje wojenne, przy czym wyłącznym dłużnikiem tej kwoty była Rzesza, z pominięciem krajów związkowych³⁴. Dramatyczna sytuacja gospodarcza Republiki Weimarskiej pogorszyła się również po wielkich kryzysach finansowych z 1923/1924 oraz z 1929—1932. Model federalizmu fiskalnego stworzony w II Rzeszy Niemieckiej miał w czasach Republiki Weimarskiej wielu krytyków, w tym późniejszego ministra finansów — Matthiasa Erzbergera³⁵, a pogłębiający się kryzys finansowy generował duży nacisk polityczny na reformę stosunków finansowych między Rzeszą i Landami. Republika Weimarska wyciągnęła wnioski z doświadczeń swojej poprzedniczki i podążyła dotychczas jeszcze nieprzetartą drogą — drogą federalizmu fiskalnego o scentralizowanym, unitarnym charakterze.

Uchwalona 11 sierpnia 1919 r. Konstytucja Weimarska (*Weimarer Reichsverfassung*, dalej: WRV) odcinała się w sposób zdecydowany od Konstytucji Rzeszy z 1871 r. nie tylko poprzez odstąpienie od ustroju monarchicznego na rzecz republiki, lecz także poprzez mocno zaakcentowane wpływy dośrodkowe i rezygnację z silnie federalnego charakteru państwa³⁶. Kwestiom finansowym nie został poświęcony oddzielny rozdział Konstytucji, a ich regulacja była skądinąd bardzo ogólna; nie wymieniała konkretnych typów podatków i nie wprowadzała dominującej zasady podziału dochodów publicznych między Rzeszą a landami. Mimo że ustawa zasadnicza nie przesądzała wprost o zdecydowanej dominacji władzy centralnej, to jednak dawała jej tak szerokie kompetencje, że rola landów w Republice Weimarskiej została sprowadzona do pozycji silnych jednostek samorządowych³⁷.

Zgodnie z art. 6 ust. 6 i 7 WRV władza centralna dysponowała wyłączną kompetencją ustawodawczą w sprawach związanych z cłami oraz instytucjami poczty i telegrafii, a wpływy z tych źródeł trafiały w całości do kasy centralnej. Art. 8 WRV zd. 1 wprowadzał natomiast tzw. ustawodawstwo konkurencyjne³⁸ między Rzeszą a landami dla pozostałych podatków i opłat, które w całości lub w części pokrywać miały potrzeby Rzeszy. Tym samym władza centralna mogła swobodnie wprowadzać nowe podatki, zyskując nowe źródła finansowania. Pewnym istotnym ograniczeniem jej swobody był jednak obowiązek uwzględnienia sytuacji landów i ich „zdolności do przetrwania” (*Lebensfähigkeit*).

³⁴ Por. F. Terhalle: *Geschichte der öffentlichen Finanzwirtschaft...*, s. 295; S. Korioth: *Der Finanzausgleich...*, s. 380; H.-E. Hornschu: *Die Entwicklung des Finanzausgleichs im Deutschen Reichs und in Preußen 1919 bis 1944*. Kiel 1950, s. 13.

³⁵ M. Erzberger: *Reden zur Neuordnung des deutschen Finanzwesens*. Berlin 1919, s. 111.

³⁶ Por. H. Pagenkopf: *Der Finanzausgleich...*, s. 109.

³⁷ S. Korioth: *Der Finanzausgleich...*, s. 381.

³⁸ Ustawodawstwo konkurencyjne oznacza, iż objęte nim obszary życia mogą być generalnie regulowane przepisami wydawanymi na szczeblu landów, chyba że w tym samym zakresie ze swojego uprawnienia ustawodawczego skorzysta Federacja.

Zgodnie z art. 11 WRV Rzesza mogła również uchylać przepisy o dopuszczalności i formach poboru podatków przysługujących landom, o ile było to konieczne na przykład w celu uniknięcia podwójnego opodatkowania bądź ze względu na „ważne interesy społeczne”. Nowy system finansowy przestał wiązać tym samym kompetencje ustawodawcze w zakresie określonych podatków z kompetencją do dysponowania wpływami z tego tytułu.

