

# PRÁVNÍ A POLITICKÉ PROBLÉMY KOALIČNÍCH VLÁD

INGO VON MÜNCH

## I. POJEM KOALICE

Na začátku stojí slovo: v „Etymologickém slovníku němčiny“<sup>1)</sup> je zařazeno slovo koalice za „knutschen – něžně na sebe tisknout, prudce líbat (19. stol.), starší: tisknout, tlačit, mačkat“ a „Knüttel – Knüppel – staroněmecky hůl se zesíleným koncem, obušek“ a před „Kobald – niklu podobný a většinou společně s ním se vyskytující kov, hornosaská forma „Kobold“ zprvu hanlivé hornické označení nerostu považovaného za bezcenný, který při hutním zpracování nevydal očekávaný produkt (např. stříbro)“ a „Koben – bednění, menší stáj, středoněmecky stáj, praščí chlív, klec, dutina“.

Nepochybně: Slovo si nemůže vybírat své sousedy ve slovníku. Třebaže sousedská blízkost může být etymologicky náhodná – kdyby měla mít existence slov vlastní vůli – pak může být také nechtěná. Tak je pak v lingvistické hře náhodou, že slovo koalice je vloženo mezi slova, jejichž obsah je v politické praxi koalic často realitou. Sice ne „něžně na sebe tisknout, líbat“, ale „tisknout, tlačit, mačkat“, to se stává i v lepších koalicích. Obuškem se v koalici nebije, ale hrozí se, třeba obuškem nových voleb, když by to mohlo koaličního partnera bolet. Že mnohá koalice nevydala „očekávaný produkt (např. stříbro)“ a v tomto smyslu tedy byla „Kobold“, to je jistá historická zkušenost. Co se konečně týče blízkosti chlěva, pak může být klima v mnohé koalici nečisté, v každém případě může být koalice jedním nebo druhým partnerem nebo oběma pocitována jako klec.

Koalice znamená – abychom naposledy zůstali u etymologie – sdružení, svazek; původ slova spočívá v latinském *coalescere* tj. srůstat, slévat, sjednocovat se. V moderním latinském vědeckém jazyce znamená *coalitio* spojení určitých látek v chemii a ve farmacii. V moderní všednosti koalic to také příležitostně nebo častěji znamená, jak se ukazuje v souvislosti s chemií a farmacií, že „Chemie mezi koaličními partnery nesouhlasí“ a že ne vždy jsou koalice všehojící prostředek k překonání politických problémů.

Dnes právně a politicky relevantní význam slova koalice jako politického svazu je prokázán poprvé v Anglii 18. století („coalition“). Tento anglicismus je pozor-

<sup>1)</sup> W. Pfeifer u. a. (Hrsg.), *Etymologisches Wörterbuch des Deutschen* H – P, 1989, s. 870. – Za intezívní spolupráci při třídění materiálu děkuji panu *Dirku Waschbullovi*.

ruhodný tím, že podle jednoho často citovaného výroku *Disraeliho* „Anglie nemá ráda koalice.“ a podle soudu současného britského autora rozdíl mezi Velkou Británií a kontinentem, pokud jde o koalice, je charakteristický tím, že „V anglosaských zemích je koaliční vláda považována za odchylku. Na kontinentě v Evropě je pravidlem.“<sup>2)</sup>

## II. VÝZNAM TÉMATU

Evropské kontinentální pravidlo (ve smyslu obvyklosti koaličních vlád) určuje význam tématu. V době Výmarské republiky byly až do počátku prezidiálních kabinetů *von Papena* a *von Schleichera* všechny říšské vlády koaliční. Výmarská republika započala tzv. výmarskou koalici, tj. stranami, které hlasovaly pro Výmarskou říšskou ústavu (SPD, Centrum, Německá demokratická strana) a skončila koalicí občanského středu (Centrum, Německá lidová strana, Německá demokratická strana, Bavorská lidová strana). Mezi 13. únorem 1919 – počátkem funkčního období první říšské vlády v čele s *Scheidemannem* – a 30. květnem 1932 – koncem *Brüningovy* vlády – stálo osm koalic občanského středu, pět výmarských koalic, tři velké koalice (Centrum, Německá nacionální lidová strana, Německá lidová strana, Bavorská lidová strana). Výmarská republika byla republikou koalic.

Bonn není Výmar a také se Výmarem nestane. Ale i Spolková republika byla od počátku republikou koalic a je jí dodnes. Všechny spolkové vlády – doposud 19 – byly vládami koaličními. Ve dvou případech – ve 2. volebním období (1953 – 1957) a ve 3. volebním období (1957 – 1961) – byla dokonce vytvořena koaliční vláda, ačkoli CDU/CSU dosáhla absolutní většiny spolkových mandátů a vytvoření koalice tedy nebylo nutné. Tato politická velkorysost tehdejšího spolkového kancléře *Konrada Adenauera* se odhalila později jako obratný šachový tah, neboť koaliční partner Německá strana se udusila v koaličním objetí a zmizela brzo nato z politického obzoru. Bezpečí v koalici může být polibkem anděla smrti.

Ve vztahu k ostatním evropským zemím, v nichž koaliční vlády s více než půltuctem partnerů nejsou vzácností – spolková vláda je obklopena státy s koaličními vládami (Belgie, Dánsko, Francie, Itálie, Lucembursko, Rakousko, Polsko, Česká republika) – byl počet koaličních partnerů ve spolkových koaličních vládách doposud omezený. Nehledě na ranou dobu Spolkové republiky, ve které existovala jedinou koalici se třemi partnery (1949 – 1953: CDU-CSU/FDP/DP), skládaly se všechny koalice na spolkové úrovni vždy jen ze dvou partnerů. Nejčastěji CDU-CSU/FDP, čtyřikrát SPD/FDP, jednou CDU-CSU/SPD (tzv. velká koalice). Na spolkové úrovni žijí koaliční partneři doposud v bigamii, ne v polygamii.

Pozorujeme-li Spolkovou republiku ne na spolkové úrovni, ale v zemích, ukáže se pestřejší obraz. Nejnapadnější rozdíl spočívá nejprve v tom, že v zemích – jinak než ve Spolku – není vzácností, že vládu postavila nebo staví jediná strana. Příklady toho jsou zejména – v následujícím nebudou uvedeny všechny, jen zvláště dlouho samostatně vládnoucí vlády – Bavorsko (samostatná vláda CSU od r. 1962),

<sup>2)</sup> V. Bogdanor, in: *Coalition Government in Western Europe* (ed. by V. Bogdanor), 1983, s. 1.



Bádensko-Wirtembersko (samostatná vláda CDU 1972 – červen 1992), Brémy (samostatná vláda SPD 1971 – 1991), Hesensko (samostatná vláda SPD 1951 – 1970), Severní Porýní – Vestfálsko (samostatná vláda SPD od r. 1980), Porýní – Falcko (samostatná vláda CDU 1969 – 1986) a Šlesvicko-Holštýnsko (samostatná vláda CDU 1971 – 1987). Přesto je koaliční vláda častým jevem i v zemích. Z doposud 190 vládnoucích zemských vlád bylo 60 % vlád koaličních. Nejčastěji se vytvářely koalice v Dolním Sasku (15 krát) a v Berlíně (13 krát), nejméně – nehledě na nové spolkové země – ve Šlesvicku-Holštýnsku (6 krát) a v Bavorsku a Hamburku (7 krát).

Také politické spektrum barev bylo a je v zemích pestřejší než ve Spolku. V roce 1946 začaly Brémy se Senátem z SPD a KPD, Hamburk se Senátem z SPD, FDP a KPD a Severní Porýní-Vestfálsko se zemskou vládou z SPD, FDP, Centra a KPD, Západní Berlín 1951 se Senátem z SPD, CDU a FDP. Od roku 1990 vlaje v Braniborsku trikolóra (SPD, FDP a Spojenství 90), od roku 1991 také v Brémách (SPD, FDP, Zelení) – v obou případech nevisí splihle, ale je větrem rozevlátá.

