

Martin Jeřábek a kol.

SROVNÁNÍ POLITICKÝCH SYSTÉMŮ NĚMECKA A RAKOUSKA

Martin Jeřábek a kol.

SROVNÁNÍ POLITICKÝCH SYSTÉMŮ
NĚMECKA A RAKOUSKA

Institucionální a systémové ukotvení

Plzeň 2010

Recenzenti:

Doc. PhDr. Blanka Říchová, CSc.

Bc. et Ing. Petr Vymětal

Kniha vyšla s podporou Filozofické fakulty ZČU v Plzni

ADELA – Grafické Studio, Plzeň

© Martin Jeřábek a kolektiv, 2010

ISBN 987-80-87094-15-0

Obsah

Úvod (MARTIN JEŘÁBEK)	7
1. Politický systém a otázka demokracie v Německu a Rakousku 1918–1933 (MARTIN JEŘÁBEK)	9
1.1 Ústavní vývoj	11
1.2 Parlamentarismus a politická polarizace – otázka stability demokracie	16
1.3 Konec demokracie 1930–33 – ústavní a politické příčiny ..	20
1.4 Shrnutí základních politických příčin krize demokracie	31
1.5 (Staro)nový začátek politiky po roce 1945	34
2. Role prezidenta (MARTIN JEŘÁBEK, JAKUB JOZA)	39
2.1 Způsob volby prezidenta	41
2.2 Ústavní pravomoci prezidenta	44
2.3 Závěrem	52
3. Spolková vláda (MARTIN JEŘÁBEK, JAKUB JOZA)	57
3.1 Kancléřský princip	59
3.2 Rezortní princip	66
3.3 Kabinetní princip	69
3.4 Závěrem	72
4. Zákonodárná moc (MARTIN JEŘÁBEK, MARIE ŠKOCHOVÁ)	77
4.1 Spolkový sněm SRN a rakouská Národní rada jako instituce	80
4.2 Zákonodárný proces	95
4.3 Další funkce Spolkového sněmu a Národní rady	102
4.4 Závěrem	105
5. Federální uspořádání (MARTIN JEŘÁBEK, SANDRA MAREŠOVÁ)	109
5.1 Proměny německého federalismu v průběhu 20. století	111
5.2 Vývoj unitárního federalismu v Rakousku	118

5.3	Současné rozdělení kompetencí mezi země a Spolek	121
5.4	Spolkové rady jako federativní orgány	123
5.5	Mimoparlamentní angažovanost zemí	133
5.6	Závěrem	134
6.	Veřejná správa (MIROSLAVA PITROVÁ)	139
6.1	Správní uspořádání	140
6.2	Nejvyšší úroveň správy (spolková)	145
6.3	Zemská úroveň správy	146
6.4	Obecní úroveň	151
6.5	Závěrem	156
7.	Stranický systém a politické strany	
	(MARTIN JEŘÁBEK, MARKÉTA BOROVCOVÁ)	159
7.1	Ústavní zakotvení politických stran a jejich financování ...	160
7.2	Formování stranických systémů po 2. světové válce	162
7.3	Stranické systémy v 60.–80. letech 20. století	164
7.4	Proměny stranických systémů v 80. a 90. letech 20. století	167
7.5	Nejnovější vývoj od roku 2000	171
7.6	Exkurz: Institucionální aspekty vládních koalic	175
7.7	Srovnání hlavních politických stran podle „stranických rodin“	177
7.8	Závěrem	181
	Závěr (MARTIN JEŘÁBEK)	187
	Literatura	193

Úvod

Rok 1989 přinesl do politiky ve střední Evropě dalekosáhlé změny. Pád komunismu a rozpad východního bloku znamenal pro státy střední a východní Evropy vnitropoliticky nastoupení cesty transformace směrem k demokracii, zahraničněpoliticky postupné přibližování se západoevropským integračním strukturám (zvláště Evropské unii a NATO). Hranice mezi Východem a Západem na pomezí SRN, Rakouska, Československa a NDR, která tvořila tzv. železnou oponu v době bipolárního konfliktu, se stala nově místem četných sousedských vztahů v integrující se Evropě. Pro sousední Německo i Rakousko znamenala éra započatá rokem 1989 také zásadní změny. Německo se sjednotilo v roce 1990. Nové spolkové země přijaly demokratický model Základního zákona západoněmecké SRN. Sjednocení Německa bylo *de facto* také prvním krokem k rozšíření Evropské unie, protože země bývalé NDR se staly součástí Evropského společenství. Také Rakousko přestalo být státem na pomezí dvou bloků a v roce 1995 vstoupilo do EU, zachovalo si však svou neutralitu. Po definitivním uskutečnění východního rozšíření Evropské unie k 1. květnu 2004 se Česká republika stala přímým sousedem a partnerem Německa a Rakouska v rámci společného evropského trhu, po přijetí do Schengenu také prostoru vnitřní bezpečnosti. Bývalá vnější východní hranice ES/EU se stala hranicí vnitřní.

Cílem této monografie je přiblížit českému čtenáři právě politické systémy dvou (jiho)západních sousedů České republiky. Ambicí kolektivu autorů této knížky nebylo podat systematickou a komplexní analýzu fungování všech politických procesů v SRN a Rakousku. Cílem tu bylo vystihnout v komparativní perspektivě především základní institucionální a systémové ukotvení politických systémů Spolkové republiky Německo a Rakouska. Autoři si uvědomují, že existují ještě další témata, která by si zasloužila být součástí podobné studie. Vedle srovnání soudního systému jsou to témata spadající spíše do analýzy dynamických aspektů politických systémů jako je utváření politické vůle

(s ohledem na volby a přímou demokracii), role organizovaných zájmů a neokorporatismus, politická kultura nebo europeizace politických systémů SRN a Rakouska. Jelikož pozornost při zpracování dalších témat by logicky byla věnována více politickému procesu než institucionálním aspektům, nebyly do této knížky zařazeny. Druhým, závažnějším důvodem, byl omezený rozsah publikace, který znemožnil komplexnější pojednání všech relevantních témat. Autorský kolektiv se proto zaměřil jen na zvláště zásadní oblasti.

Přestože těžiště událostí klíčových pro pochopení současného politického vývoje je v případě Německa i Rakouska v období pro druhé světové válce, respektive po roce 1990, je počáteční kapitola monografie historická. Uvádí čtenáře do problematiky politiky mezi světovými válkami, kdy vznikly v Německu i v Rakousku poprvé republikánské režimy. Na jejich politickou i duchovní tradici mohly SRN (1949) i Rakouská republika (1945 a 1955) navázat.

Primárnímu cíli studie odpovídá i členění této knihy. Základním tématem je srovnání hlavních institucí ústavního a politického života. Jednotlivé kapitoly byly proto věnovány roli prezidenta v SRN a Rakousku, postavení vlády, parlamentu a v neposlední řadě politickým stranám. Samostatný komplex problémů, který byl rovněž v monografii zohledněn, je státní správa. Dalším tématem, které není v případě Německa a Rakouska možné opomenout, je federativní uspořádání obou zemí. Německý a rakouský federalismus se stal proto námětem samostatné kapitoly.

Tato monografie je výstupem specifického výzkumu Filozofické fakulty Západočeské univerzity v Plzni. Kolektiv autorů by chtěl proto vyjádřit poděkování Filozofické fakultě za finanční podporu při přípravě a vydání monografie. Rovněž patří na tomto místě zasloužený dík dvěma recenzentům, doc. PhDr. Blance Říchové, CSc. a bc. et Ing. Petru Vymětalovi, za jejich pečlivou práci a připomínky, které pomohly zkvalitnit text knížky. Za jazykovou korekturu děkujeme PhDr. Věře Tomandlové. Případné nedokonalosti, které mohly v knize zůstat, jdou ovšem zcela na vrub autorů knihy.

Martin Jeřábek

1. Politický systém a otázka demokracie v Německu a Rakousku 1918–1933

Úvodní kapitola této monografie se zabývá utvářením politického systému Německa a Rakouska z historického pohledu. Analýza historického vývoje politických systémů zůstává i na přelomu 20. a 21. století vedle rozboru institucionálních aspektů podstatným zdrojem pro pochopení podoby i některých mechanismů současné politiky. Proto se zde budeme věnovat vývoji První rakouské republiky (1918–1938) a Výmarské republiky (1918–1933) s ohledem na ústavní vývoj, ale také na praktickou politiku, na příčiny a důsledky kroků jednotlivých politických aktérů.

Současná ústavní praxe Rakouska i SRN vychází především z období po roce 1945. Vedle toho však můžeme také jasně vysledovat kořeny současného vývoje v letech po první světové válce. Rakousko se bezprostředně po skončení války v roce 1945 přihlásilo k ústavě z roku 1920 (v revidovaném znění z roku 1929), která platí dodnes a je dokladem kontinuity rakouského ústavního práva. Nově vznikající západoněmecká SRN postavila v roce 1949 přijetím Základního zákona (*Grundgesetz*) ústavní a politický systém na zcela nový základ. Podobu Základního zákona však byla zásadním způsobem ovlivněna krizí Výmarské republiky a nástupem nacismu k moci roku 1933. Proto je také otázka demokracie pro naši analýzu klíčovým tématem, především pro pochopení následného vývoje politiky od druhé světové války dodnes.

Vyústění krize demokracie v Německu i Rakousku v nacistickou třetí říši (v Německu po roce 1933, v Rakousku až anšlusem 1938) znamenalo každopádně zásadní zlom pro politický systém v obou zemích. Západní Německo začalo nově formovat svou identitu po pádu

nacismu na základě myšlenky evropské spolupráce¹ a úcty k demokratickým principům zakotveným v Základním zákoně (*Verfassungspatriotismus*). Rakousko nastoupilo po druhé světové válce postupnou cestu ke svébytné národní identitě bez vazby na příslušnost k německému národu.² Politické vztahy v Německu a Rakousku po roce 1945 (také na nátlak vítězných mocností) byly chápány právě v kontrastu k období let 1938–1945. Krize demokracie počátku 30. let 20. století sloužila v této souvislosti jako „poučení“ z chyb minulosti. V Rakousku měly hlavní politické tábory na paměti, že je třeba se vyvarovat opakování konfrontace občanské války 12. února 1934 mezi sociální demokracií a konzervativně-katolickým táborem (reprezentovaným po roce 1945 ÖVP) a najít cestu spolupráce. Pozitivním obrazem konsenzu byla pak opakovaně utvářená velká koalice SPÖ a ÖVP v Rakousku, která vládne i v současnosti po volbách v roce 2008.

V Německu sloužily deficity a krize Výmaru jako typická ukázka „narušování ústavně pluralitního systému“.³ Šlo především o faktory jako politická polarizace, vzestup nedemokratických stran, nestabilita výmarských vlád, příliš silné postavení prezidenta, protidemokratická politická kultura, které vedly k autoritativnímu kurzu prezidiálních kabinetů v letech 1930–1933 a politickému vzestupu NSDAP završenému jmenováním Adolfa Hitlera říšským kancléřem. V neposlední řadě napomohla také hospodářská krize od roku 1929 k vyostření sociálních problémů a přispěla tak k prosazení autoritativních řešení a totalitních stran. Politický vývoj SRN od konce 40. let minulého století ukázal, jak uvidíme v následujících kapitolách, že Německo je schopno vybudovat a dlouhodobě udržet fungující demokratické instituce.

1 Paterson, William E. European Policy-making: Between Associated Sovereignty and Semisovereignty. In Green, Simon; Paterson, William E. (eds.). *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 261–282 (261nn.).

2 Heiss, Gernot. Konsenzus a jeho cena. Konstrukce identity v Rakousku po roce 1945. In Heiss, Gernot; Míšková, Alena; Pešek, Jiří, Rathkolb, Oliver (eds.). *An der Bruchlinie: Österreich und die Tschechoslowakei nach 1945/Na rozhraní: Rakousko a Československo po 1945*. Innsbruck, Wien: Studienverlag, 1998, s. 369–388.

3 Srovnej Aron, Raymond. *Demokracie a totalitarismus*. Praha: Atlantis, 1993, s. 99–101.

1.1 Ústavní vývoj po roce 1918

Výmarská říšská ústava⁴ byla výsledkem kompromisů tří hlavních politických sil, které stály u zrodu republiky (tzv. výmarská koalice) a získaly absolutní většinu ve volbách do Národního shromáždění v lednu roku 1919 (tabulka 1.1). Byli to umírnění sociální demokraté (SPD), katolická strana Zentrum a liberálové z Německé demokratické strany (DDP). Ústava získala souhlas Národního shromáždění 31. července 1919. Konstituovala Německou říši jako parlamentní republiku. Ústava byla založena na principech dělby moci, suverenity lidu a obsahovala katalog základních práv. Vyznívala vzorově demokraticky, udržení republikánských zásad a demokracie však záleželo také na politické kultuře a uplatnění ústavních postulatů v praxi (viz níže).⁵

Zákonodárnou moc měl v Německu Říšský sněm, který zároveň vykonával kontrolu nad exekutivou. Sněm byl volen v přímých, tajných a všeobecných volbách podle zásad poměrného volebního zastoupení (čl. 17, 22 WRV). V době sílící politické polarizace se ukázalo jako problém, že ústava nedefinovala politické strany ani jejich vnitřní uspořádání a nepředpokládala, že by strany měly získat ve volbách pro vstup do parlamentu minimální relevantní počet hlasů (nebyla zakotvena tzv. uzavírací klauzule). To přispělo na jedné straně k roztržštěnosti politického spektra (existence tzv. *Splitterparteien*), nestabilitě a častému štěpení politických stran, na druhé straně nebránilo vstupu do Říšského sněmu radikálním stranám (např. NSDAP s 2,6 % hlasů) již ve 20. letech 20. století. Moc vlády se odvíjela od důvěry Říšského sněmu, kterému byla vláda odpovědná.⁶ Jednotlivé země ve federálním uspořádání zastupovala Říšská rada s právem námítky proti předlohám, které schválil Říšský sněm. Z hlediska federálního uspořádání zde Výmar navazoval na základy vztahů Říše a zemí vytvořené za císařství 1871–1918. Hlavním mocenským protipólem Říšského sněmu byl

4 Český překlad WRV v plném znění: Ústava Německé říše (Výmarská ústava). In Vlček, E. *Dokumenty ke studiu moderních dějin státu a práva II*. Brno: PF MU v Brně, 1994, s. 50–85.

5 Srovnej Moravcová, Dagmar. *Výmarská republika*. Praha: Karolinum, 2006, s. 47.

6 Srovnej Kolb, Eberhard. *Die Weimarer Republik*. München: Oldenbourg Verlag, 1988, s. 19.

prezident se silnými pravomocemi. Říšský prezident byl volen přímo německým lidem na 7 let (čl. 41 a 43 WRV). Pro konzervativce představoval právě prezident pojistku proti silnému parlamentu, levice ji spatřovala spíše v prvcích přímé demokracie (např. čl. 73 WRV).

Říšský prezident měl podle čl. 25 Výmarské ústavy právo rozpustit Říšský sněm. Do zákonodárství mohl zasahovat tím, že mohl předložit zákon ke schválení referendu (čl. 73 WRV). Klíčové zvláštní pravomoci prezidenta byly však zakotveny v článku 48 ústavy. Na základě tohoto článku mohl prezident vyhlášovat zákony a vydávat nouzová nařízení s mocí zákona (prezident Friedrich Ebert jich v roce 1923 vydal 42). Potenciální dosah článku 48 však nebyl parlamentní většinou, která ústavu v roce 1919 schválila, dostatečně a správně vyhodnocen.⁷ Znění obecné klauzule čl. 48, odst. 2 WRV: „*V případě, že je narušována nebo ohrožena veřejná bezpečnost a pořádek, říšský prezident může na území celé Říše přijmout nutná opatření a přiměřeně zakročit pomocí ozbrojené moci*“⁸ se stalo po roce 1930, poté co ještě více zeslábla parlamentní kontrola prezidentských rozhodnutí, branou nástupu diktátorské moci. Určení formy a rozsahu „nutných opatření“ bylo ponecháno *de facto* na uvážení samotného prezidenta.⁹ Říšský prezident byl zároveň oprávněn přechodně zrušit ustanovení obsažená v čl. 114 (svoboda jedince), 117 (listovní, poštovní, telegrafní a telefonní tajemství jsou neporušitelná), 118 (právo svobodně vyjadřovat názory), 123 (právo na shromažďování), 124 (právo vytvářet spolky) a 153 (dědické právo). Povinnost prezidenta „*dát celou záležitost bezodkladně na vědomí říšskému sněmu*“ (čl. 48, odst. 4 WRV) a potřeba kontrasignace všech prezidentských nařízení a opatření (čl. 50 WRV) představovala dvě omezení moci prezidenta, která byla postupně podkopána. Rostoucí nestabilita vlád a paralýza Říšského sněmu po vzestupu NSDAP v zářijových volbách roku 1930 přispěly k etablování prezidiálního režimu, jehož ústřední osobou se mezi lety 1930–1933 stal právě prezident Paul von Hindenburg.

7 Tamtéž, s. 19.

8 Český překlad článku 48 podle Ústavy Německé říše (Výmarská ústava). In Vlček, E. *Dokumenty ke studiu moderních dějin státu a práva II*. Brno: PF MU v Brně, 1994.

9 Bracher, K. D. *Die Auflösung der Weimarer Republik*. Düsseldorf: Ring-Verlag, 1955, s. 56n.

O Výmarské ústavě můžeme hovořit jako o systému politických a sociálních kompromisů, které spolu uzavřeli umírnění zástupci dělnického hnutí s demokratickou částí občanského tábora.¹⁰ V tomto směru se ústavní situace v Německu velmi podobala té v Rakousku. Řada zásadních politických rozhodnutí byla odsunuta a kompromisem nebyly jednotlivé politické a sociální skupiny uspokojeny. Šlechta, konzervativci a části občanského tábora odmítali republiku a přáli si návrat k poměrům v monarchii před první světovou válkou, radikální levici i části SPD chyběla naopak důkladná přeměna společensko-sociálního uspořádání, kterou se nepodařilo prosadit během změn v letech 1918/1919.¹¹ Sociální demokracie pod vedením F. Eberta však v tomto směru, aby si zajistila podporu armády a neutrální postoj těžkého průmyslu, uzavřela již v době revoluce v listopadu 1918 dohody s částí starých elit.¹² Tím nevyužila celý politický prostor, který pro prosazování své politické linie měla ještě na počátku republiky.

Spolková ústava Rakouské republiky byla přijata po několikaměsíčním vyjednávání 1. října 1920. Byla výsledkem kompromisu dvou největších rakouských politických stran, sociální demokracie a křesťanskosociální strany. Přestože se vládní koalice těchto stran rozpadla již v létě 1920, v ústavním podvýboru se podařilo zachovat základní konsenzus ještě o několik měsíců déle.¹³ U zrodu ústavní listiny stál také nejvýznamnější rakouský právní teoretik Hans Kelsen. Zakotvila čtyři základní principy: republikánský princip, demokracii, právní stát a princip spolkového státu. Zákonodárná moc byla reprezentována Národní radou (*Nationalrat*), volenou v přímých volbách. Druhou komoru tvořila Spolková rada (*Bundesrat*) sestávající ze zástupců delegovaných sněmy jednotlivých zemí. Parlament měl podle ústavy velké pravomoci, ale chyběl vyrovnávací faktor ve formě silné exekuti-

10 Kolb, Eberhard. *Die Weimarer Republik*, s. 20.

11 Levicový pohled na sociální struktury ve Výmarské republice Kühnl, Reinhard. *Die Weimarer Republik. Errichtung, Machtstruktur und Zerstörung einer Demokratie*. Reinbek: Rowohlt Verlag, 1985.

12 Byl to telefonický rozhovor F. Eberta s generálem Groenerem 10. listopadu 1918 a dohoda předáka odborů C. Legiena s H. Stinnesem, zástupcem elit těžkého průmyslu.

13 Walter, Robert; Mayer, Heinz. *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*. Wien: Manzche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1996, s. 25n.

vy. Hlavním pilířem státního uspořádání se staly politické strany, které se střetaly na poli parlamentu. Rakouská sociální demokracie viděla právě v silném parlamentu místo pro prosazování svých zájmů v sociální oblasti demokratickou cestou. Rozsáhlejší reforma ústavy se stala centrálním tématem rakouské vnitropolitické scény v roce 1929 za vlády kancléře Johannese Schobera. Již Ignaz Seipel jako kancléř koalice občanských stran pomýšlel dříve na upevnění pozice vládní křesťanskosociální strany ústavním posílením kompetencí exekutivy.¹⁴

V roce 1929 se systém s převažující rolí parlamentu změnil na republiku se silným vlivem prezidenta.¹⁵ Posíleny byly pravomoci prezidenta, nově získal právo vydávat nouzové dekrety, jmenovat vládu a za určitých okolností rozpouštět Národní radu. Postavení prezidenta bylo dále posíleno zavedením přímé volby hlavy státu.¹⁶ Přestože nebyla ústavní reforma provedena v duchu ideologie hnutí *Heimwebru*, které si přálo nahrazení parlamentarismu „stavovským zřízením“ a autoritativní vládou, znamenala znatelný posun od „radikálně-parlamentní“ republiky ke státu, kde se mohly střetnout dva mocenské protipóly: legislativa (parlament) a exekutiva (vláda a prezident).¹⁷ Přestože se Rakousko z hlediska ústavního postavení prezidenta přiblížilo semiprezidentskému modelu Výmarské republiky, spolkový prezident se nikdy nestal hráčem, který by zásadním způsobem formoval podobu politického systému (blíže v kapitole 2 pro období Druhé rakouské republiky). Autoritativní změny Dollfusovy vlády po „vyřazení parlamentu“ 4. března 1933 proběhly za použití vládních nařízení, která byla právně podložena sporným (leč platným) „Válečným hospodářským zmocňovacím zákonem“ z 24. července 1917 (*Kriegswirtschaftliches Ermächtigungsgesetz*).¹⁸

14 Siegfried, Klaus Jörg. *Universalismus und Faschismus. Das Gesellschaftsbild Othmar Spanns. Zur politischen Funktion seiner Gesellschaftslehre und Ständestaatskonzeption*. Wien, 1974, s. 82.

15 Wiltshegg, Walter. *Die Heimwehr. Eine unwiderstehliche Volksbewegung?* Wien 1985, s. 307.

16 Walter, Robert; Mayer, Heinz. *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, s. 27.

17 Srovnej Kluge, Ulrich. *Der österreichische Ständestaat 1934-38, Entstehung und Scheitern*. Wien 1984, s. 24.

18 Podrobný rozbor: Huemer, Peter. *Sektionschef Robert Hecht und die Zerstörung der Demokratie in Österreich. Eine historisch-politische Studie*. München, 1975.

Mladé republikánské systémy v Německu i Rakousku měly společné problémy. Radikální pravice (v Německu například NSDAP a v Rakousku hnutí *Heimwehr*) a nacionalistické i konzervativní kruhy odmítaly republikánský systém a parlamentarismus jako takový a deklarovaly otevřeně autoritativní přeměnu v nacionálním duchu.¹⁹ Důležitou roli přitom hrál také odpor proti mírovým smlouvám z Versailles (Německo zatížila reparacemi) a St. Germain-en-Laye (zakazovala Rakousku připojení k Německu, tzv. anšlus).²⁰ Po počáteční „revoluční“ fázi (1918–1922/23) a období relativní stabilizace ve 2. polovině 20. let minulého století byl ústavní pořádek republiky předmětem autoritativní změny ve 30. letech. V Rakousku proběhl faktický vývoj směrem od vyřazení parlamentu 4. března 1933, přes občanskou válku v únoru 1934 k tzv. stavovskému státu, který byl oficiálně postulován vyhlášením nové ústavy z 1. května 1934.²¹ V Německu byla Výmarská ústava formálně v platnosti až do roku 1945. Proti duchu ústavy jednaly však již vlády prezidiálních kabinetů v letech 1930–1932. Sesazení pruské vlády v červenci 1932 (tzv. *Preussenschlag*) za kancléře Franze von Papena bylo otevřeným porušením ústavy. Jmenování Hitlera kancléřem představovalo v této souvislosti z formálního hlediska legální výměnu vlády, vedlo však v důsledku k rychlému a definitivnímu rozbití státoprávního uspořádání Výmaru. Zmocňovací zákon, formálně schválený 23. března 1933 v Říšském sněmu, přenesl *de facto* právo vydávat zákony na vládu a tím také z ústavněprávního hlediska umocnil pozice nastupující nacistické diktatury.²²

19 V případě rakouského Heimwehru může sloužit jako příklad autoritativních požadavků tzv. Korneuburská přísaha z roku 1930.

20 K zahraničněpolitické situaci Německa a Rakouska blíže Jeřábek, Martin. *Konec demokracie v Rakousku 1932–1938. Politické, hospodářské a ideologické příčiny pádu demokracie*. Praha: Dokořán, 2004, s. 21 nn.

21 Brauneder, Wilhelm; Lachmayer Friedrich. *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Manzche Verlag- und Universitätsbuchhandlung, 1992, s. 233n.; srovnej Wohnout, Helmut. Anatomie einer Kanzlerdiktatur. In Kopetz, Hedwig; Marko, Joseph; Poier, Klaus (Hrsg.). *Sozjokultureller Wandel im Verfassungsstaat. Phänomene politischer Transformation*. Wien: Böhlau, 2004, s. 961-974 (965 nn.).

22 Müller, Helmut a kol. *Dějiny Německa*. Praha: Lidové noviny, 1995, s. 266, 270n.

1.2 Parlamentarismus a politická polarizace – otázka stability demokracie

V Německu i v Rakousku existovala v meziválečné době šance na vytvoření stabilního demokratického systému. Demokratický potenciál a možnosti spolupráce demokratických sil však nebyly aktivně využity. Příčinou politické polarizace, a tím i rostoucí neochoty nést kompromisy, byly jednak obecné faktory jako poválečná nestabilita, sociálních změny, hospodářská krize, inflace a v neposlední řadě také tíha ustanovení mírových smluv. Některé problémy tohoto typu zasáhly i jiné státy, jako ČSR, kde se demokracii podařilo udržet až do Mnichova 1938. V Rakousku i Německu ale navíc hrály důležitou roli střednědobé události a specifické vnitropolitické konstelace, které v důsledku způsobily oslabení demokratických a republikánských sil.

Německé hnutí rad (*Rätebewegung*), které vzniklo zdola v revoluci 1918, mělo v řadách svých členů převážnou většinu republikánů a umírněných sociálních demokratů.²³ Vláda F. Eberta podcenila význam rad pro stabilizaci republiky v Německu a nebyla s to nevyužít demokratický potenciál, který dělnické rady obsahovaly. Naopak, při potlačení vystoupení „okrajových“ radikálně levicových elementů jako Spartakova povstání v lednu 1919 (*Spartakusbund*), použila dobrovolnické paramilitární svazy *Freikorps*. Tento trend, který zesílil po tzv. Kappově puči²⁴ v březnu 1920, vedl k další politické polarizaci na leviči směrem k USPD a později ke komunistům (KPD). Na pravici pak vzrostly preference monarchistické DNVP. Umírnění sociální demokraté a DDP, kteří byli páteří „státotvorné“ výmarské koalice, ztratily ve volbách v červnu 1920 spolu se stranou Zentrum absolutní většinu, kterou v době trvání Výmarské republiky již nikdy nezískaly (viz tabulka 1.1). Vládní kabinetů byly proto již od počátku 20. let minulého století závislé na podpoře DVP (strana průmyslu) nebo DNVP, která

23 Kolb, Eberhard. *Die Weimarer Republik*, s. 156.

24 K pravicovému pokusu o puč Wolfganga Kappa podrobně Erger, Johannes. Der Kapp-Lüttwitz-Putsch. Ein Beitrag zur deutschen Innenpolitik 1919/20. In. Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien (Hrsg.). *Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien*, Band 35, Düsseldorf, 1967.

představovala opozici vůči systému Výmarské republiky a reprezentovala zájmy velkých pozemkových vlastníků východní části Německa (*Ostelbien*). To se projevilo již v hospodářských opatřeních vlád občanských kabinetů v době relativní stabilizace od poloviny 20. let.²⁵ Právě postupné oslabení a dezintegrace politického středu (včetně DNVP na pravici od roku 1928, viz níže) ve Výmarské republice vedly k vytvoření silného protestního voličského potenciálu, který byla schopna poté od roku 1929 a dále za hospodářské krize mobilizovat ve svůj prospěch Hitlerova NSDAP.

V Rakousku se podařilo po volbách v únoru 1919 uzavřít spojení dvou hlavních politických táborů, sociální demokracie (SDAP) a křesťanskosociální strany (CSP). Vláda velké koalice pod vedením sociálního demokrata Karla Rennera se však udržela pouze do roku 1920. Rozpory, které sahaly od sociální sféry a hospodářství k otázkám náboženství a školství, a týkaly se tudíž i základní programatiky stran, nebyla obě politická uskupení schopna a ochotna skloubit do jednotné vládní politiky.²⁶ Do konce První republiky se Rakousko už nedokázalo vrátit k tomuto modelu „proporční demokracie“ (spolupráce ve velké koalici), který se pak dlouhodobě osvědčil po druhé světové válce.²⁷ Štěpnou linií v rakouské společnosti a politice mezi městem a venkovem ještě podtrhovala socialisty vedená vídeňská obec (*das rote Wien*), která kontrastovala s konzervativními a katolickými provinciemi. Negativní postoj starých císařských elit, měšťanstva a církve k organizovanému dělnickému hnutí ještě umocnila socialistická kampaň na podporu výstupů z církve, která dosáhla svých dvou vrcholů v letech 1923 a 1927.²⁸

Po rozpadu koalice v roce 1920 usilovali křesťanští sociálové pod vedením Ignaze Seipela o pravicovou „občanskou“ koalici, která se

25 Mommsen, Hans. *Die verspielte Freiheit*. Frankfurt am Main, Berlin: Propyläen Verlag, 1990, s. 226nn.

26 Berchtold, Klaus (Hrsg.). *Österreichische Parteiprogramme 1868-1966*, München 1967. 259 nn, 371 nn.

27 K proporční demokracii bližší vysvětlení v podkapitole 7.3; k rozboru politického kontextu blíže v rakouské literatuře Lehbruch, Gerhard. *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen, 1967.

28 Hanisch, Ernst. *Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert 1890–1990*. Wien 1994, s. 294.

stabilizovala jako spojení křesťansko-sociální strany s Velkoněmec-
kou lidovou stranou a udržela se do roku 1932. Cílem koalice občán-
ských stran bylo zvrátit a redukovat „revoluční posun“ z let 1918–
1920, *de facto* sociální zákonodárství prosazené SDAP v rámci velké
koalice. Silná sociální demokracie, která v posledních parlamentních
volbách roku 1930 získala přes 41 % hlasů (tabulka 1.2), zůstala trvale
v opozici, ale zároveň hájila své parlamentní pozice ve státě. An-
tagonismus mezi sociálními demokraty a táborem křesťanských sociálů
se posiloval v konfliktech během 20. let minulého století. Zlomovým
mezníkem byl v tomto ohledu rok 1927. Po incidentu v městečku
Schattendorf v Burgenlandu, který byl rakouskou justicí řešen příliš
liknavě (ve prospěch pravicových radikálů), došlo 15. července 1927 ke
spontánním dělnickým nepokojům ve Vídni. Demonstraci mas, při níž
byl zapálen justiční palác, mohla vláda prezentovat konzervativním
občanům jako bezprostřední nebezpečí marxismu. Ve dvouletce
1927–1928, tedy ještě před hospodářskou krizí, dosáhlo mimoparla-
mentní hnutí *Heimwehr* nebývalé popularity (nárůst počtu členů na 300–
400 tisíc).²⁹ Občanský tábor v Rakousku reprezentovaný křesťansko-
sociální stranou spatřoval v *Heimwebru* protiváhu vůči silné sociální
demokracii a také *Schutzbundu*, milici SDAP. Hnutí *Heimwehr* vzniklo
jako podoba občanské domobrany po první světové válce ve spolko-
vých zemích (Štýrsko, Korutany, Tyrolsko). Geograficky roztržštěné
svazky tohoto hnutí spojovalo odmítání parlamentarismu, militantní
způsoby jednání a antimarxismus. V ideologii hnutí se prolínala ar-
chaická „středověká“ doktrína stavovského principu s moderním ex-
tremismem.³⁰

Jako příklad programu autoritativního hnutí může sloužit tzv. Kor-
neuburská přísaha z roku 1930, ve které část svazků *Heimwebru* deklaro-
vala své cíle: „*Chceme silné státní vedení sestávající se z vůdčích osobností ,vel-
kých stavů’... Bojujeme proti rozkladu našeho národa, který přináší marxistický*

29 Wiltschegg, Walter. *Die Heimwehr. Eine unwiderstehliche Volksbewegung?* Wien 1985, s. 304 nn.

30 Kluge, Ulrich. *Der österreichische Ständestaat 1934-38, Entstehung und Scheitern.* Wien 1984, s. 39.

*třídni boj a liberálně-demokratický hospodářský systém.*³¹ Přes masový vzestup a zvolení knížete E. R. Starhemberga v roce 1930 spolkovým vůdcem hnutí zůstával *Heimwehr* nejednotným a nesourodým hnutím a nebyl schopen zásadním způsobem ovlivnit parlamentní politiku. Na tom nic nezměnilo ani zvolení 8 poslanců Národní rady ve volbách roku 1930³² za Vlastenecký blok (*Heimatblock*), který byl politickým uskupením *Heimwebru*. Oproti *Heimwebru* byla rakouská NSDAP-*Hitlerbewegung* do počátku 30. let jen marginální stranou. V parlamentních volbách roku 1930 nezískala tzv. základní mandát a nebyla tudíž zastoupena v Národní radě.