Konstytucja Weimarska doczekała się swojej konkretyzacji w tzw. wielkiej reformie Matthiasa Erzbergera. Reforma składała się z 16 ustaw i w sposób kompleksowy i dość uporządkowany regulowała zarówno federalne stosunki finansowe, jak i cały system podatkowy. Ustawy wprowadzały dwuetapowy system podziału środków publicznych między Rzeszę a landy, zwany od 1923 r. systemem wyrównania finansowego (*Finanzausgleich*)³⁹. Pierwszy etap był etapem wyrównania wertykalnego, tj. między Rzeszą a landami, drugi zaś to etap wyrównania horyzontalnego — między landami.

W pierwszej kolejności poszczególne podatki dzielone były na podstawie systemu rozłącznego (*Trennsystem*). Przewaga władzy centralnej była przy tym szczególnie widoczna, gdyż dysponowała ona praktycznie wszystkimi najważniejszymi podatkami, zarówno pośrednimi, jak i bezpośrednimi, tj. podatkiem dochodowym od osób fizycznych i prawnych, podatkiem obrotowym, spadkowym oraz od nabycia nieruchomości. Landom pozostawiono podatki realne (*Realsteuern*) oraz lokalne podatki akcyzowe. Praktycznie każdy istniejący w Republice Weimarskiej podatek był więc podatkiem Rzeszy bądź podatkiem ujednoczonym przez Rzeszę⁴⁰. Ponieważ powyższy podział nie gwarantował krajom związkowym wystarczających dochodów, ustawą o wyrównaniu finansowym (*Finanzausgleichsgesetz*)⁴¹, ustanowiono dodatkowe redystrybucyjne transfery wertykalne Rzeszy. Transfery te były wyrażoną procentowo częścią dochodu ze wskazanych w ustawie podatków Rzeszy, tj. podatków dochodowych, podatku obrotowego, spadkowego oraz od nabycia nieruchomości. Procentowy udział krajów związkowych w tych wpływach był zmienny i ustalano go praktycznie każdego roku. Powyższe środki dzielono następnie w ramach wyrównania horyzontalnego między poszczególne landy. System opierał się na różnych kryteriach, przy czym dominująca była zasada miejsca poboru podatku (*Prinzip des örtlichen Aufkommens*).

Wraz z centralizacją oraz ujednoczeniem prawa finansowego i podatkowego skupieniu uległa nadto administracja podatkowa, która wcześniej podlegała poszczególnym krajom związkowym. Zamiast niej wprowadzona została jed-

³⁹ A. Hensel: *Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung*. Berlin 1922, s. 33 i nast.

⁴⁰ A. Hensel: *Steuerrecht*. Berlin 1986, s. 3.

⁴¹ Ustawa z dnia 30.03.1920 r. o podatkach krajów związkowych (*Landessteuergesetz*); w 1923 r. nazwa ustawy została zmieniona na Ustawę o wyrównaniu finansowym (*Finanzausgleichsgesetz*).

molita administracja podatkowa z Ministerstwem Finansów Rzeszy na czele. Jeszcze w 1918 r. powołano do życia Trybunał Finansowy Rzeszy (*Reichsfinanzhof*) jako najwyższą instancję sądownictwa finansowego, powołanego do orzekania w sprawach podatków i ceł.

Stosunki finansowe między członkami Republiki Weimarskiej były zupełnie inne od tych w Rzeszy przed pierwszą wojną światową. Nie będzie przesadą stwierdzenie, że były nawet ich zupełnym przeciwieństwem. Mocną stroną Republiki był wprawdzie jednolity, silnie scentralizowany system podatkowy oraz przełamanie tradycji przypisywania podatków pośrednich Rzeszy, a bezpośrednich landom. Relacje między członkami federalnymi były jednak nacechowane silnym podporządkowaniem krajów związkowych i zdecydowaną dominacją Rzeszy. Prowadziło to do wypaczenia idei federalizmu i praktycznego pozbawienia landów podmiotowości finansowej.