### III. ROZHODNUTÍ SOUDU A LITERATURA

Velký historický a politický význam tématu koaliční vlády je v nápadném nepoměru k malému rozsahu jeho projednávání v rozhodnutích soudu a v právníkové literatuře. Ze soudního rozhodování je známo jen jediné soudní rozhodnutí, které ovšem stojí zato. V úřední sbírce Rozhodnutí Spolkového soudního dvora ve věcech občanskoprávních ve 29. svazku se nachází pod málo říkajícím nadpisem „K omezení přípustnosti právního postupu před občanskoprávními soudy“ rozhodnutí III. občanskoprávního senátu z 19. ledna 1959 „ve věci Dr.D. (žalobce) proti Dr. A. (žalovaný)“.<sup>3)</sup> Není žádnou nediskrétností, když budou zkratky rozluštěny – jsou známé. Dr. D. byl tehdejší spolkový ministr spravedlnosti Dr. *Thomas Dehler* (FDP), Dr. A. tehdejší spolkový kancléř Dr. *Konrad Adenauer* (CDU). Případ rozhodnutý Spolkovým soudním dvorem v tomto rozsudku byla tzv. „aféra se zvukovými pásky“. Věcný obsah této aféry popisuje Spolkový soudní dvůr takto:

„V prosinci 1955 se konala v Úřadu spolkového kancléře mezi zástupci stran, které se podílely na tehdejší vládní koalici – za účasti žalobce a žalovaného – jednání o politice spolkové vlády. Rozhovory byly v souladu s dohodou všech zúčastněných zaznamenávány jak parlamentními stenografy, tak také byly nahrány na zvukový pás. Podle výslovného ujištění žalovaného měl každý z účastníků rozhovoru obdržet doslovný zápis. Žalovaný přesto později odmítl dát žalobci zápis a zvukový záznam. Nabídl mu pouze opis, který neměl obsahovat jeho vlastní zahraničně politické výklady, protože neměly být ze zahraničně politických ohledů uveřejněny. Žalobce tento návrh žalovaného odmítl“.

Svojí žalobou požadoval Dr. *Dehler* od Dr. *Adenauera* vydání úplného opisu záznamu o koaličních rozhovorech jakož i zvukového pásku, na který měl být přehrán originální záznam koaličních rozhovorů. O tehdejší chladu v lidských vztazích

<sup>3)</sup> Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (BGHZ), Bd. 29, s. 187 n.



mezi oběma pány se můžeme jen dohadovat. O právnícké stránce věci víme, že Dr. *Dehler* se se svojí žalobou podanou u civilního soudu – Zemského soudu Bonn – obrátil na nesprávný soud: neboť jak případně rozhodl Spolkový soudní dvůr, nejednalo se u koaličního rozhovoru o soukromé setkání soukromých osob s občansko-právními následky, ale o ústavně právní událost: „Spolupůsobení politických stran (jejich frakcí, předsednictev, mluvčích, vyjednávačů atd.) v aktuálně konkrétních procesech vytváření vlády, určování vládní politiky nebo pádu vlády náleží k ústavnímu životu a pokud se řídí právem, je tento pořádek pořádkem ústavně právním“.

Nepochopitelným způsobem spadl Spolkový soudní dvůr ve svém následujícím projednávání z nebe ústavního práva na zemi práva správního. V ujednáních týkajících se záznamu rozhovoru stenografy a nahrávacím přístrojem vidí Spolkový soudní dvůr jen „zvláštní ujednání technického obsahu“, jemuž se nedostává „jakéhokoli ústavně právního obsahu“. Taková ujednání jsou proto „správně právní povahy“. Spolkový soudní dvůr přitom zcela zjevně nesprávně posoudil neoddělitelnou souvislost dokumentace koaličních rozhovorů a jejich obsahu.<sup>4)</sup> Tak se stala „aféra se zvukovými pásy“ dosud jedinečným a neobyčejným procesem – nejen pro svůj věcný obsah, ale i pro jeho vyřízení: spolkový ministr spravedlnosti se dá chybnou cestou práva, Spolkový soudní dvůr dojde k chybnému rozhodnutí.

Ve vědecké právní literatuře k základnímu zákonu není téma koaličních vlád pojednáno příliš ojediněle – mimochodem jinak než v době Výmarské říšské ústavy. Ačkoli – jak bylo uvedeno – všechny říšské kabinety v době Výmarské republiky před prezidiálními kabinety byly založeny na koalici, nenachází se heslo koaliční vláda nebo koaliční ujednání ani ve věcném rejstříku rozhodujícího komentáře k Výmarské říšské ústavě od *Gerharda Anschütze*<sup>5)</sup> ani ve věcném rejstříku velké Rukověti německého státního práva od *Gerharda Anschütze* a *Richarda Thomy*.<sup>6)</sup> Jediný *Hans Liermann* se v roce 1926 tématem podrobně zabýval.<sup>7)</sup> Pod názvem „O právní podstatě ujednání mezi politickými stranami“ začíná *Liermann* zkoumání pozoruhodně otázkou, zda ujednání politických stran „vůbec náleží sféře práva nebo zda mnohem více nejsou politickými skutečnostmi extra legem, pokud dokonce nejsou contra legem“. Ze slova „strana“ ale *Liermann* dovozuje, že strana „může existovat jen ve spojení s jinou stranou... Strana je tedy svou podstatou nutně odkázána na vztahy nějakého druhu k jiné straně“. Shrnutí tehdy platného práva vedlo *Liermanna* k tomu, že je k dispozici pouze málo zákonných ustanovení o ujednáních mezi stranami (jako příklad uvádí *Liermann* § 12 říšského volebního zákona z 30. listopadu 1918 o spojení více volebních návrhů). Mlčení zákona ve většině případů přivádí *Liermanna* na zářezující stopu: „Tam, kde se pozitivní státní právo nevyjadřuje ke spolupůsobení stran ani souhlasně ani nesouhlasně a spíše se zdržuje každé úpravy, protože jim nechce vzít svobodu jejich působení, vstupujeme

<sup>4)</sup> Je to tak podivuhodné proto, že Spolkový soudní dvůr cituje nesporné tvrzení žalobce v souvislosti s vydáním záznamu, podle kterého „on (žalobce) si ho (záznam) pro sebe a své přátele udělal jako předpoklad pro zahájení koaličních rozhovorů“. (Cit. práce s. 192).

<sup>5)</sup> *G. Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl., 1933.

<sup>6)</sup> *G. Anschütz*, *R. Thoma* (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 2 Bd., 1930, 1932.

<sup>7)</sup> *H. Liermann*, Über die rechtliche Natur der Vereinbarungen politischer Parteien untereinander, AÖR n. F Bd. 11 (1926), s. 401 n.



do právní sféry podobné mezinárodnímu právu.“ Mnohé v právu mezi stranami je „jako v dohodnutých pravidlech mezinárodního práva, jako projev parlamentních zvyků, jako obdoba diplomatických zvyků“. Na konci svého pojednání dochází ale právník *Liermann* k více než obyčejí: „Všeobecně uznávaný požadavek, že boj mezi stranami by měl být „fair“, není nic jiného, než uplatnění nejvyšší zásady každého společenského právního řádu, která tím také pro stranická ujednání požaduje platnost: *Pacta sunt servanda*.“

Na rozdíl od doby Výmarské republiky byla koaliční ujednání ve Spolkové republice častěji předmětem zkoumání právní vědy, i když *Adolf Schüle* ve své monografii „Koaliční ujednání ve světle ústavního práva. Studie k německé nauce a praxi“ (1964) o koaličních dohodách hovořil jako o jevu politického života, „který sice není státoprávní vědou přehlížen, ale přeci jen je zanedbáván“. <sup>8)</sup> I když na toto téma již promluvili *Konrad Hesse* a *Gustav E. Kafka* ve svých referátech o „Ústavně právním postavení stran v moderním státě“ na zasedání Sdružení německých učitelů státního práva ve Vídni 1958, a již *Christoph Sasse* psal o „Koaličních ujednáních a základním zákonu“ (1961) a *Karl Heinrich Friauf* „K problematice ústavně právní smlouvy“ (1963). V polovině šedesátých let se objevila pojednání od *Petera Häberleho* „Koaliční ujednání ve světle ústavního práva“ <sup>9)</sup> a od *Wilhelma Keweniga* „K problematice koaličních ujednání“ <sup>10)</sup> a konečně v roce 1966 monografie *Haralda Webera* „Koaliční smlouva“ <sup>11)</sup> Tento neobyčejný zdroj ze šedesátých let později úplně nevyschl. Z nových komentářů, učebnic a příruček nebylo téma koaliční vlády a koaličního ujednání vyloučeno. Chybí ale velké, rozsáhlé – též interdisciplinárně a historicko-politicky, sociálně vědecky založené zkoumání, možná též se zpracovanými psychologickými poznatky.