Občanská koalice jako spojení katolického konzervatismu (CSP) a německého nacionalismu v podobě Velkoněmecké lidové strany se také ukázala dlouhodobě jako nestabilní. Přispěla k tomu hospodářská krize, která Rakousko citelně zasáhla již během roku 1930. Vláda se snažila čelit inflačním tlakům restriktivní monetární politikou. Také investice a vládní výdaje klesaly. Hospodářská opatření vlády a Národní banky vedla k poklesu vývozu, poklesu domácí poptávky, nárůstu nezaměstnanosti, a tím k zostření tlaku na odbory a dělnické organizace.³³ Pro definitivní rozpad koalice, který se odehrál na jaře 1932, však byla rozhodující otázka anšlusu. Rakouský stát byl po pádu největší rakouské banky *Österreichische Creditanstalt* v květnu 1931 nucen žádat o finanční pomoc Společnost národů (půjčka z Lausanne).³⁴ Francie, která měla poskytnout část finančních prostředků, vážala pomoc na potvrzení zákazu anšlusu ze strany Rakouska na dalších 20 let. Velkoněmci s tím nesouhlasili a koalici opustili.

31 Celé znění přísahy otištěno v knize Kerekes, Lajos. *Abenddämmerung einer Demokratie. Mussolini, Gömbös und die Heimwehr*. Zürich, 1966, s. 71.

32 Tzv. Heimatblock získal v parlamentních volbách 6,2 % hlasů; *Statistisches Handbuch für die Republik Österreich*. XII. Jg., Wien 1931, s. 210. (pro srovnání s ostatními stranami viz tabulka 1.2)

33 Srovnej Kernbauer, Hans; Weber, Fritz. Von der Inflation zur Depression. Österreichs Wirtschaft 1918-1934. In Tólos, Emmerich (Hrsg.). *Austrofaschismus, Beiträge über Politik, Ökonomie und Kultur 1934-1938*. 4. erg. Aufl., Wien, 1988, s. 1-31 (s. 20).

34 Weber, Fritz. Die Weltwirtschaftskrise und das Ende der Demokratie in Österreich. In Fröschl, E.; Zoitl, H. (Hrsg.). *Der 4. März 1933. Vom Verfassungsbruch zur Diktatur. Beiträge zum wissenschaftlichen Symposium des Dr.-Karl-Renner-Instituts abgehalten am 28. Februar und 1. März 1984 in Wien*. Wien, 1984, s. 37-67 (s. 59n.)

Rozpad občanského bloku v Rakousku na jaře 1932 dával šanci na opětovné řešení z počátku republiky, vytvoření velké koalice.³⁵ Vedení křesťanskosociální strany se ale rozhodlo pro nalezení koalice bez účasti sociální demokracie. Kancléř Engelbert Dollfuss se proto spojil s rolnickým hnutím *Landbund*, které mělo ve sněmovně devět křesel, a politickou stranou *Heimablock* reprezentující *Heimwehr*. Bez jejích osmi poslanců by Dollfuss nemohl 20. května 1932 vládu sestavit, v parlamentu ale i tak dosáhl velmi těsné podpory 83 hlasů proti 82 hlasům sociálně demokratické a velkoněmecké opozice.³⁶ Po kolizi v Národní radě (spor o neplatné hlasy při hlasování) a náhlém odstoupení tří předsedů Národní rady 4. března 1933 nastoupila vláda cestu k diktatuře, systematicky omezovala manévrovací prostor sociální demokracie a usilovala o přeměnu rakouského politického systému na autoritativní „stavovský stát“.

1.3 Konec demokracie 1930–33 – ústavní a politické příčiny

Na konečnou fázi Výmarské republiky a První rakouské republiky je třeba nahlížet komplexně a analyzovat příčiny, které vedly ke konci demokratického zřízení. Nárok této knihy není vystihnout a popsat veškeré příčiny konce demokracie ve Výmaru a v Rakousku.³⁷ Autor se zde nemůže podrobně věnovat ani tématu zahraniční politiky. Je třeba si přesto uvědomit evropské pozadí vnitropolitických problémů a zvláště fakt, že byly Německo a Rakousko po roce 1918/1919 vnímány i vlastním obyvatelstvem jako poražené státy. Omezení daná smlouvami z Versailles a Saint-Germain (včetně reparací) znamenaly pro mladé republikánské systémy dodatečnou dlouhodobou zátěž při-

35 Blíže k této otázce Schausberger, Franz. *Letzte Chance für die Demokratie, die Bildung der Regierung Dollfuss I im Mai 1932. Bruch der österreichischen Proporzdemokratie*. Wien, Köln, Weimar, 1993.

36 Shepherd, Gordon. *Engelbert Dollfuß*. Graz, Wien, Köln 1961, s. 118.

37 Rozsah i zaměření publikace nedovoluje rozvinout rozsáhlejší analýzu včetně zohlednění hospodářských, sociálních a ideologických faktorů, které ovlivnily krizi demokracie a stály u zrodu nedemokratických režimů v Rakousku i Německu.

spívající k destabilizaci Výmarské republiky a První rakouské republiky. Následující podkapitola se zaměří na rozhodující (převážně) vnitropolitické faktory, které významně přispěly ke krizi demokracie v letech 1930–1933. Některé aspekty jsou velmi dobře srovnatelné, u jiných můžeme vysledovat jen podobnosti či najít rozdíly mezi Rakouskem a Německem.

1.3.1 Ústavněprávní a institucionální rovina

Základním právním instrumentem podkopání parlamentarismu Výmarské republiky v letech 1930–1933 byl čl. 48 ústavy (k výkladu viz výše). Úřad prezidenta byl roku 1919 koncipován jako instituce, která měla být zárukou ústavnosti a zároveň protipólem silného parlamentu. Politické, mocenské a vojensky významné postavení prezidenta bylo tehdy „šité na míru“ Friedrichu Ebertovi. Mimořádné pravomoci, které mohl prezident využít (a sociální demokrat Ebert také v roce 1923 použil), měly přispět ke stabilizaci situace a ochraně demokracie a republiky. Roku 1925 byl po Ebertově smrti zvolen prezidentem (v přímé volbě) císařský důstojník a pruský aristokrat Paul von Hindenburg. Přestože Hindenburg chápal svou roli v duchu „strážce“ ústavních pravidel, představoval mocenské a mentální spojení s konzervativními elitami a zájmovými uskupeními východopruských junkerů, které se jednoznačně identifikovaly s monarchií. Tvůrci výmarské ústavy netušili, že by mohla vzniknout konstelace, ve které bude prezident představovat faktor vedoucí v důsledku ke změně podoby republikánského systému.³⁸

Autoritativní obrat, který v zákulisních intrikách od konce roku 1929 připravoval generál Kurt von Schleicher, počítal s účastí „prezidiálního“ kancléře Heinricha Brüninga. Byl spuštěn 28. března 1930 poté, co došlo k rozpadu velké koalice sociálně demokratického kancléře Hermanna Müllera.³⁹ V červenci 1930 sněm poprvé odmítl nouzové nařízení Brüningova kabinetu, které bylo vydáno podle článku 48

38 Srovnej Bracher, Karl Dierich. *Die Auflösung der Weimarer Republik*. Düsseldorf: Ring-Verlag, 1955, s. 51.

39 Kolb, Eberhard. *Die Weimarer Republik*, s. 124.

ústavy,⁴⁰ následovalo rozpuštění říšského sněmu prezidentem Hindenburgem a nové volby v září 1930. Ve volbách získala NSDAP 18,3 % hlasů a 107 mandátů (oproti 12 mandátům z roku 1928) a stala se druhou nejsilnější stranou v říšském sněmu.⁴¹ Částečné zablokování fungování Říšského sněmu nenadálým vzestupem NSDAP (ale i KPD) vedlo prezidenta Hindenburga i přes počáteční váhání k použití nouzových nařízení jako „standardního způsobu vlády“. Navržené zákony, pro které neměla vláda šanci získat většinu v parlamentu, podepisoval prezident. Tím vstoupily v platnost. Říšský sněm v první fázi nebyl díky „tolerování“ vlády ze strany sociální demokracie schopen sestavit většinu, aby právoplatně rozhodl proti vydanému nařízení. V případě, že tak přeci mohl učinit (např. v roce 1930, později v létě 1932), byl Říšský sněm prezidentem rozpuštěn (podle čl. 25 WRV). Mechanismus prezidiálních kabinetů (kancléřů Brüninga, Papena a Schleichera) a model nouzového zákonodárství podle článku 48 vedl k oslabení republiky, protiústavnímu jednání (otevřené porušení ústavy Franzem von Papenem 20. července 1932 zásahem vlády proti Prusku) a posléze výraznou měrou přispěl k její likvidaci.

V Rakousku znamenal rozhodující obrat k autoritarismu 4. březen 1933. Březen 1933 byl za Druhé rakouské republiky brán z právního hlediska jako bod zvratu a konec parlamentní demokratické vlády. Formální chyba, kdy při sporném hlasování odstoupili všichni tři předšedové Národní rady, pomohla kancléři Engelbertu Dollfussovi parlament jako mocenský faktor „vyšachovat“. Již druhý den po vyřazení parlamentu prohlásil Dollfuss na shromáždění rolníků ve Villachu, že se „parlament sám paralyzoval“.⁴² Pod vlivem vedení křesťanskosociální strany, s tichým souhlasem prezidenta Miklase a podporou hnutí *Heimwehr* se Dollfuss rozhodl vládnout autoritativně.

40 Tabulkový přehled nouzových nařízení z let 1930–32 blíže Moravcová, Dagmar. *Výmarská republika*. Praha: Karolinum 2006, s. 193-194.

41 Moravcová, Dagmar: *Výmarská republika*, s. 171.

42 K interpretaci události blíže Botz, Gerhard. Die Ausschaltung des Nationalrats im Urteil von Zeitgenossen und Historikern. In Botz, Gerhard. *Krisenzonen einer Demokratie. Gewalt, Streik und Konfliktniederdrückung in Österreich seit 1918*. Frankfurt, New York 1987, s. 119 nn.

Právním instrumentem vlády nebyla prezidentská nařízení jako ve Výmaru, ale „Válečný hospodářský zmocňovací zákon“ z 24. července 1917, který dával vládě pravomoci k obnově hospodářského života, nápravě hospodářských škod a k zajištění zásobování obyvatelstva po dobu trvající mimořádné situace v důsledku války.⁴³ Zákon byl po první světové válce převeden do právního systému Rakouska. Byl použit v roce 1931 a na jeho základě bylo v říjnu 1932 vydáno nařízení, které řešilo na žádost sociálních demokratů odpovědnost ředitelů zkrachovalé banky Creditanstalt. Průvodní komentář k výkladu zákona pro vládu vypracoval Dollfussův poradce Robert Hecht: „*Zákon zplnomocňuje vládu všeobecně, ne pouze k určitým časově omezeným nařízením, protože dnešní špatné časy jsou stále ještě následkem války.*“⁴⁴ Díky zmocňovacímu zákonu pokračovala vláda nejen v radikálních rozpočtových škrtech, ale také potlačila politické svobody v zemi. Rakouská sociální demokracie byla po krátké občanské válce 12. února 1934 zakázána. Transformaci systému završilo vydání tzv. Květnové ústavy ve stavovském duchu v roce 1934. Tato nová oktrojovaná ústava právně posvětila konec demokracie a parlamentarismu.

1.3.2 NSDAP a její vzestup ve volbách v Německu a Rakousku

Zásadní otázkou, spojenou s nástupem Hitlera do kancléřského úřadu v Německu i krizí a s koncem parlamentarismu v Rakousku v roce 1933, je vliv vzestupu nacistické strany na likvidaci německé a rakouské demokracie. Faktem je, že zisky hlasů NSDAP ve volbách v Německu, které můžeme ještě považovat za svobodné (nepočítáme-li březnové volby v roce 1933), by nikdy nestačily nacistické straně na sestavení většinové vlády. Přesto musíme konstatovat, že masová popularita nacismu mezi německým obyvatelstvem výrazně podpořila a *de facto* umožnila vzestup nacistů k moci. Přes počáteční značnou nedůvěru konzervativců (včetně prezidenta Hindenburga) vůči nacistickému hnutí to poté byly právě konzervativní kruhy vysoké byrokracie a ar-

43 Huemer, Peter. *Sektionschef Robert Hecht und die Zerstörung der Demokratie in Österreich. Eine historisch-politische Studie.* München 1975, s. 139.

44 Tamtéž, s. 144.

mády, které chtěly využít popularitu NSDAP, a proto 30. ledna 1933 posvětily sestavení kabinetu v čele s Hitlerem jako říšským kancléřem.

V následujícím rozboru budeme analyzovat příčiny rychlého a opakovaného úspěchu NSDAP ve volbách v Německu v letech 1930–1933. Posouzení voličského chování Němců vyžaduje komplexní pohled na situaci. Nacistická strana mohla profitovat z řady trendů ve společnosti a stranickém systému ve druhé polovině 20. let minulého století, které byly předpokladem jejího vzestupu.⁴⁵ Přestože jednoznačně těžila z hospodářské krize od roku 1929, nestala se na rozdíl od KPD „stranou nezaměstnaných“. Struktura tradičního sociálního prostředí (R. M. Lepsius) byla ohrožena postupnou erozí. Na rozdíl od dělnického a katolického prostředí, které byly relativně stabilní (sociálně-morální prostředí), podléhal občanský protestantský tábor fragmentaci. Od počátku Výmarské republiky bylo patrné, že tradiční vazby na politické subjekty oslabovaly a vznikaly nové štěpné linie způsobené válkou, revolucí, hyperinflací a hospodářskou krizí. Jako ilustrativní příklady mohou sloužit rozpory mezi těmi, kteří profitovali z hyperinflace a kteří ztratili, mezi starší a mladší generací, mezi dělníky a ostatními zaměstnanci, zaměstnanými a nezaměstnanými, muži a ženami na pracovním trhu.⁴⁶

Výše zmíněné procesy měly zásadní vliv na strukturu stranického systému, politickou kulturu i chování voličů. Volební systém do Říšského sněmu založený na poměrné volbě tříštil politické síly.⁴⁷ Dokladem eroze občanského středu byl vznik malých středových stran (*Wirtschaftspartei*, *Landbund*), které získávaly křesla v Říšském sněmu již během 20. let 20. století (tabulka 1.1). Neexistence omezovací klauzule pro vstup do parlamentu umožňovala vedle radikálních stran získat mandáty i těmto a dalším stranám (v tabulce 1.1 označeny jako ostatní), které měly rozličné (i regionální) zájmy, nestabilní voličský potenciál a nebyly vhodnými koaličními partnery etablovaných stran výmarské

45 K diskusi vědeckých interpretací Kolb, Eberhard. *Die Weimarer Republik*, např. s. 169.

46 Peukert, Detlev. *Die Weimarer Republik. Krisenjahre der Klassischen Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1987, s. 150n.

47 Srovnej Moravcová, Dagmar: *Výmarská republika*, s. 46.

koalice (SPD, DDP, *Zentrumspartei*).⁴⁸ Zásadní pro vzestup NSDAP byla však změna orientace pravicové DNVP (Německá nacionální lidová strana). DNVP byla představitelkou konzervatismu a reprezentovala východopruské statkáře a šlechtu. Stála zpravidla v opozici, přesto se za předsedy hraběte Kuno von Westarpa připojovala při některých důležitých hlasováních v Říšském sněmu k ostatním občanským středovým a pravicovým stranám jako byly DDP (Německá demokratická strana), DVP (Německá lidová strana), Zentrum (katolická strana) a BVP (Bavorská lidová strana). V roce 1928 byl předsedou DNVP zvolen tiskový magnát Alfred Hugenberg. Pod jeho vedením začala DNVP výrazněji směřovat k nacionalistickému a autoritativnímu kurzu a tím jednoznačně proti základům parlamentní republiky.⁴⁹ Stala se tak stranou, jak dokládá i kampaň proti Youngově plánu (1929), která propagovala podobná řešení jako NSDAP, ale voliči byla vnímána pouze jako její kopie.

Strany středu včetně původně pravicově konzervativní DNVP ztrácely systematicky ve volbách do Říšského sněmu mezi lety 1928–1932 voličské hlasy (konkrétní čísla v tabulce 1.1).⁵⁰ V roce 1930 můžeme klasifikovat některé voliče, kteří místo DNVP nově volili NSDAP. V roce 1932 již tvořili bývalí voliči malých středových stran třetinu volebních přírůstků NSDAP, přívrženci liberálních a německonacionálních stran více než 10 % a bývalí sympatizanti SPD 15 % voličů, kteří změnili své volební chování a rozhodli se pro nacisty.⁵¹ Analýza volebního chování německých voličů 1930–32 ve vztahu k jejich sociálnímu postavení dokládá hypotézu, že NSDAP je správně označována za „univerzální stranu protestu“ (*negative Volkspartei*).⁵² Shrňme-li volební zisky NSDAP zvláště v říšských volbách, můžeme konstatovat, že získávala hlasy opakovaně na úkor jiných politických stran,

48 *Zentrumspartei* představovala středovou stranu pevně vázanou na katolické prostředí, která tvořila pravidelně součást demokratických koalic. Ke konci 20. let 20. století bylo ve straně posíleno pravicové křídlo a kancléř H. Brüning se stal ústřední postavou prezidiálních kabinetů. V dalším textu studie bude užíván název Zentrum.

49 Blüze Mommsen, Hans. *Die verspielte Freiheit*, s. 283nn.

50 Např. DNVP získala ve volbách roku 1928 14, 2%, v červenci 1932 už jen 5,9 % hlasů.

51 Falter, Jürgen W. *Hitlers Wähler*. München: Beck, 1991, s. 365–366.

52 Tamtéž, s. 364nn.

ale i hlasy nevoličů či těch, kteří šli k volbám poprvé. NSDAP byla *Volkspartei* v tom smyslu, že krátkodobě mobilizovala voliče skoro ze všech společenských a sociálních vrstev. Přestože hlavní „základnou“ NSDAP byly střední vrstvy, numericky nejvyšší počet členů strany tvořili dělníci (skoro 28 %).⁵³ Negativní pak z důvodu, že nebyla schopna vázat tyto voliče dlouhodobě, nýbrž jen krátkodobě či střednědobě. Volební potenciál NSDAP byl proto velmi nestabilní. Tento trend ukázaly například říšské volby v listopadu 1932 se ziskem pro nacisty „pouze“ 196 mandátů (ztráta 2 milionů hlasů!) oproti červecovým volbám, kdy získala NSDAP 37,2 % hlasů a 230 mandátů.⁵⁴

Přes své volební úspěchy v roce 1932 nebyla NSDAP schopna sestavit většinovou vládu. Hitler nebyl ochoten až do ledna 1933 vstoupit do koalice. Osud demokracie v Německu tedy do jisté míry závisel na vývoji prezidiálních kabinetů, postoji prezidenta Hindenburga a strategii konzervativních vlád F. von Papena a K. von Schleichera (ve spojení s byrokracií a armádou) a jejich vztahu k NSDAP.

Srovnáme-li Rakousko mezi lety 1930–1934 s Výmarskou republikou, došlo tam k nedemokratickému vývoji s časovým posunem dvou let. Pro Rakousko je charakteristická nejen důležitá role konzervativců při demontáži parlamentarismu (shodný rys s Německem), ale především konfrontace dvou extremistických hnutí, nacismu a *Heimwebru* během Dollfusovy vlády. Rakouští nacisté se stali politickým faktorem až na jaře 1932. Od poloviny 20. let minulého století se ale již na rakouskou půdu přenášela mentalita, ideologie a programatika říšských nacistů i metody boje proti Výmarské republice. Program rakouské NSDAP-*Hitlerbewegung* nabízel svým příznivcům z občanských kruhů řadu lákavých ideologických postulátů. Antisemitismus a německý nacionalismus s výhledem na připojení Rakouska k Německu přitahovaly zvláště velkoněmecky orientované Rakušany. Mezi voliči i řadovými členy NSDAP byly hojně zastoupeny střední vrstvy. Patřili k nim zaměstnanci, příslušníci svobodných povolání, ale i drobní řemeslníci, ohrožení konkurencí velkých podniků. Nacisté našli v Rakousku také ohlas u menšinového protestantského voličstva. Sa-

53 Srovnej Kolb, Eberhard. *Die Weimarer Republik*, s. 118.

54 Tabulka volebních výsledků Kolb, Eberhard. *Die Weimarer Republik*, s. 253.

mostatnou skupinu tvořili státní úředníci, kteří se necítili být podporováni Velkoněmeckou lidovou stranou ani stranou křesťanskosociální a byli přímo zasaženi úspornými opatřeními rakouských vlád za hospodářské krize.⁵⁵

Nacistická strana nekompromisně propagovala anšlus. Konzervativní křesťanskosociální strana naopak hájila nezávislost Rakouska a nevstoupila proto do koalice s nacismem. Navíc, Dollfussovo katolictví nebylo slučitelné s iracionalitou politického chování Hitlera a proticírkevní a totalitní nacistickou ideologií. Už v roce 1930 budoucí ministr Dollfuss prohlásil: „*Boj proti nacismu pro mne není ani tak bojem proti politické straně, která chce získat moc, pro mne je to boj proti mylnému světovému názoru.*“⁵⁶ Nacistická strana nezískala v roce 1930 ani jediný mandát ve volbách do Národní rady a tím se nemohla stát v období 1930–1932 ani potenciálním koaličním partnerem. Úspěchy však zaznamenala na komunální a zemské úrovni. Před 4. březnem 1933 Hitler ještě doufal, že se rakouské NSDAP podaří (po vzoru zničení Výmaru) hladce dostat k moci cestou parlamentních voleb. Kancléř Dollfuss však vyřazením parlamentu v březnu 1933 odebral rakouským nacistům legální „nástupní“ mocenský prostor, který se jim podařilo v Německu úspěšně využít v boji proti republice.

Otázku vlivu NSDAP v Rakousku je třeba vnímat v paralelním kontextu vývoje ve třetí říši. Jen někteří autoři, jako Dieter Ross konstatují,⁵⁷ že volební vítězství NSDAP v říšských volbách 5. března 1933 mělo podstatný vliv na rozhodování rakouského kabinetu 7. března 1933, zda nastoupí autoritativní kurs. Rakouská NSDAP-*Hitlerbewegung* byla každopádně v době konfrontace Dollfussova režimu s nacistickou třetí říší od jara 1933 do neúspěšného puče v červenci 1934 vnitropolitickým faktorem v zemi. Od zákazu strany v červnu 1933 a odebrání mandátů, které získala NSDAP v zemských sněmech,

55 K postojům rakouského měšťanstva blíže Bruckmüller, Ernst. Das österreichische Bürgertum zwischen Monarchie und Republik. *Zeitgeschichte*, Jg. 20, Heft 3-4, März-April 1993, s. 60–83.

56 Kindermann, Gottfried Karl. *Hitlers Niederlage in Österreich. NS-Putsch, Kanzlermord und Österreichs Abwehrsieg 1934*. Hamburg 1984, příloha dokumentace, s. 227.

57 Ross, Dieter. *Hitler und Dollfuß. Die deutsche Österreich-Politik 1933-1934*. Hamburg 1966, s. 19 nn.

však nacisté (zvláště SA a SS) fungovali jako ilegální teroristické hnutí. Paralelně k likvidaci demokratických struktur a sociální demokracie (zprvu vláda zakázala „jen“ *Schutzbund*) vedl Dollfussův režim s podporou *Heimwehru* a zahraničněpolitickým krytím fašistické Itálie v první fázi v letech 1933–34 úspěšný boj proti nacismu.⁵⁸ Završen byl porážkou nacistického puče 25. července 1934, při kterém však zahynul kancléř Dollfuss.

1.3.3 Konec republiky – srovnání role a cílů konzervativních sil

Poté, co jsme vysvětlili hlavní příčiny akcelerace volebních zisků NSDAP, posoudíme postavení konzervativních elit v Německu a Rakousku v letech 1930–1933 a jejich postoje k republice. Můžeme rozpoznat časovou souslednost tří procesů, které vedly k oslabení a likvidaci demokracie: poválečnou krizi po roce 1918, období 20. let a hospodářskou a politickou krizi let 1930–1933. Hospodářská a sociální krize jako bezprostřední důsledek první světové války byla v Německu překonána stabilizací měny i politiky roku 1924 (za kancléře G. Stresemanna), v Rakousku přinesla částečné řešení půjčka, kterou země získala jednáním v Ženevě roku 1922. Republikánské režimy, přestože přestály dramatické období let 1918–1923, utrpěly pokračující delegitimizací během 20. let minulého století. Rostoucí problémy vedly ke stále skeptičtějšímu postoji obyvatelstva k parlamentarismu a demokracii. V Rakousku se tyto pocity částečně promítaly do požadavku anšlusu k Německé říši, který měl vyřešit všechny hospodářské problémy země. Třetí fáze, již za hospodářské krize, byla charakteristická zvýšenou aktivitou tradičních konzervativních elit. Tyto císařské elity (části středních vrstev, byrokracie, církve, armáda, východopruští junkři, průmyslníci), které měly hlavní slovo ve vrchnostenském státě za císařství, revolucí 1918 oslabily, ale úplně neztratily své postavení.

Konzervativní elity hledaly autoritářsky-restaurativní protidemokratickou variantu. V Rakousku vystupovalo vedení křesťanskosociální strany v duchu tradice kancléře a preláta Ignaze Seipela. Ignaz Seipel

58 Jeřábek, Martin. *Konec demokracie v Rakousku 1932–1938. Politické, hospodářské a ideologické příčiny pádu demokracie*, s. 134–156.

kritizoval parlamentní demokracii například ve svém projevu v Tübingenu 16. července roku 1929: „Má kritika pseudodemokracie není namířena proti jedné straně, nýbrž proti všem stranám, které demokracii propadly.“⁵⁹ Ve vnímání úlohy politických stran najdeme podobný přístup u držitelů moci v Německu a Rakousku vždy v prvním období transformace od demokracie k autoritarismu, u Engelberta Dollfusse a Heinricha Brüninga. Oba kancléři ignorovali podmínky a možnosti politické akce v moderní společnosti a myšlenkově „zůstávali“ v tomto ohledu v období nerozvinutého parlamentarismu před rokem 1914.⁶⁰ Přes politické motivy svého jednání marginalizovali význam politických stran na úkor politiky státu, státní byrokracie a vlády odborníků. Časté vládní krize a nestabilní většina i využívání obstrukčního potenciálu politickými stranami sloužily jako logická ukázka kontrastu mezi „stranickou politikou“ a stabilní státní byrokracií.

Rozdíl mezi situací v Německu a Rakousku spočíval ve značné politizaci a radikalizaci veřejnosti ve Výmarské republice. Vyhrocená politická kultura Výmaru neumožnila, aby konzervativci prosazované řešení prezidiálního režimu vedlo k integraci aspoň rozhodné části obyvatelstva do tohoto systému. Heinrich Brüning byl v první fázi vhodnou osobou, protože byl schopen jednat se sociálními demokraty a ostatními občanskými stranami o toleranci vůči systému nouzových nařízení. Odklon od parlamentních řešení, který Brüning sám nastartoval, znamenal stále větší závislost vlády na říšském prezidentovi, respektive na vlivné kamarile kolem Paula von Hindenburga.⁶¹ Brüning se tak podílel na vytvoření systému, ve kterém se intriky prezidentského kruhu staly rozhodujícím mocenským faktorem, a podkopával si tím i vlastní pozici.

Tím, že H. Brüning a poté od léta 1932 F. von Papen systematicky vyřazovali Říšský sněm (a také spolkové země⁶², odbory) z rozhodovacích mechanismů, vytvářeli mocenské vakuum, které však nebyli

59 Seipel, Ignaz. *Der Kampf um die österreichische Verfassung*. Wien, Leipzig 1930, s. 188.

60 Srovnej Kluge, Ulrich. *Der österreichische Ständestaat 1934-38, Entstehung und Scheitern*, s. 53n.

61 Mommsen, Hans. *Die verspielte Freiheit*, s. 366.

62 Typickým příkladem je sesazení pruské vlády v červenci 1932, tzv. *Preussenschlag*.

schopni vyplnit náhradní životaschopnou alternativou.⁶³ Prezidiální režim ztrácel (svou vlastní vinou) od jara 1932 mocenskou základnu. Konzervativnímu vojensko-byrokratickému uskupení kolem prezidenta Hindenburga chyběla podpora mas, kterou měl Hitler. Také nacisté však měli potíže. Přestože se NSDAP ukázala jako velmi úspěšné hnutí, v létě a na podzim 1932 vyčerpala svůj voličský potenciál. Usilovně čekala na příležitost dostat se k moci. Druhou polovinu roku 1932 se konzervativní elita, která byla právě u vlády, snažila najít způsob, jak integrovat totalitní NSDAP a její masovou základnu včetně branných oddílů SA do antiparlamentního, autoritativního a prezidiálního systému. Ještě 30. ledna 1933 kamarila vedená Papenem, Hugenbergem a generálem Blombergem, podporovaná armádou a dílem i vysokou státní byrokracií, mylně věřila, že Hitlerovo hnutí se nechá „ochočit“ a použít pro cíle konzervativní elity.⁶⁴ Koncepce, že ke kontrole nacistického hnutí postačí obklopit Hitlera v kabinetu většinou konzervativních ministrů (*Einrahmungskonzept*), selhala. Devět konzervativních ministrů v čele s vicekancléřem Papenem a ministrem hospodářství Hugenbergem proti třem z NSDAP nestačilo. Hitlerův model totalitní moci byl jiný, neřešil konkrétní hospodářské problémy, ale zaměřil se na upevnění postavení NSDAP ve státě. Na rychlé dokončení převzetí moci stačila formálně pozice Hitlera jako kancléře, obsazení ministerských postů vnitř v říši (Frick) a Prusku (Göring) a nepřímá kontrola armády.⁶⁵

V Rakousku byly osudy konzervativních kabinetů odlišné od vývoje v Německu v letech 1932–33. Ztroskotáním pokusů o vyjednávání mezi socialistickým a křesťanskosociálním táborem na jaře 1932 promarnilo Rakousko možnost návratu k velké koalici z počátku republiky.⁶⁶ Právě křídlo politického katolicismu, ve snaze čelit sociální demokracii (a později i nacismu), navázalo spolupráci s extremistickým

63 Peukert, Detlev. *Die Weimarer Republik. Krisenjahre der Klassischen Moderne*, s. 260n.

64 Koncepce „ochočení“ Hitlera (*Zähmungskonzept*, *Einrahmungskonzept*) selhala na akceschopnosti a radikalitě totalitního hnutí, které se projevil plnou silou v okamžiku, kdy jmenování A. Hitlera říšským kancléřem umožnilo straně, aby se zachytila ve státním aparátu.

65 Bracher, Karl Dierich. *Die Auflösung der Weimarer Republik*, s. 728nn.

66 Schausberger, Franz. *Letzte Chance für die Demokratie, die Bildung der Regierung Dollfuß I im Mai 1932*. Wien, Köln, Weimar 1993, s. 138.

hnutím *Heimwehr*. Pohled na hospodářství a sociální otázky z hlediska katolické sociální doktríny byl však „třetí cestou“ mezi materialistickým bolševismem a nekompromisním autoritářstvím fašistického typu, které právě *Heimwehr* propagoval. E. Dollfuss a jeho nástupce K. von Schuschnigg obratným manévrováním za stálého posilování vlastní pozice ale v byrokraticko-policejním systému nedovolili, aby hnutí *Heimwehr* získalo nekontrolovanou dynamiku. Konzervativci vyšli ze dvou občanských válek 12. února 1934 (proti sociální demokracii) a 25. července 1934 (proti nacismu) posílení. *Heimwehr* zůstal i přes svůj význam při těchto konfliktech vždy slabším partnerem. NSDAP v Rakousku byla po konfrontaci z let 1933/34 dočasně vyřazena, na síle získala až v letech 1936–38 v souvislosti se změněnou situací v Evropě a odklonem Západu i Itálie od Rakouska. Konzervativci si tedy podrželi rozhodující postavení v Rakousku až do anšlusu roku 1938.

1.4 Shrnutí základních politických příčin krize demokracie

V analýze krize demokracie v Rakousku a Německu jsme nejprve sledovali ústavněprávní instrumenty umožňující formálně legální až kvazilegální postup protidemokratických sil. Pro pochopení konce demokracie je důležité si uvědomit, že se ústavní systém Výmarské republiky „nezhroutl“, ale ve skutečnosti byl systematicky podkopáván ze strany totalitních a nacionalistických stran i konzervativních uskupení. Nástup těchto politických subjektů po roce 1930 byl vedle hospodářské krize a polarizované politické kultury usnadněn deficitem Výmarské ústavy. Chybějící uzavírací klauzule vedla k dezintegraci stranického systému. Příprava referend dávala prostor pro uplatnění radikálního populismu (zvláště Hitler, Hugenberg). Silné postavení prezidenta vybaveného pravomocemi podle čl. 48 WRV se ve specifické konstelaci během úřadování Paula von Hindenburga ovládaného intrikami konzervativní kamarily (byrokraté, junkeři, *Reichswehr*) ukázalo pro republiku jako fatální. Moc byla 30. ledna 1933 Hitlerovi předána ve skutečnosti nelegální a parlamentní cestou (pouze ryze formálně), ale úzkou skupinou

mimoústavních exponentů reprezentujících partikulární politické a hospodářské zájmy. Politické strany (kromě NSDAP) a Říšský sněm byly zcela mimo hru.⁶⁷

V Rakousku byla elita křesťanskosociální strany přesvědčena o nutnosti sanace hospodářství bez dalších kompromisů se sociální demokracií. Vládní krizi prezentovala v březnu 1933 jako krizi parlamentu a nastolila autoritativní kurz vedoucí k odstranění sociální demokracie z politického života. Přes krátkodobé vítězství ztratila rakouská vláda *de facto* polovinu politického potenciálu, který mohl být v delším horizontu let 1934–1938 využit pro boj proti nacismu a třetí říši za nezávislé Rakousko.

