

FEDERALISMUS V NĚMECKU A JEHO ÚSTAVNÍ PROMĚNY

VĚRA JIRÁSKOVÁ

Z historického úhlu pohledu relativně krátké, avšak na společenské změny převratné období let 1990–1992, bylo výrazně poznamenáno intenzivním hledáním možných podob dalšího soužití Čechů a Slováků, když dosavadní československá federace, tak jak byla ústavně založena v roce 1968, se ukázala být poměrně rychle, zejména pro významnou část politických elit obou národů, slepou uličkou. Na první pohled často více emocionální než racionální zabarvení diskusí o možných i nemožných variantách státoprávního uspořádání ČSFR bylo ukončeno ve druhé polovině roku 1992. Politickou dohodu vítězů parlamentních voleb posvětilo Federální shromáždění přijetím série ústavních zákonů, zejména pak ústavním zákonem č. 542/1992 Sb., o zániku ČSFR.

Vznikem České republiky a Slovenské republiky jako samostatných států zákonitě upadla pozornost dosud věnovaná teoretickým otázkám rozvoje federalismu i praktickým problémům s tím spojeným. Pokud jde o státoprávní uspořádání, na pořad dne se v České republice dostalo především hledání řešení ústavní alternativy obsažené v čl. 99 Ústavy ČR, a sice zda se předpokládanými vyššími územními samosprávnými celky mají stát země nebo kraje,¹ následně též úsilí o postupné prosazování tzv. reformy veřejné správy. Samotný institut federalismu se stal rázem okrajovým tématem, připomínaným obvykle výhradně v souvislosti s prohlubováním evropské integrace, jakkoli se ve svých úvahách rozcházely a rozcházejí představy „eurooptimistů“ a zásadních odpůrců prohlubování těchto probíhajících procesů.

Již letmý pohled na jiné země nás však může snadno přesvědčit, že idea spolkového státu zdaleka není v Evropě překonána, naopak na počátku 21. století zažívá jistou renesanci. Svědčí o tom ústavní vývoj v tradičních a osvědčených federativních státech, jako je kupříkladu Švýcarsko nebo Rakousko. Švýcarská ústava, která prošla v roce 1999 celkovou revizí,² založila moderní chápání federalismu především na zdůraznění spolupráce mezi Spolkem a kantony, jakož i mezi kantony navzájem a stejně

¹ Toto řešení přinesl ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

² Rhinow, R. *Die Bundesverfassung 2000*. Basel. Genf. München: Helbing & Lichtenhahn, 2000, s. 65–66.

tak se duch partnerství stal východiskem pro následně v roce 2004 v referendu schválený nový ústavní koncept finančního vyrovnávání mezi subjekty.³

Naproti tomu rakouská ústava původně přijatá v roce 1920 se stále vyznačuje značnou kasuistikou a zásahy týkající se spolkového uspořádání země byly dosud prováděny dílčími ústavními novelami. Z iniciativy rakouské vlády byl však v roce 2003 zřízen Rakouský konvent, jako speciální orgán, jehož úkolem mělo být během 18 měsíců, tj. do konce roku 2004 vypracovat „základ pro dobovou a všem srozumitelnou spolkovou ústavu“. Z průběhu práce jeho orgánů je zřejmé, že k nejsložitějším a nejspornějším otázkám patřil zejména pokus nově definovat rozdělení kompetencí mezi Spolek a země. Ze závěrečné zprávy předložené jeho předsedou F. Fiedlerem vyplývá, že se nakonec prosadila představa zavést nově institut tzv. společné kompetence, při zachování významných pozic spolkové moci, i když celá řada konkrétních a potřebných souvislostí, jako je kupříkladu role Spolkové rady, důsledně v návrhu dořešena nebyla.⁴ Nakonec se podle reakcí zainteresovaných ukázalo, že předložené výsledky práce Rakouského konventu sotva mohou aspirovat na dosažení tolik nezbytného ústavního konsenzu. Rakouský konvent tak sice zmařoval problémy, avšak pokud jde o realizaci závěrů, vyzněla celá jeho práce do ztracena.⁵

I v Belgii, nejmladší a zároveň v současnosti zřejmě nejsložitěji konstruované evropské federaci, patří trvale ke žhavým politickým tématům otázka dalšího rozvoje spolkového státu. Po důležitých regionálních volbách v roce 2004 oznámila belgická vláda záměr vytvořit forum pro diskuse o reformě federace, jež by mělo napomoci hledání shody zejména ve věci vlámským společenstvím požadované další decentralizaci, která by se týkala kupříkladu otázek pracovního trhu, justice a zdravotní péče.⁶ Úsilí o ústavní reformy bylo zatím završeno v roce 2007 přijetím nového titulu I bis, ve kterém je formulován obecný politický cíl belgické federace, jejích společenství a regionů.⁷

Největších proměn týkajících se spolkového uspořádání doznal v uplynulých letech nepochybně Základní zákon Spolkové republiky Německo a to nejen z hlediska kvantitativního, tj. počtu článků provedenými ústavními reformami dotčených, ale též z hlediska obsahového, neboť v konečném efektu právě tyto zásahy měly změnit dosavadní převažující tendenci vývoje německého federalismu, jež vedla

³ Biaggini, G. „Der neue Finanzausgleich in der Schweiz“. In: Bussjäger, P. (Hrsg.) *Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand*. Wien: Braumüller, 2006, s. 55n.

⁴ Srov. např. Janko, A. „Nová spolková ústava pro Rakousko? Potřeba reformy a možnosti řešení po diskusi v Rakouském konventu“. In: Malacka, M. (ed.): *Monseho olomoucké právnícké dny*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2006, s. 62.

⁵ Bussjäger, P. „Klippen einer Föderalismusreform – Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus“. In: *Jahrbuch des Föderalismus 2005*. Band 6. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005, s. 403–426.

⁶ Sweden, W. „Föderalismus lernen – 2004 als Wendepunkt in der Entwicklung des belgischen Federalismus“. In: *Jahrbuch des Föderalismus 2005*. Band 6. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005, s. 307, 320.