Jistě bez vědeckých nároků, ale zcela mimořádně hodné pozornosti jsou dva příspěvky mladšího data. Pod nadpisem „Jsmo na cestě ke státu stran? „Koaliční jednání“ s jejich dohodami jako symptom“ <sup>12)</sup> dochází *Waldemar Schreckenberger* (v letech 1982 – 1989 státní tajemník v Úřadu spolkového kancléře, dříve vedoucí Státní kanceláře v Porýní – Falcku a pozdější tamní ministr spravedlnosti, dnes profesor na Vysoké škole pro správní vědy ve Speyru) pokud jde o koaliční rozhovory v Bonnu k neobyčejně tvrdým soudům. Podstata této kritiky spočívá mimo jiné v tom, že: Existuje dojem „že vláda je pouhým prováděcím orgánem nebo jednání vedoucím managementem stran, které ji podporují. Vládní prohlášení po vytvoření vlády mají pak v podstatě za úkol účinně mírnit koaliční ujednání. Pro koaliční strany se to může zdát být výhodou. Není to ale případ vlády, která je odpovědná jen parlamentu“. Závěry koaličních jednání „zavazují dalekosáhle také současná předsednictva stran. Další články stran jsou zapojeny jen ve výjimečných případech“. A dále „Koaliční jednání jsou méně průhledná a překrývají ústavou upravené pro-

<sup>8)</sup> *A. Schüle*, *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts. Eine Studie zur deutschen Lehre und Praxis*, 1964, s. 1

<sup>9)</sup> *P. Häberle*, *Die Koalitionsvereinbarung im Lichte des Verfassungsrechts*, *ZfPolitik* 12 (1965), s. 293n.

<sup>10)</sup> *W. Kewenig*, *Zur Problematik von Koalitionsvereinbarungen*, *ÄöR* 90 (1965), s. 182n.

<sup>11)</sup> *H. Weber*, *Der Koalitionsvertrag*, o. J. (1966).

<sup>12)</sup> *W. Schreckenberger*, *Sind wir auf dem Weg zu einem Parteienstaat? „Koalitionsrunden“ mit ihren Verabredungen als Symptom*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 104 z 5. května 1992, s. 12–13.



cesy“. Dále „Podstatné úpravy návrhu zákona, které již získaly souhlas při koaličním jednání se nechají jen stěží v parlamentu změnit“. Nakonec „Strany sice získaly silnější možnost do toho mluvit; bezprostřední vliv zůstává ale převážně omezen na špičkové politiky stran. Problematické je především institucionální zpevnění rozhovorů, které překrývají státní rozhodovací procesy. Současná situace, v níž je bez rozmyslu voláno po koaličních jednáních jako nejvyšším rozhodovacím orgánem, na něž zástupci vlády nevystupují jako reprezentanti státních orgánů, ale jako reprezentanti koaličních grémií je stěží únosná.“

Kritická je konečně také otázka týkající se nároku politických stran na moc, kterou položil spolkový prezident *Richard von Weizsäcker* ve svém interview pro *DIE ZEIT*.<sup>13)</sup> (Jeho popis stavu politických stran, jak známo, narazil neprávem na odpor politiků. Kritika stran mohla být ještě ostřejší. Nemá smysl ovšem setrvávat na kritice. Strany musejí a mohou být změněny.) „Myšlenku, že strany spoléhají na to, že parlament kontroluje výkonnou moc, shledávám občas dojemnou. Je spíše pravdou, že to jsou vedení stran, která řídí chod věcí v zákonodárství a ve vládě. A protože u nás se nejčastěji realizuje parlamentní většina prostřednictvím koalic, přidružuje se k tomu často nejdůležitější rozhodovací centrum koaličního jednání. Tam jsou stanoveny rozhodující výhybky. Co to má ještě společného s tradiční dělbou moci nebo třeba jen s textem naší ústavy?“

#### IV. ÚSTAVY A ZÁKON O STRANÁCH

Text základního zákona stejně jako texty ústav zemí výslovně zaručují svobodu vytvářet sdružení k ochraně a na podporu pracovních a hospodářských podmínek – koalice ve smyslu pracovního práva – nezmiňují se ale o koalicích ve smyslu práva o stranách. Jeden z rozhodujících faktorů politického života Spolku a zemí tím v obraze ústav – ani v nových ústavách nových spolkových zemí – neexistuje. O pojmu koalic nehovoří ani zákon o stranách. Buď jak buď nachází se v neuzavřeném katalogu úkolů v § 1 odst. 2 zákona o stranách odkaz na to, že strany mezi jiným „ovlivňují politický vývoj v parlamentu a vládě“ a „jimi vypracované politické cíle zavádějí do procesu vytváření státní vůle“. Zdrženlivost ústavních textů, stejně jako zákona o stranách, neznámá však právní nepřipustnost koalic. Tato připustnost je mimo veškerou pochybnost. Otázka, která stála ještě v roce 1926 před *Liermannem*, už dnes žádnou otázkou není. Základním zákonem zakotvený parlamentní systém vlády vychází z potřeby spočívající ve schopnosti vlády řídit Spolkovou republiku. Ne sice kvůli spolkové ústavě, ale pouze prostřednictvím běžného spolkového zákona (spolkový volební zákon) pro volby Spolkového sněmu, pro něž je zakotven volební systém poměrného zastoupení mezitím (je třeba to ovšem uvádět velmi opatrně a zdrženlivě) už možná posílený na

<sup>13)</sup> Interview bylo otištěno pod nadpisem: Liberální demokracie potřebuje strany. Ale mocenské nároky stran ohrožují demokracii. Spolkový prezident *Richard von Weizsäcker* v rozhovoru s *Gunterem Hofmannem* a *Wernerem A. Pergerem*, *DIE ZEIT* Nr. 26 z 19. června 1992, s. 3–4. Interview vyšlo jako kniha pod titulem: *Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger*, 1992. – Kritické poznámky k „pohlčení děly moci státem stran“ také u *R. Herzoga*, MD, čl. 20, průb. čísl. 29.



ústavní zvykové právo – je dosahováno volebních výsledků, které nemusí vést k absolutní většině strany a zpravidla na spolkové úrovni k ní také nevedou. Chceme-li zabránit menšinové vládě – problematiku menšinové vlády v německém státním právu vylíčil *Klaus Finkelburg* ve své přednášce před Právnickou společností Berlína už v roce 1982 – pak jsou koalice nevyhnutelné. Svoboda stran podle čl. 21 odst.1 věty 1 základního zákona zajišťuje ústavně možnost koalic mezi stranami. Ústavně právní otázkou, která se dnes naskytá, je tedy – jako tak často v právu – ne „zda“ (v tomto případě koalic), ale „jak“. Konkrétně jde tedy o to, stanovit ústavně právně přípustný a ústavně právně nepřípustný obsah koaličních dohod.

## V. ÚČASTNÍCI A MINULOST

Koaliční ujednání (jiné výrazy: koaliční dohody, koaliční smlouvy, v Rakousku: koaliční pakty) jsou smlouvy více – nejméně (ale není nutné aby jen) dvou – stran, v nichž je stanovena budoucí politická práce vlády vytvořené koaličními partnery. Smluvní partneři jsou tedy dvě politické strany – u koalice na spolkové úrovni příslušné spolkové strany, u zemské koalice zemské organizace příslušných stran. Smluvními partnery tedy nejsou ani vlády, ani frakce, i když obsah koaličních dohod má působit na jejich práci. Čas od času zastávané nesprávné pojetí, že také vláda anebo frakce jsou smluvními partnery koaliční dohody, pochází snad z toho, že se často jedná o stejné osoby. Tak bylo podepsáno koaliční ujednání mezi CDU, CSU a FDP pro 12. volební období německého Spolkového sněmu – pokud jde o úřadující členy vlády – spolkovým kancléřem Dr. *Helmutem Kohlem* a spolkovým ministrem Dr. *Theo Waigelem*, avšak jednoznačně nevystupovali jako členové vlády, ale jako předsedové svých stran. Tato situace je možná, neboť jen málokteré stanoví stran zakotvují neslučitelnost členství ve vládě s funkcí v předsednictvu strany.<sup>14)</sup> K účasti jedné nebo více frakcí na koaličních ujednáních by došlo jen tehdy, kdyby byla frakce výslovně uvedena jako strana ujednání. Pouhý podpis – svým způsobem spolupodpis – k tomu nestačí.