Federalizm fiskalny przestał istnieć po dojściu Hitlera do władzy 1933 r. W tym czasie rozpoczęło się bowiem przekształcenie federalnie zorganizowanej Republiki Weimarskiej w państwo unitarne i to w dodatku, co należy podkreślić — bez formalnej zmiany Konstytucji weimarskiej. Ta obowiązywała wprawdzie w niezmiennym kształcie, lecz w praktyce jej brzmienie zostało tak dalece wypaczone przez ustawy specjalne, że ostatecznie stanowiła jedynie fasadę legalności dla działań narodowosocjalistycznego rządu⁴². 30 stycznia 1934 r. uchwalono Ustawę o rekonstrukcji Rzeszy (*Gesetz über den Neuaufbau des Reiches*⁴³), zgodnie z którą dotychczasowe władztwo Landów — również to dotyczące kwestii finansowych i podatkowych, przeniesiono na Rzeszę, rządy krajów związkowych podporządkowane zostały rządowi centralnemu, a parlamenty związkowe zlikwidowane. Przejście do unitarnej organizacji państwa oznaczało podporządkowanie landów w stosunkach finansowych z władzą centralną. Krajom związkowym sukcesywnie odebrano kolejne dochody podatkowe, jednak szczególnie dotkliwe okazało się przeniesienie wpływów z podatków realnych tj. podatku od działalności przemysłowej i handlowej (*Gewerbesteuer*) oraz podatku gruntowego (*Grundsteuer*) na gminy, co doprowadziło do powstania luki w budżetach landów rządu niemal 600 mln marek⁴⁴; w 1943 r. zniesiony został ostatni podatek, którego dochody w całości przypadały krajom związkowym, czyli podatek czynszowy (*Hauszinssteuer*).

Również w przypadku podatków bezpośrednich, co do których Rzesza zobowiązana była przekazywać część wpływów z tego tytułu na rzecz swoich krajów związkowych (*Überweisungssteuern*), doszło do istotnej zmiany. Udział landów został mianowicie znacząco ograniczony — w przypadku podatku od osób fizycznych zmniejszył się on z 75% na 55,5%. Dodatkowo

⁴² K. Vogel, C. Waldhoff: *Vorbemerkungen zu Art. 104a—115...*, s. 150.

⁴³ Dziennik Ustawodawczy Rzeszy (*Reichsgesetzblatt*, RGBl.) I, s. 75.

⁴⁴ H. Pagenkopf: *Der Finanzausgleich...*, s. 133.

wprowadzono zaś drastyczne ograniczenie tego udziału po przekroczeniu kwoty 1,1 mld marek, tj. z 55,5% do 12%, a następnie o 2% w przypadku każdych kolejnych 100 mln marek powyżej tej granicy⁴⁵. Podobne ograniczenia objęły również podatek dochodowy od osób prawnych oraz obrotowy, co było motywowane zwiększonymi dochodami podatkowymi wygenerowanymi przez kredytowane inwestycje państwowe⁴⁶. Od 1939 r. obowiązywała nadto składka wojenna (*Kriegsbeitrag*) landów, w wysokości 15% skądinąd już mocno ograniczonych wpływów z podatków bezpośrednich⁴⁷. Utrata całkowitej podmiotowości finansowej przez landy nastąpiła w 1944 r., kiedy wpływy z podatków bezpośrednich zostały zastąpione transferami finansowymi, wyliczanymi na podstawie wydatków krajów związkowych⁴⁸. Należy jednak zauważyć, że, w przeciwieństwie do gmin, stopniowe pozbawienie landów ich dochodów podatkowych korespondowało z przenoszeniem kolejnych zadań krajów związkowych na władzę centralną, tym samym niewyobrażalne koszty prowadzenia gospodarki wojennej dotknęły nie tyle kraje związkowe, ile przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego⁴⁹. Pozbawienie landów ich państwowości i autonomii oraz reforma finansów sprowadziły istniejące w Republice Weimarskiej wyrównanie finansowej do czynności techniczno-administracyjnej⁵⁰.

Po bezwarunkowej kapitulacji Niemiec u kresu drugiej wojny światowej i utworzeniu stref okupacyjnych kolejnym etapem w historii niemieckiego federalizmu fiskalnego było podpisanie 1 lipca 1948 r. przez gubernatorów wszystkich trzech stref zachodnich tzw. Dokumentów Frankfurckich, umożliwiających uchwalenie demokratycznej konstytucji. Od początku było wiadomo, że nowe państwo zachodnioniemieckie będzie na powrót federacją — takie było też życzenie władz okupacyjnych. Konkretny kształt stosunków federalnych, w tym szczególnie finansowych, był przedmiotem zacieklej debaty politycznej. Pojawiały się koncepcje nawiązujące zarówno do tradycji silnej federalizacji II Rzeszy, jak i centralizacji z okresu Republiki Weimarskiej⁵¹. Szybko okazało się jednak, że debata jest właściwie bezprzedmiotowa, gdyż alianckie władze okupacyjne odrzuciły w Memorandum z 2 marca 1949 r. propozycję Rady Parlamentarnej i Konwentu Konstytucyjnego w Herrenchiemsee stworzenia kompletnego modelu wyrównania finansowego (*Finanzausgleich*), czyli podziału środków państwowych opartego na wspólnych podatkach władzy centralnej i landów w ramach systemu powiązanego (*Verbundsystem*)⁵² oraz

⁴⁵ Dziennik Ustawodawczy Rzeszy (*Reichsgesetzblatt*, RGBl.) I, s. 315.