⁷ Uvedená část belgické ústavy obsahuje čl. 7 bis, který stanoví: „Cílem, jež sledují při výkonu svých současných oprávnění federální stát, společenství a regiony, je trvalý rozvoj v jeho aspektech sociálních a hospodářských a těch, jež se týkají životního prostředí s přihlédnutím k mezigenerační solidaritě.“

soustavně k posilování Spolku a k faktickému oslabování spolkových zemí, když původním obecným cílem reformy mělo být obnovení celkové odpovědnosti a její zřetelné a jednoznačné přiřazení jedné z úrovní státní moci, tzn. Spolku anebo spolkovým zemím. Některým aspektům tohoto složitého procesu je věnován následující příspěvek.

NĚMECKO JAKO SPOLKOVÝ STÁT – HISTORIE, KONCEPCE A ÚSTAVNÍ ZAKOTVENÍ

Německá historie zná nejrůznější varianty spojení suverénních států i nadvlády jedněch nad druhými. Komplikovaná cesta ke sjednocení Německa tak vedla přes spolky států, jakými byla v minulosti Svátá říše římská německého národa, ke které se na přelomu 18. a 19. století hlásilo na tři sta malých i větších států,⁸ stejně jako Rýnský spolek (1806–1813), vzniklý na nátlak Napoleona a pod patronací Francie. I Německý spolek, který jej po Vídeňském kongresu (1815) nahradil, byl konfederací, „svazkem suverénních knížat a svobodných měst Německa“. Důvodem pro uzavírání takových spojení byl především zájem na zajištění bezpečnosti vnější i vnitřní, částečně též ekonomická výhodnost plynoucí z takového spojení.

Uspořádáním, které již vykazovalo obecné znaky státu spolkového, se stal po vítězství Pruska nad Rakouskem (1866) vytvořený Severoněmecký spolek, stejně jako následně konstituované německé císařství (1871) s hegemonem Pruskem, jež představovalo z hlediska územního uspořádání federativní stát s monarchickou formou vlády, přičemž k jeho členům patřilo 22 konstitučních monarchií a tři městské republiky.

Státní zřízení založené Výmarskou ústavou (1918) mělo také podobu spolkového státu, ovšem již s republikánskou formou vlády. Kompetence Spolku byly významně posíleny na úkor spolkových zemí a tak převažuje obvykle názor, že se reálně jednalo spíše o decentralizovaný jednotný stát.⁹ Třetí říše pak svoji podstatou znamenala opření veškerých, byť jen náznaků, federativních prvků ve výstavbě státu.

Spolkový stát se ukázal být přijatelným řešením složitého stavu, ve kterém se Německo nacházelo, když byla po obsazení jeho území spojeneckými vojsky podepsána 7./8. května 1945 kapitulace. Ze zásadních dokumentů, kterými byla připravována půda k tomuto státoprávnímu modelu, je třeba uvést závěry Postupimské konference,¹⁰ neúspěch jednání obou konferencí ministrů zahraničních věcí čtyř vítězných

⁸ O právní povahu tohoto uskupení byly v německé státovědě dlouho vedeny spory, aby se nakonec prosadila představa, že se jednalo „o stát složený ze států“. Stručně k vývoji názorů, spolu s přehledem základní literatury např. Maurer, H. *Staatsrecht I*. 5. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2007, s. 39n.

⁹ Blíže k tomu např. Gusy, CH. *Die Weimarer Reichsverfassung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1997; Mommsen, H. *Aufstieg und Untergang der Republik von Weimar 1918–1933*. München: Ullstein TB, 2001.

¹⁰ Konference se sešla 17. 7. – 2. 8. 1945 a spojenecké mocnosti v jejím protokolu mimo jiné prohlásily: „Není úmyslem Spojenců zničit nebo zotročit německý národ. Spojenci chtějí poskytnout německému národu možnost připravit se na to, vybudovat znovu svůj život na demokratických a mírových základech“. Citováno podle: Mayer, U., Stuby, G. *Die Entstehung des Grundgesetzes. Beiträge und Dokumente*. Köln: Pahl-Rugenstein Verlag, 1976, s. 241.

mocností (1947), závěrečné komuniké Londýnské konference ministrů zahraničních věcí šesti západoevropských států (1948)¹¹ a tzv. Frankfurtské dokumenty.¹²

Nelze ovšem také nepřipomenout, že obnova německé státnosti započala na úrovni jednotlivých zemí, ve kterých bylo připuštěno působení politických stran, postupně byly přijaty zemské ústavy (v letech 1946–1947 v americké a francouzské okupační zóně) a byly ustaveny orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní.

Vlastní text budoucí celoněmecké ústavy se rodil ve výborech Parlamentní rady, v orgánu konstituovaném právě k jejímu vypracování a schválení. Jako podklady k jednání sloužily neoficiálně též materiály tzv. ústavního konventu, což byl sbor složený z politiků, úředníků a znalců ústavního práva se zastoupením jednotlivých zemí. Jeho jednání probíhalo na ostrově Herrenchiemse (10.–23. srpna 1948) a k jím doporučeným klíčovým závěrům, jež měly směřovat k zajištění federativního uspořádání, patřily zejména: dvoukomorový parlament s tím, že jedna z komor bude představovat zájmy zemí; zákonodárná, správní, justiční výsost svědčící subjektům; oddělené finanční hospodaření Spolku a zemí.¹³

Otázky státního zřízení byly v Parlamentní radě diskutovány v několika specializovaných výborech,¹⁴ přičemž se ukázalo, že jeden z největších problémů představuje dosažení shody, pokud jde o podobu druhé komory parlamentu, ať již šlo o její složení, velikost, kompetence či připuštění možnosti kontrolovat vládu. Z řady důvodů byly konkrétní otázky federativního uspořádání, např. rozdělení kompetencí nebo podoba finanční správy nadmíru citlivé, protože se úzce dotýkaly rozdílných zájmů hlavních aktérů, tj. narážely na sebe představy Spojenců o trvale slabém německém státu a naopak německých politiků, kteří se snažili spolkovou moc vybavit dostatečnými kompetencemi.