Co se týká institucí, v Rakousku autoritativní kurz vedl roku 1934 k formálnímu nahrazení republiky „stavovským státem“. V Německu, kde směřoval vývoj od února 1933 jednoznačně k nacistické diktatuře, se Hitler ani nesnažil odstranit základní ústavní instituce Výmarské republiky. Moc však získaly a držely až do roku 1945 paralelní stranické a státní struktury třetí říše vytvořené nacisty.

Druhý problém představoval vývoj politických stran a voličských preferencí. Nestabilita Výmaru byla vedle jiných faktorů ovlivněna nestabilitou vlád. Silná polarizace již v letech 1919–1920 vedla ke ztrátě hlasů stran výmarské koalice a nemožnosti sestavit většinovou vládu, která by jednoznačně stála za republikou a byla schopna řešit sociální problémy i zahraničněpolitické otázky týkající se Německa. Krize systému včetně nástupu Hitlera do kancléřského úřadu byla doprovázena vzestupem nacistické strany. Dodnes je analýza úspěchu NSDAP klíčovou otázkou spojenou s koncem Výmarské republiky.

V Rakousku byla situace složitější. Konzervativní křesťanskosociální strana, která byla od roku 1933 nositelkou Dollfussova autoritativního obratu, si nekladla za úkol stát se masovou fašistickou stranou. Nově založená Vlastenecká fronta,⁶⁸ která měla být integračním politickým uskupením „stavovského“ státu, nezískala dynamiku typickou pro politickou stranu totalitního typu. Režim kancléře Kurta von Schuschnigga mezi lety 1934–1938 se přiblížil místo proklamované

67 Srovnej Bracher, Karl Dierich. *Die Auflösung der Weimarer Republik*, s. 731.

68 Bärnthaler, Irmgard. *Die Vaterländische Front. Geschichte und Organisation*. Wien 1971.

„třetí cesty“ mezi parlamentní demokracií a fašistickou diktaturou spíše k etatistické „kancléřské monokracii“ opírající se o státní byrokracii a armádu.⁶⁹

Třetím faktorem ovlivňujícím politický systém a politickou kulturu Výmaru a První rakouské republiky byla mimoparlamentní uskupení. Byla to jednak konzervativní a často protirepublikánsky zaměřená státní byrokracie (ve Výmaru také armáda), která si navzdory revolučním změnám let 1918–1919 udržela stále silnou pozici ve státě. V Německu i Rakousku působily byrokracie i armáda zásadním způsobem na parlament, vládu i prezidenta (Paula von Hindenburga) a přispěly k likvidaci demokracie. Na druhé straně musíme zohlednit perspektivu *bottom up*. Společnost a politickou kulturu republiky ideově formovaly polovojenské organizace (*Freikorps* ve Výmaru, *Heimwehr* v Rakousku), svazy veteránů (*Stablbahn*), ale i část literární obce pod vedením autorů tzv. konzervativní revoluce (v Německu Ernst Jünger, Moeller van der Bruck; v Rakousku Othmar Spann).⁷⁰

Trend stále častějšího a intenzivnějšího použití „vojenských metod“ v civilním životě a v politice, glorifikace války a militarizace společnosti v situaci krize a vyhrocení sociálních konfliktů vytvářel velmi brizantní potenciál. Byla tím ovlivněna politická kultura, způsob prosazování politických cílů, artikulace národního cítění a v neposlední řadě pravidelně také volební kampaně.⁷¹ Politické násilí ve formě vražd, atentátů a pokusů o puč bylo patrné v počáteční fázi Výmarské republiky (1918–1923), v mírnější podobě je možné jej v meziválečném období nalézt v Rakousku.⁷² Ve Výmaru pak dosáhlo násilí „z politických důvodů“ (systematicky využívané zvláště NSDAP a KPD) vrcholu v obou volebních kampaních při volbách do Říšského sněmu v roce 1932.

69 Kluge, Ulrich. *Der österreichische Ständestaat 1934-38, Entstehung und Scheitern*, s. 60–63, 94-95.

70 Více například Mommsen, Hans. *Die verspielte Freiheit*, s. 240n.

71 Sontheimer, Kurt. *Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik*. München 1962.

72 Srovnej Botz, Gerhard. *Gewalt in der Politik. Attentate, Zusammenstöße, Putschversuche. Unruhen in Österreich 1918-1934*. München 1976.

1.5 (Staro)nový začátek politiky po roce 1945

Návrat k demokracii po pádu třetí říše byl pro Německo i Rakousko z hlediska institucionálního zakotvení politiky spojen se dvěma problémy. Jednak musely být (znovu)vytvořeny struktury demokratické republiky, zároveň však bylo třeba konstituovat takové instituce, které budou dlouhodobě stabilní a odolné vůči nedemokratickým tendencím. Ve třech západních okupačních zónách byla stanovena pravidla pro veřejný život a politiku v návrhu Základního zákona (GG)⁷³ přijatého nově vznikající Spolkovou republikou Německo (SRN) roku 1949 jako hlavní dokument ústavní povahy. Debata při formulaci konečné podoby GG vycházela při ustavení nových pravidel právě z deficitů Výmaru a zkušeností z období krize republiky 1930–1933 a nacismu 1933–1945.

V Základním zákoně byla vedle odkazu na „důstojnost člověka“ v čl. 1 GG (dědictví nacistické minulosti) a stanovení hlavních zásad republikanismu, demokracie a právního státu v čl. 20 GG začleněna ustanovení, která měla přispívat stabilitě demokracie. Bylo to oslabení pozice prezidenta (republikánský parlamentarismus), konstruktivní vyjádření nedůvěry, ústavní zakotvení politických stran včetně jejich vnitřní demokratické povahy nebo zavedení uzavírací klauzule pro vstup do parlamentu (od roku 1953). Zároveň byla stanovena základní institucionální podoba federalismu včetně trojího zajištění uchování substance tohoto principu (vedle čl. 20 GG také v čl. 79 odst. 3 GG). Těmto tématům se věnujeme komparativním způsobem v následujících kapitolách studie, budeme srovnávat prezidenta, vládu, německý federalismus, veřejnou správu a roli politických stran v SRN s rakouskými institucemi.

73 Základní zákon (*Grundgesetz*) byl vytvořen pod vlivem Spojenců a původně měl představovat „pouze“ dokument provizorní povahy, ne ústavní text. Základní zákon se *de facto* velmi osvědčil a je v platnosti dodnes. Při sjednocení Německa roku 1990 přijaly Základní zákon nové spolkové země. V této knize budeme užívat v textu pro Základní zákon SRN zkratku GG, aktuální znění je dostupné na adrese: http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetz/gg_pdf.pdf (staženo 21. 6. 2009).

Druhá rakouská republika, jejíž suverenita byla potvrzena až tzv. Státní smlouvou (*Staatsvertrag*) z roku 1955, vznikla na základě Prohlášení nezávislosti 27. dubna 1945.⁷⁴ Na rozdíl od SRN nevytvářela zcela nové instituce, ale navazovala na První republiku (Spolkový ústavní zákon z roku 1929).⁷⁵ Tato institucionální a ústavní návaznost byla zpětně k datu 5. března 1933 (viz výše) podpořena personální kontinuitou rakouských politických elit, které stály u zrodu Druhé republiky. Příslušníci elit nastoupili místo předválečné konfrontace kurz konsenzu a spolupráce napříč politickým spektrem a vytvořily ve druhé polovině 20. století soubor formálních i neformálních mechanismů přispívající ke stabilitě rakouské demokracie. Rakousko vedle řady podobností se SRN, mezi které můžeme zařadit především dlouhodobý stabilní demokratický politický vývoj, vykazuje řadu specifík, které budou předmětem analýzy a srovnání v této studii.

Seznam zkratk politikých stran k tabulce 1.1

BVP	Bayerische Volkspartei,
DDP/DStP	Deutsche Demokratische Partei/Deutsche Staatspartei, DNVP Deutschnationale Volkspartei,
DVP	Deutsche Volkspartei,
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands,
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei,
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands,
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands,
WP	Wirtschaftspartei.

Seznam zkratk politikých stran k tabulce 1.2

CSP	Christlichsoziale Partei,
GDVP	Großdeutsche Volkspartei,
NW	Nationaler Wirtschaftsblock,
SDAP	Sozialdemokratische Arbeiterpartei Österreichs.

74 Stourzh, Gerald. *Vom Reich zur Republik. Studien zum Österreichbewusstsein im 20. Jahrhundert*. Wien: Wiener Verlag, 1990, s. 59n.

75 Pro Rakouskou ústavu z roku 1920 (ve znění z roku 1929), *Österreichisches Bundesverfassungsgesetz*, bude v textu knihy užívána zkratka B-VG; aktuální znění je dostupné na <http://www.oesterreich.com/deutsch/staat/b-vg-inh.htm> (staženo 5.5.2010).

Tabulka 1.1: Výsledky voleb do Říšského sněmu v letech 1919–1933

	KPD		USPD		SPD		Zentrum		BVP		Landvolk		DDP/DStP		WP		DVP		DNVP		NSDAP		Ostatní	
	%	M																						
1919	–	–	7,6	22	37,9	165	19,7	91	– ⁷⁶	–	–	–	18,6	75	–	–	4,4	19	10,3	44	–	–	1,5	7
1920	2,1	4	17,6	83	21,9	103	13,6	64	4,4	20	–	–	8,3	39	–	–	13,9	65	15,1	71	–	–	3,1	10
1924 (I)	12,6	62	0,8	–	20,5	100	13,4	65	3,2	16	–	–	5,7	28	1,7	7	9,2	45	19,5	95	6,6	32	6,8	22
1924 (II)	8,9	45	0,3	–	26	131	13,6	69	3,7	19	–	–	6,3	32	2,3	2	10,1	51	20,5	103	3	14	5,3	17
1928	10,6	54	0,1	–	29,8	153	12,1	61	3,1	17	1,9	9	4,9	25	4,5	3	8,7	45	14,2	73	2,6	12	7,5	19
1930	13,1	77	–	–	24,5	143	11,8	68	3	19	3,2	19	3,8	20	4	3	4,8	30	7	41	18,3	107	6,5	30 ⁷⁷
1932 (I)	14,6	89	–	–	21,6	133	12,4	75	3,3	22	0,3	1	1	4	0,4	2	1,1	7	5,9	37	37,4	230	2	8
1932 (II)	16,9	100	–	–	20,4	121	11,9	71	3,1	19	0,3	–	1	2	0,3	1	1,5	11	8,7	52	33,1	196	2,8	1
1933	12,3	81	–	–	18,3	120	11,3	73	2,7	19	–	–	0,9	5	–	–	1	2	8	52	43,9	288	1,6	7

Zdroj: Das Deutsche Reich. Reichstagswahlen 1919–1933, dostupné na: http://www.gonschior.de/weimar/Deutschland/Ubbersicht_RTW.html (3. 4. 2010).

76 Ve volbách do Říšského sněmu v roce 1919 kandidovala Bavorská strana (BVP) v rámci předvolební koalice s katolickou stranou Zentrum.

77 V roce 1930 je nutno z ostatních stran zmínit stranu Křesťansko sociální lidová služba (CSVd), která obdržela 2,49 % hlasů a získala 14 mandátů. Tento slibný výsledek se však CSVd v následujících volbách zopakovat nepodařilo: v roce 1932 získala strana již jen 3, popřípadě 5 mandátů a rok později obsadila 4 křesla.

**Tabulka 1.2: Výsledky voleb do Národní rady
v letech 1919–1930**

	CSP		SDAP		GDVP ⁷⁸		Landbund ⁷⁹		NW		Heimatblock ⁸⁰		Ostatní	
	%	M												
1919	35,9	69	40,8	72	20,8	27	–	–	–	–	–	–	2,5	2
1920	41,8	85	36	69	17,2	28	–	–	–	–	–	–	5	1
1923	45	82	39,6	68	12,8	15	–	–	–	–	–	–	2,6	–
1927	41,4	73	42	71	6,8	12	6	9	–	–	–	–	3	–
1930	35,7	66	41,1	72	–	–	–	–	11,6	19	6,2	8	5,4	–

Zdroj: Statistisches Handbuch für die Republik Österreich, XII. Jg., Wien 1931, s. 210.

78 Ve volbách v roce 1919 kandidovalo pod tímto názvem sdružení 17 malých stran. V roce 1920 sdružovalo Velkoněmeckou lidovou stranu, *Bauernpartei*, *Kärntner Bauernbund*, *Nationalsozialisten*; v roce 1923 Velkoněmeckou lidovou stranu a *Landbund*.

79 Landbund kandidoval poprvé samostatně až v roce 1927, ve volbách v roce 1923 měl společnou kandidátku s Velkoněmeckou lidovou stranou.

80 Kandidátka hnutí *Heimwehr*.

2. Role prezidenta

Politické systémy Spolkové republiky Německo a Rakouské republiky fungují jako parlamentní demokracie. Výkonná moc v těchto státech je „dvouhlavá“, nerovnoměrně rozdělená mezi spolkového prezidenta a spolkovou vládu v čele se spolkovým kancléřem (limitovaný exekutivní dualismus). Co se formální stránky týče, někteří autoři však nacházejí dva rozdílné typy politických režimů: parlamentní v případě SRN a poloprezidentský v případě Rakouska.⁸¹ Z hlediska systematiky vládních modelů můžeme klasifikovat poloprezidencialismus jako svébytný typ politického systému.⁸² Podle klasické definice Sartoriho musí být prezident v poloprezidentském systému volen „všelidovou“ volbou a sdílet exekutivní moc s premiérem (v našem případě kancléřem), přičemž prezidentova vůle prochází přes rozhodnutí vlády, která je závislá na důvěře parlamentu.⁸³ Otázkou je, zda Rakousko vykazuje takové znaky (z hlediska formálního i politické reality⁸⁴), abychom jeho rakouský politický systém mohli do tohoto typu zařadit.

Z historického hlediska musíme vycházet z kontinuity rakouského ústavního práva od založení První republiky. Rakousko sice funguje již od roku 1920 jako klasická parlamentní demokracie, ale vládní systém na nejvyšší úrovni byl doplněn o významné prvky prezidencialismu. Kompromis ohledně parlamentní a prezidentské formy vlády byl přijat

81 Formální poloprezidencialismus přiznává Rakousku například Müller, Wolfgang C. Austria. In Elgie, Robert (ed.). *Semipresidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 22.

82 Srovnej Řichová, Blanka. *Úvod do současné politikologie. Srovnávací analýzy demokratických politických systémů*. Praha: Portál, 2002, s. 79.

83 Sartori, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Slon, 2001, s. 140; k diskusi dalších definic i hledisek Javůrek, Petr. Prezidenti poloprezidentských režimů. In Novák, Miroslav; Brunclík, Miloš (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech. Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 11-26 (11nn.).

84 Srovnej Novák, Miroslav. Místo závěru. In Novák, Miroslav; Brunclík, Miloš (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech. Česká republika v komparativní perspektivě*, s. 390.

v roce 1929 spolu s novelou Spolkového ústavního zákona (B-VG),⁸⁵ která zůstala součástí ústavního pořádku rakouské Druhé republiky až dodnes.⁸⁶ Rakouský spolkový prezident má proto silnou ústavní pozici, která se v mnohých ohledech podobá pozici francouzského prezidenta. Nicméně vzorem pro rakouský prezidentský úřad nebyla francouzská, ale výmarská ústava, jejíž základní principy byly implementovány do zmíněné ústavní novely.⁸⁷ Rakouský politický systém se tak výrazně přiblížil modelu semi-prezidentské demokracie.⁸⁸ Přesto díky dalšímu rozboru níže uvidíme, že v praxi rakouské Druhé republiky však jednoznačně převažují parlamentní prvky nad prezidentskými a role prezidenta je ve skutečnosti ceremoniální.

V případě SRN existuje jednoznačná diskontinuita německého ústavního práva. Základní zákon z roku 1949 nově postuloval prezidenta s výrazně omezenými pravomocemi (například čl. 54 GG a následující). Na rozdíl od Výmarské republiky, kterou bychom mohli zařadit mezi semi-prezidentské demokracie,⁸⁹ je SRN příkladem parlamentního systému se slabým prezidentem, který nemá ani přímou demokratickou legitimitu.⁹⁰ Spolkovému prezidentovi SRN sice náleží status nejvyššího reprezentanta země (je hlavou státu), ale jeho reálný vliv v oblasti výkonné moci je nepatrný.⁹¹

85 Do roku 1920 byly pravomoci rakouského prezidenta minimální. Nejenže nemohl rozpustit Národní radu, ale nejmenoval ani členy spolkové vlády, kteří byli voleni Národní radou na návrh jejího hlavního výboru; blíže Müller, Wolfgang C. Bundespräsident. In Dachs, Herbert; Gerlich, Peter; Gottweis, Herbert (eds.). *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien: Manz Verlag, 2005, s. 188.

86 Pelinka, Anton; Rosenberg, Sieglinde. *Österreichische Politik: Grundlagen – Strukturen – Trends*. Wien: Facultas für Universitätsverlag, 2007, s. 115.

87 K výsledkům reformy ústavy z roku 1929 Brauner, W.; Lachmayer, F. *Österreichische Verfassungsgeschichte*, 1992, s. 215n.

88 Hloušek, Vít. *Konflikt versus konsenzus. Konfliktní linie, stranické systémy a politické strany v Rakousku 1860–2006*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 73.

89 Prezident měl rozsáhlé pravomoci (čl. 41 nn. WRV) včetně práva nouzových nařízení podle čl. 48 Výmarské říšské ústavy.

90 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 7. aktualisierte und erweiterte Auflage, 2006, s. 292.

91 Höreth, Markus. Das Amt des Bundespräsidenten und sein Prüfungsrecht. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2008, No. 16, s. 32.

Následující text se bude věnovat srovnání prezidentských úřadů SRN a Rakouska z hlediska postavení prezidentů v politickém systému. Základním hlediskem komparace zde bude nejen způsob volby, ale především ústavní pravomoci prezidentů. Analyzováno bude rovněž reálné využití kompetencí, které byly ústavou svěřeny prezidentovi v SRN a Rakousku. Zhodnotíme také politický vliv osoby prezidenta na vybraných příkladech.

2.1 Způsob volby prezidenta

Rakouský spolkový prezident zaujímá v politickém systému zvláštní postavení, čemuž odpovídá také způsob jeho volby. Úřad spolkového prezidenta je vedle Národní rady jediným ústavním orgánem na úrovni Spolku, který je volen v přímých volbách (čl. 60 B-VG). Díky tomu disponuje rakouský prezident nezávislou demokratickou legitimitou na ostatních ústavních institucích.⁹² Nicméně význam přímé volby, která je praktikována od roku 1951, nemůže být přeceňován, protože prezidentské volby v Rakousku nejsou rozhodující pro podíl na reálné moci. Hlavními volbami určujícími politický vývoj země jsou volby do Národní rady. Za Druhé republiky se stalo zvykem, že spolková vláda je vytvářena v návaznosti na volby do Národní rady, nikoliv po prezidentských volbách. Každá vláda sice po prezidentských volbách nabídne spolkovému prezidentovi demisi, ale ta je brána jen jako výraz zdvořilosti a je zpravidla zamítnuta.⁹³ O druhořadosti prezidentských voleb vypovídá také to, že čelní představitelé dvou největších politických stran se ucházejí častěji o úřad spolkového kancléře než spolkového prezidenta. Tendencí posledních dvou desetiletí byla navíc snaha navrhovat na prezidentský úřad „nepolitické“ osobnosti, které se pravidelně prosazovali na úkor stranicky angažovaných uchazečů. Rakouským prezidentem v letech 1992–2004 byl například dlouholetý diplomat Thomas Klestil. Tento trend byl přerušen zvolením prezidenta Heinze

92 Pelinka, Anton; Rosenberg, Sieglinde. *Österreichische Politik: Grundlagen – Strukturen – Trends*, s. 116.

93 Müller, Wolfgang C. Austria. In Elgie, Robert (ed.). *Semipresidentialism in Europe*, s. 22.

Fischera, někdejšího poslance, ministra, předsedy Národní rady a předsedy poslaneckého klubu SPÖ.⁹⁴ Samotný proces volby rakouského prezidenta probíhá obvykle ve dvou kolech (tabulka 2.2). Předpokladem je, že uchazeč splňuje podmínky volitelnosti.⁹⁵ Vítězný kandidát musí v prvním kole získat absolutní většinu hlasů.⁹⁶ Pokud se to nepodaří žádnému z kandidátů v prvním kole, koná se přesně za tři týdny od prvního termínu voleb druhé kolo, v němž se utkávají dva nejméně úspěšnější kandidáti předchozího kola.⁹⁷ Vítězem je ten, který získá více hlasů (relativní většinu). Funkční období prezidenta trvá šest let, přičemž následné bezprostřední prodloužení mandátu je přípustné pouze jednou.⁹⁸

Oproti Rakousku je v SRN prezidentský úřad obsazován prostřednictvím nepřímé volby. Jedním z hlavních cílů Parlamentní rady⁹⁹ při přípravě nové ústavy bylo posílení pozice spolkové vlády vůči spolkovému prezidentovi. Prezident SRN na rozdíl od prezidenta Výmarské republiky neměl mít přímou legitimitu. Od roku 1949 proto volí spolkového německého prezidenta zvláštní kolegium volitelů známé jako Spolkové shromáždění, které se schází výlučně za účelem volby hlavy

94 Pelinka, Anton; Rosenberg, Sieglinde. *Österreichische Politik: Grundlagen – Strukturen – Trends*, s 119.

95 Prezidentem se v Rakousku může stát každý rakouský občan, který překročil věkovou hranici 35 let. Pasivního volebního práva jsou ale v Rakousku zbaveni všichni příslušníci rodu Habsburků. V SRN je věková hranice pasivního volebního práva 40 let. V české literatuře k prezidentovi SRN blíže Strahalová, Šárka. Spolková republika Německo: koaliční proměny kancléřské demokracie. In Dvořáková, Vladimíra a kol. *Komparace politických systémů. Základní modely demokratických systémů*. Praha: VŠE, 2008, s. 194n.

96 Jednotlivé země mohou při prezidentských volbách stanovit institut volební povinnosti. V posledních volbách ho uplatnila pouze spolková země Tyrolsko.

97 Uchází-li se o zvolení pouze jediný kandidát, je volba pojata jako hlasování o dotyčné osobě.

98 Bundesministerium für Inneres, Sektion III-Recht. *Bundespräsidentwahl vom 25. April 2004*. Dostupné na: www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/bundespraes/bpw_2004/files/BPW_2004_Broschuere_gesamt.pdf (staženo 22. 1. 2009).

99 Parlamentní rada se konstitovala 1. září 1948 jako specifické těleso, které bylo pověřeno přípravou nové ústavy budoucí Spolkové republiky Německo. Její činnost byla ukončena 23. května 1949 spolu s podepsáním a vyhlášením Základního zákona; Parlamentarischer Rat. *Beobachtungen der Parlamentarische Rat 1948/1949*. Dostupné na: www.parlamentarischerrat.de/index.html (staženo 29. 12. 2008).

státu (čl. 54 GG). Shromáždění je tvořeno členy Spolkového sněmu a stejným počtem zástupců spolkových zemí, kteří jsou voleni zemskými parlamenty na základě poměrného principu.¹⁰⁰ Co se vlastní volby týče, může podle Základního zákona probíhat až ve třech kolech. V prvních dvou kolech je ke zvolení daného kandidáta zapotřebí zisk absolutní většiny všech hlasů. Pokud ji žádný kandidát v prvním či druhém kole neobdrží, koná se třetí kolo volby, v němž vítězí uchazeč s nejvyšším počtem obdržených hlasů (relativní většinou). Funkční období německého prezidenta trvá 5 let, může být za sebou zvolen maximálně na dvě funkční období. Úřad německého prezidenta je obzavován zpravidla na základě stranicko-politického klíče. Všichni dosavadní prezidenti (kromě současného Horsta Köhlera) byli dříve aktivními politiky. Pro jejich první zvolení bylo přitom typické, že vítězství bylo dosaženo jen těsnou většinou. Teprve kandidáti ucházející se o znovuzvolení zpravidla pak nacházeli širší podporu napříč politickým spektrem (viz tabulka 2.1).¹⁰¹

Německá a rakouská ústava počítá i s možností odvolání hlavy státu. Prezident SRN může být zbaven úřadu rozhodnutím Spolkového ústavního soudu, avšak v případě závažného porušení Základního zákona nebo jiného spolkového zákona (čl. 61 GG), je to tedy primárně právní procedura, ne politická. Rakouského prezidenta lze dle ústavy teoreticky sesadit hned dvojím způsobem: buď na základě lidového hlasování (čl. 60 odst. 6 B-VG),¹⁰² nebo rozhodnutím Ústavního soudního dvora pro porušení Spolkového ústavního zákona (čl. 68 a 142 B-

100 Kessel, Wolfgang. *Bundesversammlung. Die Wahl des Bundespräsidenten*. Berlin, 2004, s. 6-8.

101 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, s. 294-295.

102 Konání lidového hlasování vyžaduje souhlas Spolkového shromáždění, které lze svolat pouze spolkovým kancléřem na základě usnesení 2/3 většiny Národní rady při nadpoloviční účasti jejich členů. Je-li tohoto usnesení dosaženo, nesmí spolkový prezident nadále vykonávat svůj úřad. Upořádané lidové hlasování je pak vnímáno je otázka důvěry mezi spolkovým prezidentem a parlamentem a má proto příslušné konsekvence, dopadne-li hlasování ve prospěch prezidenta, znamená to automatické rozpuštění Národní rady a konání předčasných voleb. Výsledek je navíc brán jako prezidentovo znovuzvolení, přičemž stále platí podmínka, že jeho celková doba v úřadu nesmí přesáhnout dvanáct let.

VG).¹⁰³ Fakticky je rakouský prezident nesaditelný, v historii Rakouské republiky k tomu také nikdy nedošlo.

2.2 Ústavní pravomoci prezidenta

Ústavní pravomoci prezidenta dokládají jednu stránku role prezidenta v demokratickém státě, formální pozici hlavy státu. Abychom mohli komplexně zhodnotit roli prezidenta v parlamentním systému SRN a (dle některých autorů) v poloprezidentském systému Rakouska (k diskusi viz výše), je třeba však charakterizovat nejen pozici hlavy státu dle psané ústavy, ale i kroky prezidentů v reálném politickém životě.

Z právních institutů, které mají prezidenti SRN a Rakouska k dispozici k ovlivnění politiky, jednoznačně vyplývá, že prezident SRN je formálně slabší hlavou státu (především reprezentantem státu navenek). Přesto má i některé tzv. rezervní funkce (*Reservefunktionen*) pro případ krize nebo selhání jiných ústavních orgánů (např. čl. 63 odst. 4 GG).¹⁰⁴ Pro většinu prezidentských aktů a opatření je v SRN i v Rakousku vyžadována kontrasignace spolkového kancléře nebo jednotlivých ministrů (čl. 58 GG, resp. čl. 67, odst. 2 B-VG). Rakouský Spolkový ústavní zákon (čl. 67, odst. 1 B-VG) k tomuto ustanovení dodává, že veškeré akty spolkového prezidenta jsou prováděny na návrh spolkové vlády nebo spolkového ministra zmocněného vládou. V rakouské, ale i německé ústavě se však vyskytuje také několik případů, na které se tato nařízení nevztahují (viz níže). Právě samostatné pravomoci prezidenta bez souhlasu vlády určují jeho manévrovací prostor a tím i reálné postavení v systému.

2.2.1 Role prezidenta při sestavování spolkové vlády

Vzhledem ke stabilní stranické konstelaci a poměrně zřetelným parlamentním většinám mají spolkoví prezidenti SRN a Rakouska zpravidla

103 Srovnej Wolfgang C. Müller. Bundespräsident. In Dachs, Herbert; Gerlich, Peter; Gottweis, Herbert (eds.). *Politik in Österreich*, s. 188-189.

104 Srovnej Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 295.

minimální podíl na formování vládní koalice.¹⁰⁵ Nezastupitelnou úlohu ovšem sehrávají při výběru spolkového kancléře, na jehož návrh poté jmenují (a propouštějí) ostatní členy vlády (čl. 64 GG, respektive čl. 70 B-VG). Základní zákon SRN (čl. 63 odst. 1) o volbě spolkového kancléře konstatuje: „*Spolkového kancléře volí bez rozpravy Spolkový sněm na návrh spolkového prezidenta.*“¹⁰⁶ Prezident SRN je proto nucen se při svém výběru ohlížet na parlamentní většinu ve Spolkovém sněmu. Jeho právo navrhnout kandidáta na kancléřský úřad platí navíc jen pro první kolo volby. V případě, že by jím navržený kandidát nebyl Spolkovým sněmem schválen, vybírají budoucího spolkového kancléře poslanci Spolkového sněmu „ze svého středu“. Prezident proto před předložením vlastního návrhu obvykle konzultuje kancléřského kandidáta se zástupci parlamentních klubů, aby se této situace vyvaroval. Vlastní jmenování kancléře a jednotlivých členů vlády potom představuje už jen formální akt.¹⁰⁷

Na rozdíl od SRN leží v Rakousku iniciativa při výběru spolkového kancléře výhradně na spolkovém prezidentovi, který jmenuje kancléře bez přímé účasti parlamentu.¹⁰⁸ Ve skutečnosti je však i on nucen brát zřetel na mocenské poměry a zpravidla respektuje výsledky voleb do Národní rady. Spolková vláda bez podpory parlamentní většiny v Národní radě může být snadno sesazena vyjádřením nedůvěry.¹⁰⁹ Jmenování kancléře a vlády proto podléhá dlouhodobě procesnímu pravidlu, podle něhož spolkový prezident pověřuje sestavením vlády předsedu politické strany, která získala ve volbách nejvíce poslaneckých

105 Výraznější podíl na utváření vládní koalice měli jen spolkoví prezidenti Rakouska Theodor Körner (1953) a Adolf Schärf (1959), kteří odmítli návrh ÖVP zahrnout do vlády VdU, popř. FPÖ.

106 Český překlad ustanovení dle Klokočka, Vladimír; Wagnerová, Eliška (překl.). Základní zákon Spolkové republiky Německo z 23. 5. 1949 (stav k 31. 1. 2003). In Klokočka, Vladimír; Wagnerová, Eliška (překl.). *Ústavy států Evropské unie. Díl 1.* Praha: Linde, 2004, s. 252.

107 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 295.

108 V duchu logiky poloprezidentského systému má prezident možnost spolkového kancléře a celou vládu odvolat (čl. 70 B-VG). Rakouský prezident však nikdy těchto pravomocí nevyužil. Dnes je proto považováno právo odvolat kancléře a vládu za „mrtvé právo“.

109 Moser, Bernhard; Welan, Manfred. *Regierungsbildung 2006/2007*. Wien: Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, 2007, s. 2–3.

mandátů a jmenuje takovou vládu, která má šanci mít stabilní parlamentní většinu v Národní radě. Tento rezervovaný postoj prezidenta při sestavování spolkové vlády je označován pojmem *Rollenverzicht*. Jeho ukázkovým příkladem bylo sestavování vlády po parlamentních volbách v roce 1966. Prezident Franz Jonas (SPÖ) jmenoval jednobarevnou vládu ÖVP s absolutní většinou v Národní radě, ačkoliv to znamenalo vyřazení jeho vlastní politické strany z podílu na vládě.¹¹⁰ Nejnověji se tento postoj projevil při bezprecedentním vzniku vlády na přelomu roku 1999/2000,¹¹¹ kdy byla poprvé v historii rakouské Druhé republiky jmenována „černo-modrá“ koaliční vláda (ÖVP-FPÖ), která nebyla vytvořena z pověření prezidenta.¹¹²

2.2.2 Právo prezidenta rozpustit parlament

Právo rozpustit parlament představuje důležitý mocenský nástroj, kterým lze určovat termín předčasných voleb. Rakouský prezident má právo rozpustit Národní radu (čl. 29, odst. 1 B-VG). Při tomto záměru je omezen dvěma podmínkami: rozpuštění Národní rady je možné

110 Pelinka, Anton; Rosenberg, Sieglinde. *Österreichische Politik: Grundlagen – Strukturen – Trends*, s. 117.

111 V listopadových volbách roku 1999 zaznamenala výrazný úspěch FPÖ v čele s dolnorakouským hejtmánem Jörgem Haiderem (FPÖ se stala co do počtu získaných hlasů druhou nejsilnější stranou). Spolkový prezident Klestil za této situace pověřil sestavením vlády úřadujícího kancléře a předsedu nejsilnější politické strany Viktora Klímu (SPÖ). Klestil přitom doufal, že dojde k obnovení velké koalice SPÖ a ÖVP. Koaliční vyjednávání nicméně v lednu 2000 ztroskotala a Klíma byl proto prezidentem pověřen sestavováním menšinové vlády. Mezitím zahájily rozhovory – zcela bez pověření prezidenta – představitelé FPÖ a ÖVP a 3. února dospěly obě strany k dohodě. Prezident neviděl za těchto okolností jinou možnost než nově vznikající vládu jmenovat, přestože si byl vědom hrozby sankcí ze strany ostatních členských států Evropské unie. Na druhou stranu si prezident vymohl na vládě takové ústupky jako žádný jiný prezident od roku 1945. V předvečer jmenování přinutil podepsat vládu prohlášení (*Deklarace odpovědnosti pro Rakousko – budoucnost srdce Evropy*), v němž se obě strany zavázaly k respektování všeobecných demokratických principů. Současně odmítl Klestil jmenovat dva spolkové ministry FPÖ (Thomase Prinzhorna a Hilmara Kabase) kvůli jejich kontroverzním výročkům při volební kampani, což si od roku 1949 žádný rakouský prezident nedovolil.