Koalice padají z nebe jen zřídka, mají většinou prehistorii. Dotýkáme se tím vyjádření se ke koalici před volbami, což je pro strany často nepříjemné téma. Vyjádření ke koalici se obvykle nenacházejí v programech stran, nejsou ale vzácné ve volebních programech. Vyjádření ke koalici ve volebním programu může být formulováno absolutně nebo podmíněně. Neobsahuje-li volební program žádné vyjádření ke koalici, pak kupuje volič – jestliže jím volená strana v budoucnosti postaví vládu – dvě kočky, z toho jednu v pytlí. *Theodor Eschenburg* k tomu ve své knize „Stát a společnost v Německu“ kriticky poznamenal, že volič „je současně vyzván na cestu do neznáma“.<sup>15)</sup> Může se ale také stát, že i bez vyjádření se ke koalici před volbami je po volbách všechno jasné. Stejně se ale může stát, že se jedná s více po-

<sup>14)</sup> Příkladem takové netypické úpravy podtrhující oddělení strany a státu je § 17 č. 3 Stanov Zemského svazu FDP Hamburk z 5. 12. 1990: „Předseda a místopředsedové nesmějí být členy Senátu nebo předsedy občanské frakce FDP“.

<sup>15)</sup> *Th. Eschenburg*, Staat und Gesellschaft in Deutschland, 4. Aufl., 1960, s. 683.



tenciálními koaličními partnery než jsou odmrštěni ve prospěch pozdějšího koaličního partnera.

Největší problémy s vyjádřeními se ke koalici mají menší strany. Je běžným, i když racionálně politicky nepochopitelným zvykem, že je ve volebním boji od menších stran samozřejmě požadováno vyjádření ke koalici, zatímco od velkých stran právě tak samozřejmě ne. Politicky to postihuje menší strany i proto tak tvrdě, neboť právě ony mají pochopitelně zvláštní potřebu ukázat, že chtějí být voleny pro ně samé a ne jako přívěsek některé z větších stran. Když při jednom z hamburských volebních bojů byla FDP neustále – především ze strany sdělovacích prostředků, ale také svými politickými konkurenty – kousavě dotazována na vyjádření se ke koalici<sup>16)</sup> (o konkrétní politický obsah byl mnohem menší zájem) a velké strany na to naopak dotazovány nebyly, komentoval jsem to nakonec takto: „Od FDP se očekává a požaduje, aby si spustila kalhoty, zatímco CDU a CSU se smějí zakuklené potloukat kolem“.

Téma volební průhlednosti není zvláštní hamburské téma a není minulostí. Nedá se vyloučit, že otázka pro obě velké strany CDU a SPD: „Jak se spojíte do velké koalice?“ bude tématem příštích voleb do Spolkového sněmu.<sup>17)</sup> V každém případě toto téma stojí zjevně na politickém pořadu<sup>18)</sup> – tady nepomůže žádné hvízdání v lese.

## VI. KOALIČNÍ UJEDNÁNÍ

Uzavření koaličního ujednání mohou předcházet relativně krátká nebo mučivě dlouhá koaliční jednání. Časovými měřítky určená relativně krátká koaliční jednání mohou politicky viděno trvat příliš dlouho. Koaliční jednání mezi CDU/CSU a FDP po volbách Spolkového sněmu 2. prosince 1990 s uzavřením koaličního ujednání 16. ledna 1991 jsou toho příkladem: časově byla relativně krátká, působila ale politicky příliš dlouho. Příklad mučivě dlouhých koaličních jednání nabízí Hamburk po volbách v dubnu 1987. SPD započala, po neúspěšně proběhlých jednáních s CDU, v květnu koaliční jednání s FDP. Koaliční ujednání mezi SPD a FDP bylo nakonec podepsáno 1. září 1987.

Iniciativa – nabídka rozhovorů – ke koaličním jednáním vychází zpravidla od strany silnější podle volebních výsledků, přičemž iniciativě předchází vnitrostra-

<sup>16)</sup> Hamburská FDP šla svého času (volby 9. listopadu 1986) do volebního boje bez vyjádření se ke koalici ve prospěch jiné strany, ztroskotala ale se 4,8 % hlasů na 5 % klauzuli.

<sup>17)</sup> Po převážně kritickém hodnocení velké koalice v Bonnu (1966–1969) se zdálo být téma velké koalice až donedávna tabu. Po vytvoření velké koalice v Berlíně v lednu 1991 a v Bádensku-Wirtembersku v červnu 1992 se situace změnila. Mezitím se hovoří o „věčné koalici“ (*Engholm*). O v současnosti již existující „tajné“ velké koalici v mnoha politických oblastech v Bonnu informuje *G. Hofmann*, *Grosse Koalition: Ausweg oder Ausflucht?* (o opaku: *Theo Sommer*) in: *DIE ZEIT* Nr. 22 z 22. května 1992, s. 3.

<sup>18)</sup> Velké zkušenosti s velkou koalici má Rakousko. O důvodech koalic ÖVP s SPÖ srov. *B. Ch. Fünk*, *Einführung in das österreichische Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, 1985, s. 52 („Tlak na Rakousko obsazené Spojenci, nebezpečí uchopení moci komunisty a v neposlední řadě politické zkušenosti z osudu 1. republiky“). Kriticky k praxi velké koalice obětovat platné ústavní právo souhlasné vůli koaličních partnerů, *L. K. Adamovič/B. Ch. Fünk* *Österreichisches Verfassungsrecht*, 3. Aufl., 1985, s. 18. – Nejnověji k tématu: *A. Pelinka/S. Rosenberger*, *Grosse Koalition in Österreich – Rückkehr zur Normalität?* *Jb. f. Politik Bd. 1* (1992), s. 89n. – Srov. také ke koaličnímu modelu obecně z rakouského pohledu: *R. Marcic*, *Die Koalitionsdemokratie*, 1966.



nické (vnitrofrakční) přípravy. Byla-li nabídka k rozhovorům přijata, dochází k sestavení komise pro jednání. Pro osobní složení komise pro jednání neexistují žádná závazná pravidla. V každém případě je obvyklá účast předsedů stran a předsedů frakcí. Jde-li o pokračování existující vlády a předseda vlády není současně předsedou své strany, pak je také obvyklá jeho účast – zpravidla jako vedoucího jednání své strany. Také o početní velikosti komise pro jednání neplatí žádná přesná pravidla. Komise při koaličních jednáních v Hamburku mezi SPD a FDP měla za každého 7, celkem tedy 14 členů.

Koaliční jednání o pokračování vlády, která se již nachází ve funkci, mají pro strany, které se účastní vlády, tu přednost, že se mohou obrátit na infrastrukturu vládního aparátu. Tak bývají nasazováni nezřídka vysocí úředníci jako vedoucí protokolu při koaličních jednáních.<sup>19)</sup> Koaliční jednání se konají v úředních budovách s využitím prostředků exekutivy. To je sice pochopitelné, jestliže je vláda složena z jednoho nebo dvou účastníků jednání, ale není to korektní. Koaliční jednání se konají mezi stranami, ne mezi stranou a státními orgány. Častá šedá pásma mezi stranou a státem<sup>20)</sup> jsou temnou kapitolou v politické krajině Spolku a zemí a také ovšem jedním z důvodů stranických mrzutostí. Že moc jednoho z účastníků jednání nakládat se státním technickým aparátem může být politickým nástrojem moci, ukázala aféra s nahrávacími pásky *Adenauer/Dehler*.

Přísně právně posuzováno nemají účastníci jednání v průběhu koaličních rozhovorů žádnou povinnost řešit smírné spory, jako je třeba povinnost řešit smírné spory při probíhajících tarifních jednáních v kolektivním pracovním právu. Přísně právně posuzováno neexistují ani žádné právní závazky účastníků jednání před uzavřením koaliční smlouvy, jaké jsou diskutovány např. v mezinárodním právu pod heslem „mezinárodně právní závazky v etapě před uzavřením smlouvy“. Politické, ne právní závazky mohou vzniknout jen na základě konkrétní politické situace. Prosadí-li například jeden z účastníků jednání za pomoci frakce nezúčastněné na jednání v parlamentu rozhodnutí, o kterém je právě jednáno, podněcuje tím ztroskotání koaličních jednání. Proto nebude mít tento případ v politické praxi žádný příliš velký význam.