Základní zákon byl Parlamentní radou symbolicky schválen v den čtvrtého výročí podepsání kapitulace (poměrem hlasů 53 : 12), stalo se tak těsně před půlnocí dne 8. května 1949 a nařízený ratifikační proces byl ukončen jeho vyhotovením a vyhlášením 23. května. Jedná se o dokument, který od počátku vykazoval celou řadu zvláštností. Byl schválený velmi rychle, orgánem státního útvaru, který postrádal státní suverenitu, přičemž souhlas s obsahem museli dát i zástupci západních okupačních

¹¹ Konference se konala v Londýně (23. 2. – 6. 3. 1948 a 20. 4. – 2. 6. 1948) za účasti ministrů zahraničních věcí západních spojenců a bezprostředních sousedů Německa, států Beneluxu. Bylo zde dosaženo shody, co se týče rozhodnutí přistoupit k vytváření celoněmeckých orgánů a to ve formě federace, která doposud sice byla diskutována jako v úvahu přicházející možnost, avšak nikoli jednoznačně přijímána. Výhrady k ní zpočátku měla kupříkladu Velká Británie, ale i část představitelů obnovené sociální demokracie.

¹² Na pokyn svých vlád je předali vojenští guvernérů tři západních zón 1. července 1948 ministerským předsedům jedenácti spolkových zemí. V tzv. dokumentu č. I jim uložili zorganizovat nejpozději do 1. září 1948 svolání ústavodárného shromáždění, jež vypracuje demokratickou ústavu, „která pro zúčastněné země vytvoří vládní formu federativního typu, jež je nejlépe způsobilá nakonec znovu obnovit současnou narušenou německou jednotu, chrání práva zúčastněných zemí, vytváří přiměřenou ústřední instanci a obsahuje záruky individuálních práv a svobod“. Srov. pozn. č. 9, s. 316. Zároveň zde byly stanoveny ratifikační podmínky, za kterých nabude platnosti nová ústava, k nimž patřil souhlas vojenských guvernérů a úspěšný výsledek konaných referend alespoň ve dvou třetinách zemí.

¹³ Srov. Feldkamp, M.-F. *Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Die Entstehung des Grundgesetzes*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2008, s. 36–38.

¹⁴ Jednalo se zejména o tzv. kombinovaný výbor, který vznikl spojením výboru pro organizaci Spolku a výboru pro Ústavní soudní dvůr a soudnictví, dále to byl výbor pro vymezení příslušnosti a výbor pro finanční otázky.

mocností. Navíc byl zamýšlen jako provizorní řešení.¹⁵ Pochybnosti týkající se jeho legitimacy překonává německá konstitucionalistika především odvoláváním se na to, že spojenecké orgány se samy omezily požadavkem demokratické ústavy a principy právního státu a byly vstřícné v závěrečné fázi projednávání k jistým ústupkům, byť podle jejich původních představ mělo být Německo přeci jen ještě méně centralistické, než jak to vyplynulo z přijatého Základního zákona.¹⁶ K dalším častým argumentům pak patří, že ačkoli Parlamentní rada nevzešla z přímých voleb, jí schválený text Základního zákona byl prověřen referendy konanými v jednotlivých zemích a konec konců první volby Spolkového sněmu s vysokou účastí voličů (78,5 %) a potvrzeným očekávaným vítězstvím politických stran, jež se výrazně podílely na přípravě Základního zákona, jsou považovány také za druh ospravedlnění tohoto ústavního dokumentu.

K základním stavebním kamenům konstrukce německého federalismu, tak jak byly promítnuty do ústavního textu, náleží:

- federalismus patří v Německu k pojmovým znakům státu, což vyplývá z jeho názvu (Spolková republika Německo), z ústavní charakteristiky státu v čl. 20 odst. 1 Základního zákona¹⁷ i z označení jeho druhé hlavy „Spolek a země“;
- čl. 28 odst. 1 zakotvuje princip homogenity, podle kterého „ústavní řád v zemích musí odpovídat zásadám republikánského, demokratického a sociálního právního státu ve smyslu tohoto Základního zákona“, zároveň je povinností Spolku zaručit, že ústavní řád odpovídá základním právům a požadavkům čl. 28, včetně zde uvedené zásady volitelnosti orgánů a práva na samosprávu obcí, přičemž garance posledního je primárně záležitostí spolkových zemí;
- materiálním limitem veškerých ústavních změn je, jak vyplývá z čl. 79 odst. 3, spolu s dalším, právě spolkové zřízení, tj. nezrušitelné je rozdělení Spolku na země, stejně jako popření „zásadního spolupůsobení zemí při zákonodárství“;
- Spolek je tvořen zeměmi (v současnosti je jich, jak vyplývá z Preambule, 16), přičemž je ústavně garantováno výhradně spolkové zřízení jako princip uspořádání státu, nikoli existence každé jedné spolkové země, když sám Základní zákon předpokládá možnost nového členění území Spolku a stanoví pro to i příslušné procesní postupy (čl. 29);¹⁸
- zemím náleží podle Základního zákona všechny ty kompetence, které nejsou výslovně přiznány Spolku (čl. 30);
- kompetence Spolku jsou vypočteny podle jednotlivých druhů mocí, tzn. zákonodárné, výkonné a soudní, přičemž v oblasti zákonodárství (hlava VII.) má Spolek ně-

¹⁵ Jak vyplývalo z textu Preambule, bylo účelem Základního zákona, „aby po přechodnou dobu dal státnímu životu nový řád ... Veškerý německý lid je vyzván, aby svobodným sebeurčením dokončil jednotu a svobodu Německa“ a čl. 146 stanovil: „Tento Základní zákon ztrácí svoji platnost v den, ve kterém vstoupí v platnost ústava, na níž se usnese německý lid svobodným rozhodnutím.“

¹⁶ Srov. Möllers, Ch. *Das Grundgesetz. Geschichte und Inhalt*. München: Verlag C. H. Beck, 2009, s. 36.

¹⁷ Čl. 20 odst. 1: Spolková republika Německo je demokratický a sociální spolkový stát.