112 Seemann, Richard. *Quo Vadis Austria? Mezinárodní politika*, 2000, Vol. 24, No. 3, s. 27-28.

pouze na návrh spolkové vlády a lze ho uskutečnit jen jednou ze stejného důvodu. Teoreticky by tyto podmínky nepředstavovaly pro rakouského prezidenta větší překážku. Prezident může spolkovou vládu odvolat, a proto by nebylo složité od ní návrh získat. Kromě toho by bylo zpětně jen těžko možné zjistit skutečné pohnutky prezidenta, které ho k rozhodnutí vedly. Právo rozpustit Národní radu je však od roku 1930, kdy bylo poprvé a naposled využito prezidentem Wilhelmem Miklasem, vnímáno jako neakceptovatelné. Rozpuštění Národní rady by bylo považováno za legitimní pouze v případě krizové situace, které by odpovídalo například zablokování politického rozhodování v Národní radě.¹¹³

Parlamentní rada při přípravě Základního zákona SRN naopak vymezila poměrně striktně, za jakých okolností je prezident SRN oprávněn rozpustit Spolkový sněm. Učinila tak po neblahých zkušenostech z let 1930–1933, kdy se silný říšský prezident (od roku 1925 Paul von Hindenburg) s právem rozpustit Říšský sněm stal oporou systému prezidiálních kabinetů kancléře Heinricha Brüninga, který byl transformován na prezidiální diktaturu za kancléřů Franze von Papena a Kurta von Schleichera.¹¹⁴ Základní zákon definuje dva konkrétní krizové momenty.¹¹⁵ První z nich nastává v případě, že Spolkový sněm není ani ve třetím kole volby kancléře schopen zvolit kandidáta, který by na sebe soustředil absolutní většinu hlasů (tzv. kancléřskou většinu). Spolkový prezident potom buď do 7 dnů jmenuje kandidáta s relativní většinou, tzv. menšinového kancléře, nebo Spolkový sněm rozpustí (čl. 63, odst. 4 GG). Prozatím byl však kancléř zvolen vždy v prvním kole volby.¹¹⁶ Ve druhém případě, kdy může prezident rozpustit parlament, musí Spolkový sněm nejprve odmítnout kancléři v hlasování otázku důvěry (čl. 68 GG). Jestliže pak kancléř požádá prezidenta o rozpuštění Spol-

113 Müller, Wolfgang C. *Austria*, s. 34; Müller, Wolfgang C. *Bundespräsident*, s. 196.

114 Bracher, Karl Dietrich. *Die Auflösung der Weimarer Republik*. Düsseldorf: Ring-Verlag, 1. Aufl. 1955, s. 287 nn.

115 Beyme, Klaus von. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, s. 305.

116 Niclaß, Karlheinz. *Kanzlerdemokratie*. Paderborn: Utb, 2004, s. 69.

kového sněmu, může prezident jeho návrh odmítnout nebo sněm do 21 dnů rozpustit.¹¹⁷

V důsledku aplikace čl. 68 Základního zákona se naskytl německému prezidentovi možnost rozpustit Spolkový sněm hned třikrát: v roce 1972, 1983 a 2005 (viz tabulka 3.1 níže). Třebaže pouze v případě Willyho Brandta (1972) předcházela položení otázky důvěry porážka v parlamentu a ostatní dva případy (Helmut Kohl v roce 1983, Gerhard Schröder v roce 2005) byly z ústavněprávního hlediska sporné,¹¹⁸ pokaždé prezident kancléři vyhověl a Spolkový sněm na jeho přání rozpustil.¹¹⁹ Paradoxně měl tedy německý prezident – i přes značná ústavní omezení – možnost ovlivnit politický vývoj v zemi častěji než jeho rakouský protějšek.

2.2.3 Kontrola ústavnosti spolkových zákonů

Německému a rakouskému spolkovému prezidentovi náleží právo zpochybnit ústavnost zákonů přijatých parlamentem (čl. 82 GG resp. čl. 47 odst. 1 B-VG). Dříve než může být spolkový zákon vyhlášen a vstoupit v platnost, je nezbytné, aby byl v SRN, ale i v Rakousku vyhotoven (tzn. podepsán) spolkovým prezidentem. Při této příležitosti má prezident právo podrobit daný zákon kontrole ústavnosti (*Priifungsrecht*), spornou otázkou však je, zda se tato pravomoc prezidenta vztahuje pouze na formální nedostatky zákona (například sporný postup při hlasování v parlamentu apod.) nebo i na obsahovou (materiální) stránku daného zákona. Zákon připravený k vyhotovení pro prezidenta musí každopádně kontrasignovat kancléř a příslušný ministr.¹²⁰

117 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 297.

118 Případy rozpuštění Spolkového sněmu z let 1983 a 2005 ústava nepředpokládala. Tento instrument pomohl kancléři k novým volbám, přestože se očividně nejednalo o krizovou situaci, za předpokladu, že prezident bude následovat kancléřův návrh a parlament rozpustí, blíže Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 297n.

119 Reutter, Werner. Yet another Coup d'État in Germany? Schröder's Vote of Confidence and Parliamentary Government in Germany. *German Politics*, 2006, Vol. 15, No. 3, s. 302–310.

120 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 296.

Okolnosti, za kterých může prezident odepřít vyhotovení parlamentem přijatého zákona, se ale v SRN a Rakousku liší. Zatímco prezident SRN má podle stávajících právních interpretací právo odmítnout podepsání výhradně těch zákonů, které evidentně a hrubě porušují ústavu, a to jak z procesního, tak obsahového hlediska,¹²¹ může jeho rakouský protějšek odmítnout vyhotovení zákona pouze v prvním případě. Rakouský prezident zkoumá zákon pouze z hlediska, zda byl zákon přijat „ústavní cestou“.¹²²

V SRN bylo od roku 1949 tímto způsobem „zrušeno“ celkem sedm zákonů, z nichž ten úplně poslední (zákon o zabezpečení letového provozu přijatý velkou koalicí v roce 2006) odepřel vyhotovit prezident Horst Köhler.¹²³ Oproti tomu rakouský prezident do roku 2008 článku 47 Spolkového ústavního zákona nikdy nevyužil. Teprve v lednu 2008 odmítl úřadující prezident Heinz Fischer podepsat novelu živnostenského zákona. Nikoliv však na základě procesního pochybení, nýbrž obsahového rozporu s ústavou. Přestože byl Fischer velkou částí odborné veřejnosti podporován, protože zákon hrubě odporoval ústavě, byl za tento krok podroben vlně kritiky. Fischerovi bylo vytýkáno, že jeho jednání by se mohlo do budoucna stát nebezpečným precedentem, který by mohl za určitých okolností znamenat posílení prezidentského na úkor parlamentního charakteru republiky.¹²⁴

121 Hlavní proud ústavní vědy v SRN dochází pravidelně k názoru, že prezident má každopádně právo zákon nepodepsat, pokud byly „hrubým způsobem“ porušeny formální náležitosti zákonodárního procesu. Rozsah možnosti prezidenta posuzovat zákon po obsahové stránce je však velmi sporný, zvláště s ohledem na posuzování zákona z hlediska materiálního právního souladu se Základním zákonem. To přísluší v SRN především Spolkovému ústavnímu soudu (*Bundesverfassungsgericht*); srovnej Höreth, Markus. *Das Amt des Bundespräsidenten und sein Prüfungsrecht. Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2008, No. 16, s. 34.

122 Welan, Manfred. *Reform der Bundespräsidenschaft?* *Journal für Rechtspolitik*, 1998, No. 1, s. 23.

123 Před Horstem Köhlerem využili tohoto práva Theodor Heuss (1952), Heinrich Lübke (1962), Gustav Heinemann (1969 a 1970), Walter Scheel (1976) a Richard von Weizsäcker (1991).

124 Pelinka, Anton. *Starker Mann in der Burg*, dostupné na: www.zeit.de/2008/07/Fischer (staženo 22. 2. 2008).

2.2.4 Jmenování státních úředníků

Jmenování vysokých úředníků patří mezi standardní pravomoci prezidenta. Kromě jmenování členů spolkové vlády jmenují spolkoví prezidenti SRN a Rakouska také nejvyšší státní úředníky, soudce a armádní důstojníky.¹²⁵ Přestože většina z kandidátů na výše uvedené posty je navržena jednotlivými spolkovými ministry a oběma prezidentům nenáleží více než formální potvrzení, je obecně přijímáno jejich právo jmenování přezkoumat.¹²⁶ Kontrasignací jmenování přebírá příslušný člen vlády politickou odpovědnost. Jmenovací právo prezidenta vyplývající z článku 60 GG není považováno za právo posuzovat vhodnost daného kandidáta z politického hlediska. Německý prezident musí také respektovat návrhy na jmenování členů Spolkového ústavního soudu.

V SRN byli při odmítání jmenování na základě politicko-morálních důvodů nejaktivnějšími první dva spolkoví prezidenti: Theodor Heuss a Heinrich Lübke. Ve většině případů se ale jejich odmítnutí týkala kandidátů s nacistickou minulostí, přičemž se nejednalo jen o pouhé členství v NSDAP.¹²⁷ Jejich efektivní využití tohoto práva se blížilo situaci, kdy prezident SRN překračuje své pravomoci v parlamentním systému postulovaném Základním zákonem, který právě prezidentovi přisuzoval znatelně méně silnou pozici než Spolkový ústavní zákon (ve znění z roku 1929) prezidentovi Rakouské republiky.

V Rakousku byl ve „využití“ svého jmenovacího práva nejdůslednější prezident Thomas Klestil, který již při svém nástupu do úřadu prohlásil, že se bude snažit působit jako „korektiv“ rozhodnutí politických stran. Rozporuplné pocity vzbudilo zejména Klestilovo porušování dlouholeté zvyklosti, podle které měl prezident respektovat již prv-

125 V případě prezidenta SRN se jedná zejména o článek 60 Základního zákona. Jmenovací pravomoci rakouského prezidenta jsou uvedeny hlavně v článcích 86, odst. 1, 134 odst. 2 a 147 odst. 2 Spolkového ústavního zákona.

126 Beyme, Klaus von. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung*, s. 304; k Rakousku Müller, Wolfgang C. *Bundespräsident*, s. 199.

127 Beyme, Klaus von. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung*, s. 305–306; srovnej Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 296.

ního kandidáta parlamentu navrženého na člena Ústavního soudního dvora.¹²⁸

2.2.5 Prezidenti SRN a Rakouska v zahraniční politice

Německá i rakouská ústava určuje spolkového prezidenta jediným zástupcem země na mezinárodním poli. Základní zákon (čl. 59, odst. 1 GG) konstatuje: „*Spolkový prezident zastupuje Spolek podle mezinárodního práva.*“ První právní komentáře Základního zákona sice předpokládaly, že spolkový prezident se bude aktivně podílet na určování základních směrnic zahraniční politiky.¹²⁹ Politická praxe kancléře Konrada Adenauera a prezidenta Theodora Heusse tento předpoklad nenaplnila. Zahraniční politika je v SRN výhradně doménou spolkového kancléře a pro tento rezort příslušného ministra zahraničí. Spolkový prezident se musí pohybovat v mezích vládní politiky, což platí i pro jeho ústní vyjádření. Charakteristické je, že největší vliv v oblasti zahraniční politiky uplatnili němečtí prezidenti při znovunabytí mezinárodního morálního uznání pro Spolkovou republiku Německo ztraceného v důsledku zločinů spáchaných nacisty v době třetí říše.¹³⁰

Obdobně jako Základní zákon SRN roli rakouského prezidenta v zahraniční politice postuluje Spolkový ústavní zákon (čl. 65 B-VG): „*Spolkový prezident zastupuje republiku navenek, přijímá a pověřuje vyslance, potvrzuje jmenování cizích konzulů, jmenuje konzulární zástupce republiky v cizině a uzavírá státní smlouvy.*“ Rakouští prezidenti až na výjimky sledovali v zahraniční politice linii určenou rakouskou vládou. Přestože se v některých případech od oficiální linie vládní politiky mírně odchýlili, vládu loajálně podporovali a spolupracovali s ní.¹³¹ Jediný vážnější spor mezi prezidentem a vládou ohledně pravomocí v oblasti zahraniční

128 Müller, Wolfgang C. *Austria*, s. 36-37. Známé je i odmítnutí prezidenta Franze Jonase jmenovat předsedu Správního soudního dvora nebo rakouského velvyslance v SRN.

129 Jochum, Michael. Bundespräsident. In Schmidt, Siegm; Hellman, Gunther; Wolf, Reinhard (eds.). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, s. 171.

130 Tamtéž, s. 171-174.

131 Müller, Wolfgang C. *Austria*, s. 35.

politiky nastal v červnu roku 1994. Na základě širšího výkladu čl. 65 B-VG odvodil spolkový prezident Thomas Klestil své právo zastupovat Rakousko během vrcholného summitu Evropské rady na Korfu, kde měla být podepsána dohoda o přistoupení Rakouska k Evropské unii. Ačkoliv předchozí prezidenti Rakouska rezignovali na samostatnou roli v zahraniční politice, prezident Thomas Klestil trval na své účasti na evropském summitu po vzoru francouzského prezidenta. Chtěl tímto aktem v praktické rovině naplnit právo prezidenta zastupovat stát navenek. Kancléř Franz Vranitzky však v tomto sporu prosadil svou autoritu kancléře jako osoby určující zahraniční politiku země. Rakouský prezident respektoval právní argumenty kancléře, že zastupování v politice EU není klasickým případem zastupování státu navenek dle čl. 65 ústavy a ustoupil od své účasti také na dalších vrcholných schůzkách Evropské rady v Essenu a v Madridu.¹³²

Vzhledem k ustanovení o kontrasignaci prezidentských aktů kancléřem nebo příslušným ministrem jde v případě aktivit prezidentů SRN i Rakouska zpravidla pouze o formální akty. Prezidenti obou zemí jednají v zahraniční politice výhradně z pověření příslušného ministra nebo spolkového kancléře, které mohou nanejvýš odmítnout. Pokud přikládají své podpisy k ratifikaci smluv nebo ke jmenování velvyslanců, pouze stvrzují vládou již přijatá rozhodnutí.¹³³

2.3 Závěrem

Shrneme-li význam obou spolkových prezidentů v politickém systému země, můžeme konstatovat, že rakouský prezident disponuje oproti jeho německému kolegovi nezávislou demokratickou legitimitou na ostatních ústavních orgánech (přímá volba) a je vybaven formálně mnohem silnějšími ústavními pravomocemi (právním rozpustit parlament, odvolat vládu nebo kancléře). V reálném politickém životě lze

132 Srovnej Jeřábek, Martin. Austria's European Policy and its Coordination nad Decision-making System at the Turn of 21st Century. *Politics in Central Europe*, 2008, Vol. 4, No. 1, s. 41-42.

133 Jochum, Michael. *Bundespräsident*, s. 170–171; srovnej Müller, Wolfgang C. *Bundespräsident*, s. 196.

však politickou roli obou spolkových prezidentů v politickém systému označit až na mírné nuance za totožnou. Spolkový prezident Rakouska totiž většinu svých pravomocí nevyužívá (viz *Rollenverzicht* nebo mrtvé právo) a v politickém systému zastává, stejně jako prezident SRN, především ceremoniální až státně-notářskou roli.¹³⁴ Je zřejmé, že situace, v nichž spolkoví prezidenti SRN a Rakouska jednají jako autonomní političtí aktéři, se vyskytují sporadicky. V případě německého prezidenta je nejpodstatnější překážkou aktivního výkonu funkce kompetenčně slabý úřad sám o sobě.

Spolkoví prezidenti SRN a Rakouska zasahují jako samostatní aktéři jen tehdy, dojde-li k selhání nebo oslabení ostatních ústavních orgánů. Nedá se s určitostí říci, který z úřadů je silnější. Jeho síla spíše závisí na konkrétních politických podmínkách, stejně tak jako na osobnosti, která v daný moment prezidentskou funkci zastává. Z hlediska reálného politického působení prezidenta se pak za normálních okolností blíží rakouský semiprezidencialismus klasickému parlamentnímu systému.¹³⁵ Prezident pak není skutečným vykonavatelem výkonné moci, ale reprezentativní hlavou státu.

134 Paradoxně – měřeno četností rozpuštění parlamentu – však dokázal německý prezident využít svůj kompetenčně slabý úřad „efektivněji“ (vždy však s ohledem na danou politickou situaci). Zatímco rakouský prezident nerozpustil v celé historii rakouské Druhé republiky Národní radu ani jedinkrát, měl německý prezident od roku 1949 možnost rozpustit Spolkový sněm hned třikrát.

135 Srovnej Sartori, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*, s. 130n.

Tabulka 2.1: Volby spolkového prezidenta – SRN

Nástup	Vítěz (strana)	Obdržené hlasy/ ¹³⁶	Hlavní protikandidát
1949	Theodor Heuß (FDP)	416/804 (2. kolo)	Kurt Schumacher
1954	Theodor Heuß (FDP)	871/1018 (1. kolo)	Alfred Weber
1959	Heinrich Lübke (CDU)	526/1038 (2. kolo)	Carlo Schmid
1964	Heinrich Lübke (CDU)	710/1042 (1. kolo)	Ewald Bucher
1969	Gustav Heinemann (SPD)	512/1036 (3. kolo)	Gerhard Schröder
1974	Walter Scheel (FDP)	530/1036 (1. kolo)	Richard Weizsäcker
1979	Karl Carstens (CDU)	528/1036 (1. kolo)	Annemarie Renger
1984	Richard Weizsäcker (CDU)	832/1040 (1. kolo)	Luise Rinser
1989	Richard Weizsäcker (CDU)	881/1038 (1. kolo)	Žádný protikandidát
1994	Roman Herzog (CDU)	696/1324 (3. kolo)	Johannes Rau
1999	Johannes Rau (SPD)	690/1338 (2. kolo)	Dagmar Schipanski
2004	Horst Köhler (CDU)	604/1205 (1. kolo)	Gesine Schwan
2009	Horst Köhler (CDU) ¹³⁷	613/1224 (1. kolo)	Gesine Schwan
2010	Christian Wulff (CDU)	625/1244 (3. kolo)	Joachim Gauck

Zdroj: Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 7. aktualisierte und erweiterte Auflage, 2006, s. 294; aktualizováno dle <http://de.euronews.net/2010/06/30/deutscher-bundespraesident-im-3-wahlgang/> (dostupné 30. 6. 2010).

¹³⁶ Počet členů Spolkového shromáždění.

¹³⁷ Horst Köhler odstoupil 31. května 2010 kvůli kontroverzním výrokům ohledně nasazení německých vojáků v Afghánistánu.

Tabulka 2.2: Volby spolkového prezidenta – Rakousko

Nástup	Vítěz (strana)	Počet hlasů v %	Hlavní protikandidát	Volební účast
1951	Theodor Körner (SPÖ)	52,1% (2. kolo)	Heinrich Gleißner	96,9%
1957	Adolf Schärff (SPÖ)	51,1% (1. kolo)	Wolfgang Denk	97,2%
1963	Adolf Schärff (SPÖ)	55,4% (1. kolo)	Julius Raab	95,6%
1965	Franz Jonas (SPÖ)	50,7% (1. kolo)	Alfons Gorbach	96,0%
1971	Franz Jonas (SPÖ)	52,8% (1. kolo)	Kurt Waldheim	95,3%
1974	Rudolf Kirchschräger (SPÖ)	51,7% (1. kolo)	Alois Lugger	94,1%
1980	Rudolf Kirchschräger (SPÖ)	79,9% (1. kolo)	Wilfried Gredler	91,6%
1986	Kurt Waldheim (ÖVP)	53,9% (1. kolo)	Kurt Steyrer	87,3%
1992	Thomas Klestil (ÖVP)	56,9% (2. kolo)	Rudolf Streicher	80,9%
1998	Thomas Klestil (ÖVP)	63,7% (1. kolo)	Gertraud Koll	74,4%
2004	Heinz Fischer (SPÖ)	52,4% (1. kolo)	Benita Ferrero- Waldner	71,6%
2010	Heinz Fischer (SPÖ)	79,3% (1. kolo)	Barbara Rosenkranz	53,6%

Zdroj: <http://www.bmi.gv.at/wahlen/>; aktualizováno dle <http://wahl10.bmi.gv.at/>
(26. duben 2010)

3. Spolková vláda

Vláda má v demokratickém státě úkol prosazovat politické představy většiny v parlamentu, o kterou se zpravidla opírá. Tuto úlohu plní vláda především prostřednictvím přípravy návrhů zákonů, ale také prováděním již schválených zákonů a vydáváním nařízení vlády.¹³⁸ Přestože jsou spolkové vlády SRN a Rakouska nejdůležitějšími exekutivními orgány, které ve svých rukou koncentrují (odhlédneme-li od prezidenta) v podstatě veškerou výkonnou moc v zemi,¹³⁹ proces „řízení“ věcí veřejných probíhá v kooperaci mezi parlamentem a vládou. Zvláště v SRN je „řídící“ úloha vlády obtížná, protože na systém působí řada dalších významných aktérů: koaliční strana, organizované zájmy, spolkové země a další instituce jako například Spolkový ústavní soud.¹⁴⁰ Postavení vlády v politických systémech vychází jednak z úkolů, které má vláda plnit v moderním demokratickém státě, jednak z vládního modelu, který se v dané zemi historicky ustálil a je nedílnou součástí ústavního pořádku daného státu.

Rakousko i SRN řadíme k parlamentním systémům, pro které je klíčový vztah mezi zákonodárným sborem a vládou. Vazba mezi výkonnou a zákonodárnou mocí je obecně určující pro zařazení sledovaného modelu do klasifikace parlamentních systémů. Podle Sartoriho patří systém vlády v SRN mezi systémy premiéřské (kancléřský typ parlamentarismu).¹⁴¹ Vztah mezi rakouskou vládou a Národní radou

138 Srovnej Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 239.

139 Odhlédneme-li od moci prezidenta, který se také podílí na moci výkonné. SRN i Rakousko mají tzv. dualistickou exekutivu reprezentovanou prezidentem a vládou.

140 Busch, Andreas. *Shock-Absorbers Under Stress: Parapublic Institutions and the Double Challenges of German Unification and European Integration*. In Green, Simon; Paterson, William E. (eds.). *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 94-114 (95nn.).

141 Sartori, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství*; srovnej s kategorizací V. Klokočky, který řadí Rakousko do skupiny tzv. republikánského parlamentarismu (spolu s Itálií a francouzskou třetí republikou) a pro SRN vytváří vlastní označení tzv. ra-

odpovídá republikánskému parlamentarismu. Pro Rakousko i SRN platí, že vláda musí rezignovat, pokud je jí vyjádřena nedůvěra (v případě SRN ale musí být navíc shoda na osobě nového kancléře).¹⁴² Oproti tomu má exekutiva (formálně prezident, čl. 68 odst. 1 GG; čl. 29 odst. 1 B-VG) právo rozpustit parlament.

Německé a rakouské spolkové vlády se skládají ze spolkového kancléře, vicekancléře¹⁴³ a spolkových ministrů, jejichž jmenování (respektive odvolání) provádí spolkový prezident na základě návrhu kancléře. Členové vlády tvoří vládní kabinet, který se schází k pravidelným zasedáním. Fakticky patří k vládě také státní tajemníci, kteří ovšem nedisponují hlasovacím právem při jednání kabinetu.¹⁴⁴ Následující rozbor se bude věnovat postavení vlády v politickém systému, ale také „vnitřním“ záležitostem exekutivy. Pro komparaci využijeme tří principů, na základě kterých jsou vlády obou zemí organizovány. Je to kancléřský, rezortní (ministrský) a kabinetní (kolegiální) princip.¹⁴⁵ Tyto tři organizační modely se vzájemně doplňují, ale zároveň také omezují. Z právního hlediska je z těchto tří principů v SRN pro tvorbu politiky určující kancléřský princip, zatímco v Rakousku je převaha vychýlena na stranu rezortního principu. V praxi však platí, že v SRN i v Rakousku je úřad spolkového kancléře nejvlivnějším politickým úřadem v zemi, a proto právě jemu bude níže věnována hlavní pozornost.

cionalizovaný parlamentarismus, podrobně Klokočka, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde, 2006.

142 Řichová, Blanka. *Úvod do současné politologie. Srovnávací analýzy demokratických politických systémů*, s. 60n.

143 Na rozdíl od Rakouska v SRN formálně úřad „vicekancléře“ neexistuje. Základní zákon (čl. 69) ale stanovuje, že spolkový kancléř jmenuje některého z ministrů svým zástupcem, který je pak označován za vicekancléře.

144 Ismayr, Wolfgang. Das politische System Deutschlands. In Ismayr, Wolfgang (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4. aktualisierte und überarbeitete Auflage. Opladen: Buldrich + Leske, 2009, s. 522; Pelinka, Anton. Das politische System Österreichs. In Ismayr, Wolfgang (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*, s. 612.

145 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 241; Welan, Manfred. *Der Österreichische Bundeskanzler*. Wien: Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, 2000, s. 3.

3.1 Kancléřský princip

Podle právních interpretací Základního zákona má v SRN kancléřský princip nad zbývajícími principy převahu, protože spolkový kancléř může navrhnout odvolání jednotlivých členů kabinetu (čl. 64, odst. 1 GG). Jádrem kancléřského principu ovšem představuje zejména právo kancléře vydávat rámcové směrnice v oblasti domácí a zahraniční politiky (*Richtlinienkompetenz*): „Spolkový kancléř určuje základní směry politiky a nese za ně zodpovědnost.“ (čl. 65, odst. 1, věta 1 GG).¹⁴⁶ Tímto je německý kancléř oprávněn řídit, koordinovat a plánovat celkovou vládní politiku, za niž však přebírá – jako jediný člen kabinetu – odpovědnost před parlamentem.¹⁴⁷ Za specifický prostředek vyjádření práva politických směrnic jsou považována tzv. velká vládní prohlášení (*Große Regierungserklärung*), která zpravidla přednese kancléř před Spolkovým sněmem na začátku legislativního období. V oficiálním vládním prohlášení sdělí kancléř všem politickým aktérům (také ministrům a ministerským úředníkům) své základní politické záměry.¹⁴⁸ Dalším z řady atributů významu kancléřského principu v SRN je skutečnost, že kancléř je pověřen vedením zasedání spolkového kabinetu (čl. 65, odst. 3 GG). V případě shody hlasů pro a proti při hlasování ve vládě má právě jeho hlas rozhodující váhu.¹⁴⁹

Vládní systém Rakouska se na rozdíl od německého vyznačuje jen slabým právním zakotvením kancléřského principu. Rakouský spolkový kancléř nemá k dispozici žádnou ústavní normu typu *Richtlinienkompetenz*, která by ho opravňovala nastolit důležitá politická témata. Je proto logické, že nenese před parlamentem celkovou odpovědnost za vládní politiku. Ani jeho případný odchod z čela vlády nemá nutně za následek

146 Srovnej Niclauff, Karlheinz. *Kanzlerdemokratie*, s. 72.

147 Bröchler, Stephan. Regieren mit und ohne Richtlinienkompetenz – Handlungsspielräume der Bundeskanzler in Deutschland und Österreich. In Holtmann, Everhard; Patzelt, Werner (Hrsg.). *Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gowernementalen Handelns*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, s. 101.

148 Korte, Karl-Rudolf. Die Regierungserklärung als Führungsinstrument der Bundeskanzler. *Zeitschrift für Parlamentsfrage*, 2002, Vol. 33, No. 3, s. 456.

149 Knoll, Thomas. *Das Bonner Bundeskanzleramt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, s. 30–33.

demisi všech členů kabinetu jako v SRN.¹⁵⁰ Z právního hlediska sice neexistuje mezi spolkovým kancléřem a spolkovými ministry Rakouska žádná hierarchie, přesto je nutné mu přiznat zvláštní pozici ve vládě. Kromě toho, že předsedá spolkovému kabinetu (čl. 69, odst. 1 B-VG), navrhuje jednotlivé členy vlády k odvolání (čl. 70, odst. 1 B-VG) a je dočasným zástupcem spolkového prezidenta (čl. 64, odst. 1 B-VG). Dále mu přísluší i tzv. koordinační kompetence (*Koordinationskompetenz*). Spolkový ministerský zákon (BMG) uvádí,¹⁵¹ že spolkový kancléř se stará o přípravu celkové vládní politiky, její celistvost a spolupráci mezi Spolkem a jednotlivými zeměmi. Za tímto účelem může kancléř udílet rady, povzbuzení a varování, v žádném případě ale nesmí užít formy příkazu.¹⁵²

Zvláštní pozice německého kancléře je na rozdíl od rakouského vyjádřena rovněž způsobem jeho jmenování a odvolání. Na rozdíl od většiny západoevropských parlamentních systémů nevolí totiž Spolkový sněm celou vládu, ale výhradně spolkového kancléře. Tímto postupem je německý kancléř postaven nad své kabinetní kolegy.¹⁵³ Jeho odvolání může být naopak uskutečněno jen prostřednictvím tzv. konstruktivního vyjádření nedůvěry (čl. 67 GG). To znamená, že kancléř může být zbaven úřadu pouze tehdy, pokud Spolkový sněm zvolí absolutní většinou jeho nástupce. Stalo se tak 1. října 1982 při výměně Helmuta Schmidta za Helmuta Kohla.¹⁵⁴ Tento mechanismus může být pokládán za „specifickou ochranu vlády“.¹⁵⁵ Zavedením konstruktivního vyjádření nedůvěry do Základního zákona se snažila Parlamentní rada zamezit počínání tzv. obstrukční většiny, která byla v době Výmarské republiky schopna se sjednotit za účelem svržení vlády, nikoliv již pro volbu no-

150 Bröchler, Stephan. *Regieren mit und ohne Richtlinienkompetenz – Handlungsspielräume der Bundeskanzler in Deutschland und Österreich*, s. 106.

151 Dostupné na: <http://www.austria.gv.at/Docs/2005/9/30/BMG.doc?wai=true> (staženo 22. 12. 2009).

152 Welan, Manfred. *Der Österreichische Bundeskanzler*, s. 14-23.

153 Sartori, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství*, s. 117.

154 Mechanismus konstruktivního vyjádření nedůvěry byl poprvé použit 27. dubna 1972. Úsilí o svržení Willyho Brandta a jeho nahrazení Rainerem Barzelem však překvapivě ztroskotalo.

155 Říchová, Blanka. *Úvod do současné politikologie. Srovnávací analýzy demokratických politických systémů*. Praha: Portál, 2002, s. 63.

vého kancléře.¹⁵⁶ Je však nutné poznamenat, že pozoruhodná stabilita a efektivita provázející poválečný vládní systém SRN je spíše výsledkem změny formátu stranického systému, v němž působí dvě umírněné a dominantní strany univerzálního typu (SPD a CDU, více v kapitole o politických stranách) než zásluhou „konstruktivního vyjádření nedůvěry“.¹⁵⁷

Jmenování rakouské vlády žádá formální volba spolkového kancléře parlamentem nepředchází. Podle článku 70 rakouské ústavy jmenuje spolkový prezident spolkového kancléře a na jeho návrh ostatní členy spolkové vlády. Původní procedura dle ústavy z roku 1920 dávala pravomoc parlamentu, aby volil členy vlády. Ústavní revize z roku 1929¹⁵⁸ však přenesla pravomoc jmenovat vládu na přímo voleného prezidenta.¹⁵⁹ Prezident jmenuje osobu kancléře dle svého uvážení, je však nepsaným pravidlem, že zohledňuje výsledek spolkových voleb. Členové spolkové vlády nemusí být členy Národní rady (čl. 70 odst. 2 B-VG).¹⁶⁰ Jmenovaná vláda nežádá o důvěru a parlament už vládu v úřadu nepotvrzuje. Pokud jde o sesazení kancléře, v Rakousku ho lze na rozdíl do SRN provést „běžným“ vyjádřením nedůvěry (nemusí hledat jeho nástupce jako v SRN), kdy vysloví Národní rada zvláštním rozhodnutím nedůvěru buď vládě jako celku, nebo některým jejím členům (čl. 74 odst. 1 B-VG). Vzhledem k vysoké míře disciplinovanosti poslanců vládní koalice a skutečnosti, že všechny vládní kabinetů (až na jedinou

156 Ve čtrnáctiletém období Výmarské republiky (1919-1933) se ve funkci říšského kancléře vystřídalo 12 různých osob, přičemž životnost vládních kabinetů se pohybovala okolo 11 měsíců; Helms, Ludger. *Das Amt des deutschen Bundeskanzler in historisch und international vergleichender Perspektive. Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1996, s. 707; srovnej Reutter, Werner. *Yet another Coup d'État in Germany? Schröder's Vote of Confidence and Parliamentary Government in Germany*, s. 310–311.

157 Smith, Gordon. *The Resources of German Chancellor. West European Politics*, 1990, Vol. 14, No. 2, s. 49.

158 Podrobněji k revizi ústavy z roku 1929 Jeřábek, Martin. *Konec demokracie v Rakousku 1932–1938. Politické, hospodářské a ideologické příčiny pádu demokracie*, s. 56n.

159 Schefbeck, Günther. *Das Parlament*. In Dachs, Herbert; Gerlich, Peter; Gottweis, Herbert (eds.). *Politik in Österreich: Das Handbuch*. Wien: Manz Verlag, 2005, s. 140.