⁴⁶ H. Pagenkopf: *Der Finanzausgleich...*, s. 136.

⁴⁷ Dziennik Ustawodawczy Rzeszy (*Reichsgesetzblatt*, RGBl.) I, s. 1609.

⁴⁸ K. Vogel, C. Waldhoff: *Vorbemerkungen zu Art. 104a—115...*, s. 153.

⁴⁹ H. Pagenkopf: *Der Finanzausgleich...*, s. 139.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 139.

⁵¹ P. Bucher: *Der Parlamentarische Rat 1948—1949*. Bd. 2. München 2002, s. 2.

⁵² E.R. Huber: *Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit*. Bd. 2. Tübingen 1949, s. 208 i nast.

centralnej administracji podatkowej; alianci zażądali też stanowczo zachowania silnej pozycji krajów związkowych i wprowadzenia — na wzór amerykański — restrykcyjnego systemu rozgraniczenia (*Trennsystem*).

Ostatecznie obowiązująca do dzisiaj Ustawa zasadnicza Niemiec (*Grundgesetz* — dalej: GG) z 23 maja 1949 r. wprowadzała w art. 106, 107 GG wyrównanie finansowe na bazie złagodzonego systemu rozgraniczenia podatkowego. Zgodnie z nim władza federalna dysponowała wpływami z ceł i większości podatków akcyzowych (art. 106 ust. 1 GG, 1949), do kas landów trafiały natomiast w szczególności podatki dochodowe, realne, podatek obrotowy, spadkowy i niektóre podatki akcyzowe. Było to też nawiązanie do tradycji II Rzeszy i jej modelu podziału podatków pośrednich i bezpośrednich (art. 106 ust. 2 GG, 1949). Twórcy Ustawy zasadniczej otworzyli jednak niedostrzeżoną przez aliantów drogę do wprowadzenia podatków wspólnych w postaci art. 106 ust. 3 GG (1949). Bund miał zgodnie z tym przepisem możliwość pobierania za zgodą Bundesratu części należących do landów podatków dochodowych w sytuacji, gdy jego własne wpływy były niższe niż wydatki. Władza federalna, korzystając ze swego uprawnienia, w 1951 r. w praktyce zupełnie wykoślawiła system ścisłego rozgraniczenia podatkowego i częściowo zrealizowała powstrzymaną przez władze okupacyjne koncepcję wyrównania finansowego w RFN⁵³.

Prawdziwym przełomem w kształtowaniu się współczesnego systemu federalnych stosunków finansowych w Niemczech były lata pięćdziesiąte i sześćdziesiąte, a zwłaszcza dwie reformy — z 1955 oraz 1969 r., które kształtując właściwie do dzisiaj niezmienny w swej podstawowej strukturze system wyrównania finansowego, ugruntowały nowy model federalizmu niemieckiego — federalizm kooperacyjny (*kooperativer Föderalismus*) nastawiony na współpracę między Bundem a krajami związkowymi. Reformy pozostawiały wprawdzie ustawodawstwo podatkowe praktycznie wyłącznie w rękach federacji⁵⁴, wprowadziły jednak cztery obligatoryjne etapy wyrównania finansowego, które razem zapewnić miały sprawiedliwy i odpowiadający wydatkom i zadaniom poszczególnych podmiotów federalnych podział środków publicznych. Pierwszym etapem było tzw. podstawowe wertykalne wyrównanie finansowe (*primärer vertikaler Finanzausgleich*), czyli podział państwowych dochodów podatkowych pomiędzy federacją a ogółem krajów związkowych. Nowością było przede wszystkim oficjalne wprowadzenie podatków wspólnych (*Gemeinschaftsteuer*) w art. 106 ust. 3 GG (1969), czyli podatku dochodowego od osób fizycznych, od osób prawnych oraz podatku obrotowego rozdzielanych (z niewielkimi odchyleniami dla podatku obrotowego) po połowie. Te trzy podatki

⁵³ K. Vogel, C. Waldhoff: *Grundlagen...*, s. 139; H. Pagenkopf: *Der Finanzausgleich...*, s. 166.