## VII. OBSAH KOALIČNÍCH UJEDNÁNÍ

Pokud jde o obsah koaličních ujednání, neexistuje pro ně žádná kniha smluvních vzorů. Přesto se v průběhu doby vytvořila určitá schémata a vzory. Patří

<sup>19)</sup> Při koaličních jednáních v Hamburku v roce 1987 vedl protokol na straně SPD státní rada (ve Spolku a v zemích srovnatelný se státním tajemníkem) senátní kanceláře *Hans-Joachim Kruse*, na straně FDP osobní asistent a manager volební kampaně špičkového kandidáta, soudní čekatel *Christoph Walter*. Rozdíl v „postavení“ nemusí znamenat rozdíl v kvalitě práce, ukazuje ale nerovnost, jestliže vládní strana vede koaliční jednání s nevládní stranou. – Jako vedoucí protokolu při koaličních jednáních „Kressbronnského kruhu“ zřízeného za spolkového kancléře *Kurta Georga Kiesingera* v roce 1967 namísto koaličního výboru, působil tehdejší státní tajemník Úřadu kancléře a pozdější spolkový prezident *Karl Carstens* (*Die Bundesregierung*. Volkshandbuch 1992, Sonderdruck für Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1992, s. 27).

<sup>20)</sup> Tak byla např. práce Kressbronnského kruhu charakterizována následovně: „Pod tímto kruhem, ke kterému náleží dvanáct stálých členů, je možné si představit, jak je prováděna koaliční politika mimo kabinet, přímo rafinovaně spojeným systémem vládních a stranických nástrojů“. (*Die Bundesregierung* (Pozn. 19), s. 27).



k nim (není kupodivu v koaličním ujednání na spolkové úrovni z roku 1991) preambule, proti níž se většinou nedá nic namítat. Nebo by snad chtěl někdo něco říci proti vyjádření v Preambuli koaličního ujednání mezi SPD a FDP v Porýní – Falcku z 18. května 1991: „Země Porýní – Falcko potřebuje spolehlivou novou politiku na úrovni doby a odbornou a stabilní novou vládu, aby zabezpečila blaho svých občanů a občanek v novém století“? Mohly by být námitky proti heslu obsaženému ve stejné Preambuli: „Země a její orgány jsou zde pro občany, ne opačně“? V koaličním ujednání mezi CDU a SPD v Berlíně z 23. ledna 1991 se nachází s ohledem na vztahy Východu a Západu „připravenost otevřeně a s pochopením se vzájemně sblížovat“. V obměně slov *Theodora Heusse* se chce k tomu říci: „To se teď do sebe krásně pouštíme“.

Za preambulí – v některých koaličních ujednáních také závěrem – následuje většinou oddíl „Všeobecná ustanovení“, „Pravidla jednání“ o cíli a trvání koalice (pokud jde o trvání, je většinou uváděno nastávající volební období), o chování se v parlamentu a v jeho výborech – zvláště o zabránění hlasování s proměnlivými většinami a o sestavení vlády (rozdělení rezortů). Jména vyvolených členů vlády nejsou v koaličních ujednáních zpravidla uváděna. Koaliční ujednání mezi SPD a Zelenými v Hesensku z 8. března 1991, v němž byla výslovně určena volba ministerského předsedy *Hanse Eichela* a jeho místopředsedy *Joschky Fischera* je potud atypické.

Protože koaliční vlády v zemích vždycky neodrážejí politické složení spolkové vlády – ze 16 zemských vlád odpovídají v současnosti tři, a sice zemské vlády Meklenburska – Předpomořanska, Saska – Anhaltska a Durynska – koaličnímu složení Spolku, musí být v koaličním ujednání řešena otázka postupu při hlasování ve Spolkové radě.

Konečně je ve všeobecném oddílu na začátku nebo na konci koaličního ujednání zpravidla<sup>21)</sup> – nápadné je, že na spolkové úrovni jen zřídka – upraveno zřízení koaličního výboru. Je tomu tak například v koaličním ujednání mezi SPD, Spojenectvím 90 a FDP v Braniborsku z 1. března 1990: „k přijetí rozhodnutí zásadního významu a při sporech v koalici je ustanoven koaliční výbor. Je svoláván ministerským předsedou na žádost koaličního partnera, zastoupeného současným předsedou frakce v přiměřené lhůtě před přijetím sporného rozhodnutí“ (odst. 4). „Koaliční výbor jedná na zásadě konsensu. Členy výboru jsou: ministerský předseda, po jednom zemském ministrovi ostatních koaličních partnerů, předsedové frakcí a stran resp. pověřeni mluvčí. Členové koaličního výboru se mohou nechat v případě zaneprázdnění zastupovat.“

Největší rozsah v koaličním ujednání zaujímá věcný program. Obecně k tomu lze uvést, že věcné programy a tím i koaliční ujednání jsou stále rozsáhlejší. Koaliční ujednání mezi SPD a Zelenými v Hesensku z roku 1991 má 101 (z větší části dvousloupcových) tiskovou stranu (označení končí kupodivu u 99). Koaliční ujednání mezi SPD, Zelenými a FDP v Brémách z 11. prosince 1991 má 112 stran. Ve srov-

<sup>21)</sup> Opačný příklad výslovného nezřízení koaličního výboru se nachází v ujednání o koalici mezi SPD a FDP v Hamburku z let 1974–1978; toto koaliční ujednání se vzdalo koaličního výboru s odůvodněním: „Konflikty mají být řešeny v Senátu a ve frakcích (míněno bylo pravděpodobně: mezi frakcemi)“.



nání s tím dopadlo koaliční ujednání mezi CDU, CSU a FDP o vytvoření spolkové vlády se 78 stranami spíš skromně. Braniborská koaliční smlouva mezi SPD, FDP a Spojenectvím 90 je s 21 stranou přímo přestíhlá.

V jednotlivostech jdou věcné katalogy v koaličních ujednáních napříč politickou zahradou. Koaliční ujednání mezi SPD a Zelenými v Hesensku, které uvádí věcný katalog v abecedním pořádku a proto začíná odpadky (Abfall), obsahuje následující výpočet: Odpadky (- domovní, - zvláštní), Práce, Atomová politika, Vzdělání a výchova, Energie, Finance, Lesy, Ženy, Mír, Genetická technologie, Vnitřní politika, Justice, Umění a kultura, Územní plánování, Zemědělství, Sdělovací prostředky, Ochrana přírody a krajiny, Sociální politika, Ochrana zvířat, Životní prostředí (- zásady, - půda, - ochrana před zářením, - voda), Doprava, Hospodářství, Věda a výzkum, Bydlení - výstavba měst, Rezortní otázky/Části.

Věcný program je přirozeně součástí koaličního ujednání, které vyžaduje dlouhodobě velkou politickou pozornost. Mají-li se na konci legislativního období konat volby (volič má tedy zvažovat), je třeba rozhodnout, zda koalice něco vážila nebo zda ji shledává příliš lehou.

## VIII. ÚSTAVNĚ PRÁVNÍ OTÁZKY

Ústavně právní pozornost vyvolává především:

1. vytvoření společné vlády,
2. společná práce ve vládě,
3. postoje při hlasování ve Spolkové radě,
4. pospolitosti parlamentní práce,
5. věcné otázky v zemích, pokud se týkají oblastí, které náležejí do zákonodárné působnosti Spolku.

K 1: (Vytvoření společné vlády): Co se týče vytvoření vlády, je jasné, že mechanismy předpokládané základním zákonem a zemskými ústavami nemohou být zbaveny účinnosti. Koaliční ujednání sem, koaliční ujednání tam: spolkový kancléř je volen Spolkovým sněmem na návrh spolkového prezidenta, spolkoví ministři jsou jmenováni spolkovým prezidentem na návrh spolkového kancléře. Základním zákonem upravené řízení o vytvoření spolkové vlády (v zemských ústavách o vytvoření zemských vlád) není zamýšleno pro náhodné většiny, protože v opačném případě by byl ohrožen parlamentní systém vlády - nosný pilíř naší demokracie.<sup>22)</sup> Proto je ujednání koaliční smlouvy, které ústavou předpokládána rozhodnutí nenahrazuje, ale jen je připravuje, ústavně právně nezávadné.