160 V SRN mělo mezi lety 1949-2000 pouze 81, 8 % ministrů spolkové vlády poslancův mandát člena spolkového sněmu, blíže Rudzio, Wolfgang, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 252.

výjimku z let 1970–71) se mohly opřít o stabilní parlamentní většinu, nedošlo nikdy ani k jedné z výše zmíněných variant.¹⁶¹

V následujícím textu srovnáme podobu a zázemí kancléřského úřadu v SRN a v Rakousku, který má spolkový kancléř k dispozici k prosazování své politiky. Jako důležitý krok Parlamentní rady (1948/1949) k posílení kancléřského úřadu v SRN se ukázalo přesunutí tzv. organizační pravomoci (*Organisationsgewalt*) z kompetence spolkového prezidenta do rukou spolkového kancléře. Na základě organizační pravomoci, která v sobě zahrnuje právo určovat počet a rozsah pravomocí jednotlivých spolkových ministerstev,¹⁶² byl schopen Konrad Adenauer již den po svém zvolení prvním kancléřem SRN (viz tabulka 3.2) prosadit zřízení Úřadu spolkového kancléře (*Bundeskanzleramt*, BKA). S jeho vznikem Základní zákon původně vůbec nepočítal. Úřad spolkového kancléře dnes představuje jeden z klíčových nástrojů kancléře při prosazování kancléřského principu. BKA plní funkci vládního sekretariátu. Zabývá se přípravou zasedání vlády a prací kabinetních výborů. Je také především osobním pracovním štábem kancléře, který se stará o koordinaci vládní politiky i přípravu a prosazování „jeho“ politiky. Pomocí tzv. zrcadlových a průřezových referátů (*Spiegel-, Querschnittreferate*) jsou v kancléřství doplňkově vypracovávány úkoly jednotlivých ministerstev.¹⁶³ Kancléř má proto možnost nejen koordinovat, ale i kontrolovat práci jednotlivých rezortů. V neposlední řadě zprostředkovává tento úřad jednání kancléře s ostatními ústavními institucemi, politickými stranami a zájmovými skupinami. Rozsahu úkolů BKA, v jehož čele stojí vedoucí úřadu vlády (ChefBK),¹⁶⁴ odpovídá také počet jeho zaměstnanců, který se pohybuje okolo 500.¹⁶⁵ Přesto je

161 Müller, Wolfgang C. Austria: Imperfect Parliamentarism but Fully fledged Party Democracy. In Ström, Kaare; Müller, Wolfgang C.; Bergman, Torbjorn (eds.). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 231–235; Welan, Manfred. *Zur Regierungsbildung*. Wien: Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, 2002, s. 14.

162 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 242.

163 Srovněj Busse, Volker. *Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise*. 4. aktual. Auflage. Heidelberg: C. F. Müller, 2005.

164 <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2009/09/2009-09-30-aufgaben.html> (staženo 11. 11. 2009)

165 Niclauff, Karlheinz. *Kanzlerdemokratie*, s. 72–73.

třeba si uvědomit, že BKA „nesupluje“ práci ministerstev, tvoří především zázemí kancléře.

Oproti situaci v SRN stanovuje v Rakousku od roku 1973 počet, označení a rozsah působnosti jednotlivých ministerstev Spolkový ministerský zákon, který je pravidelně novelizován na základě dohody koaličních politických stran.¹⁶⁶ Stejně tak jako německý i rakouský spolkový kancléř má k dispozici osobní úřad napomáhající koordinaci práce spolkové vlády, spolkové kancléřství (*Bundeskanzleramt*). Rakouský BKA můžeme považovat za „superministerstvo“ pro utváření a plánování vládní politiky spíše v kvantitativním než kvalitativním smyslu. Kvůli rozvinutému rezortnímu principu nedošlo na rakouské straně k vytvoření obdoby zrcadlových referátů. Koordinační a kontrolní činnost BKA v Rakousku je tak vzhledem k jednotlivým ministerstvům podstatně omezenější než v SRN.¹⁶⁷

Srovnáme-li pozici kancléře vůči parlamentu v SRN a Rakousku, dojdeme k závěru, že spolkový kancléř v SRN je i ve vztahu k parlamentu (popřípadě k parlamentní většině) silnější než jeho rakouský kolega. Výhradně německý spolkový kancléř má totiž právo předložit Spolkovému sněmu otázku důvěry (čl. 68 GG). Tímto krokem může kancléř sledovat různé cíle, sjednocení řad vlastních poslanců v koalici (např. Helmut Schmidt v roce 1982), nebo – ve spojení s věcnou otázkou – zabezpečení podpory pro konkrétní politické rozhodnutí (např. Gerhard Schröder v roce 2001). Zákonodárci jsou za těchto okolností vystaveni nepříjemné situaci, protože se musí rozhodnout mezi udělením podpory kancléři a případnou ztrátou svého poslaneckého mandátu. Jestliže kancléř nedostane důvěru (a poslanci přitom nezvolí nového kancléře), může na návrh kancléře spolkový prezident během 21 dnů rozpustit Spolkový sněm a vypsat nové volby.¹⁶⁸ Spolkový kancléř ale také může pomocí otázky důvěry usilovat o „účelové“

166 BMG dostupný na <http://www.austria.gv.at/Docs/2005/9/30/BMG.doc?wai=true> (staženo 22. 12. 2009); srovnej Müller, Wolfgang C. Regierung und das Kabinettsystem. In Dachs, Herbert; Gerlich, Peter; Gottweis, Herbert (eds.). *Politik in Österreich: Das Handbuch*. Wien: Manz Verlag, 2005, s. 168.

167 Bröchler, Stephan. *Regieren mit und ohne Richtlinienkompetenz – Handlungsspielräume der Bundeskanzler in Deutschland und Österreich*, s. 112.

168 Srovnej Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 217.

rozpuštění Spolkového sněmu a konání předčasných voleb. Tak učinili Willy Brandt v roce 1972, Helmut Kohl v roce 1982 a naposledy Gerhard Schröder v roce 2005 (viz tabulka 3.1). Při tomto způsobu „otázky důvěry“¹⁶⁹ se však kancléř ve skutečnosti neptá na to, zda jsou mu poslanci připraveni udělit důvěru, ale zda jsou ochotni dopustit rozpuštění Spolkového sněmu.¹⁷⁰

Tabulka 3.1: Položení otázky důvěry v SRN podle článku 68 GG (1949–2005)

Iniciátor	Datum	Počet poslanců	Hlasování				Následek
			Účast	Pro	Proti	Abs. ¹⁷¹	
Willy Brandt	22. 9. 1972	496	482	233	248	1	rozpuštění Spolkového sněmu
Helmut Schmidt	5. 2. 1982	497	493	269	224	–	dosažení důvěry
Helmut Kohl	17. 12. 1982	497	474	8	218	248	rozpuštění Spolkového sněmu
Gerhard Schröder	16. 11. 2001	666	662	336	326	–	dosažení důvěry
Gerhard Schröder	1. 7. 2005	600	595	151	296	148	rozpuštění Spolkového sněmu

Zdroj: Reutter, Werner: Yet another Coup d'État in Germany? Schröder's Vote of Confidence and Parliamentary Government in Germany. *German Politics*, 2006, Vol. 15, No. 3, s. 307.

169 Ve dvou případech (1982 a 2005) bylo takové chování kancléře několika poslanci napadnuto u Spolkového ústavního soudu. I když se na jejich stranu přiklápěla většina právních expertů, kteří označovali tuto proceduru za „falešnou otázku důvěry“, Spolkový ústavní soud jejich stanovisko neshledal a na celém postupu ani v jednom případě nic protiústavního neshledal.

170 Niclauff, Karlheinz. Bundesregierung in Verfassungssystem. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2009, No. 18-19, s. 38; Reutter, Werner. *Yet another Coup d'État in Germany? Schröder's Vote of Confidence and Parliamentary Government in Germany*, s. 310–311.

171 Počet poslanců, kteří se zdrželi hlasování.

Ústavní systém Rakouska nezná institut vyjádření důvěry. Rakouský kancléř tudíž nemá žádný právní prostředek, jímž by mohl „disciplinovat“ parlamentní většinu takovým způsobem jako kancléř v SRN. Také v otázce rozpuštění parlamentu není pozice rakouského a německého shodná. Národní rada v Rakousku se totiž může na rozdíl od většiny západoevropských zemí rozpustit dle svého uvážení, a to přijetím zákona prostou většinou (čl. 29, odst. 2 B-VG).¹⁷² Od roku 1945 přitom přistoupila Národní rada k takovému řešení hned ve 12 případech, avšak pouze třikrát (1971, 1995, 2008) již v první polovině svého legislativního období. Většina ostatních rozpuštění se odehrála maximálně jeden rok před řádným termínem voleb.¹⁷³

Státoprávní zakotvení kancléřského principu v SRN a Rakousku ukazuje, že postavení německého a rakouského kancléře v rámci vládního systému je podstatně rozdílné. Zatímco německý kancléř zaujímá v kabinetu privilegované postavení „prvního mezi nerovnými“,¹⁷⁴ jeho rakouský protějšek je „jen“ prvním mezi rovnými (*primus inter pares*).¹⁷⁵ Výše uvedené hodnocení postavení kancléře na základě právního vymezení jeho pozice neodpovídá politické realitě. V důsledku poválečného vývoje bylo faktické postavení rakouského kancléře výrazně posíleno. Při hodnocení úlohy kancléře je rovněž nutné brát v úvahu také aktuální politickou konstelaci, koaliční vazby a v neposlední řadě osobnost samotného kancléře.

Obecně lze říci, že to, v jaké míře se uplatňuje kancléřský princip, záleží v SRN i Rakousku do velké míry na aktuální stranicko-politické konstelaci a volebních výsledcích kancléřovy strany (blíže v kapitole o politických stranách). Prozatím však spolkový kancléř v SRN, jehož strana je zpravidla několikrát větší než jeho slabší koaliční partner (FDP

172 Ismayr, Wolfgang. Die politischen Systeme Westeuropas in Vergleich, s. 26.

173 Müller, Wolfgang C. Austria: Imperfect Parliamentarism but Fully fledged Party Democracy, s. 232–233; srovnej Müller, Wolfgang C. Tight Coalition and Stable Government. In Strøm, Kaare; Müller, Wolfgang C. (eds.). Coalition Governments in Western Europe, s. 103; IFES Election Guide. *Election Guide-Country Profile*. Dostupné na: www.electionguide.org/country-news.php?ID=15 (staženo 23. 11. 2008)

174 Sartori, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství*, s. 112.

175 Pelinka, Anton; Rosenberg, Sieglinde. *Österreichische Politik: Grundlagen – Strukturen – Trends*, s. 120.

nebo Bündnis 90/Die Grünen), měl zpravidla více prostoru pro realizaci svých politických záměrů než jeho rakouský protějšek. Dokladem tohoto trendu je i aktuální vývoj v SRN po posledních spolkových volbách na podzim 2009 a sestavení koaliční vlády CDU/CSU a FDP pod vedením kancléřky Angely Merkelové. V Rakousku je kancléř v případě „velké koalice“ vystaven poměrně silnému tlaku vicekancléře. V případě Rakouska můžeme proto hovořit spíše o modelu stranicky kontrolovaného parlamentarismu než o kancléřském modelu.¹⁷⁶ Budoucí pozice rakouského kancléře závisí na míře a rychlosti oslabování (erozi) konceptu konkordanční demokracie a konsenzu mezi hlavními politickými stranami. U zrodu modelu velké koalice stály po druhé světové válce ÖVP a SPÖ. Na vrcholu své moci v 60. letech minulého století byly tyto silné strany schopny získávat pravidelně celkem přes 90 % voličských hlasů.

3.2 Rezortní princip

V souvislosti s vládním systémem SRN hovoříme o kancléřské demokracii,¹⁷⁷ Rakousko lze charakterizovat jako demokracii ministerskou (*Ministerdemokratie*). Rozvinutí rezortního principu je zde zcela mimořádné. Podle litery rakouské ústavy není země spravována spolkovým kancléřem, ale spolkovými ministry, kterým náleží většina pravomocí při správě Spolku. Teoreticky bychom mohli za spolkového ministra považovat také spolkového kancléře, protože i on řídí vlastní úřad – spolkové kancléřství (BKA). Za výjimečných okolností může být navíc kancléř (nebo jiný spolkový ministr) pověřen prezidentem vedením druhého rezortu jako například Alfred Gusenbauer v letech 2007–2008.¹⁷⁸ Co se týče práce jednotlivých ministerstev, spravují ministři

176 Hloušek, Vít. *Konflikt versus konsenzus. Konfliktní linie, stranické systémy a politické strany v Rakousku 1860–2006*, s. 84.

177 Viz diskuse o premiérském parlamentarismu Říchová, Blanka. *Úvod do současné politikologie. Srovnávací analýzy demokratických politických systémů*, s. 62–63.

178 Pelinka, Anton; Rosenberg, Sieglinde. *Österreichische Politik: Grundlagen – Strukturen – Trends*, s. 124; Welan, Manfred. *Regierungssystem*. Wien: Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, s. 10.

v Rakousku svůj rezort zcela samostatně, nezávisle na spolkovém kancléři, který není oprávněn udělovat jednotlivým rezortům žádné instrukce a nařízení. Jedinou povinností ministrů je „průběžně a včas“ informovat kancléře o důležitých záležitostech svých rezortů (§ 6 BMG). Avšak vzhledem k tomu, že kancléři chybí k prosazení tohoto nároku mocenské prostředky, je odkázán na dobrovolné informace od jednotlivých ministrů. Intenzita rezortního principu se v Rakousku projevuje také při hlasování v Ministerské radě (vládě), díky zásadě jednomyslnosti při jejím rozhodování disponuje každý ministr právem veta.¹⁷⁹

V SRN vyjadřuje podstatu rezortního principu článek 65 Základního zákona (věta 2): „*V rámci této směrnice vede každý ministr svůj obor samostatně a na vlastní zodpovědnost.*“¹⁸⁰ I v SRN spravují spolkoví ministři své rezorty samostatně a jakékoliv zásahy kancléře do jejich fungování jsou pokládány za nepřipustné. Na rozdíl od rakouských ministrů jsou však němečtí ministři povinni realizovat politické směrnice určené kancléřem. Na ministerstva by sice měly tyto směrnice působit zprostředkovaně – navíc mohou být na žádost ministrů změněny nebo rozšířeny (§ 4 GOBReg), na druhou stranu má německý kancléř právo a dokonce povinnost na jejich uskutečňování dohlížet (§ 1 odst. 2 GOBReg).¹⁸¹ Z tohoto důvodu informují ministři kancléře o opatřeních a záměrech, které souvisejí se stanovováním politických směrnic (§ 3 GOBReg). V tomto ohledu sehrává významnou úlohu BKA, který předává kancléři informace od jednotlivých rezortů. Autorita kancléře ve vztahu k ministrům je vyjádřena také tím, že ve sporných případech mezi rezortním principem a kancléřským právem vydávat politické směrnice v konečné instanci rozhoduje spolkový kancléř (§ 1 odst. 1 GOBReg). Příkladem zde může být konflikt, při němž v roce 2000 donutil kancléř Gerhard Schröder (SPD), ministra životního prostředí Jürgen Trittina

179 Bröchler, Stephan. *Regieren mit und ohne Richtlinienkompetenz – Handlungsspielräume der Bundeskanzler in Deutschland und Österreich*, s. 112.

180 Český překlad citátu dle Klokočka, Vladimír; Wagnerová, Eliška (překl.). Základní zákon Spolkové republiky Německo z 23. 5. 1949 (stav k 31. 1. 2003). In Klokočka, Vladimír; Wagnerová, Eliška (překl.). *Ústavy států Evropské unie. Díl 1.*, s. 252.

181 Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951 (GOBReg) (stav k 21. 11. 2002); dostupné na http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/geschaeftsordnung-der-bundesregierung.property=publicationFile.pdf/geschaeftsordnung-der-bundesregierung (staženo 22. 12. 2009).

(Bündnis 90/Die Grünen), nehlasovat pro směrnici Rady ministrů EU o starých automobilech (*Altautorichtlinie*).¹⁸² Řešit spory mezi jednotlivými ministry je však úkolem celého kabinetu: „*Různí-li se mínění mezi spolkovými ministry, rozhoduje spolková vláda.*“ (čl. 65 GG). Tato zásada vylučuje kancléře z role rozhodčího v takovém sporu.¹⁸³

V SRN neexistuje přímá osobní odpovědnost spolkových ministrů vůči parlamentu. Spolkový sněm si proto nemůže vynutit odstoupení jednotlivých členů kabinetu, čímž je dodatečně zdůrazněn jejich vztah ke kancléři.¹⁸⁴ Oproti tomu rakouští ministři jsou nejen politicky, ale i právně odpovědní Národní radě. Ztráta podpory parlamentu se může projevit v podobě vyslovení nedůvěry jednotlivým ministrům. K odvolání ministra stačí prostá většina hlasů v Národní radě, ústava však vyžaduje účast aspoň poloviny členů Národní rady při hlasování o vyslovení nedůvěry (čl. 74 odst. 2 B-VG). Parlament může rovněž podat také tzv. ministerskou žalobu. Žaloba je ovšem podmíněna právním proviněním ministra. Doposud v historii Rakouské republiky k žádnému úspěšnému vyslovení nedůvěry nikdy nedošlo. Opozice používá tuto možnost nesouhlasu především jako prostředek k upoutání pozornosti veřejnosti.¹⁸⁵

K rezortnímu principu můžeme závěrem dodat, že v SRN jsou ministři nuceni realizovat kancléřem stanové směrnice domácí a zahraniční politiky. V Německu také existuje větší možnost kontroly ministerstev ze strany spolkového kancléřství. V Rakousku mají ministři formálně nezávislejší postavení na kancléři, v politické realitě má však kancléř rovněž důležité slovo ve vládě. Rozhodující vliv má rakouský kancléř na úřady vedené ministry politické strany, ze které pochází. Zpravidla je rakouský kancléř předsedou politické strany, která zvítězila ve volbách (přehled rakouských kancléřů viz tabulka 3.3). Také to mu propůjčuje velký neformální vliv.

182 Holtmann, Everhard. *Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers – kein Phantom?*, s. 80–81; srovnej Knoll, Thomas. *Das Bonner Bundeskanzleramt*, s. 30.

183 Více Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 246.

184 Helms, Ludger. *Das Amt des deutschen Bundeskanzler in historisch und international vergleichender Perspektive*, s. 703.

185 Pelinka, Anton. *Das politische System Österreichs*, s. 615; Pelinka, Anton; Rosenberg, Sieglinde. *Österreichische Politik: Grundlagen – Strukturen – Trends*, s. 124.

3.3 Kabinetní princip

Spolkové vládě jako kolektivnímu orgánu vyhražují ústavní texty SRN a Rakouska jen omezené množství konkrétních pravomocí. Rozhodnutí vlády jako celku však mají velký politický význam.¹⁸⁶ Platí to obzvláště v případě schvalování předloh zákonů (vládní návrh zákona), které jsou odesílány k projednání do parlamentu (čl. 76 GG, popř. čl. 41 B-VG). Formálně tedy přísluší oběma kabinetům (SRN i Rakouska) tzv. „propustní funkce“, protože rozhodují, které z jim předložených návrhů budou parlamentu doručeny.¹⁸⁷ Návrhy zákonů a stanoviska k zákonům předkládají vlády jako celek, tedy kolektivní orgán. Jak německý, tak rakouský kabinet představuje tzv. „aklamační orgán“,¹⁸⁸ jehož prostřednictvím jsou vládní rozhodnutí potvrzována, nikoliv však utvářena. Skutečný význam zasedání vládních kabinetů v SRN i v Rakousku je více formální, protože kabinety v podstatě neplní úlohu rozhodovacího centra. Nejvýznamnější záležitosti jsou vyjednány v neformálních grémích (např. schůze stranických předáků) v předpolí kabinetů, čímž je zasedání vlády částečně zredukováno na formální akt. Ve prospěch této praxe hovoří velikost kabinetů, které jsou v obou zemích (obyčejně mají více než 15 členů) jen stěží akceschopné. Hlavní důvod rozvinutí neformálního vládního systému lze spatřovat ve vysoké vytíženosti

186 Mezi důležité pravomoci rakouského kabinetu (Ministerské rady) patří dále: předkládání informací a návrhu státního rozpočtu Národní radě (51 B-VG), navrhování jmen nejvyšších státních úředníků a ústavních soudců spolkovému prezidentovi (čl. 65, 66 a 147 B-VG), nominování kandidátů na nejvyšší pozice orgánů EU (po dohodě s Hlavním výborem Národní rady; čl. 23c B-VG), předkládání sporných záležitostí Ústavnímu soudnímu dvoru (čl. 138-142 B-VG), podávání návrhu na rozpuštění Národní rady (čl. 29 B-VG) nebo vetování zemské legislativy (čl. 98 B-VG). Německý vládní kabinet jedná jako kolektivní orgán v uvedených případech: v případě zaujímání stanovisek k předlohám Spolkové rady (čl. 76 GG), u právních nařízení (čl. 80 GG), při vydávání obecných správních předpisů (se souhlasem Spolkové rady; čl. 84 GG), při jednání před Spolkovým ústavním soudem (čl. 93, odst. 1 GG) a při schvalování zákonů, které mění rozpočtové výdaje navržené spolkovou vládou (čl. 113 GG).

187 Müller, Wolfgang C. *Regierung und das Kabinettsystem*, s. 172; Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 246-248.

188 Helms, Ludger. *Das Amt des deutschen Bundeskanzler in historisch und international vergleichender Perspektive*, s. 704-705.

ministrů, kteří trpí nedostatkem času na hledání konsenzu rozdílných koaličních a rezortních zájmů.¹⁸⁹

Dosažení shody před kabinetním zasedáním je nesporně důležité, protože oba kabinety přijímají rozhodnutí zpravidla jednohlasně. Jednací řád spolkové vlády (§ 24 GOBReg) zakotvuje sice v SRN většinový princip rozhodování, formální hlasování se ale v německém kabinetu koná s ohledem na menší koaliční partnery a rozdílnou váhu jednotlivých členů vlády výjimečně. Pokud k němu přeci jen dojde (například v květnu 1969 ministři CDU/CSU přehlasovali kolegy z SPD v záležitosti revalvace německé marky), lze ho chápat jako předzvěst rozpadu vládní koalice.¹⁹⁰ Na rozdíl od SRN neexistuje v Rakousku žádná právní norma, podle které by měl kabinet hlasovat. V praxi se nicméně vychází z toho, že veškerá rozhodnutí musí být přijata jediným způsobem, tedy shodou hlasů všech přítomných ministrů.¹⁹¹

V SRN jsou za účelem posílení rozhodovacích schopností kabinetu zřizovány tzv. koaliční výbory, popř. koaliční rozhovory (*Koalitionensausschüsse, Koalitionsgespräche*). Zvláště od roku 1961 byly nasazovány „v rozdílném složení a míře s cílem vytvořit efektivní rozhodovací centrum mezi formálními institucemi“.¹⁹² Za dlouhého období vlády konzervativně-liberální koalice (v éře Helmuta Kohla do voleb 1998) se v SRN konaly koaliční rozhovory, na kterých se podíleli přední zástupci vlády, parlamentních klubů a koaličních stran. V období rudo-zelené koalice (1998–2005) se pak scházel analogicky složený šestnáctičlenný koaliční výbor, který však nedokázal hrát zásadní roli. Podstatnou měrou k tomu přispěl mizivý „vyděračský“ potenciál Zelených, kteří tvořili koaličního partnera SPD, a nedisponovali žádnou jinou pro Zelené přijatelnou koaliční alternativou. Negativní dopad měla i vnitřní organizace Zelených, zejména oddělení stranických a veřejných úřadů. Mnohem větší význam měly osobní schůzky kancléře Gerharda Schrödera

189 Holtmann, Everhard. *Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers – kein Phantom?*, s. 81; Müller, Wolfgang C. *Regierung und das Kabinettsystem*, s. 175–177; Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 248, 252.

190 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 248.

191 Welan, Manfred. *Der Österreichische Bundeskanzler*, s. 5.

192 Kropp, Sabine. *Regieren als informaler Prozess. Das Koalitionsmanagement der rot-grünen Bundesregierung. Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2003, No. 43, s. 25.

s vicekancléřem Joschkou Fischerem. Ústřední roli zaujal koaliční výbor opět od roku 2005 za specifických podmínek vlády velké koalice ve složení CDU/CSU a SPD. Pro jeho fungování bylo charakteristické, že při dosahování kompromisů ve výboru docházelo většinou k uplatnění principu „něco za něco“.¹⁹³

I v rakouském prostředí se v poválečném období prosadila řada neformálních grémíí, které měly přispět k bezproblémovému průběhu kabinetních zasedání. Počínaje rokem 1953 byl v případě vlád „velké koalice“ ustaven kompromisní výbor, který funguje pod různými jmény (*Arbeits-, Koordinations- nebo Koalitionsausschuss*) fakticky až dodnes. Hlavním úkolem tohoto výboru je řešení sporných otázek mezi koaličními stranami, přičemž v něm bývají paritně zastoupeni představitelé obou vládních stran (například dva členové kabinetu, popř. předsedové parlamentních klubů). Od roku 1986 se navíc scházely koaliční strany vždy bezprostředně před vlastním zasedáním Ministerské rady ke společné poradě (*Ministerratsvorbesprechung*). Zde se zjišťovalo, v jakých bodech se již podařilo najít shodu, případně, kde je třeba ještě najít konsenzus. Sporné body byly poté z programu vyškrtnuty a řešeny pomocí samostatných *ad hoc* grémíí (neformálních schůzek kancléře a vicekancléře apod.).¹⁹⁴

Podrobnější rozbor kabinetního principu dokládá, podobně jako u rezortního principu, že velká část vládních rozhodnutí je zpravidla předjednána v neformálních rozhovorech. To platí pro vládní systém SRN i Rakouska. Samotná zasedání vlády poté potvrzují vzniklé dohody nebo se při nich doladují podrobnosti z předchozích jednání. V tomto ohledu je v Rakousku součástí neformálních grémíí širší část členů kabinetu (státní tajemníci). Z tohoto důvodu proto nedošlo k rozdělení členů vlády na ministry první a druhé kategorie.¹⁹⁵

193 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 256; Rudzio, Wolfgang. Informelles Regieren – Koalitionsmanagement der Regierung Merkel. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2008, No. 16, s. 12–17.

194 Müller, Wolfgang C. *Regierung und das Kabinettsystem*, s. 178-180; Pelinka, Anton; Rosenberg, Sieglinde. *Österreichische Politik: Grundlagen – Strukturen – Trends*, s. 123-124.

195 Wolfgang, Ismayr. Die politischen Systeme Westeuropas in Vergleich. In Ismayr, Wolfgang (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*, s. 29.

3.4 Závěrem

Rakouská vládní struktura je charakteristická silným uplatněním rezortního a kabinetního (kolegiálního) principu. Díky právu kancléře předsedat a řídit zasedání vlády je v náznaku možné najít také kancléřský princip. Institucionálně relativně slabé postavení rakouského kancléře je dáno tím, že nenese odpovědnost za vládu jako celek a nedisponuje právem zasahovat jednotlivým ministrům do politiky jejich rezortů nebo jim udělovat politické směrnice. Organizace a způsob práce rakouské vlády se řídí pouze ústavou, protože neexistují zákony či jiné právní normy, které by činnost vlády blíže upravovaly.

Spolková republika Německo je příkladem kancléřského typu parlamentarismu s relativně silným postavením kancléře. Spolkový kancléř je jako jediný člen vlády volen Spolkovým sněmem a nese odpovědnost za politiku celé vlády. Také v případě „nahrazení“ kancléře jeho nástupcem, na kterém se absolutní většinou hlasů shodnou členové Spolkového sněmu (konstruktivní vyjádření nedůvěry), mandát předchozí vlády končí. Více než známější právo udělovat ministrům politické směrnice posiluje pozici kancléře vůči ostatním členům vlády fakt, že je kancléř oprávněn navrhnout odvolání ministra. Takovému návrhu pak spolkový prezident musí vyhovět a ministra odvolat. Chod německé vlády se vedle Základního zákona řídí Jednacím řádem spolkové vlády (GOBReg).

Ačkoliv má kancléř zpravidla dostatek prostoru pro stanovování zásadních politických témat (výše zmíněné právo politických směrnic),¹⁹⁶ v akademické rovině se vedou diskuze o smyslu a účinnosti tohoto instrumentu.¹⁹⁷ Přes značně rozdílná stanoviska se však většina

196 Knoll, Thomas. *Das Bonner Bundeskanzleramt*, s. 36-38; srovnej Saalfeld, Thomas. Germany: Stable Parties, Chancellor Democracy and Art of Informal Settlement. In Strom, Kaare; Müller, Wolfgang C. (eds.). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 65.

197 Bröchler, Stephan. *Regieren mit und ohne Richtlinienkompetenz – Handlungsspielräume der Bundeskanzler in Deutschland und Österreich*; srovnej Holtmann, Everhard. Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers – kein Phantom? In Holtmann, Everhard; Patzelt, Werner (Hrsg.). *Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007; Schuett-Wetschky, Eberhard. Richtlinienkompetenz (hierarchische Führung) oder demokratische po-

politologů shoduje, že schopnost kancléře určovat a prosazovat základní směrnice politiky je od konce éry kancléřské demokracie (*Kanzlerdemokratie*)¹⁹⁸ Konrada Adenauera podstatně omezenější.¹⁹⁹ V této souvislosti se proto můžeme setkat v Německu s tezí o přechodu ke koordinační demokracii (*Koordinationsdemokratie*).²⁰⁰

Závěrem je třeba si uvědomit, že ústavní a institucionální zakotvení pozice kancléře i vlády v SRN i v Rakousku je podstatnou měrou modifikováno působením reálné politiky, především výsledkem spolkových voleb a silou koaličních partnerů, protože politika většiny rakouských i německých vlád je zpravidla výsledkem koaliční dohody dvou stran (více v kapitole Politické strany).

litische Führung? Antwort an Everhard Holtmann. In Holtmann, Everhard; Patzelt, Werner (Hrsg.). *Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxi gouvernementalen Handelns*.

198 Kancléřská demokracie se podle Karlheinz Nicolauße vyznačuje 5 základními znaky: 1) prosazováním kancléřského principu, 2) vedoucí pozicí kancléře ve vlastní straně, 3) zřetelným protikladem mezi vládou a opozicí, 4) angažmá kancléře v zahraniční politice, 5) silnou mediální pozorností, v jejímž centru je spolkový kancléř. Přestože většina těchto kritérií byla všemi německými kancléři dodržována, je nepochybné, že éra K. Adenauera byla v tomto směru výjimečná, také díky specifické konstelaci 50. let 20. století, zvláštnímu vztahu K. Adenauera ke Spojencům, vhodné koaliční vazbě a méně zkušeným ministrům v Adenauerových vládách; blíže Nicolauß, Karlheinz. *Kanzlerdemokratie*, s. 72–73.

199 Helms, Ludger. *Das Amt des deutschen Bundeskanzler in historisch und international vergleichender Perspektive*, s. 704.

200 Jäger, Wolfgang. Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1988, Vol 35, No. 1, s. 31.

Tabulka 3.2: Spolkové vlády v SRN (1949–2010)

Kancléř (strana)	Funkční období	Změna následkem:	Složení vlády
Adenauer I (CDU)	1949 – 1953	volba SN	CDU/CSU, FDP, DP
Adenauer II (CDU)	1953 – 1957	volba SN	CDU/CSU, FDP, DP, GB/BHE
Adenauer III (CDU)	1957 – 1961	volba SN	CDU/CSU, DP
Adenauer IV (CDU)	1961 – 1963	volba SN	CDU/CSU, FDP
Erhard I (CDU)	1963 – 1965	volba SN	CDU/CSU, FDP
Erhard II (CDU)	1965 – 1966	volba SN	CDU/CSU, FDP
Kiesinger (CDU)	1966 – 1969	změna koalice	CDU/CSU, SPD
Brandt I (SPD)	1969 – 1972	volba SN	SPD, FDP
Brandt II (SPD)	1972 – 1974	volba SN	SPD, FDP
Schmidt I (SPD)	1974 – 1976	výměna kancléře	SPD, FDP
Schmidt II (SPD)	1976 – 1980	volba SN	SPD, FDP
Schmidt III (SPD)	1980 – 1982	volba SN	SPD, FDP
Kohl I (CDU)	1982 – 1983	konstruktivní vyjádření nedůvěry	CDU/CSU, FDP
Kohl II (CDU)	1983 – 1987	volba SN	CDU/CSU, FDP
Kohl III (CDU)	1987 – 1990	volba SN	CDU/CSU, FDP
Kohl IV (CDU)	1990 – 1994	volba SN	CDU/CSU, FDP
Kohl V (CDU)	1994 – 1998	volba SN	CDU/CSU, FDP
Schröder I (SPD)	1998 – 2002	volba SN	SPD, B90/DG
Schröder II (SPD)	2002 – 2005	volba SN	SPD, B90/DG
Merkel I (CDU)	2005 – 2009	volba SN	CDU/CSU, SPD
Merkel II (CDU)	2009 –	volba SN	CDU/CSU, FDP

Zdroj: Schmidt, Siegmars; Hellman, Gunther; Wolf, Reinhard (eds.). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, 168–169; aktualizováno dle <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskabinett/bundeskabinett.html> (listopad 2009).