¹⁸ Ústavodárce stanovil původně v čl. 29 povinnost provést do tří let od platnosti Základního zákona nové územní členění Spolku, avšak toto ustanovení bylo suspendováno Spojenci v souvislosti s udílením souhlasu s obsahem Základního zákona. Účinným se tak stalo až po platnosti smlouvy o Německu v roce 1955. Srov. Maurer, H. *Staatsrecht I*. 5. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2007, s. 292. Postupy odchýlné od čl. 29 (tj. dohoda zúčastněných zemí nebo spolkový zákon s dotázáním lidu) dále umožňoval čl. 118 v rámci přechodných ustanovení ve vztahu k některým spolkovým zemím.

kteřé záležitosti vyhrazeny výlučně (zejména čl. 73),¹⁹ jiné spadají do oblasti konkurujícího zákonodárství (čl. 74), v níž může Spolek vydávat zákony potud, „pokud je v celostátním zájmu žádoucí spolková zákonodárná úprava pro obnovu rovnocenných životních poměrů na spolkovém území nebo k zachování právní a hospodářské jednoty“ (čl. 72 odst. 2) a konečně náleželo donedávna Spolku za ústavních podmínek též oprávnění vydávat rámcové předpisy pro zákonodárství zemí ve vymezených věcech (čl. 75); realita je taková, že Spolek zaujímá dominantní postavení zejména v oblasti zákonodárství, zatímco spolkové země jsou odpovědné za výkon zákonů a to nejen vlastních, ale v zásadě též zákonů spolkových;²⁰ též soudnictví vykonávají primárně spolkové země s výjimkou kompetencí nejvyšších spolkových soudů a Spolkového ústavního soudu, jejichž úkolem je mimo jiné garantovat jednotu soudní moci v Německu;

- vztah mezi právem spolkovým a zemským vyřešil ústavodárce pro případ kolizí ve prospěch práva spolkového, když formuloval známé pravidlo: „Spolkové právo ruší právo zemské.“ (čl. 31);
- tzv. finanční ústava je obsažena ve zvláštní hlavě (X.) s tím, že daňové právo náleží téměř výhradně Spolku, zatímco správa těchto věcí je rozdělena mezi něj a spolkové země; ústavně stanoveno je též rozdělení výnosů z daní (čl. 106) i pravidla pro přerozdělování finančních prostředků (čl. 107);
- spolkovým zemím je zaručeno právo spolupůsobit prostřednictvím Spolkové rady jak v zákonodárství a správě Spolku, tak i v záležitostech Evropské unie (čl. 50); přijetí četných spolkových zákonů vyžaduje obligatorně souhlas Spolkové rady, na rozdíl od ostatních zákonů, u nichž nesouhlas Spolkové rady může být překonán novým usnesením Spolkového sněmu;
- významné záruky spolkového uspořádání Německa poskytuje Spolkový ústavní soud a to jak v rámci jemu svěřené abstraktní kontroly zákonnosti (čl. 93 odst. 1 č. 2), tak i v případě rozhodování ve věci kompetenčních sporů (čl. 93 odst. 1 č. 2–4).

Od roku 1951, kdy byl Spolkový ústavní soud zřizen, ovlivnila jeho judikatura v mnoha směrech podobu a chápání federalismu v Německu. V této souvislosti lze jako příklady uvést na jedné straně ze samotné podstaty spolkového uspořádání jím dovozovaný princip spolkové věrnosti, ve smyslu povinnosti Spolku a zemí, jakož i spolkových zemí navzájem, dbát při výkonu svěřených kompetencí jak celkového zájmu spolkového státu, tak i zájmů zemí,²¹ na straně druhé ale též nepřehlédnutelnou tendenci uplynulých desetiletí, kdy Spolkový ústavní soud svými rozhodnutími fakticky přispíval k rozšiřování kompetencí Spolku.²²

Vedle toho, že je obsah Základního zákona měněn cestou jeho interpretace, podléhá jeho text, s výhradou výše uvedené „klauzule věčnosti“ (čl. 79 odst. 3), též formálním změnám. Vzhledem k tomu, že německý právní řád nezná zvláštní kategorie ústav-

¹⁹ Pro úplnost uvedme dále i čl. 105 odst. 1, ale i případy blanketních norem vyhrazené spolkovým zákonům např. čl. 54 odst. 7, čl. 93 odst. 2 aj.

²⁰ Výjimku zakotvuje např. čl. 85 odst. 1 anebo čl. 86, které umožňují výkon státní správy též spolkovými orgány.

²¹ Srov. BVerGE 1, 299, 315; BVerGE 8, 122, 138n.; BVerGE 81, 310, 337 aj.

²² Např. BVerGE 3, 407, 421; BVerGE 84, 247, 250.

ních zákonů, děje se tak formou „zákona o změně Základního zákona“, přičemž je k jeho přijetí potřebný souhlas dvou třetin členů Spolkového sněmu a dvou třetin hlasů Spolkové rady (čl. 79 odst. 2). Od roku 1949 došlo k přímým zásahům do Základního zákona celkem padesátsedmkrát. Poprvé se tak stalo v roce 1951, kdy byl zrušen čl. 143, jenž obsahoval trestně právní úpravu pro případy násilné změny ústavního zřízení,²³ naposledy v roce 2009, realizací druhé etapy reformy federalismu.²⁴

ÚSTAVNÍ REFORMY PO ROCE 2000 KROK ZA KROKEM

Z výše uvedeného vyplývá, že podle původní koncepce spolkového státu, tak jak byla zakotvena v Základním zákonu v roce 1949, mělo těžiště federativního uspořádání spočívat na zemích a spolková moc měla působit v rozsahu, v jakém jí příslušná oprávnění taxativně svěřil Základní zákon. V průběhu následujících desetiletí se však ukázalo, že z řady důvodů dochází k významným posunům zejména v oblasti zákonodárství ve prospěch Spolku. Svědčí o tom jak všechny větší ústavní reformy minulosti (např. ve věci obrany, stabilizace veřejných financí, nouzové zákonodárství, finanční reforma nebo sjednocení Německa), kterými obvykle nové, dosud ústavně neregulované vztahy, byly přičítány právě Spolku, se zdůrazněním zájmu na zachování jednoty právního řádu anebo dosažení vyšší efektivity takto zaváděných opatření. Provádění zákonů zůstávalo nadále převážně v kompetenci zemí, avšak ty k tomu nebyly mnohdy vybaveny odpovídajícími finančními prostředky, což zákonitě vedlo k rychlému tempu jejich zadlužování.