⁵⁴ W ustawodawstwie brał jednak udział Bundesrat, czyli druga izba parlamentu niemieckiego, w której skład wchodzi przedstawiciele egzekutywy krajów związkowych.

stanowiły aż 75% wszystkich dochodów podatkowych RFN⁵⁵. Pozostałe daniny rozdzielano na podstawie art. 106 ust. 1 GG (1969) w ramach systemu rozłącznego (*Trennsystem*). Do kasy władzy centralnej trafiały dochody z państwowych monopolii finansowych, ceł oraz wskazanych w Konstytucji podatków lub grup podatków powiązanych z zadaniami federacji. Wyłącznymi podatkami landów (*Landessteuern*) były natomiast wymienione w art. 106 ust. 2 GG (1969) podatek od majątku, podatek od spadków, podatek drogowy, podatek piwny oraz podatek od gier losowych i zakładów wzajemnych.

Drugim etapem podziału dochodów podatkowych było podstawowe horyzontalne wyrównanie finansowe (*primärer horizontaler Finanzausgleich*), przesądzające o sposobie podziału pomiędzy krajami związkowymi przyznanych na pierwszym etapie dochodów podatkowych. Daniny własne krajów związkowych, jak również przypadające im udziały w podatkach wspólnych rozdzielano na podstawie miejsca, w którym urząd skarbowy pobrał podatek (*Prinzip des örtlichen Aufkommens*), a podatek obrotowy w oparciu o liczbę mieszkańców.

Trzeciemu i czwartemu etapowi wyrównania finansowego przyświecały idee solidarności i zrównoważonego rozwoju; były one zupełną nowością i miały na celu redystrybucyjne wyrównanie dysproporcji finansowych między poszczególnymi krajami związkowymi, powstałymi na pierwszych dwóch etapach⁵⁶. Wyrównanie horyzontalne wtórne — trzeci etap wyrównania finansowego — przebiegało, jak sama nazwa wskazuje, między landami bez udziału federacji i polegało na uiszczaniu solidarnych wpłat wyrównawczych przez landy o ponadprzeciętnych dochodach podatkowych na rzecz biedniejszych krajów związkowych (art. 107 ust. 2 GG, 1969). Z kolei wyrównanie wertykalne wtórne, czyli czwarty i ostatni etap wyrównania finansowego w RFN charakteryzowało się wyrównawczymi dotacjami federacji (*Bundesergänzungszuweisungen*) na rzecz uboższych krajów związkowych. Dotacje służyły albo finansowaniu dodatkowych wydatków landów zleconych przez federację (art. 106 ust. 4 zd. 2 GG) jak na przykład budowa określonych obiektów, tj. poligony czy jednostki badawcze bądź pokryciu ogólnych potrzeb finansowych landów o słabym potencjale finansowym (art. 107 ust. 2 zd. 3 GG).

Przedstawiony model wyrównania finansowego, ukształtowany niemal 60 lat temu, a obowiązujący do dzisiaj, był pierwszym nowoczesnym systemem federalizmu fiskalnego, który skupiał się nie na historycznych czy tradycyjnych zaszczytach, lecz przede wszystkim na uwzględnieniu potrzeb finansowych podmiotów federalnych i wyrównaniu niezależnych od nich różnic w potencjale ekonomicznym.

⁵⁵ S. Koriath: *Der Finanzausgleich...*, s. 429 i nast.

⁵⁶ R. Wendt: *Der Finanzausgleich im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland*. In: *Handbuch Föderalismus*. Bd. 2. Hrsg. I. Härtel. Heidelberg 2012, s. 402 i nast.