Nepsané - ale politicky důmyslné - pravidlo koaličních jednání je, že každá strana určí své „kandidáty“, že právo navrhopvat „své lidi“ mají koaliční partneři. Za tím vězí politické pravidlo: Vnitřní záležitosti druhého partnera nemají být posuzovány. Tento příkaz ke zdrženlivosti může ovšem mít své hranice. Tak v roce 1986 po-

<sup>22)</sup> Srov. k tomu také upozornění *H. P. Schneidera*, AK, Bd. 2., 2. Aufl., 1989, čl. 67, průb. čísl. 10, „že v bipolárních většinových systémech záleží stabilita vlády pouze na pevnosti koalice, ne však na otázce, zda může být spolkový kancléř jen „konstruktivně“ nebo také „destruktivně“ odvolán“.



važovala Socialistická strana Rakouska (SPÖ, přejmenovaná na Sociálně demokratickou stranu Rakouska 15. 6. 1991) volbu *Jörga Haidera* za předsedu Svobodné strany Rakouska (FPÖ), svého tehdejšího koaličního partnera, za neslučitelnou s koalicí a koalicí s FPÖ vypověděla,<sup>23)</sup> neboť SPÖ se zdály být tyto hranice překročeny. V každém případě jsou při představování kandidátů pro koaliční vládu žádoucí také takt a profesionální přístup. Například nepocítovala hamburská FDP jako příliš taktní, že jí byl při změně Senátu po odstoupení Dr. *Klausa von Dohmayer* ze strany SPD představen pro klíčovou oblast senátora pro vnitřní záležitosti zrovna bývalý člen FDP, který vystoupil (*Andreas von Schoeler*).<sup>24)</sup> Nepříliš profesionálním přístupem bylo po odstoupení spolkového ministra *Hanse-Dietricha Genschera* představení *Irmgardy Adam-Schwaetzerové* jako jeho nástupkyně a závěrečné odpískání tohoto rozhodnutí spolkovou frakcí FDP.

Takt stejně jako profesionální přístup nejsou sice žádnými kategoriemi práva, ale patří k obsažné, racionální politice. Totéž platí také pro počet ministrů (v městských státech: senátorů) a státních tajemníků (v Brémách a v Hamburku: státních radů). Tento počet není vůbec stanoven v základním zákonu a v některých zemských ústavách, v právu některých zemí je stanoven jen nejvyšší nebo nejnižší počet.<sup>25)</sup>

Historie Spolkové republiky ukazuje, že – v každém případě na spolkové úrovni – radost ze zrodu ministrů a státních tajemníků při vytváření koaličních vlád neobvyčejným způsobem roste.<sup>26)</sup> Všechno překonalo vytvoření spolkové vlády v roce 1991 s 33 (!) parlamentními státními tajemníky. Ústavně právně vyvolává tak vysoký počet členů vlády, kteří současně náležejí k parlamentu otázku, zda překrývání moci v takovém rozsahu je ještě slučitelné s principem dělby moci čl. 20 odst. 2 věta 2 základního zákona. Politicky stojí otázka nutnosti a kvality. Z mnoha parlamentních státních tajemníků v Bonnu má ne jeden sílu politického vyzářování mšice.

V práci „Spolková vláda. Lidová příručka 1988“ je k uvedené radosti ze zrodu nuceně dovozeno: „Když při vytváření vlády není mezi koaličními stranami ještě uspokojivě dosaženo určitého poměru na úrovni ministrů, může být vylepšen v oblasti parlamentních státních tajemníků – nebo státních ministrů. Přitom je pak možné brát ohledy také na požadavky různých seskupení jednotlivých frakcí nebo na

<sup>23)</sup> Koalice mezi SPD a FPÖ byla na základě prohlášení zúčastněných stran fakticky ukončena na podzim 1986; formálně skončila koalice v lednu 1987 po dohodě mezi SPÖ a ÖVP o vytvoření velké koalice (A. Pelinka/S. Rosenberger (Pozn. 18), s. 103).

<sup>24)</sup> Odmítnutí tohoto návrhu SPD ze strany FDP komentoval tehdejší předseda frakce SPD a později první starosta Dr. *Henning Vorschera* slovy, že FDP by měla „svou neliberální, starozákonní a trestnou reakci ještě jednou zvážít“ a odpor FDP má „v sobě něco jak druh vendety“. (Hamburger Abendblatt z 1. června 1988, s. 1; vendetta (italsky): krevní msta. Volbou tohoto slova ovšem šlápl poněkud vedle.

<sup>25)</sup> Srov. např. Ústava Berlína: úřadující starosta, místopředseda, jakož i nejméně šestnáct senátorů (čl. 40 odst. 2). – Žakotvení zákonem v Brémách (čl. 107 odst. 1 ústavy) a v Hamburku (čl. 33 odst. 2 ústavy).

<sup>26)</sup> Za zmínku stojí – neboť je řídká – pozitivní výjimkou z této množící se praxe byla koalice mezi SPD a FDP v Hamburku 1987–1991. Koalice redukovala počet senátorů z původních 13 na 12 (dříve dvěma senátory představované rezorty „věda a výzkum“ a „kultura“ byly přeneseny na jednoho senátora). Tím zůstala velikost Senátu těsně nad minimální velikostí stanovenou zákonem o Senátu z 18. února 1971. (Senát tvoří nejméně deset a nejvíce patnáct senátorů – čl. 1 odst. 1). Po ukončení koalice volbami 2. června 1991 a poté, co začala vláda samotné SPD 26. září 1991, byl počet senátorů znovu zvýšen na 13.



očekávání, která vyvstala v zemských, jakož i krajských organizacích koaličních stran“.<sup>27)</sup> Kdyby to nebylo tak smutné, bylo by to bláznivé. Jak řekl *Clemens Ameluxen* ve své přednášce „K právní historii dvorních šašků“ před Právnickou společností Berlína: „Svět bláznovství stojí rovnoprávně vedle světa rozumu, navíc obě říše jsou zaměnitelné“.

K 2 (Společná práce ve vládě): Právní formy práce vlády jsou upraveny v základním zákonu, v zákonu o spolkových ministrech, v zákonu o parlamentních státních tajemnicích a v jednacím řádu spolkové vlády, pro zemské vlády v příslušných ustanoveních práva zemí. Pokud je ústavou předpokládána kompetence předsedy vlády určovat základní směry – jak tomu je v čl. 65 věta 1 základního zákona a v několika (ale ne ve všech) ústavách zemí – nemůže být tato ústavní kompetence odstraněna koaličním ujednáním. Avšak kompetence určovat základní směry nemůže být zkoumána izolovaně: je mnohem více zapuštěna do systému parlamentní odpovědnosti předepsaného základním zákonem spolkové vlády a zemskými ústavami zemským vládním, který znamená také závislost na parlamentu. Chce-li předseda vlády úspěšně pěstovat politiku, pak nemůže kompetenci určovat základní směry praktikovat ani ve formě osamělých rozhodnutí, ani jako taktiku obušku z pytle ven<sup>28)</sup>.

K 3 (Postoje při hlasování ve Spolkové radě): Na postojích při hlasování ve Spolkové radě se může odrazit rozdílná identita poloh mezi zemskými koalicemi a spolkovou koalicí.

Naskýtají se k tomu tři možnosti:

- a) zemská koalice je svým stranickým složením identická se spolkovou koalicí (v současnosti je to případ Meklenburska-Předpomoranska, Saska-Anhaltska a Durynska);
- b) zemská koalice (v případě že jde o jednobarevnou vládu, pak tato) je částečně identická se spolkovou koalicí (v současnosti je to tak v Bádensku-Wirtembersku, Berlíně, Braniborsku, Brémách a Porýní-Falcku, jakož i – s jednobarevnými vládami v Bavorsku a Sasku);
- c) zemská koalice není se spolkovou koalicí ani identická, ani částečně identická (v současnosti: Hamburk, Hesensko, Dolní Sasko, Severní Porýní-Westfálsko a Šlesvicko-Holštýnsko).

Koaliční problémy se zřetelem na postoje při hlasování ve Spolkové radě vzniknou zpravidla jen v případech částečné identity a vedou ke klauzuli ohledně Spolkové rady v platných koaličních ujednáních. Protože neexistuje žádný jednotný vzor pro koaliční ujednání, nejsou ani klauzule o Spolkové radě v dřívějších a současných koaličních ujednáních shodné. Velmi přesně formuluje braniborská koaliční dohoda

<sup>27)</sup> Die Bundesregierung – Volkshandbuch 1992 (Pozn. 19), s. 39.