Vyvažující roli k těmto procesům stále zřetelněji sehrával tzv. exekutivní federalismus, jak je označován silně konsensuálně vypjatý styl politiky realizovaný jednak na půdě Spolkové rady, ve které od vůle zástupců zemských vlád postupně začalo záviset přes 60 % schvalovaných zákonů a dále v podstatě mimo ústavní rámec fungující síť nejružnějších konferencí a porad představitelů exekutivních orgánů zemí (např. předsedů vlád, ministrů jednotlivých resortů, vysokých představitelů zemských správních úřadů), na kterých pravidelně a v duchu idejí tzv. kooperativního federalismu jsou hledány shody v zájmech mezi jednotlivými zeměmi, obrušují se rozdílnosti a překonávají rozpory.²⁵ Je-li zřejmé, že na těchto procesech profitovaly jednak orgány Spolku a současně též výkonná moc v zemích, tím kdo na druhé straně jednoznačně ztrácel, byly zemské parlamenty.

Důsledkem takto vzniklého společenského napětí pak byly od 60. let²⁶ minulého století se železnou pravidelností v jakýchsi vlnách zostřeného zájmu otevírané diskuse o krizi federalismu, potřebě revitalizovat celý systém kupříkladu tím, že bude obrá-

²³ Zákon z 30. 8. 1951 BGBl. I 739.

²⁴ Zákon z 29. 7. 2009 BGBl. I 2248.

²⁵ Je třeba říci, že Základní zákon spolupráci zemí ve výjimečných případech předvídá a připouští, např. čl. 35 zavazuje všechny úřady Spolku, ale i zemí k vzájemnému poskytování právní a úřední pomoci; čl. 91 dává možnost požádat o policejní pomoc jinou zemi, jde-li o odvrácení nebezpečí, které ohrožuje svobodné demokratické zřízení; čl. 107 zakotvil zásadu přiměřeného vyrovnávání finanční síly zemí.

²⁶ Např. Grézer, J. O. „Die Agonie des Föderalismus in der BRD“. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, č. 6/1969, s. 624–636; Rossnagel, A. „Verfassungsänderungen und Politischer Prozeß“. *Demokratie und Recht*, č. 2/1982, s. 143–154.

cen nastoupený trend a to v neposlední řadě i proto, aby spolkové země zachytily prohlubující se procesy evropského rozměru, v rámci kterých celá řada oblastí přestává být pevně sevřena obručí státních hranic a spolkové země jsou jako součásti evropských regionů vystavovány tvrdé konkurenci a soutěži, např. v oblasti hospodářství, zaměstnanosti, vzdělání, kultury či sportu.

Po několika zmařených pokusech²⁷ první náznak obratu přinesla novela Základního zákona z roku 1994 (BGBl. I, 3146), jež byla realizací pověření vyplývajícího z čl. 5 Sjednocovací smlouvy, podle kterého měla být přezkoumána ustanovení Základního zákona dotčená sjednocením Německa, což se v souvislosti se sledovaným tématem zejména týkalo vztahů mezi Spolkem a zeměmi, nového členění Berlína a Braniborska, zakotvení cílů státu, ale i přijetí nové ústavy v souladu s čl. 146. Spolkový zákonodárce přitom v zásadě vycházel z doporučení Společné ústavní komise zřízené Spolkovým sněmem a Spolkovou radou.²⁸ Těžiště této ústavní novely spočívalo, pokud jde o otázky spolkového zřízení, především v částečném posílení zemí ve vztahu ke Spolku. Jeho kompetence v rámci konkurujícího zákonodárství byly sice ve skutečnosti mírně posíleny, avšak na druhé straně byly ve prospěch zemí precizovány podmínky omezující Spolek, za kterých může tento vydávat zákony a to jak v oblasti konkurujícího, tak i rámcového zákonodárství (čl. 72 odst. 2, čl. 75 odst. 2).²⁹

Do značné míry „kosmetická“ úprava Základního zákona nemohla odstranit všechny problémy, jakými byly dlouhodobě zatíženy vztahy mezi Spolkem a zeměmi, navíc s destruktivními účinky na efektivitu fungování celého státu. Otázky, které byly na přelomu tisíciletí opětovně bouřlivě diskutovány, byly koncentrovaně popisovány například následovně: „Federativní zřízení v Německu je nemocné neprůhledností, byrokratickou zkratkatelostí, zahalováním odpovědnosti, mnoha syndromy průtahů a bránění záměrů („blokáda“) a plíživým unitarismem. To se ukázalo především při současně velkých, jakož i sotva proveditelných potřebných změnách ve zdravotnictví, důchodovém a sociálním pojištění, daňovém právu nebo při deregulaci v oblasti hospodářství a práce. Plyne z toho nejen ochromení akceschopnosti německého státu, nýbrž též trvalý úpadek vážnosti k hodnotovému systému ze strany občanů. Nedokážou již prohlédnout vztahy, nemohou je účinně ovlivňovat a důvěřují stále méně státu. Důsledkem je rozčarování z politiky“.³⁰

Volání po změnách se na konci 90. let ozývalo stále intenzivněji z nejrůznějších míst, počínaje konferencemi ministerských předsedů, přes společné pracovní skupiny Spolku a zemí, ztotožnily se s ním i velké politické strany, SPD a CDU/CSU, až vy-

²⁷ Revizí Základního zákona se zabývala např. komise Spolkového sněmu pro ústavní reformu v roce 1973 či spolkovou vládou iniciovaná komise odborníků zaměřená na formulování cílů státu v souvislosti s diskusí o základních hodnotách v roce 1981.

²⁸ Společná ústavní komise pracovala od ledna 1992 do listopadu 1993 a svoji práci ukončila předložením obsáhlé závěrečné zprávy (BT-Dr 12/6000).

²⁹ Blíže k tomu Sannwald, R. „Die Reform des Grundgesetzes“. *Neue Juristische Wochenschrift*, Heft 51/1994, s. 3313–3320; Isensee, J. „Mit blauem Auge devon gekommen – das Grundgesetz. Zu Arbeit und Resultaten der Gemeinsamen Verfassungskommission“. *Neue Juristische Wochenschrift*, 40/1993, s. 2583–2587; Schneider, H.-P. „Das Grundgesetz – auf Grund gesetzt? Die Deutschen haben wenig Talent zur Verfassungsreform“. *Neue Juristische Wochenschrift*, 9/1993, s. 558–562.

³⁰ Schmidt-Jortzig, E. „Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus“. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 13–14/2005, s. 6.