Tabulka 3.3: Spolkové vlády v Rakousku (1945–2010)

Kancléř (strana)	Funkční období	Složení vlády
Karl Renner	27. 4. 1945 – 20. 12. 1945	ÖVP, SPÖ, KPÖ
Leopold Figl I (ÖVP)	20. 12. 1945 – 8. 11. 1949	ÖVP, SPÖ
Leopold Figl II (ÖVP)	8. 11. 1949 – 28. 10. 1952	ÖVP, SPÖ
Leopold Figl III (ÖVP)	28. 10. 1952 – 2. 4. 1953	ÖVP, SPÖ
Julius Raab I (ÖVP)	2. 4. 1953 – 29. 6. 1956	ÖVP, SPÖ
Julius Raab II (ÖVP)	29. 6. 1956 – 16. 7. 1959	ÖVP, SPÖ
Julius Raab III (ÖVP)	16. 7. 1959 – 3. 11. 1960	ÖVP, SPÖ
Julius Raab IV (ÖVP)	3. 11. 1960 – 11. 4. 1961	ÖVP, SPÖ
Alfons Gorbach I (ÖVP)	11. 4. 1961 – 27. 3. 1963	ÖVP, SPÖ
Alfons Gorbach II (ÖVP)	27. 3. 1963 – 2. 4. 1964	ÖVP, SPÖ
Josef Klaus I (ÖVP)	2. 4. 1964 – 19. 4. 1965	ÖVP, SPÖ
Josef Klaus II (ÖVP)	19. 4. 1965 – 21. 4. 1970	ÖVP
Bruno Kreisky I (SPÖ)	21. 4. 1970 – 4. 11. 1971	SPÖ
Bruno Kreisky II (SPÖ)	4. 11. 1971 – 28. 10. 1975	SPÖ
Bruno Kreisky III (SPÖ)	28. 10. 1975 – 5. 6. 1979	SPÖ
Bruno Kreisky IV (SPÖ)	5. 6. 1979 – 24. 5. 1983	SPÖ
Fred Sinowatz (SPÖ)	24. 5. 1983 – 16. 6. 1986	SPÖ, FPÖ
Franz Vranitzky I (SPÖ)	16. 6. 1986 – 21. 1. 1987	SPÖ, FPÖ
Franz Vranitzky II (SPÖ)	21. 1. 1987 – 17. 12. 1990	SPÖ, ÖVP
Franz Vranitzky III (SPÖ)	17. 12. 1990 – 29. 11. 1994	SPÖ, ÖVP
Franz Vranitzky IV (SPÖ)	29. 11. 1994 – 12. 3. 1996	SPÖ, ÖVP
Franz Vranitzky V (SPÖ)	12. 3. 1996 – 28. 1. 1997	SPÖ, ÖVP
Viktor Klima (SPÖ)	28. 1. 1997 – 4. 2. 2000	SPÖ, ÖVP
Wolfgang Schüssel I (ÖVP)	4. 2. 2000 – 28. 2. 2003	ÖVP, FPÖ
Wolfgang Schüssel II (ÖVP)	28. 2. 2003 – 11. 1. 2007	ÖVP, FPÖ/BZÖ
Alfred Gusenbauer (SPÖ)	11. 1. 2007 – 2. 12. 2008	SPÖ, ÖVP
Werner Faymann (SPÖ)	2. 12. 2008 –	SPÖ, ÖVP

Zdroje: <http://www.austria.gv.at>, aktualizováno dle
<http://www.austria.gv.at/site/3351/default.aspx> (květen 2010).

4. Zákonodárná moc

Spolková republika Německo i Rakousko jsou parlamentními demokraciemi. Zákonodárnou moc z institucionálního i funkčního hlediska tedy představují parlamenty těchto zemí. Dle ústav sehrávají ústřední roli v politickém systému Spolkové republiky Německo i Rakouska. V praxi jsou vedle dolních komor parlamentů, Spolkového sněmu SRN a rakouské Národní rady, kde parlamentní většina zpravidla podporuje vládu, důležité samotné vlády těchto zemí, které řídí chod státu a stojí na vrcholu státní správy. Exekutivní moc vlád se v obou zemích jednoznačně odvíjí od důvěry parlamentu. Zájmy spolkových zemí v zákonodárném procesu (Německo a Rakousko jsou federální státy) zastupují členové Spolkové rady (*Bundesrat*) v SRN a rakouské Spolkové rady (*Bundesrat*). V SRN jsou země reprezentovány vyslanci zemských vlád s vázaným mandátem, v Rakousku zasedají ve Spolkové radě zástupci volení jednotlivými zemskými sněmy.²⁰¹

Giovanni Sartori klasifikuje vládní systém SRN jako slabý premiérský parlamentarismus, a to zejména s ohledem na německou praxi vlády, která je soustředěna kolem spolkového kancléře (viz kapitola 3, zvláště 3.2).²⁰² V Základním zákoně SRN je zakotven princip demokracie a suverenity lidu (čl. 20, odst. 2 GG). Právě tyto principy se odrážejí v konkrétní podobě německého parlamentarismu. Důležitým znakem je rovněž slabší postavení spolkového prezidenta. Prezident je volen nepřímou, nepředstavuje tedy vůči parlamentu mocenský protipól vybavený přímou legitimitou jako za Výmarské republiky (k situaci ve Výmaru kapitola 1). Prezident má značně omezené pravomoci, které mu propůjčují (až na výjimky²⁰³) pouze symbolickou a reprezentativní funkci.

201 Analýza významu a srovnání postavení Spolkové rady v SRN a Rakousku je součástí samostatné kapitoly 5 „Federální uspořádání“ v této knize.

202 Sartori, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství*, s. 114-118.

203 Prezident například disponuje právem jmenovat a propouštět soudce, důstojníky či udělovat amnestie. Tyto pravomoci může přenést v případě nutnosti na jinou oso-

Naopak spolkový kancléř má významné postavení a je prakticky vykonavatelem politické linie výkonné moci.

Vládní systém SRN postulovaný roku 1949 v Základním zákoně se vyznačuje řadou „racionalizačních“ prvků, které přispívají ke stabilitě vlád, a proto bývá některými autory označován za tzv. racionalizovaný parlamentarismus.²⁰⁴ Je to soubor opatření a mechanismů, který byl zaveden tvůrci GG Základního zákona (Parlamentní radou) bonnské SRN po zkušenostech z Výmarské republiky za účelem minimalizace nebezpečí politického a vládního vakua. Současně také brání neuváženému použití parlamentního vyslovení nedůvěry.²⁰⁵ Kancléře (a s ním celou vládu) nelze odvolat na základě pouhého vyjádření nedůvěry, ale může být vystřídán pouze pomocí tzv. konstruktivního vyjádření nedůvěry (čl. 67, odst. 1 GG). Poslanci se musí shodnout na konkrétní osobě nástupce odvolávaného kancléře a zvolit jej absolutní většinou členů Spolkového sněmu. Toto pravidlo je podstatným znakem racionalizovaného parlamentarismu.

Parlamentní systém Rakouska po druhé světové válce navázal od 19. prosince 1945 na platnost Rakouského ústavního zákona z roku 1920, ve znění z roku 1929.²⁰⁶ Tím byla zajištěna také kontinuita klasického republikánského parlamentarismu, Národní rady jako zastoupení lidu vzešlé z přímých a všeobecných demokratických voleb.²⁰⁷ Vedle druhé komory (Spolkové rady) má Národní rada rozhodující postavení

bu (čl. 60, odst. 1, 2 GG). Většina aktů prezidenta vyžaduje kontrasignaci kancléře nebo příslušného ministra; více viz kapitola 2 této studie.

204 Je tomu tak vzhledem k řadě opatření daných ústavou i k nepsaným pravidlům, která zajišťují hladké fungování systému. Označení racionalizovaný parlamentarismus používá např. Vladimír Klokočka (Klokočka, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*, s. 196-207). Tento pojem se dále objevuje v rozboru Vladimíry Dvořákové a Jiřího Kuncce (Dvořáková, Vladimíra; Kunc, Jiří. Základní témata komparativních analýz, s. 45). Němečtí autoři explicitně neoznačují parlamentní systém jako „racionalizovaný“, ale z jejich analýzy vyplývá, že parlament má jasné „limity“ (např. Sontheimer, Kurt; Bleek, Wilhelm; Gawrich, Andrea. *Grundzüge des politischen Systems Deutschlands*. München: Piper Verlag, 2007, s. 264 nn.).

205 Klokočka, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*, s. 196-200, 203.

206 Aktuální znění B-VG dostupné na <http://www.ris.2.bka.gv.at/Dokumente/BgBlPdf/20024442/20024442.pdf> (staženo 22. 12. 2009).

207 Srovnej Schefbeck, Günther. Das Parlament. In Dachs, Herbert; Gerlich, Peter; Gottweis, Herbert (eds.). *Politik in Österreich: Das Handbuch*. Wien: Manz Verlag, 2005, s. 139n.

(podrobně viz kapitola 5.5). V rakouském systému je ale (přímo volený) prezident ve srovnání s německým prezidentem vybaven významnějšími pravomocemi (čl. 60–68 B-VG). Z formálního hlediska je politický systém Rakouska řazen k poloprezidentským systémům, *de facto* však prezident výraznějším způsobem nezasahuje do vládní a stranické politiky.²⁰⁸ Vláda, přestože ji formálně jmenuje prezident, závisí na důvěře parlamentu. Ustavení vlády v Rakousku probíhá odlišným způsobem než v SRN. Jmenuje ji prezident, který zpravidla zohledňuje výsledky voleb. Národní rada mandát vlády nepotvrzuje, ale může jí kdykoliv vyslovit nedůvěru.²⁰⁹ V případě Rakouska je zajímavé další specifikum, že Národní rada se může sama rozpustit běžným zákonem (čl. 29, odst. 2 B-VG).

Podobu rakouského parlamentarismu ovlivnila za Druhé republiky zásadním způsobem řada faktorů. Pro tvorbu politiky byly rozhodující zájmy a dohody politických stran, což bylo patrné nejen v obdobích fungování „proporčního systému“ velké koalice (zvláště 1949–1966 a 1987–1999). Specifická politická kultura konsenzuální demokracie podporovaná modelem „sociálního partnerství“ (*Sozialpartnerschaft*)²¹⁰ a propojením zájmových svazů a politiky (neokorporatismus) vedla k přenesení konfliktů do stranických grémií před samotným projednáváním zákonů v parlamentu. K opačnému trendu, kdy jsou politické strany připraveny k intenzivnější veřejné a parlamentní diskusi o konfliktních tématech, začalo docházet v souvislosti s posilováním opoziční FPÖ (od roku 2005 také BZÖ) a přechodem rakouského

208 V české literatuře např.: Dvořáková, Vladimíra; Kunc, Jiří. Základní témata komparativních analýz, s. 47. Problematice zařazení Rakouska mezi poloprezidentské systémy je věnován prostor v kapitole 2 „Spolkový prezident“ v této studii.

209 Německý kancléř, který je na návrh prezidenta zvolen Spolkovým sněmem, *de facto* o důvěru také nežádá.

210 Sociální partnerství představovalo v Rakousku základní pilíř stranické spolupráce i společenského konsenzu. Politické strany od prvního poválečného období úzce spolupracovaly s komorami, spolky a odbory, vůdčí pozice v těchto organizacích a zvláště v zestátněném hospodářství byly rozděleny zpravidla proporčně mezi obě největší strany (více u tématiky tzv. proporční demokracie v této studii); Srovnaj Prisching, Manfred. Die Sozialpartnerschaft auf dem Weg zum Neo-Neo-Korporatismus. In Khol, Andreas (ed.). *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 2001. Wien 2002, s. 299-320.

stranického systému směrem k umírněnému multipartismu od poloviny 80. let 20. století (ke stranickému systému více kapitola 7).

4.1 Spolkový sněm SRN a rakouská Národní rada jako instituce

Parlament SRN je tvořen Spolkovým sněmem (*Bundestag*) a Spolkovou radou (*Bundesrat*). Přestože se obě komory parlamentu z hlediska funkce podléhají na zákonodárství, je sporné, zda můžeme parlament SRN označit za dvoukomorový.²¹¹ Spolkový sněm je jediný orgán, který je na úrovni Spolku (federace) volen přímo. Spolková rada je svébytným orgánem, který má však v řadě funkcí úzký vztah ke Spolkovému sněmu. Do Spolkové rady jsou delegováni vyslanci zemských vlád. Prostřednictvím zástupců svých vlád země ve Spolkové radě spolupůsobí na legislativním procesu (čl. 50 GG²¹²). Spolková rada má slabší postavení v legislativním procesu než Spolkový sněm. Pouze u vybraných typů zákonů projednávaných Spolkovým sněmem je podle Základního zákona vyžadován rovněž souhlas Spolkové rady (viz níže v podkapitole zákonodárný proces).²¹³ V záležitostech Evropské unie má Spolková rada kontrolní funkci a v některých případech se podílí na rozhodnutí Spolku v problematice EU (čl. 23 GG).²¹⁴

211 Označení „horní“ a „dolní“ komora jako dvou orgánů německého parlamentu je problematické. Jan Škaloud je označuje jako dvě instituce, Spolkový sněm a Spolkovou radu. Dále poznamenává: „*Otazník je nad jednokomorovostí či dvoukomorovostí zákonodárné moci, protože jde o dva zcela samostatné orgány, z nichž pouze Spolkový sněm má charakter tzv. legislativního orgánu (tedy voleného orgánu, jehož poslanci mají zastupitelský mandát). Platí pravidlo, že všechny ústavní změny musejí být schválené dvoutrčtinovou většinou v obou částech zákonodárné moci. U dalších zákonů platí, že Spolková rada může uplatnit veto v těch případech, pokud jde o zákon, který musí Spolková rada projednat. Tyto případy specifikuje přímo Základní zákon.*“ (Škaloud, Jan. Spolková republika Německo, s. 203).

212 Aktuální znění konkrétních ustanovení Základního zákona SRN (Grundgesetz) je dostupné na adrese: Bundestag, Grundgesetz, http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/gg_pdf.pdf (staženo 21. 6. 2009).

213 Sontheimer, Kurt; Bleek, Wilhelm; Gawrich, Andrea. *Grundzüge des politischen Systems Deutschlands*, s. 264, 345.

214 Ke spolupráci Spolku a zemí v záležitostech Evropské unie podrobně Handl, Vladimír. Německo a EU. „Evropské Německo“, nebo „de-europeizace“ německé

Rakouský parlament je tvořen dvěma komorami, Národní radou (*Nationalrat*) a Spolkovou radou (*Bundesrat*). Ve Spolkové radě jsou zastoupeny spolkové země podle počtu obyvatel. Zemi s nejvyšším počtem občanů reprezentuje 12 poslanců. Každou další zemi zastupuje tolik poslanců, kolik je poměr počtu občanů dané země k počtu občanům nejlidnatější spolkové země (čl. 34 B-VG). Minimální počet členů za jednu spolkovou zemi jsou tři.²¹⁵

Jelikož Spolkové rady jsou primárně zastoupením jednotlivých spolkových zemí a v legislativním procesu mají slabší postavení (asymetrický bikameralismus je v Rakousku ještě výraznější než v SRN), budeme se v této podkapitole systematicky zabývat především přímo volenými legislativními orgány, tj. Spolkovým sněmem SRN a rakouskou Národní radou.²¹⁶

4.1.1 Volba poslanců Spolkového sněmu a Národní rady

Spolkový sněm v Německu i rakouská Národní rada jsou voleny ve všeobecných, přímých, svobodných, rovných a tajných volbách (čl. 38–39 GG, čl. 26 B-VG). Řádné volby probíhají shodně v SRN za 4 roky, v Rakousku od roku 2008 jednou za 5 let (změna čl. 27 B-VG, dříve 4 roky). Základní zákon SRN nepředepisuje konkrétní volební systém pro volbu členů Spolkového sněmu. Veškerá pravidla jsou stanovena ve spolkovém volebním zákoně (*Bundeswahlgesetz* – BWahlG).²¹⁷ Volební zákon v § 1, odst. 1 stanovuje, že poslanci Spolkového sněmu jsou voleni „podle zásad poměrného systému spojeného s přímým výběrem osob (*Personenwahl*)“. Od 15. volební periody (volby 2002) došlo ke snížení počtu zákonodárců z 656 na 598, přičemž počet jednomandá-

politiky? In Rovná, Lenka; Kasáková, Zuzana; Váška, Jan (eds.). *Evropská unie v členských státech a členské státy v Evropské unii*. Praha: VIP Books, 2007, s. 102n.

215 Fischer, Heinz. Das Parlament. In Dachs, Herbert; Gerlich, Peter; Gottweis, Herbert et al. *Handbuch des politischen Systems Österreichs*. Wien: MANZ, 1992, s. 115.

216 Postavení a úlože Spolkové rady v SRN a v Rakousku bude věnován samostatný prostor v podkapitole 5.5 této knihy nazvané „Spolkové rady jako federativní orgány“.

217 Spolkový volební zákon (BWahlG) byl naposledy novelizován před volbami roku 2009 http://bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/wahlkreiseinteilung/ (staženo 20. 11. 2009).

tových obvodů byl upraven na 299.²¹⁸ Pro německý volební systém je typická existence dvou hlasů (z pohledu voliče). Volič odevzdává první hlas (*Erststimme*) pro konkrétního kandidáta v jednomandátovém obvodu, druhý hlas (*Zweitstimme*) poté politické straně, tedy pro (vázanou) kandidátní listinu vybrané strany. Rozdělení hlasů na mandáty však probíhá výlučně poměrným způsobem na základě dosaženého podílu ve druhých hlasech.²¹⁹ To je určující pro povahu volby. Většina autorů chápe proto německý volební systém jednoznačně jako poměrný.²²⁰ Díky personalizaci mandátů na základě výsledků z jednomandátových obvodů je německý volební systém řadou odborníků také označován za systém personalizovaného poměrného zastoupení (*personalisierte Verhältniswahl*).²²¹ V české literatuře je německý volební systém rovněž řazen mezi smíšené volební systémy.²²² Systém dvou voličských hlasů dává německému voliči možnost strategicky rozdělit své hlasy mezi různé politické strany (*splitting*). V SRN se do parlamentu od roku 1953 dostávají pouze politické strany, které překročí uzavírací klauzuli 5 %

218 K vývoji německého volebního systému <http://www.wahlrecht.de/lexikon/history.html> (staženo 20. 11. 2009).

219 Srovnej Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 161n. Jedinou výjimkou, která „narušuje“ vysokou proporcionalitu systému, jsou tzv. převísle mandáty (*Überhangmandate*). Volební systém umožňuje, aby strana získala více přímých mandátů, než je celkový počet křesel, který jí v dané spolkové zemi na základě druhých hlasů přísluší. Strana si tzv. převísle mandáty ponechá a celý počet členů Spolkového sněmu je o tyto mandáty navýšen. Tento trend, kdy vzniknou tzv. převísle (přesahující) mandáty, zesílil v 90. letech 20. století. Přepočítání hlasů na mandáty v SRN probíhal metodou d'Hondt, od roku 1985 potom Hare-Niemeyerovou formulí a pro poslední volby v roce 2009 byl nahrazen dělitelem Sainte-Laguë.

220 Sartori, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*, s. 30–32; Lijphart, Arend. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994, s. 34–37.

221 Lebeda, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008, s. 41 (užívá pojem „smíšeně personalizovaný poměrný systém“); srovnej Fiala, Petr; Rožňák, Petr; Schubert, Klaus; Šimíček, Vojtěch. *Politický systém Spolkové republiky Německo*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 96.

222 Například Cabada, Ladislav; Ženišek, Marek. *Smíšené volební systémy*. Dobrá voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2003, s. 50; srovnej Říchová, Blanka. *Úvod do současné politikologie. Srovnávací analýzy demokratických politických systémů*, s. 158 (Box 20).

hlasů na celostátní úrovni (s výjimkou voleb roku 1990).²²³ Od roku 1956 může být překonání klauzule nahrazeno získáním tří přímých mandátů na základě prvních hlasů.

Parlament První i Druhé rakouské republiky byl volen (na rozdíl od systému relativní většiny užívaného v 19. století) podle proporčních pravidel. Tento systém spolehlivě zajistil, aby se do složení parlamentu promítala pro Rakousko typická sociální segmentace společnosti. Rakouská ústava přibližuje na rozdíl od Základního zákona podrobně volební proces v čl. 26 odst. 1–6 B-VG, mimo jiné explicitně stanovuje zásadu poměrného zastoupení. Rakouský volební systém prošel od roku 1920 proměnami (zvláště volební reformy 1971 a 1992), ale proporční zásada zůstala dodnes zachována.²²⁴ Podrobnosti ohledně parlamentních voleb určuje v Rakousku volební zákon z roku 1992 (*Nationalrats-Wahlordnung*, NRWO).²²⁵ Národní rada se skládá ze 183 členů volených na základě kandidátních listin ve 43 volebních okresech. Volič dává hlas *de facto* vázané kandidátní listině, ale s možností označit jednoho kandidáta preferenčním hlasem.

V Rakousku existuje (podobně jako v SRN) uzavírací klauzule pro vstup politických stran do Národní rady. Podle §§ 100 Odst. 1, 107 Abs. 2 NRWO se na přepočtu hlasů na mandáty na druhé a třetí úrovni mohou účastnit pouze strany, které získaly na regionální úrovni aspoň jeden tzv. základní mandát (*Grundmandat*) nebo součet jejich hlasů dosáhl celostátně 4 %.²²⁶ Přepočet hlasů na mandáty probíhá v rámci tzv. tří pilířů neboli tří úrovní přepočtu. Jedná se o úroveň regionální, zemskou a národní. Na přepočet se používá Hareova kvóta, u třetí celonárodní úrovně potom d'Hondtova metoda volebního dělitele. Pro srovnání SRN a Rakouska je zajímavé, že v Rakousku mají od posledních voleb v roce 2008 aktivní volební právo občané, kteří dosáhli 16 let

223 Z tohoto pravidla jsou vyňaty politické strany národnostních menšin.

224 Více Hloušek, Vít. The limited Role of Electoral Game Rules: the Austrian Party System in „Post-Rokkanian“ Settings. *Politics in Central Europe*, 2006, Vol. 2, No. 1, s. 31n.

225 http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/wahlordnung/Haupt__A_1.aspx (staženo 22. 4. 2010).

226 Srovnej <http://www.wahlrecht.de/ausland/austria.html> (staženo 22. 4. 2010).

věku v den voleb.²²⁷ V SRN je aktivní volební právo od 18 let. Pasivní volební právo v Rakousku i SRN mají občané, kteří dosáhli dnem voleb 18 let věku.

4.1.2 *Předseda, místopředsedové a předsednictvo Spolkového sněmu a Národní rady*

Spolkový sněm je vzhledem k relativně vysokému počtu poslanců (598 členů)²²⁸ rozdělen na několik organizačních jednotek: plénum, předsednictvo, frakce a výbory. Nejvyšší funkci ve Spolkovém sněmu zastává předseda (*Präsident*). Předsedu volí Spolkový sněm na svém prvním zasedání, a to na celé volební období. Pro zvolení předsedy je třeba souhlasu většiny všech poslanců. Pokud se většina z nich neshodne v prvním hlasování, koná se kolo druhé, v němž musí pro předsedu hlasovat opět většina všech poslanců. Nepodaří-li se nikoho zvolit ani podruhé, koná se kolo třetí, do kterého vstupují jen dva kandidáti s nejvyšším počtem hlasů z druhého hlasování. Předsedou je zvolen kandidát s nejvyšším počtem hlasů (§ 2, odst. 1–2 GOBT).²²⁹ Předsedou 16. legislativního období Spolkového sněmu (2005–2009) byl Norbert Lammert (CDU/CSU), který byl 27. října 2009 znovuzvolen do této funkce pro 17. legislativní období.²³⁰

227 http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/Ueberblick.aspx (staženo 22. 4. 2010).

228 Základní počet členů Spolkového sněmu je podle Spolkového volebního zákona (BWahlG § 1) 598 poslanců. http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/bwahlg_pdf.pdf (staženo 10. 10. 2009). Ve Spolkovém sněmu před volbami na podzim 2009 zasedalo 612 poslanců (<http://www.bundestag.de/mb/index.html>, staženo 13. 6. 2009). Konečný počet poslanců Spolkového sněmu se může v různých funkčních obdobích parlamentu lišit z důvodu vzniku tzv. převislých mandátů v parlamentních volbách. Ve srovnání s tím v rakouské Národní radě zasedá pravidelně od roku 1971 183 poslanců (http://www.parlament.gv.at/NR/AUFGG/Aufgaben_Portal.shtml, staženo 13. 6. 2009).

229 Geschäftsordnung des deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses, 2008, Neue Darmstädter Verlagsanstalt, Rheinbreitbach; dostupné např. na: <http://www.btg-bestellservice.de/pdf/10080000.pdf> (GOBT).

230 Bundestag. *Deutscher Bundestag: Präsidium*. <http://www.bundestag.de/parlament/praesidium/index.html>, 13. 6. 2009 (staženo 30. 10. 2009).

Předseda zastupuje Spolkový sněm navenek, zahajuje a ukončuje zasedání pléna Spolkového sněmu, může vyzvat k diskuzi v plénu nebo ji naopak přerušit, z vážného důvodu může úplně přerušit zasedání pléna.²³¹ Spolkový sněm volí také místopředsedy (*Stellvertreter des Bundestagspräsidenten*)²³² na dobu funkčního období parlamentu. Předsednictvo (*Bundestagspräsidium*, popř. jen *Präsidium*) utváří společně předseda a místopředsedové. Členové předsednictva jsou zpravidla významnými členy frakcí politických stran. Každá frakce ve Spolkovém sněmu má tak svého zástupce v předsednictvu (§ 2, odst. 1 GOBT). Jednotliví členové předsednictva se střídají v řízení plenárních zasedání Spolkového sněmu a společně s Radou starších zajišťují fungování a správu Spolkového sněmu.²³³

V Rakousku stojí v čele dolní komory parlamentu (*Nationalrat*) rovněž předseda. V článku 30 odst. 1 B-VG je stanoveno, že předsedu, podobně jako druhého a třetího předsedu (zastupují předsedu), volí poslanci Národní rady ze svých řad. Předseda řídí zasedání Národní rady a společně s druhým a třetím předsedou předkládá předběžný návrh státního rozpočtu. Triumvirát předsedů také kolektivně zastupuje prezidenta v případě, že není schopen výkonu své funkce. Nemůže-li prezident vykonávat svou funkci méně než 20 dní, přecházejí zprvu jeho funkce na kancléře, trvají-li překážky výkonu funkce prezidenta déle než 20 dní, vykonávají jeho funkci kolektivně právě tři předsedové Národní rady (čl. 64, Odst. 1 B-VG).²³⁴ Členové Národní rady volí pět zapisovatelů (*Schriftführer*), kteří předsedovi napomáhají při zajištění hladkého průběhu hlasování v Národní radě a s řízením zasedání.²³⁵

231 Schreiner, Hermann J.; Linn, Susanne. *So arbeitet der Deutsche Bundestag*. <http://www.btg-bestellservice.de/pdf/10041000.pdf> (staženo 30. 6. 2009).

232 Počet zvolených místopředsedů se odvíjí od počtu frakcí zastoupených ve Spolkovém sněmu. Každá frakce má tak svého místopředsedu.

233 Bundestag. *Blickpunkt Bundestag. Das Präsidium des Deutschen Bundestages*, <http://www.btg-bestellservice.de/pdf/40128700.pdf> (staženo 13. 6. 2009); Technicko-administrativní správu Spolkového sněmu má v kompetenci „*Verwaltung des Deutschen Bundestages*“ v čele s ředitelem (*Direktor im Deutschen Bundestag*), který podléhá předsedovi Spolkového sněmu.

234 Na předsedy Národní rady přechází výkon funkce prezidenta také v případě odvolání prezidenta na základě lidového hlasování (viz čl. 60, Odst. 6 B-VG).

235 Österreichisches Parlament, dostupné na: http://www.parlinkom.gov.at/PA/PAHEUTE/NR/show.psp?P_TEXT=1&P_MEHR=J, 13. 6. 2009.

Úloha zapisovatelů je stanovena jednacím řádem Národní rady (§ 16 GOG-NR).²³⁶ Zapisovatelé se také podílejí na zpracování výsledků při hlasování a zaznamenávají průběh zasedání výborů.²³⁷ S předsedou spolupracují minimálně tři další zaměstnanci dohlížející na klid a pořádek v zasedacím sále.²³⁸

Důležitou organizační jednotkou německého Spolkového sněmu je tzv. Rada starších (*Ältestenrat*). V Radě starších jsou zastoupeni předseda Spolkového sněmu, místopředsedové a 23 poslanců jmenovaných podle proporcionalního zastoupení. Složení Rady starších není utvářeno na základě věku poslanců, nýbrž podle jejich zkušeností. Tento orgán podporuje předsedu Spolkového sněmu při výkonu jeho funkce, zajišťuje například koordinaci a bezproblémové fungování sněmu či určuje termíny a program dalších zasedání Spolkového sněmu. Rada starších se na svých jednáních také zabývá spory, které vznikly na půdě parlamentu, vzhledem k množství projednávaných oblastí zřizuje odborné komise.²³⁹ Rada rovněž rozhoduje o vnitřních záležitostech Spolkového sněmu, pokud se jimi nezabývá předseda nebo předsednictvo.²⁴⁰

Také rakouská Národní rada má orgán, který napomáhá jejímu fungování.²⁴¹ Tři předsedové Národní rady i předsedové parlamentních frakcí (*Obleute*) vytvářejí prezidiální konferenci (*Präsidialkonferenz*). Prezidiální konference je poradní orgán, který Národní radě oznamuje plán projednávání jednotlivých předloh zákonů, určuje termíny zasedání, agendu jednání Národní rady a podílí se na koordinaci jednotlivých

236 Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates, dostupné např. na: <http://www.parlament.gv.at/PA/RG/GONR/GOG-NR.pdf> (staženo 6. 7. 2009) (GOG-NR).

237 Geschäftsordnung des Ständigen gemeinsamen Ausschusses nach (§) 9 F-VG 1948, dostupné na: <http://www.parlinkom.gv.at/PA/RG/GO9/Go9.pdf> (staženo 19. 6. 2009).

238 Österreichisches Parlament, http://www.parlinkom.gv.at/PA/PAHEUTE/NR/show.psp?P_TEXT=1&P_MEHR=J (staženo 13. 6. 2009).

239 Bundestag. *Deutscher Bundestag: Der Ältestenrat*. <http://www.bundestag.de/bundestag/aeltestenrat/index.html> (staženo 19. 9. 2009).

240 Bundestag. *Deutscher Bundestag: III. Präsident, Präsidium, Ältestenrat*. http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/go03.html (staženo 19. 9. 2009).

241 K institucím rakouského parlamentu v české odborné literatuře Řichová, Blanka. Rakouská republika, s. 141nn.

výborů. Zpravidla usiluje o konsenzus mezi poslanci při běžné parlamentní činnosti. Nastanou-li v dolní komoře spory o jednacím řád, tento orgán se aktivně podílí na jejich řešení (§ 8 odst. 1–2 GOG-NR).²⁴²

Z hlediska organizační struktury jsou německý Spolkový sněm a rakouská Národní rada velmi podobné. V čele obou legislativních orgánů je předseda, kterému napomáhají místopředsedové. Předseda, místopředseda a další poslanci utvářejí v SRN Radu starších, v Rakousku presidiální konferenci. Tyto orgány se podílí na přípravě zasedání poslaneckého sboru a zajišťují jeho hladké fungování.

4.1.3 Plénum, frakce (SRN), poslanecké kluby (Rakousko) a výbory

Frakce

Shromáždění všech poslanců v dolní komoře německého i rakouského parlamentu se shodně nazývá plénum. Plénum je dále členěno na menší organizační jednotky – frakce (v Rakousku poslanecké kluby) a výbory.²⁴³ Frakce jsou složeny zpravidla z poslanců téže politické strany. Přispívají k efektivnímu fungování Spolkového sněmu. Členy frakce vzájemně poji příslušnost k frakci a disciplinovanost, která napomáhá k většinou jednotnému postoji poslanců dané politické strany.²⁴⁴

Poslanci vytvářejí frakce za podmínek stanovených jednacím řádem Spolkového sněmu (v Rakousku Národní rady).²⁴⁵ V SRN jsou frakce podle jednacích řádů Spolkového sněmu sjednocením alespoň 5 ze 100 členů Spolkového sněmu, kteří buď pocházejí z jedné politické strany,

242 Srovnej: Österreichisches Parlament. *Aufgaben und gesetzliche Grundlagen*, http://www.parlinkom.gv.at/NR/PRAESKONF/AUFGG/Aufgaben%20derPr%C3%A4sidentalkonferenz%20des%20Nationalrates_Portal.shtml (staženo 13. 6. 2009).

243 Sontheimer, Kurt; Bleek, Wilhelm; Gawrich, Andrea. *Grundzüge des politischen Systems Deutschlands*, s. 278 nn.

244 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 210.

245 K právnímu postavení jednacích řádů parlamentu v SRN (Geschäftsordnung des Bundestages, GOBT) blíže rozhodnutí Spolkového ústavního soudu, BVerfGE 1, 144 (148), srovnej Ipsen, Jörn. *Staatsrecht I*. 12. Auflage. Neuwied, 2000, Rn. 182.

nebo se připojují k jiné politické straně, s níž mají shodné politické cíle. Tato strana by neměla být například konkurenční stranou v žádné spolkové zemi (§ 10, odst. 1 GOBT). Poslanci zastupující politickou stranu, která nemá minimální počet členů Spolkového sněmu potřebný k sestavení frakce, mohou vytvořit tzv. skupinu (*Gruppe*, § 10, odst. 4 GOBT).²⁴⁶ Příkladem byla skupina politické strany PDS utvořená ve Spolkovém sněmu po parlamentních volbách v roce 1990.²⁴⁷ V 16. legislativní periodě (2005–2009) bylo ve Spolkovém sněmu například 5 frakcí. Byly to frakce stran CDU/CSU (nejsilnější frakce s 223 poslanci), SPD (222 členů frakce), FDP (61), Die Linke (53), Bündnis 90/die Grünen (51).²⁴⁸ Volby na podzim 2009 sice změnilly počet poslanců daných frakcí dle aktuálních výsledků voleb (viz tabulka 7.1), ve Spolkovém sněmu však zůstaly frakce shodných politických uskupení. Frakce mají v parlamentu vlastní právní status, na základě kterého dostávají podle velikosti frakce přidělené značné finanční prostředky. Pro frakce pracuje řada zaměstnanců, ve Spolkovém sněmu SRN velké frakce zaměstnávají cca 300 osob, menší 40 až 80 odborníků a administrativních pracovníků.²⁴⁹ Zákonodárci nemusí být výlučně

246 Bundestag. *Deutscher Bundestag: IV. Fraktionen*. http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/go_btg/go04.html (staženo 14. 6. 2009).

247 V těchto volbách se do Spolkového sněmu dostali (na základě přímých mandátů) i zástupci menších politických stran (PDS), kteří neměli ve Spolkovém sněmu 5 % poslanců potřebných k vytvoření frakce. „*Spolkový ústavní soud v rámci rozhodnutí spojeného s dobovým kontextem propojování západoněmeckého a východoněmeckého systému přijal úpravu, podle níž příslušníci těchto „malých“ stran se mohou ve Spolkovém sněmu organizovat v rámci tzv. skupin. Tyto skupiny jsou pokládány za právně rovnocenné frakcím.*“; blíže Skaloud, Jan. *Spolková republika Německo*, s. 200.