Zjednoczenie Niemiec w 1990 r. oznaczało konieczność integracji na wszystkich szczeblach państwowości i zniwelowania ogromnych różnic w strukturze społeczno-gospodarczej, będącej spuścizną komunistycznej gospodarki planowej NRD. O ogromnych dysproporcjach w rozwoju ekonomicznym między wschodnimi a zachodnimi Niemcami świadczy fakt, iż wskaźnik produktu krajowego brutto w byłych komunistycznych landach nie przekraczał 1/3 produktu krajowego brutto 11 landów zachodnich, a wskaźnik PKB w 1991 r. stanowił jedynie 86% wskaźnika z 1990 r. (czyli wkrótce przed zjednoczeniem)⁵⁷. Najważniejszym jednak problemem, nieodłącznie związanym z kwestią wyrównania finansowego, była próba odpowiedzi na pytanie, kto powinien ponieść ogromny ciężar finansowy zjednoczenia Niemiec.

Podstawowym postulatem konsolidacji było osiągnięcie jednakowych warunków życiowych w całym kraju. Wraz z zawarciem Umowy zjednoczeniowej z 31 sierpnia 1990 r.⁵⁸ pełne zjednoczenie RFN i NRD pod względem prawnym stało się faktem, na zjednoczenie fiskalne i powstanie nowego modelu federalizmu fiskalnego trzeba było jednak jeszcze poczekać, gdyż do 1 stycznia 1995 r. obowiązywać miała czteroletnia faza przejściowa. Umowa zjednoczeniowa rozszerzała obowiązywanie Konstytucji niemieckiej — w tym przepisów konstytucji finansowej — na landy wschodnie, pod warunkiem że w konkretnych przypadkach nie postanowiono inaczej. Duża liczba wyjątków zawartych w Umowie oznaczała w praktyce, że postkomunistyczne kraje związkowe zostały poddane odrębnej regulacji w zakresie finansowania publicznego. Najważniejsza różnica dotyczyła wyłączenia na tych terenach obowiązywania wyrównania finansowego pomiędzy landami i dotacji wyrównawczych (czyli dwóch redystrybucyjnych etapów systemu wyrównania finansowego). Powstałą lukę zastąpiono utworzeniem specjalnego Funduszu „Niemiecka Jedność” (*Fond „Deutsche Einheit”*). Mimo iż początkowo landy zachodnie ogłosiły pełną gotowość partycypacji w kosztach zjednoczenia, ostatecznie okazało się, że to federacja musiała ponieść większość ciężaru finansowego. Landy zagwarantowały sobie bowiem, iż jedynymi kosztami, które poniosą, będą transfery finansowe do Funduszu „Niemiecka Jedność”. W latach 1990—1994 środki finansowe przekazane do Funduszu wyniosły w przeliczeniu 82,2 mld euro, z czego 48,57 mld euro pochodziło z udzielonych pożyczek, 25,37 mld euro z wpłat federacji, a jedynie 8,22 mld euro przekazały zachodnie kraje związkowe⁵⁹. Po zakończeniu fazy przejściowej z dniem 31 grudnia 1994 r. nastąpiła

⁵⁷ C. Bräuer: *Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinten Deutschland*. Wiesbaden 2005, s. 144.

⁵⁸ *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands* z 31.08.1990 r., (BGBl. II, s. 885, 889).

⁵⁹ C. Bräuer: *Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinten Deutschland*. Wiesbaden 2005, s. 144; W. Möschel: *Strukturwandel in den fünf neuen Bundesländern. Eine Zwischenbilanz*. Tübingen 1992, s. 491.

faza konsolidacyjna, czyli etap pełnej integracji nowych landów z obowiązującą Konstytucją. Sam system wyrównawczy i metody jego obliczania, z wielkimi wyjątkami absolutnie koniecznymi z punktu widzenia zjednoczenia, pozostał jednak praktycznie bez zmian; zostanie on jednak gruntownie zreformowany w 2020 r. na mocy reformy wyrównania finansowego⁶⁰.