ústilo ve vládou formulovaný požadavek celkové modernizace spolkového zřízení. Předložit příslušné návrhy zásadních ústavních změn měla společná komise zřízená Spolkovým sněmem a Spolkovou radou v říjnu 2003.³¹ Hlavním cílem, který měl být přitom sledován, bylo zlepšení schopnosti jednat a rozhodovat a to jak na úrovni Spolku, tak i země, politická odpovědnost měla být zřetelněji přiřazena jednotlivým rovinám vládnutí a současně šlo též o to, posílit účelnost a výkonnost plnění úkolů vyplývajících z rozdělení kompetencí mezi země a Spolek. S prací komise byly ze strany politiků, četných odborníků i zainteresované veřejnosti spojovány velké naděje, když se zdálo, že v zásadních otázkách by mohlo být dosaženo potřebné shody. Přesto nakonec veškerá jednání ztroskotala pod záminkou, že se nepodařilo dosáhnout shody ohledně působnosti ve věci vzdělání a vysokých škol. Komise svoji práci ukončila v prosinci 2004, aniž by oficiálně předložila své návrhy změn Základního zákona a vrátila své pověření zpět zákonodárným sborům.

Práce na reformě federalismu nepokračovaly i proto, že se v první polovině roku 2005, po prohraných zemských volbách, dostala vládnoucí SPD do hluboké politické krize, kterou se rozhodla řešit cestou vyhlášení předčasných voleb. Konaly se v září a po nich, v listopadu téhož roku, byl se značnými obtížemi sestavená velká koalice CDU/CSU a SPD, učinila z reformy federalismu předmět koaličních ujednání.³² V návaznosti na to frakcemi CDU/CSU a SPD společně předložený návrh zákona o změně Základního zákona,³³ spolu s návrhem prováděcího zákona, získaly s drobnými úpravami potřebnou podporu ve Spolkovém sněmu i ve Spolkové radě. Tzv. reforma federalismu I. spatřila světlo světa.³⁴

Stanovené cíle reformy byly naplněny podstatnými zásahy do několika oblastí ústavní úpravy:

1. Změněno bylo právo Spolkové rady spolupůsobit při tvorbě zákonů, když došlo k podstatnému zúžení počtu těch, k nimž musí dávat obligatorně svůj souhlas (čl. 84 odst. 1, čl. 104a odst. 4).
2. Nově byly přerozděleny zákonodárné kompetence a to tak, že část spolkových přešla na země, na druhé straně ale některé, jež náležely dosud zemím, se staly naopak věcí Spolku.³⁵ Zřetelným zásahem do původní koncepce federalismu bylo zrušení

³¹ Komisi tvořilo 16 členů Spolkové rady a 16 členů Spolkového sněmu, spolupředsedali jí E. Stoiber (CSU) a F. Müntefering (SPD). Bez práva hlasovat byli na jednání zváni čtyři ministři vlády, šest zástupců zemských sněmů, 3 zástupci komunálních svazů a 12 odborníků. Kromě vybraných odborníků měli všichni ostatní členové komise ještě své náhradníky (celkový počet 102). Ačkoli šlo o poradní orgán zákonodárných sborů, věcná rozhodnutí komise vyžadovala souhlas 2/3 většiny hlasů. Srov. Renzsch, W. „Bundesstaatsreform – nach dem Scheitern der KOMBO?“. In: *Jahrbuch des Föderalismus 2005*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005, s. 93–94.

³² Koaliční smlouva nese název „Společně pro Německo – s odvahou a lidskostí“ a je k ní připojen téměř padesátistránkový materiál, jehož obsahem je zformulovaný návrh změn Základního zákona. Pracovní skupina, která jej připravila, navázala na výsledky práce předchozí společné komise pro modernizaci spolkového zřízení. Srov. www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2005/koalition/vertrag.pdf.

³³ Srov. BT-Dr 16/813, 16/2069.

³⁴ Oba zákony byly schváleny 30. 6. 2006 ve Spolkovém sněmu (428 hlasů pro, 162 proti, 3 poslanci se zdrželi), 7. 7. ve Spolkové radě získal zákon o změně Základního zákona podporu 62 ze 69 hlasů. Oba byly uveřejněny jako BGBl. 2006 I 2034 a BGBl. 2006 I 2098, s tím, že změna Základního zákona byla účinná od 1. 9. 2006.

³⁵ Srov. Meyer, H. *Die Föderalismuseform 2006. Konzeption, Kommentar, Kritik*. Berlin: Duncker & Humblot, 2008, s. 149n.

institutu rámcového zákonodárství jako takového (čl. 75) a spolu s tím byl nově uspořádán katalog konkurujícího zákonodárství (čl. 74 a 74a). Jednotlivé věci, jež do nich dosud spadaly, byly převedeny zčásti do výlučné kompetence Spolku (v pěti případech, např. využití jaderné energie k mírovým účelům nebo vydávání předpisů o hlášeních a průkazech), ve větší míře se staly záležitostmi zemí (17 případů, např. regulace výkonu trestu, odměňování a zabezpečení zemských úředníků, shromažďovacího práva, tisku, pohostinství). Současně bylo zemím přiznáno právo odchýlit se za stanovených podmínek od spolkových předpisů přijatých v rámci konkurujícího zákonodárství (čl. 72 odst. 2 a 3), např. ve věci zákonů o životním prostředí a vzdělání.³⁶

Dílčí zásahy byly provedeny i v oblasti tzv. finanční ústavy, když předem zcela vyňaty z úvah o změnách Základního zákona byly vědomě otázky finančního vyrovnávání mezi Spolkem a zeměmi a mezi zeměmi navzájem. Konkrétně se jednalo o vynětí výstavby a zřizování vysokých škol z oblasti společných úkolů a tím i ze systému smíšeného financování (čl. 91a odst. 1 č. 1), zpřísnění podmínek pro poskytování finanční pomoci (čl. 104b), posílení regionální daňové autonomie (čl. 105 odst. 2a) a výslovné zakotvení odpovědnosti Spolku a zemí za porušení nadnárodních i mezinárodních závazků (čl. 104a odst. 6).³⁷

Při této, v pořadí již padesáté druhé novele z roku 2006, bylo bezprostředně dotčeno celkem dvacet pět článků Základního zákona, jež provádějí jeden ze základních principů výstavby německého státu, spolkové zřízení. Žádoucím vedlejším efektem těchto změn mělo být i zjednodušení a zefektivnění procesu zastupování zájmů Německa v evropských záležitostech v Bruselu, když podle čl. 23 odst. 2 Základního zákona je garantováno též spolupůsobení zemí na nich prostřednictvím Spolkové rady. Protichůdné pozice zastávané původně Spolkem na jedné straně a zeměmi na straně druhé, byly zmírněny nalezeným kompromisem ve prospěch zemí. Nadále, jde-li o práva spadající do výlučné zákonodárné pravomoci zemí, může dojít k přenesení ochrany těchto práv Spolkem na zástupce zemí jmenovaného Spolkovou radou jen ve vypočtených případech, k nimž nově patří pouze školní vzdělání, kultura a rozhlas.