248 Bundestag. *Deutscher Bundestag: Fraktionen*. <http://www.bundestag.de/parlament/fraktion/index.html> (staženo 6. 7. 2009).

249 V SRN existují v rámci frakcí tzv. pracovní skupiny (*Arbeitsgruppen* či *Arbeitskreise*). Tyto pracovní skupiny u velkých frakcí odpovídají stálým výborům. V rámci těchto grémíí se vytvářejí politická, ale i odborná stanoviska zvláště pro zasedání výborů Spolkového sněmu; blíže Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 207; Pilz, Frank; Ortwein, Heike. *Das politische System Deutschlands*. München, Wien: Oldenbourg, 2008, s. 145; Pro odborné rešerše je poslancům Spolkového sněmu k dispozici tzv. vědecká služba (wissenschaftlicher Dienst), která patří spolu s dalšími pomocnými službami (Hilfsdienste) pro frakce Spolkového sněmu i jednotlivé poslance k nejrozsáhlejším parlamentním odborným zázemím na světě.

členy frakce, mohou být členem Spolkového sněmu jako nezařazení poslanci (*fraktionslose Abgeordnete*).²⁵⁰

Obdobou frakcí ve Spolkovém sněmu SRN jsou poslanecké kluby v rakouské Národní radě. Podle jednacího řádu Národní rady mohou poslanci stejné politické strany vytvořit klub.²⁵¹ Minimální počet členů potřebný k sestavení poslaneckého klubu je pět poslanců. Poslanci z různých politických stran mohou utvořit klub výhradně jen se souhlasem Národní rady (§ 7 GOG-NR). Organizační struktura je u všech parlamentních klubů obdobná. V čele klubu stojí předseda (*Klubobmann*), pod jehož vedením je ustaven sekretariát (*Klubsekretariat*) a předsednictvo (*Klubvorstand*). Vedení klubu má vedle organizační funkce i neformální význam, může nominovat poslance do výborů i je odvolat. Jednací řád předepisuje, že v konkrétních výborech (např. ve vyšetřovacím výboru) musí být zastoupen alespoň jeden člen každého parlamentního klubu.²⁵² Poslanci, kteří nejsou členy žádného klubu (např. protože z něj byli vyloučeni nebo sami odešli), jsou vyloučeni také z příslušného výboru.²⁵³

Parlamentní kluby v rakouském parlamentu byly pro poslance dlouho jediným technicko-administrativním zázemím. Až v roce 1992 byl zákonem schválen právní nárok poslance na státní finanční prostředky pro osobního asistenta. Technické zázemí parlamentu zajišťuje v Rakousku (na rozdíl od jiných dvoukomorových zákonodárných sborů) tzv. parlamentní ředitelství působící jako společná správa pro

250 Rothe, Klaus. *Politik verstehen-Demokratie bejahren: Politik und politisches System in der Bundesrepublik Deutschland*. München: OLZOG, 2000, s. 208-209; Příkladem poslankyň, které stály mimo frakci, byly zástupkyně PDS Petra Pau (září 2002–září 2005) a Gesine Lötsch. (Bundestag. *Deutscher Bundestag: Petra Pau, The Left Party*, http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/presidium/pau.html, (staženo 25. 9. 2009) nebo http://www.petrapau.de/15_bundestag/dok/down/040115_rechtsstellg-abg-pds.pdf).

251 Poslanecký klub mají právo vytvořit buď poslanci stejné politické strany, anebo ti poslanci, kteří za danou stranu kandidovali ve volbách; *Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates*, dostupné např. na: <http://www.parlament.gv.at/PA/RG/GONR/GOG-NR.pdf> (staženo 6. 7. 2009) (GOG-NR).

252 Fischer, Heinz. *Das Parlament*, s. 101.

253 Pelinka, Anton; Rosenberger, Sieglinde. *Österreichische Politik: Grundlagen, Strukturen, Trends*, s. 99.

Národní radu i Spolkovou radu.²⁵⁴ Obecně platí, že Rakouský parlament patří i v evropském srovnání mezi „nejúspěšnější“ instituce tohoto typu. Podíl rozpočtu parlamentu činil v roce 2005 necelých 0,10 % spolkového rozpočtu.²⁵⁵

Výbory

Další obvyklou organizační jednotkou Spolkového sněmu i Národní rady jsou výbory. Členství ve výborech je zpravidla stanoveno na základě odborného zaměření daného poslance. V Německu jsou vytvářeny výbory stálé (ständige Ausschüsse) a výbory zvláštní (Sonderausschüsse) (§ 54 odst. 1 a 2 GOBT). Zvláštní výbory jsou ustaveny podle potřeby projednání konkrétních otázek. Stálé výbory jsou vytvářeny za účelem přípravy jednání Spolkového sněmu.²⁵⁶ Zaměření stálých výborů je většinou shodné s hlavními gescemi spolkových ministerstev, výjimkou jsou v tomto směru například výbor petiční, sportovní nebo výbor pro lidská práva.²⁵⁷ Povinnost Spolkového sněmu zřídit některé výbory je zakotvena v Základním zákoně. Jedná se o výbor pro zahraniční vztahy, výbor pro obranu (čl. 45a GG) a výbor pro záležitosti Evropské unie (čl. 45 GG). Stálé výbory podrobně jednají o příslušných předlohách zákonů a hlasují o nich dříve, než jsou předloženy plénu Spolkového sněmu. Jednání výborů jsou zpravidla neveřejná.

Samostatnými typy výborů jsou dohodovací výbor a vyšetřovací výbor. Dohodovací výbor (*Vermittlungsausschuss*) je grémium, které působí jako prostředník mezi Spolkovým sněmem a Spolkovou radou. Je tvořen 16 členy Spolkové rady a stejným počtem členů Spolkového sněmu. Výbor usiluje o nalezení konsenzu mezi Spolkovým sněmem a Spolkovou radou, jestliže se pro zákon přijatý Spolkovým sněmem nenajde většina ve Spolkové radě. Spolkový sněm a Spolková rada mohou také požádat o svolání zasedání dohodovacího výboru, jestliže daný zákon vyžaduje souhlas Spolkové rady. Pokud se odlišuje rozhod-

254 Schefbeck, Günther. Das Parlament, s. 148n.

255 Schefbeck, Günther. Das Parlament, s. 149.

256 Bundestag. *Deutscher Bundestag: VII. Ausschüsse*. http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/go_btg/go07.html (staženo 11. 6. 2009).

257 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 206.

nutí dohodovacího výboru od usnesení Spolkového sněmu, je znovu obnoveno jednání ve Spolkovém sněmu.²⁵⁸ Kontrolním nástrojem parlamentu jsou tzv. vyšetřovací výbory (*Untersuchungsausschuss*).²⁵⁹ Spolkový sněm zřizuje takový výbor na návrh jedné čtvrtiny svých členů. Vyšetřovací výbor předkládá potřebné důkazy na veřejném jednání, veřejnost však může být z jednání vyloučena (čl. 44, odst. 1 GG).

V rakouské Národní radě je projednávání ve výborech také klíčovou součástí tvorby zákonů. Ve výborech jsou shodně se SRN projednávány veškeré předlohy zákonů podle tematických oblastí. Výbory plní v Rakousku také kontrolní funkci, a to ve formě vyšetřovacích výborů. Zvláštní role připadá tzv. Hlavnímu výboru (*Hauptausschuss*), který rozhoduje například o postupu jednání spolkové vlády v Radě EU.²⁶⁰ Národní rada volí členy hlavního výboru vždy na začátku legislativního období parlamentu. Ze členů Hlavního výboru je volen dále stálý podvýbor (§ 29 GOG-NR). Hlavní výbor se podílí společně se spolkovou vládou například na jmenování členů komisí, soudců a členů správní rady Evropské investiční banky (čl. 23c, odst. 2 B-VG).²⁶¹ Tradičními parlamentními výbory v Rakousku jsou imunitní výbor (*Immunitätsausschuss*) a výbor pro konflikt zájmů (*Unvereinbarkeitsausschuss*). Každému ministerskému rezortu odpovídá alespoň jeden parlamentní výbor, například finanční výbor (*Finanzausschuss*), výbor pro soudnictví (*Justizausschuss*), výbor práce a sociálních věcí (*Ausschuss für Arbeit und Soziales*) a rozpočtový výbor (*Budgetausschuss*), který se zabývá přípravou a kontrolou rozpočtu Spolku.²⁶² Vnitřní organizační struktura jednotlivých výborů je podobná. Každý výbor volí svého předsedu (*Obmann*), místopředsedy (*Obmannstellvertreter*) a zapisovatele (*Schriefführer*). Předseda svolává a vede zasedání výboru, dbá na dodržování jednacího řádu a zajišťuje klid a pořádek při zasedání. Předseda výboru je také oprávněn přerušit zasedání (§ 34, odst. 2–4 GOG-NR).

258 Bundestag, *Deutscher Bundestag: Vermittlungsausschuss*, <http://www.bundestag.de/ausschuesse/verma/index.html>.

259 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 207.

260 Jeřábek, Martin. *Austria's European Policy and its Coordination nad Decision-making System at the Turn of 21st Century*, s. 43.

261 Dále upraveno v § 29, odst. 2a GOG-NR.

262 Österreichisches Parlament. *Der Nationalrat*. http://www.parlinkom.gv.at/PA/PAHEUTE/NR/show.psp?P_TEXT=1&P_MEHR=J (staženo 12. 6. 2009).

Spolkový sněm i Národní rada dále vytvářejí odborné komise (*Enquete-Kommissionen*). Tento typ poradních orgánů je určen pro konkrétní otázky k diskuzi o komplexních tématech, jako jsou demografické proměny obyvatelstva, role médií, ochrana životního prostředí apod. V Německu byla například ve volebním období 2002–2005 věnována zvláštní pozornost etice a právu v moderní medicíně a kultuře.²⁶³ V rakouské Národní radě mohou dát podnět k ustavení výzkumných odborných komisí (*parlamentarische Enqueten, Enquete-Kommissionen*) členové Hlavního výboru. Výzkumné komise se zabývají podobně jako v Německu konkrétními záležitostmi, které jsou v dané době aktuální a dlouhodobě významné (§ 98 GOG-NR).

Srovnáme-li institucionální podobu Spolkového sněmu a Spolkové rady, můžeme konstatovat, že je v tomto směru velmi podobná. V obou parlamentech poslanci vytvářejí výbory. V SRN je existence některých výborů (například u výboru pro záležitosti Evropské unie) přímo předepsána ústavou. Podle příslušnosti k politické straně jsou poslanci začleněni do frakcí (v Rakousku do poslaneckých klubů), což má přispět k zpřehlednění a organizaci politické práce v parlamentu.

4.1.4 Postavení poslance

Německý Základní zákon stanovuje, že poslanci jsou zástupci všeho lidu, nejsou vázáni příkazy a pokyny a jsou podřízeni jen svému svědomí, mají tzv. svobodný mandát (*freies Mandat*, čl. 38 odst. 1 GG). To

263 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 207; Srovnaj: Nationalrat. *Aufgaben und gesetzliche Grundlagen*.http://www.parlament.gv.at/NR/ENQ_ENQKOMM/AUFGG/Parlamentarische%20Enqueten%20und%20Enquete_Portal.shtml; Bundestag. *Deutscher Bundestag: Enquete- und weitere Kommissionen*. <http://www.bundestag.de/Parlament/gremien/kommissionen/index.html> (staženo 6. 7. 2009). V SRN byla zřízena výzkumná komise jako pomocný orgán v důsledku změn ústavy. (Bundestag, *Deutscher Bundestag: Schlussbericht der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“*, http://webarchiv.bundestag.de/archive/2008/0506/parlament/wahlen/146/bundesversammlung/1463bund_13.html, staženo 28. 9. 2009). V Rakousku například na přelomu let 2001 a 2002 vznikly dvě odborné komise: komise pro záležitosti EU a komise zabývající se reformou univerzit (APA-OTS. *Ots.at: das APA-OTS-Portal für multimediale Presseaussendungen*, http://www.ots.at/presseausendung/OTS_200207_16_OTS0043, (staženo 26. 9. 2009).

platí zejména pro poslance Spolkového sněmu.²⁶⁴ Poslanci Spolkové rady SRN jsou delegováni zemskými vládami a mají tzv. imperativní mandát.²⁶⁵ V čl. 56 odst. 1 rakouského B-VG je zakotveno, že poslanci Národní rady nejsou při výkonu své funkce vázáni žádným příkazem. Na rozdíl od Spolkové rady SRN jsou poslanci rakouské Spolkové rady voleni zemskými sněmy a mají svobodný mandát.

Zajímavým aspektem diskuse o postavení poslance v politickém systému je vztah zákonodárce a politické strany. V Rakousku ústavní systém explicitně nezmiňuje úlohu politických stran. Na rozdíl od Rakouska mají v SRN politické strany důležité postavení dané přímo ústavou (čl. 21 GG).²⁶⁶ Základní zákon stanovuje i dílčí pravidla, například, že vnitřní organizace politických stran musí odpovídat demokratickým principům. O případném zákazu politické strany, která by svými cíli a chováním mohla narušit „svobodné demokratické zřízení“, rozhoduje podle čl. 21, odst. 1, 2 GG pouze Spolkový ústavní soud (tzv. *Parteienprivileg*).²⁶⁷

V Německu i Rakousku poslanci disponují imunitou. Za jednání, za které hrozí trest, mohou být voláni k odpovědnosti jen se svolením Spolkového sněmu (čl. 46, odst. 2 GG). Také rakouští poslanci jsou ve své funkci odpovědní pouze Národní radě (čl. 57, odst. 1 B-VG; § 10 GOG-NR). Pouze se souhlasem poslaneckého sboru mohou být trest-

264 Další práva poslance jsou stanovena zákonem *Abgeordnetengesetz (Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages; AbgG)*, dostupné na <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/abgges.pdf> (staženo 22. 12. 2009).

265 Srovnej Pilz, Frank; Ortwein, Heike. *Das politische System Deutschlands. Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem*, s. 164n.

266 Mezi čl. 21 a 38 GG existuje podle některých odborníků určitý rozpor (v západo-německé diskuzi se profiloval dlouholetý (1951-1971) soudce Spolkového ústavního soudu Gerhard Leibholz). Poslanci mají sice svobodný mandát (čl. 38), ale Základní zákon na druhou stranu v čl. 21 GG jasně definuje politické strany, které se podílejí na vytváření politické vůle lidu.

267 Možnost zákazu politické strany, jejíž ideologie a působení směřuje k odstranění svobodného demokratického uspořádání (*freibeiwillige demokratische Grundordnung*), je součástí konceptu tzv. branné demokracie (*wehrhafte Demokratie*). Je to systém zakotvený v Základním zákoně, jehož účelem je aktivní obrana demokratického zřízení. (např. také čl. 20 odst. 4 GG)

ně stíhání, případně zatčení.²⁶⁸ Na základě principu indemnity (Indemnitätsprinzip) nemohou být poslanci voláni k odpovědnosti ani v budoucnu za své ústní nebo písemné výroky ani za způsob hlasování v parlamentu. Výjimkou z tohoto pravidla je urážka na cti a vulgární nadávky.²⁶⁹

4.1.5 Německý a rakouský parlament jako „pracovní“ parlamenty

Německý a rakouský parlament pracují na odlišném principu než politické strany, vláda a správní orgány. V parlamentu probíhá veřejná debata, je zajištěna ochrana práv parlamentní menšiny (některé důležité iniciativy nevyžadují většinové usnesení) a současně je zachováván většinový princip. Parlament je místem střetávání různých názorů, které jsou prezentovány na plenárních zasedáních. Debaty jsou ukončeny hlasováním. Plénium jedná veřejně (čl. 42 GG). Zasedání pléna se proto (na rozdíl od jednání výborů) mohou zúčastnit lidé z řad veřejnosti a médií (zasedání bývají přenášena rozhlasem či televizí).

Na první pohled se zdá, že veškerá práce parlamentu se odehrává v zasedací místnosti na plenárních zasedáních (v SRN je to sál Spolkového sněmu v budově *Reichstags*). Ve skutečnosti je tomu spíše naopak. Diskuze na plenárních zasedáních jsou výsledkem práce jednotlivých parlamentních orgánů. Nejdůležitější roli přitom sehrávají parlamentní výbory, které vytvářejí podklady pro jednání a předem hlasují o návrzích zákonů.²⁷⁰ Německý parlament je většinou teoretiků označován za tzv. pracovní parlament (*Arbeitsparlament*), vykazuje však také znaky tzv. diskuzního parlamentu (*Redeparlament*), blíží se určité smíšené formě.²⁷¹ Předlohy zákonů jsou věcně diskutovány napříč politickým spektrem a často ještě modifikovány v příslušných výborech. Ve výbo-

268 Österreichisches Parlament. *Geschäftsordnung des Nationalrates*. http://www.parlament.gv.at/PA/RG/GONR/gog2_Portal.shtml#P9 (staženo 13. 6. 2009); k Německu více Marschall, Stefan. *Das politische System Deutschlands*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft, 2007, s. 137.

269 Tamtéž.

270 Zamtéz, s. 140–141.

271 Srovnej Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 233.

rech skutečně probíhá velká část práce zákonodárců. Návrhy z řad shromáždění Spolkového sněmu podané při plenární schůzi zpravidla předlohu zákona již neovlivní. Rakouský parlament je rovněž na rozhraní „pracovního“ a „diskuzního“ parlamentu. Velkou úlohu zde rovněž sehrává projednávání návrhů zákonů ve výborech předtím, než je o nich hlasováno v plénu.²⁷²

4.2 Zákonodárny proces

4.2.1 Zákonodárny proces ve Spolkové republice Německo

Na tvorbě zákonů se podílí Spolkový sněm a Spolková rada. Spolkový sněm má významnější postavení v legislativním procesu. Právo předložit návrh zákona mají podle čl. 76 odst. 1 GG spolková vláda, Spolkový sněm „ze svého středu“ a Spolková rada. Z výkladu čl. 76 odst. 1 GG vyplývá, že se při parlamentním návrhu nejedná o návrh Spolkového sněmu jako celku, ale poslanců. Jednací řád (§ 76, odst. 1 GOBT) upřesňuje jejich počet, alespoň 5 ze 100 poslanců. Právní komentáře se v této souvislosti shodují, že právě jedna poslanecká frakce by měla mít právo předložit návrh zákona.²⁷³ Většinu návrhů zákonů ale v praxi předkládá spolková vláda, resp. spolková ministerstva. Ze Spolkového sněmu pochází jen přibližně třetina návrhů. Spolková rada navrhuje nejméně zákonů.²⁷⁴

272 Sickinger, Huber. Die Funktion der Nationalratsausschüsse im Prozess der Bundesgesetzgebung. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2000, Vol. 29, No. 2, s. 157-176, dostupné na: http://www.hubertsickinger.com/download/OeZP_2000_2.pdf.

273 Bücken, Josef; Schreiner, Hermann J. *Handbuch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*. Neuwied 1999, Kommentar zur GOBT, § 76, s. 1; srovnej s rozhodnutím Spolkového ústavního soudu BVerfGE 1, 144 (153).

274 Sontheimer, Kurt; Bleek, Wilhelm; Gawrich, Andrea. *Grundzüge des politischen Systems Deutschlands*, s. 267; Podle Marschalla většina zákonů schválených Spolkovým sněmem a potvrzených spolkovým prezidentem pocházela od vlády, celkově 77,7 % do září roku 2006 (Marschall, Stefan. *Das politische System Deutschlands*, s. 145), viz statistika v příloze, Statistik zur Arbeit des Deutschen Bundestages (13./14./15.Wahlperiode), více Schreiner, Hermann J.; Linn, Susanne. *So arbeitet der*

Podá-li návrh zákona spolková vláda, je nejprve předložen Spolkové radě,²⁷⁵ poté jej projednává Spolkový sněm (čl. 76, odst. 2 GG). Spolková rada má lhůtu šesti týdnů k vyjádření stanoviska k návrhu. Požádá-li z důležitého důvodu o prodloužení lhůty, činí lhůta devět týdnů. Spolková vláda může návrh, který při předložení Spolkové radě výjimečně označila jako naléhavý, předložit Spolkovému sněmu již po třech týdnech (nebo na požádání Spolkové rady po šesti týdnech). Stanovisko Spolkové rady spolu s návrhem zákona pak musí být dodatečně a neprodleně zasláno Spolkovému sněmu.²⁷⁶

Procedura schvalování zákonů v parlamentu probíhá v několika fázích. V plénu se konají tři čtení (dvě při projednávání mezinárodně-právních smluv). O zařazení konkrétního návrhu zákona na pořad jednání Spolkového sněmu rozhoduje Rada starších (viz výše), stanoví konkrétní termín, kdy proběhne první čtení.²⁷⁷ Po prvním čtení se předlohami zákonů zabývají jednotlivé výbory. Ve druhém čtení mohou jednotliví poslanci předkládat pozměňovací návrhy, o nichž se hlasuje na plenárním zasedání. Ve třetím čtení mohou předkládat pozměňovací návrhy již pouze poslanecké frakce, musí se vztahovat ke změnám z druhého čtení. V konečné fázi hlasují poslanci Spolkového sněmu o projednaném návrhu zákona. Ke schválení zákona je třeba souhlasu většiny hlasů.²⁷⁸ Spolkový sněm má vyhrazené právo konečného rozhodnutí o zákonu. Jen to, co sněm jako zákon přijme, se může stát platným zákonem.²⁷⁹ Poté, co Spolkový sněm schválí zákon, je předložen k podpisu členům vlády a prezidentu republiky. Potvrzení platnosti

Deutsche Bundestag. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10041000.pdf> (staženo 30. 6. 2009).

275 K jednotlivým krokům zákonodárského procesu v SRN podrobně Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 225nn.

276 U návrhů na změnu Základního zákona a na přenesení výsostných práv podle článku 23 nebo článku 24 činí lhůta na vyjádření stanoviska devět týdnů.

277 Gerlach, Irene. *Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems*. Opladen: Leske+Budrich, 1999, s. 183.

278 Marschall, Stefan. *Das politische System Deutschlands*, s. 145.

279 Centrální roli hraje vztah vlády a opozice a projevuje se v parlamentní práci Spolkového sněmu. Opozice se může uplatnit ve fázi diskuze ve výborech. To vysvětluje, že nemalý podíl opozičních politiků hlasuje o zákoně navrženém spolkovou vládou a přijatým Spolkovým sněmem. Pro stabilitu je proto podstatná spolupráce mezi vládou a frakcemi, které vládu podporují v parlamentu.

zákona prezidentem je už jen formální akt (k diskuzi viz kapitola 2.3.3).²⁸⁰ Třetina všech zákonů, většinou těch méně závažných, prochází zákonodárným procesem beze změn. Přibližně polovina zákonů je zásadně pozměněna buď ještě ve Spolkovém sněmu, nebo poté v dohodovacím procesu, kterého se účastní rovněž Spolková rada.²⁸¹

Z jednacího řádu Spolkové rady a Základního zákona vyplývá, že Spolková rada má k dispozici nástroj, kterým může omezovat vůli spolkové vlády a většiny poslanců ve Spolkovém sněmu. Spolková rada má u zákonů vyžadujících její souhlas,²⁸² tzv. schvalovacích zákonů²⁸³ (*Zustimmungsgesetze*), právo absolutního veta (podrobněji v kapitole 5.5.1). Tyto zákony mohou být přijaty pouze se souhlasem Spolkové rady. U schvalovacích zákonů znamená konečné odmítnutí zákona Spolkovou radou (rovněž při neúspěchu jednání dohodovacího výboru) ukončení zákonodárného procesu. Pro zákony, které mění znění Základního zákona, je vyžadován souhlas dvou třetin členů Spolkového sněmu a dvou třetin hlasů Spolkové rady (čl. 79, odst. 2 GG).²⁸⁴ U tzv. námitkových zákonů (*Einspruchsgesetze*) má Spolková rada právo vznést námitku (suspenzivní veto). Jestliže se zákonem Spolková rada nesouhlasí, je návrh zákona postoupen Spolkovému sněmu, který může námitku většinou hlasů přehlasovat (čl. 77 odst. 3 a 4 GG).

Zvláštní funkci plní dohodovací výbor. Dohodovací výbor je tvořen členy obou zákonodárných komor německého parlamentu (čl. 77,

280 Sontheimer, Kurt; Bleek, Wilhelm; Gawrich, Andrea. *Grundzüge des politischen Systems Deutschlands*, s. 267-268.

281 Tamtéž, s. 270.

282 Povinný souhlas Spolkové rady stanovuje přímo Základní zákon. Jedná se např. o všechny ústavní zákony (čl. 79, odst. 2 GG), zásahy Spolku ovlivňující správní svrchovanost spolkových zemí (č. 84, odst. 1 GG), zákony upravující finanční a daňovou politiku (čl. 105–108, čl. 134-135 GG), zákony definující tzv. společné úkoly (čl. 91a GG) a zákony týkající se změny rozsahu územní spolkových zemí (čl. 29, odst. 7 GG). Podrobný výčet případů viz: Pilz, Frank; Ortwein, Heike. *Das politische System Deutschlands. Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem*, s. 167n.

283 Publikace kolektivu P. Fialy používá český pojem „schvalovací zákony, námitkové zákony“, Fiala, Petr; Rožňák, Petr; Schubert, Klaus; Šimíček, Vojtěch. *Politický systém Spolkové republiky Německo*, s. 47.

284 Přičemž podle článku 79, odst. 3 GG: „Změna tohoto Základního zákona, která se dotýká členění Spolku do zemí, zásadního spolupůsobení zemí při zákonodárství nebo zásad stanovených v člancích 1 a 20 je nepřipustná.“

odst. 2 GG). Má 32 členů a jeho hlavní úlohou je najít kompromis mezi Spolkovým sněmem a Spolkovou radou, jestliže se pro zákon přijatý Spolkovým sněmem nenajde většina ve Spolkové radě. Výbor bývá zpravidla obsazován těmi politiky, kteří jsou schopni nalézt společné řešení. Za předpokladu, že Spolková rada vznese námitku, musí do tří týdnů svolat dohodovací výbor (*Vermittlungsausschuss*).²⁸⁵ Účast veřejnosti na jednání dohodovacího výboru je vyloučena.²⁸⁶ Na základě jednání výboru může vznést Spolková rada námitku a vrátit návrh zákona znovu k hlasování Spolkovému sněmu. Ten o něm hlasuje, tentokrát už bez rozpravy. Za těchto okolností je počet hlasů ve Spolkovém sněmu potřebných ke schválení zákona závislý na tom, jakou většinou Spolková rada rozhodla o vznesení námitky. Jestliže se Spolková rada usnesla prostou většinou, je vyžadován souhlas prosté většiny. Pokud rozhodla dvoutřetinovou většinou, ke schválení (přehlasování námitky) je třeba souhlasu dvoutřetinové většiny přítomných poslanců Spolkového sněmu, a to přinejmenším poloviny všech členů (čl. 77, odst. 4 GG). Může také nastat situace, kdy Spolková rada sice dohodovací výbor svolá, ale námitku nakonec nevznese.²⁸⁷ O svolání zasedání dohodovacího výboru může rovněž požádat Spolkový sněm, jestliže daný zákon vyžaduje souhlas Spolkové rady (§ 89 GOBT).²⁸⁸ Pokud ani změněná předloha, která představuje kompromis vzešlý z dohodovacího výboru,²⁸⁹ nezíská souhlas Spolkové rady, zákonodárny proces končí.

4.2.2 *Zákonodárny proces v Rakousku*

Zákonodárnou moc v Rakousku vykonávají Národní rada společně se Spolkovou radou (čl. 24 B-VG). Právo zákonodárné iniciativy mají

285 Gerlach, Irene. *Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems*, s. 184.

286 Tamtéž, s. 186.

287 Srovnej Fiala, Petr; Rožňák, Petr; Schubert, Klaus; Šimíček, Vojtěch. *Politický systém Spolkové republiky Německo*, s. 47.

288 Bundestag, *Deutscher Bundestag: Vermittlungsausschuss*, <http://www.bundestag.de/ausschuesse/verma/index.html> (staženo 20. 11. 2009).

289 Návrh dohodovacího výboru musí být Spolkovou radou/Spolkovým sněmem přijat/odmítnut v nezměněné podobě, viz Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 233.

poslanci Národní rady, Spolková rada nebo jedna třetina členů Spolkové rady a spolková vláda. Návrh zákona může také podat 100 000 občanů s volebním právem nebo jedna šestina osob s volebním právem ze tří spolkových zemí.²⁹⁰ Tento návrh předkládá poté spolkový volební úřad Národní radě k projednání (čl. 41, odst. 1 a 2 B-VG).²⁹¹

Projednávání návrhu zákona v parlamentu obvykle předchází tzv. předparlamentní jednání. V této fázi se návrhem zabývají vládní ministři a jejich spolupracovníci. V rámci předparlamentního jednání ovlivňují politické strany, zájmové a lobbystické skupiny tvorbu legislativy a snaží se prosadit své zájmy. O předlohách zákonů připravených jednotlivými ministry jedná vláda (*Ministerrat*). Poté je návrh předán Národní radě a probíhá jednání na parlamentní úrovni.²⁹² Národní rada projednává návrh v plénu (tzv. první čtení). Ve většině případů neprobíhá všeobecná debata o zákonu a návrh je postoupen konkrétnímu výboru bez prvního čtení. Ve výborech je návrh zpravidla ještě pozměněn. Následuje druhé čtení, během něhož je na plenárním zasedání projednáván návrh zákona ve znění předloženém příslušným výborem. Třetí čtení nastává poté, co byl zákon přijat ve druhém čtení. Pro přijetí obvyčejného zákona je vyžadována přítomnost alespoň jedné třetiny členů Národní rady a absolutní většiny odevzdaných hlasů (čl. 31, odst. 1 B-VG). V případech, kdy má být právoplatně schválen ústavní zákon, je třeba přítomnosti alespoň poloviny členů Národní rady a souhlasných dvou třetin odevzdaných hlasů (čl. 44, odst. 1 B-VG), viz níže.

290 Ve srovnání s Rakouskem nepřipouští Základní zákon v SRN (podle většinové interpretace) na úrovni Spolku (výjimkou je plebiscit o územním členění spolkových zemí) prvky přímé demokracie (referendum, iniciativu). Oproti Výmarské říšské ústavě tvůrci Základního zákona SRN potlačili plebiscitní charakter demokratického systému a dali přednost zastupitelskému modelu. Odlišná je ovšem situace na úrovni spolkových zemí a obcí, kde jsou prvky přímé demokracie zastoupeny. K otázkám přímé demokracie v SRN komplexně Jung, Otmar; Heußner, Hermann K. *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte-Praxis-Vorschläge*. München: Olzog Verlag, 1999.

291 Přehled přijatých zákonů a dalších činností Národní rady v letech 2008 a 2009 viz tabulka 4.2.

292 Pelinka, Anton; Rosenberger, Sieglinde. *Österreichische Politik: Grundlagen, Strukturen, Trends*, s. 104, 107.

Každý zákon, na němž se Národní rada usnesla, je předkládán Spolkové radě (čl. 42, odst. 1 B-VG). Spolková rada má lhůtu 8 týdnů po předložení usneseného zákona na to, aby případně vznesla námitku a odůvodnila ji (čl. 42, odst. 3 B-VG). Spolková rada může také zamítnout předlohu jako celek. K určitým typům zákonů nelze vznést námitku (např. v otázce federálních financí).²⁹³ Spolková rada zpravidla disponuje tzv. suspenzivním vetem. Uplatněním veta může legislativní proces zpomalit, ale ne zastavit. Národní rada může, v případě, kdy Spolková rada uplatní suspenzivní veto, znovu zopakovat svoje původní rozhodnutí v přítomnosti minimálně poloviny svých členů (*overriding veto*) a usnesení tím platí.²⁹⁴ Pokud se Spolková rada rozhodne nepodat námitku nebo ji nepředloží ve stanovené lhůtě, zákon podepíše kancléř, prezident a je prohlášen za platný (čl. 42, odst. 4 B-VG).²⁹⁵

Podle článku 44 B-VG může rakouská Národní rada schvalovat ústavní zákony nebo ústavní ustanovení obsažená v běžných zákonech jedině za přítomnosti alespoň poloviny členů. Pro návrh musí být dvě třetiny odevzdaných hlasů. Ústavní zákon (na rozdíl od obyčejných zákonů) vyžaduje souhlas Spolkové rady. Návrhy musí být zřetelně označeny jako „ústavní zákon“ nebo „ústavní ustanovení“ (čl. 44, odst. 1 B-VG). Federální uspořádání v Rakousku chrání pravidlo, že ústavní ustanovení obsažená v obyčejných zákonech, jimiž se omezuje působnost zemí v zákonodárství nebo výkonné moci, vyžadují též přítomnost nejméně poloviny členů Národní rady a souhlas dvoutřetinové většiny odevzdaných hlasů ve Spolkové radě. (čl. 44, odst. 2 B-VG).²⁹⁶ Vedle

293 Zákony týkající se jednacího řádu rakouské Národní rady, jejího rozpuštění, spolkového finančního zákona (rozpočtu), předběžného opatření ve věci rozpočtu nebo opatření o jmění Spolku, dále převzetí nebo změny záruk Spolku, zadlužení nebo změny spolkového dluhu a schválení závěrečného účtu jsou výlučně v pravomoci Národní rady; více Sylová, Jindřiška. *Legislativní funkce ve dvoukomorových parlamentech*. <http://www.psp.cz/kps/pi/PRACE/PI-1-026.DOC>, staženo 20. 6. 2009; srovnej čl. 4, odst. 5 B-VG.

294 Österreichisches Parlament, http://www.parlinkom.gv.at/SK/VLESESAAL/PARL/parlament-buch_internet.pdf; Das Österreichische Parlament. Parlamentarismus, Gebäude, Geschichte. The Austrian Parliament. Parliamentary System, Building, History (staženo 20. 11. 2009).

295 Tamtéž.

296 Český překlad citátu dle Klokočka, Vladimír; Wagnerová, Eliška (překl.). Ústava Rakouské republiky z 10. 11. 1920 (stav k 28. 6. 2002), s. 449.