<sup>28)</sup> O provádění kompetence určovat základní směry v době kancléřství *Konrada Adenauera* podává zprávu *R. Morsey*, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., 1990, s. 73: „Adenauer se od počátku svého úřadu často dovolával své kompetence určovat základní směry, narazil ale často se svými výtkami na meze koaličních politických možností. Zůstal závislý na většinových poměrech tehdejší koalice, i když její poslanci profitovali do roku 1961 na jeho úspěchu na základě voleb Spolkového sněmu, které se staly od roku 1953 osobním plebiscitem“.



mezi SPD, FDP a Spojenectvím 90: „Postoje při hlasování ve Spolkové radě zástupců země Braniborsko se orientují na zájmy země. V jednotlivostech jsou stanoveny zemskou vládou. V otázkách, které nejsou předmětem dohodnuté politiky a které zůstaly sporné v kabinetu, nebudou se braniborští členové Spolkové rady podílet na hlasování“.

Tato a podobně formulovaná pravidla v jiných koaličních ujednáních nejsou už proto ústavně právně pochybená, neboť členové Spolkové rady nemají – jako poslanci Spolkového sněmu – volný mandát, ale jsou vázáni pokyny svých zemských vlád. Politicky posuzováno je důležité, že Spolková rada nesmí být chybně chápána a zneužita jako Spolková opoziční rada. Kdo toto nechápe, tomu to může být později bolestivě připomenuto jinými.

K 4 (Pospolitosti parlamentní práce): Ústavně právně problematická jsou koaliční ujednání potud, pokud stanoví pospolitosti parlamentní práce. V koaličním ujednání mezi CDU a SPD v Berlíně z 23. ledna 1991 je tato spolupráce upravena následovně (Oddíl IV.):

„1. Smyslem koalice je, aby se koaliční ujednání realizovalo v politice vlády. Koaliční partneři se dohodli na tom, že v Poslanecké sněmovně nebude hlasováno proměnlivými většinami. Totéž platí i pro výbory.

2. Koaliční partneři se dohodli, že rozhodnutí v otázkách zásadního významu, které nejsou výslovně předmětem koaličního ujednání, nebudou přijímána proti vůli jednoho z partnerů. Parlamentní iniciativy potřebují dohodu obou frakcí o obsahu a postupu.

Koaliční partneři se dohodli, že iniciativní a kontrolní funkce parlamentu vůči vládě musí být posilována právě na pozadí velké koalice.

3. Předsedové a mluvčí koaličních frakcí se pravidelně scházejí k vyladění parlamentní spolupráce. V případě potřeby mohou přizvat další členy předsednictva frakcí. Iniciativy koaličních frakcí jsou před vnesením do Poslanecké sněmovny pokud možno shodně projednávány v pracovních skupinách frakcí nebo vzájemně dány na vědomost předsedům frakcí a mluvčím frakcí, kteří se o nich poradí s cílem dosáhnout dohody o obsahu a postupu. Totéž platí pro návrhy na aktuální hodiny a velké dotazy“...<sup>29)</sup>

Také zde je třeba především dodržet, že koaliční ujednání nemohou stát mimo ústavní práva. Volný mandát poslance trvá, s tím nemůže pořídit nic ani (přípustná) frakční disciplína, ani (nepřípustné) frakční donucení, ale v parlamentní praxi všeobecně a v praxi frakcí zvláště jsou často žádoucí kompromisy. Zda je koaliční ujednání považováno jen za směrnici, vodící paprsek, otěže, postroj nebo dokonce jho, může být z pohledu jednotlivých poslanců často hodnoceno rozdílně.

Koaliční ujednání – a to je také právně relevantní – skutečně nejsou frakci vnučena zvenku, ale frakce prostřednictvím svých vyslaných zástupců se na koaličním

<sup>29)</sup> Následující přijatá úprava (pod bodem 4 koaličního ujednání), v jejímž důsledku mají předseda koaliční frakce nebo jím ustanovený zástupce právo účastnit se zasedání Senátu, je protiústavní pro porušení zásady dělby moci.



jednání také podílí. Pravidelně jsou koaliční ujednání ještě před podepsáním předkládána ke schválení nebo zamítnutí nejen příslušným stranickým grémiím (záleží na stanovách stran: shromáždění delegátů země (sjezd strany), zemské předsednictvo atp.), ale i frakci. Pokud jsou hlasování měnicími se většinami (v anglosaském právním jazyce: „jumping votes“) zakázána v koaličním ujednání, v jednotlivém případě a při shodě – tedy na základě odpovídajícího se sjednocení mezi koaličními partnery – může od toho být odhlédnuto<sup>30</sup>). Ústavně právně je ale rozhodující, že ani koaliční ujednání nesmí dát parlamentním poslancům žádný příkaz a pokyn v tom smyslu, jak jsou vyloučeny čl. 38 odst. 1 věta 2 základního zákona a příslušnými ustanoveními zemských ústav.

K 5 (Věcné otázky v zemích, pokud se týkají oblastí, které náležejí do zákonodárné působnosti Spolku): Pokud koaliční ujednání zaujímají stanovisko k zákonodárné působnosti Spolku, je pro ústavně právní hodnocení rozhodující, že se jedná o ujednání mezi stranami. Politické strany zemí nejsou katalogem zákonodárné působnosti základního zákona omezeny. Zemský svaz politické strany nebo zemské svazy více stran mohou např. požadovat zrušení vojenské povinnosti a přeměnu Bundeswehru v dobrovolnou armádu, i když zákonodárná působnost ve věci obrany země jednoznačně a nepochybně náleží Spolku (čl. 73 č.1 základního zákona). Jestliže taková iniciativa zemské organizace strany patří ke svobodě jednání stran, může být také předmětem koaličního ujednání. Ústavně právně choulostivou se věc stane až tehdy, když se tím zabývají zemská vláda anebo zemský parlament – tedy státní orgány země. Podle přísných měřítek Spolkového ústavního soudu ve věci referenda o atomových zbraních dostaly zemské vlády a zemské parlamenty v každém případě dobrou radu, aby se v těchto otázkách držely zpátky. To platí také pro ústavodárce zemí, pokud předpisy, kterými zasahují do oblastí působnosti Spolku, halí do formulací „usilovat“, „odmítnout“ aj.<sup>31</sup>).

## IX. PRÁVNÍ POVAHA KOALIČNÍCH SMLUV

Koaliční smlouvy bývají většinou parafovány, poté předloženy stranickým grémiím k diskusi a souhlasu a pak – často slavnostně – buď vedoucími jednání nebo všemi členy komise podepsány. Jednání sama jsou formalizovaná a podobají se rituálu jednání o tarifech<sup>32</sup>). Koaliční smlouvy jsou dnes na rozdíl od

<sup>30</sup> Příkladem skupinového příkazu přesahujícího frakci je zákonodárná iniciativa týkající se nové úpravy přerušení těhotenství (zákon k ochraně budoucího/před narozením života, na podporu dětem příznivé společnosti, na pomoc při konfliktech způsobených těhotenstvím a o úpravě přerušování těhotenství/zákon o těhotenství a na podporu rodiny/z 27. července 1992); prozatímní pozastavení platnosti zákona; BVerG NJW 1992, s. 2343.

<sup>31</sup> Příklad výpovědi, která je v rozporu s právem Spolku: „Proto zemská vláda odmítá další využití atomové energie“ (Koalitionsvereinbarung SPD/Grüne in Hessen vom 8. März 1991, Abschn. Atompolitik, Nr. 1, s. 11).

<sup>32</sup> K rituálu náleží např. předlouho trvající jednání v jednom dni, pokud možno pozdě do noci (při hamburských koaličních jednáních mezi SPD a FDP 1987 bylo jednou jednáno od 16.00 do 5.30), jednání ve dnech volna a závěrečná tisková prohlášení.



minulosti<sup>33</sup>) stále zveřejňovány<sup>34</sup>). K urovnání sporů vzniklých z koaliční smlouvy je zpravidla nasazován koaliční výbor. Smluvní partneři chtějí, aby byla koaliční smlouva dodržována po dobu své platnosti. Smluvní partneři nevycházejí z možnosti, že by ji bylo možné kdykoli vypovědět. Texty koaličních ujednání neobsahují logicky žádná ustanovení o výpovědi<sup>35</sup>).