Složitě přesuny kompetencí mezi oběma úrovněmi vládnutí si vyžádaly též poměrně komplikovaná přechodná ustanovení (čl. 125a, 125b, 125c a 143c). Pro nově upravené případy přesunů kompetencí na země pak platí zásada, že dosud vydané spolkové zákony platí nadále, mohou být ale nahrazeny právem zemí, aniž by k tomu bylo třeba zmocnění spolkovým zákonem. Spolkový zákonodárce je nadále oprávněn k úpravě jednotlivých předpisů v souladu s rozhodnutím Spolkového ústavního soudu (BVerGE 111, 10, o uzavírací době v obchodech) a může také rušit své předpisy, aby se tak zabránilo trvale duplicitě právní regulace.

Provedená novela Základního zákona našla jak své stoupence, kteří ji považují ne snad za dokonalý, ale v zásadě za krok správným směrem, tak i četné kritiky. Část z nich je přesvědčena o tom, že cílů reformy nebylo dosaženo, resp. že bylo dosaženo

³⁶ Blíže např. Degenhart, Ch. „Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform“. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 11/2006, s. 1209–1216.

³⁷ K tomu Kluth, W. (Hrsg.) *Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2007, s. 57n.

příliš málo, a to jak z důvodů objektivních, tak i subjektivních. Jako příklady jsou uváděny příliš rozdílné zájmy a nasazení při jejich prosazování, Spolkovým ústavním soudem nastoupená restriktivní interpretace ve sporech o kompetenci mezi Spolkem a zeměmi po roce 1994, ignorování německých zvláštností, jako je tradičně daná víceúrovňová povaha zajišťování funkcí státu aj. „Na rozdíl kupříkladu od Belgie nebo Švýcarska neslouží německý federalismus zrovna ochraně jazykových, etnických nebo náboženských menšin; a na rozdíl například od USA s jejich regionálními rozdíly, pokud odhlédneme od folkloru, není u nás autentickým výrazem regionální demokracie, ale překážkou mobility a popřením ústavního požadavku na „jednotné“ nebo při nejmenším „rovnocenné životní poměry“. Zkrátka: „federalismus může být, ale neměl by vést k žádným rozdíům“.³⁸

Obecná shoda panovala však od počátku v tom, že efekt ústavní reformy federalismu je v mnohém podmíněn tím, zda a jak země využijí nových, rozšířených možností pro své zákonodárné aktivity. Po dvou a půl letech platnosti reformy federalismu I. byla na podkladě statistických údajů Spolkové rady uveřejněna následující čísla: v období od 1. září 2006 do 28. února 2009 činil podíl vyhlášených spolkových zákonů, jež vyžadovaly obligatorně souhlas Spolkové rady 39 % (dříve to bylo průměrně 53 %, podle očekávání spojených s přijetím reformy to mělo být 35–40 %), obdobně jednáním ve zprostředkovacím výboru, kde jsou překonávána rozdílná stanoviska mezi Spolkovým sněmem a Spolkovou radou, prošlo pouze 3,3 % z vyhlášených zákonů, zatímco v 11. volebním období to bylo 11,8 % a v předchozím 15. volebním období dokonce 22,9 % z celkového počtu vyhlášených zákonů.

Těžiště zákonodárné činnosti zemí, pokud jde o nově přiznaná oprávnění v rámci výlučné zákonodárné působnosti, se týkala především regulace výkonu trestu a pohostinství (zejména uzavírací doba v obchodech a ochrana nekuřáků).³⁹ Země využily též dvakrát možnosti přijmout odlišnou úpravu od úpravy spolkové podle čl. 72 odst. 3 ve věci regulace myslivosti a podle čl. 84 odst. 1 ve třech případech z oblasti sociálního zabezpečení.⁴⁰

Bezprostřední reakcí na významnou část kritických výhrad se stala druhá etapa reformy federalismu navazující na již provedené změny Základního zákona z roku 2006. V prosinci téhož roku rozhodl Spolkový sněm a Spolková rada o vytvoření společné komise k modernizaci finančních vztahů mezi Spolkem a zeměmi (tzv. reforma federalismu II). Komise byla konstituována v březnu 2007. Z jejích 32 členů bylo 16 vysláno Spolkovým sněmem a 16 Spolkovou radou. Dále se její práce účastnili čtyři ministři spolkové vlády, osm poslanců, z toho tři za opozici a ministerští předsedové zemí.⁴¹ Za předsedy komise byli zvoleni P. Struck (SPD) a G. Oettinger (CDU).

³⁸ Srov. Scharpf, F. W. „Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht?“. *Aus der Politik und Zeitgeschichte*, 50/2006, s. 10.

³⁹ Zde už ale existují i případy, kdy Spolkový ústavní soud prohlásil ustanovení právních předpisů zemí za neústavní, např. zákony o ochraně nekuřáků v Bádensku-Wirtembersku a v Berlíně nebo zákon shromažďovací v Bavorsku.

⁴⁰ Srov. Robbe, P., Rohleder, K., Gramman, K. „Auswirkungen der Föderalismusreform I“. *Deutscher Bundestag. Infobrief. Wissenschaftliche Dienste* 3–321/09, s. 3–4.

⁴¹ Spolkovou zemi Porýní-Falcko zastupoval její ministr financí. V jeho prospěch se vzdal místa ministerský předseda K. Beck, v té době předseda SPD.