Wszystkie reformy federalnych stosunków finansowych były w państwie niemieckim dyktowane zmieniającymi się uwarunkowaniami społecznymi, politycznymi czy gospodarczymi, stanowiąc przy tym środek do osiągnięcia celu, a nie cel sam w sobie. Silny federalizm II Rzeszy szedł w parze z dużą zależnością finansową władzy centralnej od jej krajów związkowych, co odpowiadało jednak heterogenicznemu charakterowi tego młodego i wciąż słabo zintegrowanego państwa. Z kolei katastrofalnie wręcz zadłużona po pierwszej wojnie światowej Republika Weimarska stawiała na ułatwiającej sprawne zarządzanie państwem centralizację — w szczególności finansów publicznych — sprowadzając rolę krajów związkowych do silnych jednostek samorządowych. Ustrój federalny i autonomia krajów związkowych były natomiast nie do pogodzenia z ideologią III Rzeszy i dyktaturą hitlerowską, czego logiczną konsekwencją było przejście do unitarnej organizacji państwa i pozbawienie krajów związkowych wszelkiej autonomii finansowej. Przyjęty w Niemczech po drugiej wojnie światowej, a obowiązujący do dzisiaj, model kooperatywnego federalizmu fiskalnego jest odzwierciedleniem zwiększającej się roli państwa, zwłaszcza w zakresie jego zadań socjalnych oraz dążenia do niwelowania dysproporcji regionalnych, a przez to zapewnienia wszystkim obywatelom jednolitych szans rozwoju. Historia stosunków fiskalnych w Niemczech doskonale obrazuje tym samym proces „dojrzewania” niemieckiej federacji i dostosowywania się ustroju państwowego do nowych potrzeb i zadań oraz zmieniającej się wizji państwa i jego roli.

⁶⁰ Ustawa z dnia 14 sierpnia 2017 r. *Das Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften* (BGBl. I, s. 3122).

Monika Nowakowska

Die Geschichte des fiskalischen Föderalismus vom Wiener Kongress (1815) bis zur Wiedervereinigung Deutschlands im Jahre 1990

Schlüsselwörter: deutsche öffentliche Finanzen, deutscher Föderalismus, fiskalischer Föderalismus, finanzieller Ausgleich in Deutschland

Zusammenfassung: In föderalistischen Staatsordnungen lassen sich die: Anhäufen, Verteilen, Verwenden und Verwalten von öffentlichen Finanzen betreffenden Fragen unter einem Sammelbegriff — fiskalischer Föderalismus zusammenfassen. Diese Finanzbeziehungen sind nicht nur deswegen interessant, dass sie die Finanzierung von öffentlichen Aufgaben möglich machen und im Grunde genommen die Grundlage des Staates darstellen, sondern auch deswegen, dass sie ein gewisses Lackmuspapier für die sich verändernden sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bedingungen sind, und übrigens sehr gut die in einem Land geltende föderalistische Idee widerspiegeln. Auf den Erwägungen basierend untersucht die Verfasserin die Entwicklung von föderalistischen Finanzbeziehungen in Deutschland und deren Ursachen, und schildert den Reifungsprozess der deutschen Föderation und die Anpassung des staatlichen Finanzsystems an neue Bedürfnisse und Aufgaben des Staates. Der Ausgangspunkt für ihre Untersuchung ist die im Wiener Kongress im Jahre 1815 gegründete Konföderation deutscher Staaten, d.i. Deutscher Bund. Im vorliegenden Beitrag werden wichtigste Stadien der Gestaltung von föderalistischen Finanzbeziehungen dargestellt, angefangen von starkem Föderalismus des Zweiten Reiches und großer Abhängigkeit der Zentralmacht, über Zentralisierung der Finanzen in Weimarer Republik und völliger Auflösung der Föderation zur Zeit des Dritten Reiches bis zu dem nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten Modell des kooperativen fiskalischen Föderalismus und Wiedervereinigung Deutschlands im Jahre 1990.

Monika Nowakowska

History of Fiscal Federalism in Germany from the Congress of Vienna in 1815 to the Reunification of Germany in 1990

Keywords: German public finances, German federalism, fiscal federalism, fiscal equalization in Germany

Summary: In federal systems, the accumulation, division, distribution, and administration of public finances can be covered by a collective notion of fiscal federalism. These financial relations are particularly interesting not only because by enabling funding of public tasks they are in fact a pillar of the state, but also because they are a kind of litmus test for changing social, economic, and political conditions. What is more, they perfectly reflect the model of federalism adopted in a country. Based on this, the author conducts an analysis of the development of financial relations in Germany and of its causes. She shows the „maturing” process of the German federation and adjusting its federal financial system to the new needs and goals of the state. A starting point for reflections is the establishment of a confederation of German states — German Confederacy at the Congress of Vienna in 1815. This article examines the most formative stages of federal fiscal relations starting from the strong federalism of the Second Reich and large dependence of central authority through the financial centralization of the Weimar Republic and complete liquidation of the federation during the Third Reich and continuing to the model of cooperative fiscal federalism introduced after World War II until the reunification of Germany in 1990.