Z toho všeho se dají učinit závěry o právní povaze koaličních smluv. Koaliční smlouvy jsou – jak bylo uvedeno – vypracovány při formalizovaných jednáních, mají působit na proměnlivé vazby podle vůle smluvních partnerů (nejsou tedy smlouvami k tíží třetího). Předmět koaliční smlouvy má – jak Spolkový soudní dvůr případně určil – ústavně právní charakter, i když oproti obvyklé ústavně právní smlouvě má tu zvláštnost, že smluvní partneři – politické strany – jsou svojí právní formou soukromoprávními subjekty (záleží na úpravě v jejich stanovách): sdružení soukromého práva s právní subjektivitou nebo bez právní subjektivity<sup>36</sup>). Nejpozději od okamžiku, kdy Spolkový ústavní soud sice ne ve všech, ale v určitých případech připouští politické strany jako účastníky ve sporech mezi orgány před Spolkovým ústavním soudem, nemůže být soukromoprávní forma strany protiargumentem. S mladším *Konradem Hessem*<sup>37</sup>) proti staršímu *Konradu Hessovi*<sup>38</sup>) je proto třeba uvést, že **koaliční ujednání nejsou jen politickými dohodami. Koaliční ujednání jsou smlouvy, a sice ústavně právní smlouvy.**

Přípustné a správné ovšem je, že koaliční smlouvy nejsou právem vymahatelné. Soudně nevykonatelné právní povinnosti nejsou německému právu cizí. Pro vědomí a jednání koaličních partnerů navzájem je důležité, že koaliční smlouva není právě jen nezávaznou výměnou politických názorů, politickým vyjádřením úmyslů, ale že je právně závaznou smlouvou.

Ve vysoce industriální, mezinárodní společnosti jsou problémy stále komplexnější. Jednoduchá řešení neexistují. Právní řád se přizpůsobuje novým problémům novými druhy práva a právním uznáváním netypických forem jednání. V mezinárodním právu získává tzv. „soft law“ více a více pozornosti. Ve vnitrostátním právu není nadále neformální správní jednání trpěno („vyjednat namísto rozhodnout“ – *Philip Kunig*)<sup>39</sup>), ale je považováno za právně uznávaný nástroj.

<sup>33</sup>) *Th. Eschenburg* (Pozn. 15), s. 680, napsal již v roce 1960: „Tyto stranické smlouvy (míněna jsou koaliční ujednání) jsou drženy v přísné tajnosti. Já sám jsem viděl jen dvě koaliční smlouvy na vlastní oči“.

<sup>34</sup>) Dříve diskutovaná otázka, zda existuje ústavní povinnost uveřejnit koaliční ujednání – srov. k tomu *P. Häberle* (Pozn. 9), s. 297 (souhlasně), *W.-R. Schenke* BK, 1984, průb. čísl. 36 (odmítavě) – je proto dnes z faktických důvodů obsoletní.

<sup>35</sup>) To sice nevylučuje rozchod koalice – tedy její ukončení před koncem volebního období – staví to ale koaličního partnera, který koalici vypověděl, do pozice toho, kdo porušil smlouvu; srov. k tomu také *W. R. Schenke*, Die verfassungswidrige Bundestagsauflösung, NJW 1982, s. 2521n. (2527).

<sup>36</sup>) Že mezi soukromoprávními subjekty mohou být uzavírány veřejnoprávní smlouvy; srov. poukazy u *H. U. Erichsena*, in: *H. R. Erichsen/W. Martens*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., 1992, § 25 III průb. čísl. 9 Pozn. 36; BVerwG DVBl. 1992, s. 1295n. (žádná přímá aplikace, analogická aplikace zůstala otevřená).

<sup>37</sup>) *K. Hesse/G. E. Kafka*, Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat, VVDStRL. H.17 (1959), s. 45 (ujednání, která náležejí „zvláštní oblasti veřejného práva“).

<sup>38</sup>) *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 18. Aufl., 1991, průb. čísl. 178: žádná právní ujednání, ale politické dohody.

<sup>39</sup>) *Ph. Kunig/S. Rublack*, Aushandeln statt Entscheiden, Jura 1990, s. 1n. – K změněným způsobům jednání ve vztahu správy vůči soukromým osobám srov. také *H. U. Erichsen*, in: *H. U. Erichsen/W. Martens* (Pozn. 36), § 35; *Ph. Kunig*, Verträge und Absprechen zwischen Verwaltung und Privaten, DVBl. 1992, s. 1193n.



## X. ZÁVĚR

Žijeme v době politické rozmrzelosti – ne ze státu, ne z demokracie, ale rozmrzelosti z politických stran<sup>40</sup>). Skutečnost, že v demokracii není žádná alternativa k politickým stranám, nesmí vést k rezignaci; nutné jsou mnohem více zesílené snahy po odstranění nesprávností, aby byly strany reformovány.

Koaliční vlády se mohou na základě volebních výsledků jevit jako nutné nebo vhodné<sup>41</sup>). Koalice jsou založeny na politických kompromisech a na spolupráci<sup>42</sup>). Při všech věcných rozdílech v jednotlivostech a při veškerém zachování samostatnosti stran v koalici by se měla společná politická práce dít v atmosféře poctivosti a slušnosti. I koalice musí být hodnověrná. Mnohonásobný nedostatek hodnověrnosti je nepochybně jedním z důvodů dále se rozšiřující rozmrzelosti ze stran.

Skončila-li koalice, chybí sice dále působící pospolitost, ale občan sotva rozumí tomu, jestliže strany, které ještě před nedávnem byly partnery v jedné vládní koalici, nyní do sebe vzájemně řezou. O vztazích mezi lidmi se říká: „Není nic studenějšího než vyhaslá láska“. Platí to zjevně i pro bývalé koaliční partnery. Po ukončení hamburské koalice SPD a FDP napadla SPD svého bývalého partnera překladem zkratky FDP jako „Für – Deinen – Profit“ (strany „pro tvůj zisk“), FDP to vrátila tím, že SPD se rovná „Selbstbedienungs – Partei Deutschlands“ (samoobslužná strana Německa).

V demokratickém společenství by měly být všechny demokratické strany schopné společně vytvářet koalice<sup>43</sup>). Hamburská sociálně liberální koalice byla politicky proto tak důležitá a správná, protože překonala od roku 1982 až do vytvoření této koalice ve Spolkové republice převládající myšlenku o dvou politických táborech – zde buržoazní tábor (CDU/CSU – FDP), tam neburžoazní tábor (SPD – Zelení). Dnes jsou koalice mezi SPD a FDP nebo tzv. červeně – zelené koalice stejně tak samozřejmé jako jiné koalice. *Reinhold Maier* má pravdu se svým tvrzením: Koalice není zásadně nikdy zásadní<sup>44</sup>). Tím je míněno: Koalice nesmějí být ideologickými pevnostmi.

Téma právních a politických problémů koaličních vlád představuje v právu a politice směs, která je částečně určována politikou a částečně právem. Platí zde ale to co všude: Politika se musí vždycky držet v rámci práva.

*Přeložila Věra Jirásková*

<sup>40</sup>) Srov. k tomu např. *B. P. Haungs*, Aktuelle Probleme der Parteiendemokratie, in: Hb. f. Politik 1 (1992), s. 37n. – K podobným projevům rozmrzelosti ze stran v zahraničí srov. *A. Kimmel*, Parteienstaat und Antiparteienaffekt in Frankreich, in: Jb. f. Politik 1 (1992), s. 319n.

<sup>41</sup>) Opačným modelem by byla proporční vláda, ve které by byly všechny ve volbách úspěšné strany zastoupeny podle své síly. Příkladem jsou většina vlád v zemích Rakouské republiky a obecní rady v Dánsku.

<sup>42</sup>) Srov. k tomu *H. Meyer*, Wahlsystem und Verfassungsordnung. Bedeutung und Grenzen wahlsystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz, 1973, s. 210: „Koalice jsou v normálním případě výrazem politické kultury, která si, nikoli skrovně, váží kompromisu jako mechanismu řešení konfliktů“.

<sup>43</sup>) Proto by se Zelení neměli k zachování své samostatnosti vázat na jednu stranu, ale otevřít se také vůči CDU (a opačně CDU vůči Zeleným). Jinak nebudou moci být v mnoha částech Německa odstraněny zkomatělé struktury.

<sup>44</sup>) Citováno podle *B. C. Padtberg*, Wir suchen Deutschland. Reinhold Maier als Bundespolitiker, 1989, s. 124.