Komise se měla zabývat devíti tematickými okruhy, jež se vztahovaly v zásadě ke třem blokům problémů. Na prvním místě je třeba zmínit neprůhlednost finančních vztahů mezi Spolkem a zeměmi, jejímž důsledkem jsou jednak nejasnosti při určování politické odpovědnosti za hospodaření, např. za nastavení a výběr daní a jsou i příčinou konfliktů, pokud provádění spolkových zákonů výkonnými orgány zemí není dostatečnou měrou finančně sanováno. Jakkoli je finanční vyrovnávání mezi subjekty federace pojmovým znakem a realitou každého spolkového státu, na přelomu tisíciletí v Německu tyto procesy probíhaly mezi pěti „bohatými“ a jedenácti „chudými“ zeměmi, přičemž se jednalo každoročně o částku v řádu přibližně 30 mld. eur. Země, které prostředky odvádějí, se považují potrestané za úspěch a úspěšná opatření, volají proto po nutnosti posílit odpovědnost každého subjektu za své hospodaření.⁴² S tím souvisí i vysoká míra zadluženosti, se kterou se potýká Německo, k níž přispívají jak Spolek, tak, byť nestejnou měrou, země a obce. Celková částka byla v roce 2007 odhadována na 1,5 bilionu eur.⁴³

Návrh zákona na změnu Základního zákona (BT-Dr. 16/12410) a návrh prováděcího zákona (BT-Dr. 16/12400) byly podány jako společný návrh CDU/CSU a SPD v březnu 2009 a následně byly schváleny oběma zákonodárnými sbory.⁴⁴ Ústavní novela, v pořadí padesátá sedmá, se tentokrát dotkla sedmi článků Základního zákona a jejím obsahem je především reforma dosavadních pravidel, jimž podléhá zadlužování. Zavedení tzv. „daňové brzdy“ má zabránit těmto pokračujícím procesům tím, že Spolek musí od roku 2016 své nové dluhy omezit na 0,35 % hrubého domácího produktu a země se od roku 2020 nesmějí k žádným novým dluhům zavazovat (čl. 109, 115 a 143 d). K dalším opatřením patří konsolidační pomoc (čl. 143d), zakotvení systému pravidelného dozoru nad rozpočtem (čl. 109a), či rozšíření možnosti finanční pomoci ze strany Spolku pro nouzové situace typu hospodářské krize nebo přírodní katastrofy (čl. 104b).

Odpověď na to, zda učiněná ústavní opatření přinesou žádoucí efekt a splní očekávání, jež jsou s nimi spojována, přinese až čas. Již dnes je ale zřejmé, že proces reformy federalismu dosud nebyl ukončen, neboť problém z nejcitlivějších, nejbolestivějších a z politického hlediska nejriskantnější, kterým je nové členění spolkových zemí, jež by mělo vést k jejich spojování a tím i k postupnému snížení jejich počtu, v roce 2006 ani v roce 2009 ústavními novelami řešen nebyl. V tomto smyslu nelze než přitakat názoru, podle kterého „... patří ke znakům spolkového státu, že je jako trvalé stavení a rovnováha mezi centrem a periferií musí být neustále znovu nalézána, neboť více než polovina ustanovení Základního zákona má přímou nebo nepřímou spojitost se spolkovým státem a do kompetenčních otázek se převlékají politické mocenské otázky a za nimi stojící divergentní politické zájmy. Proto platí i pro

⁴² Z diskusí a úvah komise byla od začátku vyňata opatření tzv. Paktu solidarity II., který obsahuje spolkovou finanční podporu novým spolkovým zemím k dorovnání životní úrovně.

⁴³ Podrobněji např. Seils, CH. „Die zehn wichtigsten Fragen“. *Zeit online*, 10/2007.

⁴⁴ Ve Spolkovém sněmu se tak stalo 29. května a ve Spolkové radě 12. června 2009. Zákon o změně Základního zákona byl uveřejněn dne 31. června 2009 jako BGBl. I 2248 a o den později se stal závazným.

budoucnost: po jedné reformě následuje další. S touto jistotou bychom měli vyčkat, jak se nová úprava osvědčí, neboť federativní ústavní prvky jsou ve zvláštní míře odkázané na reálnou praxi státu.“⁴⁵

FÖDERALISMUS IN DEUTSCHLAND UND SEINE VERFASSUNGSUMWANDLUNGEN

Zusammenfassung

Die deutsche Verfassungsentwicklung ist stark geprägt durch die entstehungsbedingte föderative Struktur. Nach dem Grundgesetz (GG) ist die bundestaatliche Ordnung Deutschlands verfassungsrechtlich garantiert, obwohl Art. 79 Abs. 3 GG gleichzeitig der Verfassungsänderungen materielle Grenzen setzt. Im übrigen kann das Grundgesetz formell geändert werden, wenn Bundestag und Bundesrat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln dies beschließen.

Nach der gültigen Verfassungsregelung ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich gemäß Art. 30 GG Sache der Länder. Die Ausübung öffentlicher Gewalt in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung steht also nur dann dem Bund zu, wenn diesem durch das Grundgesetz eine entsprechende Kompetenz erteilt wird. Diese grundsätzliche Regel wird durch besondere Kompetenzzuordnungsregeln für die Gesetzgebung, den Vollzug der Gesetze und die Rechtsprechung konkretisiert.

Der Föderalismus hat sich in der neuzeitlichen Geschichte Deutschlands bewährt. Zunehmend setzte sich aber in den letzten Jahren die Erkenntnis durch, daß die föderalistische Ordnung Deutschlands reformbedürftig ist. Die Reformforderungen bezogen sich vor allem auf die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern, das Gesetz zustimmungsrecht des Bundesrates und die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern.

In dem Artikel wurden hauptsächlich die Föderalismusreform I. (2006) und die Föderalismusreform II. (2009) dargestellt. Diese Verfassungsänderungen sollen im Ganzen die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen, die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern sowie die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und deren aufgabengerechte Finanzausstattung zu stärken.

Klíčová slova: Základní zákon, federalismus, Spolek, země, reforma, rozdělení kompetencí, finanční vztahy

Schlüsselwörter: s Grundgesetz, r Föderalismus, r Bund, e Länder, e Kompetenzteilung, e Finanzbeziehungen

⁴⁵ Srov. Schultze-Fielitz, H. „Umweltschutz im Föderalismus – Europa, Bund und Länder“. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 3/2007, s. 259.