ústavních zákonů je v Rakousku od roku 1984 nutný souhlas Spolkové rady (ústavní novela posilující postavení země) také u zákonů, kterými se mění kompetenční uspořádání vztahu Spolku (federace) a spolkových zemí. O celkovou nebo částečnou změnu Spolkového ústavního zákona může požádat jedna třetina poslanců Národní rady nebo Spolkové rady. Ke změně dochází po skončení řízení podle článku 42 B-VG. Ještě před podpisem spolkového prezidenta musí být v parlamentu schválený návrh předložený k hlasování všem občanům Spolku (*Volkstabstimmung*, čl. 44, odst. 3 B-VG).

Shrneme-li legislativní proces v Německu a Rakousku, můžeme konstatovat řadu podobností. Právo zákonodárné iniciativy mají v Německu i Rakousku obě komory parlamentu a spolkové vlády. Od spolkových vlád pochází většina návrhů zákonů. V Rakousku může být navíc podán návrh prostřednictvím lidové iniciativy. Spolkové rady mohou vznést námitku proti znění zákona přijatého Spolkovým sněmem, resp. Národní radou. Zvláště v SRN má velký význam dohodovací výbor, který usiluje o nalezení konsenzu mezi oběma komorami především u zákonů, které vyžadují souhlas Spolkové rady. Přes určitý podíl Spolkových rad na zákonodárství mají rozhodující roli při německém i rakouském legislativním procesu dolní komory parlamentu. V praxi rakouské Druhé republiky Spolková rada například nikdy neodepřela souhlas se zákonem, který její souhlas dle ústavy vyžadoval (srovnání federálního modelu viz kapitola 5).²⁹⁷ Tato praxe dokládá význam předparlamentního jednání v Rakousku. Problematické návrhy zákonů, které by jen s malou pravděpodobností získaly souhlas Spolkové rady, jsou zpravidla již v počáteční fázi zákonodárského procesu staženy z agendy parlamentního jednání.

Zákony jsou projednávány většinou ve třech čteních. Po třetím čtení následuje hlasování. Pro hlasování o ústavních změnách je vždy vyžadován souhlas kvalifikované většiny (v Rakousku 2/3 z poloviny přítomných poslanců) v obou komorách. Spolkovým sněmem (Národní radou) odsouhlasený zákon, pokud Spolková rada neuplatňuje suspenzivní veto nebo se nejedná v SRN o zákon vyžadující souhlas Spol-

297 Srovnej Scheffbeck, Günther. Das Parlament, s. 154.

kové rady, je předložen spolkové vládě a poté prezidentovi k vyhotovení.

4.3 Další funkce Spolkového sněmu a Národní rady

4.3.1 *Funkce volby*

Spolkový sněm plní funkci volby a tím zajišťuje personální obsazení důležitých úřadů (*Wahlfunktion*). Sněm volí předsedu Spolkového sněmu a místopředsedu, předsedu účetního dvora (*Rechnungshof*) a polovinu soudců spolkového ústavního soudu (*Bundesverfassungsrichter*).²⁹⁸ Rakouská Národní rada rovněž personálně vytváří účetní dvůr, který kontroluje plnění rozpočtových pravidel a veřejné podnikání.²⁹⁹ Také navrhuje prezidentovi kandidáty pro jmenování tří členů Ústavního soudního dvora (*Verfassungsgerichtshof*) a dva jejich zástupce.³⁰⁰

4.3.2 *Kontrolní funkce*

Parlament prověřuje činnost vlády a správních orgánů z hlediska správnosti, hospodárnosti, účelnosti a transparentnosti rozhodnutí.³⁰¹ Na základě zjištěných pochybení může udělovat sankce. Právo kontroly většinou slouží opozičním poslancům, mohou využít instrumentů, které nejsou vázány na většinové rozhodnutí sněmu, ale přísluší jednotlivým poslancům nebo menšině zákonodárců. Spolkový sněm v SRN kontroluje vládu za pomoci následujících nástrojů: práva utvářet rozpo-

298 Marschall, Stefan. *Das politische System Deutschlands*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft, 2007, s. 143.

299 Österreichischer Parlament, *Aufgaben und gesetzliche Grundlagen*. http://www.parlinkom.gv.at/NR/AUFGG/Aufgaben_Portal.shtml (staženo 11. 7. 2009).

300 Österreichisches Parlament. *Allgemeine Informationen*. http://www.parlinkom.gv.at/NR/NR_VGH/AINFO/Nationalrat_und_Verfassungsgerichtshof_Portal.shtml, 11. 7. 2009.

301 Fischer, Heinz. Das Parlament. In Dachs, Herbert; Gerlich, Peter; Gottweis, Herbert et al. *Handbuch des politischen Systems Österreichs*. Wien: MANZ, 1992, 114.

čet, tzv. informačních práv (*Informationsrechte*), která zahrnují možnost zřízovat vyšetřovací výbory (čl. 44 GG), právo interpelace a ústního či písemného dotazu.³⁰² Tzv. velkou interpelaci (*Große Anfrage*) může v SRN podat frakce nebo skupina poslanců o velikosti frakce. Interpelace je podána písemně a vláda je zavázána k jejímu zodpovězení na zasedání pléna Spolkového sněmu. Tzv. malou interpelaci (*Kleine Anfrage*) předkládá vládě minimálně 5 % poslanců, a to písemně, stejnou formou je i zodpovězena. Během tzv. *Aktuelle Stunde* mohou být diskutována témata všeobecně aktuální nebo kladeny dotazy na vládu týkající se objasnění problematiky projednávané při pravidelné týdenní „hodině otázek“ (*Fragestunde*). Dotaz na vládu diskutovaný při *Aktuelle Stunde* může podat minimálně 5 % poslanců. Dále má každý poslanec právo podat písemně nebo ústně dotaz na vládu. Na otázku tohoto typu odpovídají členové kabinetu během pravidelné *Fragestunde*.³⁰³

Jako kontrolní nástroj bývá parlamentem využívána i žádost o tzv. abstraktní kontrolu právní normy u Spolkového ústavního soudu (*abstrakte Normenkontrolle*). Tohoto nástroje využívaly dříve jen opoziční frakce. Tyto typy stížností jsou vedeny nejen proti rozhodnutí parlamentní většiny, ale i v oblasti financí a „volební propagandy vedené z vládních pozic“ (*regierungsamtliche Wahlpropaganda*).

V Rakousku se jako parlamentní kontrolní nástroje uplatňují rovněž psané interpelace. Na rozdíl od SRN mají v Rakousku tzv. naléhavý návrh (*Dringlicher Antrag*, § 74a GOG-NR), který je chápán jako „nejostřejší“ kontrolní prostředek opozice. Skupinka poslanců může na pořad jednání pléna zařadit nové téma svého zájmu, ke kterému je povinen se vyjádřit i člen vládního kabinetu (ministr nebo příslušný státní sekretář).³⁰⁴ Na daném zasedání pléna však může být podán pouze jeden naléhavý návrh. Dotazy na vládu jsou v Rakousku dále podávány formou *Fragestunde* a *Aktuelle Stunde* (§ 97a GOG-NR). Rakouská Národní

302 Gerlach, Irene. *Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems*, s. 176–177.

303 Marschall, Stefan. *Das politische System Deutschlands*, s. 147.

304 Naléhavou interpelací podává alespoň 5 poslanců Národní rady. V SRN se tohoto typu interpelací nevyužívá.

rada může zřizovat také vyšetřovací výbory.³⁰⁵ Spolkové radě zřizování vyšetřovacích výborů nepřísluší.³⁰⁶ V Rakousku se uplatňují tři typy interpelací: otázky směřující k získání informací ke konkrétní problematice, kritické a útočné otázky, a tzv. prezentační otázky (u nich stojí v popředí myšlenka objasnění určité situace).³⁰⁷

4.3.3 *Komunikační funkce*

Další funkcí parlamentů SRN a Rakouska je komunikační funkce, kterou bychom mohli též označit jako funkci „tribuna lidu“. Parlament se stává po svém zvolení „zástupcem lidu“ (také poslanec disponuje svobodným mandátem jako zástupce všeho lidu, ne pouze politické strany či volebního okrsku). V ideálním případě jsou volení zákonodárci odrazem vůle občanů a „přenášejí“ jejich názory na půdu parlamentu. Ideálně by jednou z hlavních rolí parlamentu mělo být vnímání zájmů lidu a jejich implementace do procesu tvorby zákonů. Za tímto účelem bývají v SRN i Rakousku uskutečňována setkání voličů s příslušným poslancem například v konkrétním volebním obvodu (*Wahlkreisgesprächstunden*). Určitou možností vyjádření konkrétního názoru ze strany voliče je právo podat petici adresovanou Spolkovému sněmu. V SRN je tak stanoveno v čl. 17 GG.³⁰⁸ Také v Rakousku, přestože velká část parlamentní práce probíhá ve výborech, je podle Günthera Schefbecka důležitá zejména diskuze v plénu (za účasti návštěv veřejnosti), v němž jsou diskutovány podstatné otázky a kontroverzní témata.³⁰⁹ Proto je vedle funkce zákonodárné také komunikační funkce jednou z velmi důležitých funkcí parlamentu.

305 Jednání vyšetřovacích výborů se řídí Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse (příloha k GOG-NR), dostupné na <http://www.parlament.gv.at/PA/RG/GONR/GOG-NR.pdf> (staženo 22. 12. 2009).

306 Schefbeck, Günther. Das Parlament, s. 160.

307 Fischer, Heinz. Das Parlament, s. 114-115.

308 Podle čl. 17 GG má každý občan SRN právo se osobně nebo společně s dalšími občany obrátit písemně s prosbou či stížností na příslušný úřad a zástupce národa; srovnej Marschall, Stefan. *Das politische System Deutschlands*, s. 148.

309 Schefbeck, Günther. Das Parlament, s. 161.

4.4 Závěrem

SRN i Rakousko jsou parlamentními systémy. Přestože má rakouský prezident dle ústavy výrazné pravomoci, je v obou zemích ústředním centrem politiky parlament. Tam probíhá také schvalování zákonů. Na důvěře parlamentu závisí i vláda. Pro stabilní vládu je klíčová podpora parlamentní většiny a spolupráce s frakcemi politických stran vládní koalice. Německý a rakouský systém se nejvýrazněji odlišují způsobem ustavení vlády a možností jejího odvolání (kapitola 3). V Německu volí Spolkový sněm kancléře, který posléze sestavuje „svoji“ vládu, jež poté už o důvěru nežádá. Odvolat vládu lze jen jako celek, a to na základě tzv. konstruktivního vyjádření nedůvěry. V tomto ustanovení spočívá základ německého racionalizovaného parlamentarismu. V Rakousku vládu jmenuje prezident, ale Národní rada jí může kdykoliv vyslovit nedůvěru. Způsob odvolání ministrů je odlišný od SRN, rakouský parlament totiž disponuje možností vyslovit nedůvěru i jednotlivým ministrům.

Ústřední roli v systému a silnější postavení v legislativním procesu mají v SRN i Rakousku dolní komory (Spolkový sněm a Národní rada). Z hlediska organizační struktury Spolkového sněmu a Národní rady jsou oba orgány podobné. Vytvářejí plénum, v čele je předseda a místopředsedové. V SRN společně tvoří Radu starších, v Rakousku prezidiální konferenci. Podle stranické příslušnosti utvářejí poslanci frakce (resp. poslanecké kluby) a na základě odborného zaměření jsou začleněni do výborů. V obou případech se jedná především o pracovní parlamenty. Určitá odlišnost mezi oběma sněmy je v zákonodárství. V Rakousku je pouze malá část zákonů takového charakteru (například ústavní změny), že nutně vyžadují souhlas obou komor parlamentu. V SRN byla více než polovina zákonů od roku 1949 schválena se souhlasem Spolkové rady.³¹⁰

Parlamenty mají také významné kontrolní funkce. Kontrola vlády je především politická, ale zaměřuje se rovněž na efektivitu exekutivy včetně nakládání s finančními prostředky. Parlament také prověřuje,

310 V letech 1949 to bylo 53,1 % všech schválených zákonů, v období 2002–2005 už jen 50,6 % zákonů; srovnej Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 276.

zda vláda vykonává svůj úřad v souladu se zákonnými normami. Kontrolní nástroje využívají především opoziční politické strany.³¹¹ V Rakousku mohou poslanci Národní rady navíc využít ke kontrole vlády zcela specifický interpelační nástroj, tzv. naléhavý návrh. Zvláštností v SRN je ústavní povinnost zřizovat některé parlamentní výbory (výbor pro záležitosti Evropské unie). Ostatní výbory jsou zakládány vždy s novým legislativním obdobím parlamentu (stálé výbory), rovněž jsou dodatečně vytvářeny výbory podle aktuální potřeby (tzv. výbory *ad hoc*). Na závěr je třeba konstatovat, že parlament je v Německu i Rakousku centrální arénou, kde probíhá politická diskuze. Spolkový sněm a Národní rada patří k významným orgánům obou zemí nejen vzhledem k tvorbě zákonů, ale i pro své další úlohy zajišťující naplnění principů demokracie a právního státu.

311 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 220; srovnej Schefbeck, Günther. *Das Parlament*, s. 158.

Tabulka 4.1: Statistika činnosti německého Spolkového sněmu (13. /14. /15. volební období)

	13. vol. obd. 1994 – 1998	14. vol. obd. 1998 – 2002	15. vol. obd. 2002 – 2005
Plenární zasedání	248	253	187
Počet stran stenografických protokolů	23176	25634	17591
Stálé výbory	22	23	21
Zasedání výborů	2479	2519	1562
Vyšetřovací výbory	3	1	2
Zasedání vyšetřovacích výborů	195	125	62
Počet Enquete-komisi	5	5	2
Zasedání Enquete-komisi	243	208	89
Podané návrhy zákonů	923	864	643
– z toho spolková vláda	443	443	320
– z toho Spolkový sněm	329	328	211
– z toho Spolková rada	151	93	112
Schválené návrhy zákonů	565	560	400
Číslované sněmovní tisky	11972	10006	6016
Petice (kromě hromadných podání)	76100	69421	55264
Velké interpelace	156	101	65
Malé interpelace	2071	1813	797
Ústní interpelace	3537	3229	2550
Naléhavé interpelace	34	80	37
Písemné interpelace	14906	11838	11073
Jednání k aktuálním problémům	103	141	71
Vládní prohlášení	46	60	23
Dotazování spolkové vlády	41	61	42

Zdroj: Schreiner, Hermann J.; Linn, Susanne. *So arbeitet der Deutsche Bundestag*, dostupné na: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10041000.pdf> (staženo 30. 6. 2009).

**Tabulka 4.2: Přehled činnosti Národní rady
v letech 2008 a 2009 (vybrané ukazatele)**

	2008	2009
Plenární zasedání	41	39
– z toho mimořádná	4	8
Zasedání výborů	142	156
Zasedání vyšetřovacích výborů	21	17
Zasedání podvýborů	18	34
Zasedání Enquete-komisí	-	-
Zasedání Enquete	3	2
Zasedání prezidiální konference	16	22
Výbory (vzeti na vědomí) – zprávy spolkové vlády nebo jejích členů	33	40
Na plenárním zasedání odsouhlasené, připravené, resp. vzaty na vědomí		
Zákony	93	152
– z toho ústavní	1	5
Státní smlouvy	19	46
Zprávy spolkové vlády	10	10
Zprávy účetního dvora	14	10
Písemné interpelace na členy spolkové vlády	2612	3648
– z toho naléhavé interpelace	6	12
Písemné interpelace na:		
Předsedy Národní rady	19	27
Předsedy účetního dvora	4	3
Předsedy výborů	-	1
Dotazování	7	7
Vyvolané ústní interpelace	42	47
Ústní dodatečné otázky	167	188
Jednání k aktuálním problémům	8	10

Zdroj: Österreichisches Parlament. *Jahresbericht. Nationalrat 2008, 2009.*

http://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Jahresbilanz_2008.pdf,

http://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Jahresbilanz_2009_WEB.pdf

(staženo 16. 5. 2010).

5. Federální uspořádání

Spolková republika Německo i Rakousko patří mezi federální státy. Existence federálního uspořádání je dána na rozdíl od jiných zemí (např. Švýcarsko) ne národnostní či náboženskou heterogenitou, ale historickým vývojem. Přestože dnešní podoba německého a rakouského federalismu je dílem politických změn 20. století (zlomové roky 1918 a 1945), v obou případech najdeme z historického pohledu hluboké kořeny znaků regionálních specifik sahající k partikularismu ve střední Evropě, ke Svaté říši římské (oficiálně zanikla roku 1806) a Německému spolku mezi lety 1815–1866.

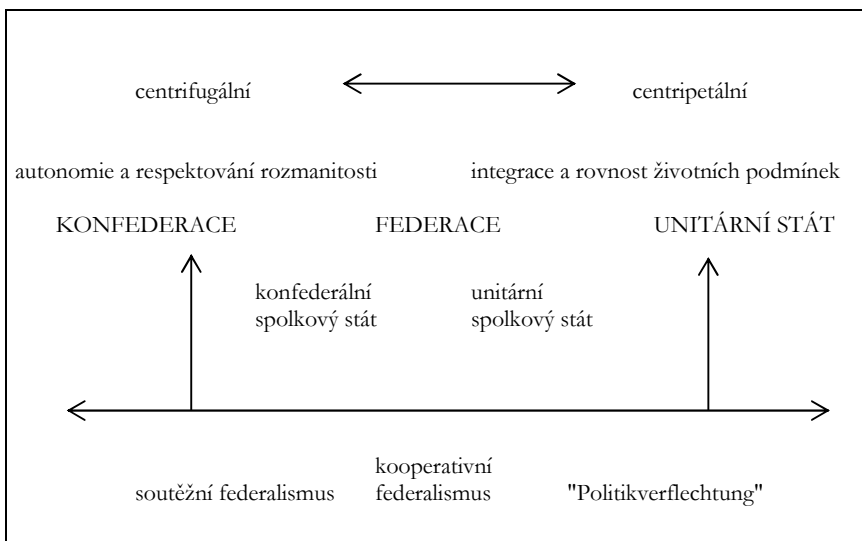
Z teoretického hlediska je možno definovat federaci (tzv. *Bundesstaat*) jako dvojúrovňový politický systém, ve kterém se „*státní suverenita dělí mezi společný stát a dílčí jednotky s odlišnými názvy: státy, země, kantony nebo provincie*“.³¹² V případě Spolkové republiky Německo i Rakouska je dualismus mocenských center vyjádřen Spolkem (Bund) a zeměmi (Länder). Podle toho, v jakém poměru a jakým způsobem jsou kompetence v oblasti legislativní, exekutivní či soudní mezi jednotlivé úrovně rozdělovány, určuje německý politolog Rainer O. Schultze „centrifugální“ (odstředivý) a „centripetální“ (dostředivý) charakter federalismu (viz tabulka 5.1).³¹³ Federace podle Schultzeho nepředstavují statický a neměnný model politického systému, ale naopak systém dynamický, který může nabývat velmi rozmanitých podob. Pohybem na ose mezi unitárním státem a konfederací tak lze u každého federálně organizovaného státu určit, zda má jeho vnitřní systém spíše centrifugální nebo centripetální povahu, to znamená, zda se blíží konfederální nebo unitární organizaci státu. Centripetální federace za svůj nejvyšší cíl považují integraci a rovnost životních podmínek, centrifugální naopak větší autonomii a respektování rozmanitosti. Federace s centrifugální povahou,

312 Hartmann, Jürgen. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, s. 59.

313 Schultze, Rainer-Olaf. Föderalismus. In Nohlen, Dieter (ed.). *Kleines Lexikon der Politik*. München: C. H. Beck, 2007, s.146.

jejichž dílčí jednotky disponují vysokým stupněm autonomie, lze podle Schultzeho označit jako „konfederální spolkové státy“ (Švýcarsko, USA). Federace s centripetální povahou nazývá naopak jako „spolkové státy unitární“.³¹⁴ Jako příklad unitárních (též „centralistických“) spolkových států slouží často právě německý a rakouský případ.³¹⁵

Tabulka 5.1: Formy federalismu



Zdroj: Schultze, Rainer-Olaf. Föderalismus. In Nohlen, Dieter (ed.). *Kleines Lexikon der Politik*. München: C. H. Beck, 2007, s. 147; Sturm, Roland; Zimmermann-Steinhart, Petra. *Föderalismus. Eine Einführung*. Baden-Baden: Nomos, 2005, s. 15; upraveno autory.

Úkolem této kapitoly je vedle vývojové dynamiky federalismu vysledovat shodné či odlišné rysy institucí v Německu a Rakousku, které mají vliv na fungování vztahu zemí a Spolku. V tomto směru je klíčová shodná existence Spolkových rad jako orgánů parlamentu, ale odlišný

314 Tamtéž, s.146-147.

315 Více například Beyme, Klaus von. *Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich*, s. 19.; Erk, Jan. Austria: A federation without Federalism. *The Journal of Federalism*, 2004, Vol. 34, No. 1, s. 1.

způsob jejich personálního obsazování (exekutivní federalismus v SRN) i významu v politickém systému. Dalším cílem je popsat spolupůsobení zemí na zákonodárství Spolku a na základě toho i dalších znaků zhodnotit, který ze států (SRN či Rakousko) se blíží na výše zmíněné ose více k „dostředivému“ či „odstředivému“ pólu podoby federálního uspořádání.

5.1 Proměny německého federalismu v průběhu 20. století

5.1.1 SRN – od císařství k formám kooperativního federalismu ve 20. století

Historické kořeny federalismu v Německu charakterizují nejlépe slova bývalého německého spolkového prezidenta Romana Herzoga: „V německé historii se lze setkat s procesem federalizace poprvé v roce 1871 a podruhé v roce 1949. V roce 1871 v souvislosti se spojením do té doby samostatných států a vznikem Německého císařství,³¹⁶ v roce 1949 ve snaze obnovit německou státnost po porážce státu ve druhé světové válce. Období mezi těmito historickými mezníky se přitom neslo ve znamení centralizace federálně uspořádané Výmarské republiky a úplného odstranění federální struktury po vzniku nacistické třetí říše.“³¹⁷

Po skončení druhé světové války přicházely ze stran vítězných mocností a domácích politických představitelů velmi rozmanité návrhy, jak nové Německo uspořádat.³¹⁸ Na federálních principech byla Spol-

316 Jelikož se jednalo o „monarchie včleněné do Spolku“, označuje Jürgen Hartmann federální uspořádání v letech 1871-1919 za tzv. spolek knížat (*Fürstenbund*); blíže Hartmann, Jürgen. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext. Eine Einführung*, s. 60.

317 Herzog, Roman. *Kooperation und Wettbewerb: Essay. Aus Politik und Zeitgeschichte: Föderalismusreform*, 2006, No. 50, s. 3; pozn.: Roman Herzog byl prezidentem SRN v letech 1994-1999.

318 Připomeňme návrh tehdejšího předsedy SPD Kurta Schumachera vytvořit státní zřízení, které by bylo „tak federální, jak by jen bylo možné a tak unitární, jak by jen bylo nutné“; dále představy FDP či KDP o nedotčené a nedělitelné státní moci náležející centru nebo opačně znějící přání unionistů CDU a CSU o obnovení poválečného

ková republika Německo znovu vystavěna především v souvislosti se zájmy okupačních mocností, které se zde prostřednictvím zavedení systému brzd a protivah (*checks and balances*) snažily zabránit přílišné koncentraci moci v prostoru střední Evropy. Vznik SRN jako federálního státu byl ale rovněž ve velké míře podpořen požadavky obyvatel, kteří se cítili být svázáni s určitým regionem a odmítali zasahování centra do regionálních záležitostí, zejména v oblasti kultury a vzdělávání.³¹⁹

Federální uspořádání, které se prosadilo pouze v prostoru západního Německa (SRN), bylo nové jak svou formou, tak obsahem. Z pětadvaceti monarchistických regionů známých z Německého císařství se zachovaly pouze tři, navíc ne zcela ve své identické podobě (například Bavorsko).³²⁰ Hranice jednotlivých zemí byly z převážné většiny vymezeny zcela nově.³²¹ Podmínky, za nichž lze hranice uvnitř spolkového státu měnit, pak upravil čl. 29 GG.³²²

Bývalá Německá demokratická republika (NDR) velmi brzy po svém vzniku koncept federálního uspořádání odmítla a stala se unitárně spravovaným státem. Území sovětské okupační zóny a později NDR (od roku 1949) bylo ještě dva roky po svém vzniku rozděleno na pět

Německa na republikánském základě s významným postavením zemí; blíže Munch, Ursula. *Geschichtlicher Rückblick. Informationen zur politischen Bildung: Föderalismus in Deutschland*, Heft 298/2008, s. 12.

319 Ritter, A. Gerhard. *Föderalismus und Parlamentarismus in Deutschland in Geschichte und Gegenwart*. München: Verlag der Bayerischen Akademie der Wissenschaften in Kommission beim Verlag C. H. Beck, 2005, s. 44-45; dostupné na: http://www.badw.de/aktuell/reden_vortraege/Reden-Texte/Ritter_Foederalismus1.pdf (staženo 10. 10. 2008).

320 Swenden, Wilfred. *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005, s. 26.

321 Jedné vládě se nově podřídl např. Vestfálsko společně se zeměmi severorýnského regionu nebo Falc s jižní částí tehdejší oblasti zahrnující Porýní. V roce 1952 se po schválení v lidovém referendu dočkalo sloučení také Bádensko a Württembersko; více Munch, Ursula. *Geschichtlicher Rückblick*. In *Informationen zur politischen Bildung: Föderalismus in Deutschland*, 298/2008, s. 13.

322 Za příklad neúspěšného sloučení dvou spolkových zemí může sloužit „fúze Berlin-Brandenburg“. Pokus o sloučení těchto samostatných regionů skončil po referendu konaném 5. května 1996 nezdařen. Pro vytvoření společné země se tehdy vyslovilo 53,4 % obyvatel Berlína, ale jen 36,3 % obyvatel Braniborska, více *Berliner Zeitung Archiv*; *Fusion gescheitert - Brandenburg sagt nein*. (<http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/1996/0506/seite1/0017/in-dex.html> - staženo 16. 8. 2009)

zemí (Meklenbursko-Přední Pomořansko, Braniborsko, Sasko, Sasko-Anhaltsko a Durynsko), které reflektovala rovněž první ústava NDR.³²³ Jednoznačný odklon od federalismu přinesla až ústavní reforma z července 1952. Zemské vlády a zemské sněmy byly rozpuštěny a pět zemí bývalé NDR rozděleno na 14 správních okrsků.³²⁴ Vrchol centralizace byl dosažen přijetím ústavního textu z 6. dubna 1968 (ve znění ze 7. října 1974), podle něhož se NDR dle principu „demokratického centralismu“ definitivně stala unitárním státem. K obnovení původních pěti východoněmeckých zemí došlo znovu až v souvislosti s připojením Demokratické republiky Německo ke svému západoněmeckému sousedovi v říjnu 1990. Od té doby tvoří sjednocené Německo celkem 16 spolkových zemí³²⁵ včetně Berlína jako hlavního města (viz tabulka 5.2 níže).³²⁶

Od přijetí Základního zákona na území Spolkové republiky Německo prošel federální systém značným vývojem. Princip poválečného federalismu spočíval na vzájemné kooperaci Spolku a zemí. Fungující spolupráce od 50. a 60. let 20. století dostala v roce 1969 konkrétní právní rámec. Důvodem byla rozsáhlá finanční reforma, která znamenala zásah do podoby Základního zákona. V posudku Spolkového ústavního soudu k finanční reformě byl poprvé oficiálně použit pojem „kooperativní federalismus“.³²⁷ Ústavní soud jej charakterizoval jako

323 *Verfassung der Deutschen demokratischen Republik* (7. 10. 1949) (<http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr1949.html#prae> – staženo 18. 8. 2009).

324 Tzv. zemská komora (*Länderkammer*) zastupující zájmy zemí (později okrsků) fungovala až do roku 1958, její činnost však byla velmi omezená.

325 Poprvé v německé historii byly dílčí jednotky státu označeny jednotným názvem „země“ (*Länder*) ve Výmarské ústavě z roku 1919; podrobněji Hartmann, Jürgen. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext. Eine Einführung*, s. 61–63.

326 Münch, Ursula. *Geschichtlicher Rückblick*, s. 14.

327 Model tzv. „kooperativního federalismu“ předpokládá spolupráci a vzájemnou závislost mezi subjekty federace a centrem, ale i mezi subjekty federace navzájem. Cílem kooperativního federalismu je zajistit prostřednictvím vyjednávání a kompromisu efektivní fungování systému jako celku. Pro kooperativní model federalismu, který je založený na vysokém stupni spolupráce jednotlivých svých úrovní, se v německém prostředí vžilo specifické označení *Politikverflechtung*; více Sturm, Roland; Zimmermann-Steinhart, Petra. *Föderalismus. Eine Einführung*. Baden-Baden: Nomos, 2005, s. 22–28.

zásadu „věrnosti Spolku“ (*Bundestreue*), která platila pro země, a naopak povinnost vstřícného vystupování Spolku vůči zemím.³²⁸ V ústavním textu byl kooperativní vztah Spolku a zemí vyjádřen zejména znovuzavedením Spolkové rady jako orgánu reprezentujícího zájmy zemí, legislativním zajištěním fungování konkurujícího zákonodárství³²⁹ a garancí autonomie zemí při vykonávání spolkových zákonů.³³⁰ Autonomie zemí byla již od počátku ve srovnání s jiným federálními systémy relativně nízká a k jejímu dalšímu omezování docházelo prakticky postupně krok za krokem po celé období druhé poloviny 20. století.³³¹

Ještě před rokem 1966 zasahoval Spolek do záležitostí zemí spíše nesystematicky. Dlouholetý spolkový ministr hospodářství Ludwig Erhard (CDU), který svou funkci zastával od vzniku SRN do první poloviny 60. let, vnímal přílišné zasahování Spolku jako element neprospěšný pro rozvoj německého hospodářství. Postoj první velké koalice (1966–1969) v čele s kancléřem Kurtem G. Kiesingerem (CDU) a zejména sociálně-liberálních vlád v letech 1969–1982 byl však odlišný. Političtí představitelé považovali zesílení spolupráce mezi Spolkem a zeměmi za model, který pomůže překonat hospodářsko-ekonomickou krizi a zajistit trvalý hospodářský růst. Doposud dosažený stupeň spolupráce byl v 70. letech považován stále více za nedostatečný. Kooperativní federalismus měl získat systematickou podobu a postupně se

328 Fiala, Petr a kol. *Politický systém Spolkové republiky Německo*, s. 51-52.

329 Jako „konkurující“ se od roku 1949 postupně etablovaly oblasti zákonodárství, které dříve náležely do výlučného zákonodárství zemí. Vznik konkurujícího zákonodárství byl tak vázán na částečnou míru centralizace německého federalismu. Země měly v této oblasti právo vydávat zákony do té doby, dokud nepoužije svého práva vydávat zákony Spolek. Až do počátku 90. let 20. století měl výčet oblastí spadajících do konkurujícího zákonodárství vzestupnou tendenci. Konkurující zákonodárství se týkalo občanského práva, práv společovacího, ochrany životního prostředí, pracovního práva; blíže Swenden, Wilfred. *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*, s. 53; podrobněji k otázce konkurujícího zákonodárství v podkapitole „Současná podoba federalismu – Spolek a země“.

330 Sturm, Roland; Zimmermann-Steinhart, Petra. *Föderalismus. Eine Einführung*, s. 24.

331 Múnch, Ursula. 2008. *Geschichtlicher Rückblick*, s. 15.

transformovat do federalismu plánovaného – přiblížit se federálnímu modelu *Politikverflechtung*.³³²

Příliš vysoký stupeň vzájemné závislosti Spolku a zemí, který se rozvinul v 90. letech minulého století v německém modelu *Politikverflechtung*, však vedl k častým blokádám a neefektivnosti. Nízká politická a finanční autonomie zemské úrovně vedly politickou reprezentaci v říjnu 2003 k sestavení tzv. Komise pro reformu federalismu (*Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*). Ačkoliv se zdaleka nejednalo o první pokus vysoce integrovaný federální systém modernizovat,³³³ byla tato reforma zatím nejrozsáhlejší (více viz níže). Reforma měla především zpřehlednit velmi složitý federální systém. Nástrojem změny bylo nové rozdělení kompetencí mezi Spolek a země a snížení míry společné odpovědnosti. Dále mělo dojít ke zvýšení transparentnosti rozhodovacích procesů. Ve vztahu ke Spolkové radě si pak reforma kladla za cíl redukovat počet zákonů, které vyžadují její souhlas.³³⁴

332 Sturm, Roland; Zimmermann-Steinhart, Petra. *Föderalismus. Eine Einführung*, s. 27-28. Podle německého politologa Fritza W. Scharpfa představuje model *Politikverflechtung* dvou nebo víceúrovňovou rozhodovací strukturu, která je založena na intenzivní spolupráci a vzájemné závislosti. Dílčí jednotky v jejím rámci disponují velmi nízkou rozhodovací autonomií a vyznačují se značnou centripetální povahou. Scharpf dále dodává, že případ *Politikverflechtung* představuje systém, který lze jen velmi obtížně reformovat. S každou změnou, ať už ve směru větší centralizace nebo decentralizace, by jedna z úrovní musela chtít dobrovolně ztratit určitý podíl na moci a smířit se s tím, že by byly její zájmy minimálně v krátkodobém horizontu ohroženy; srovnej Sturm, Roland; Zimmermann-Steinhart, Petra. *Föderalismus. Eine Einführung*, s. 145.

333 Připomeňme např. novou formulaci čl. 72, odst. 2 GG z roku 1994, která upravila podmínky, za nichž Spolku náleží právo v oblasti konkurujícího zákonodárství. Do roku 1994 měl Spolek podle čl. 72, odst. 2 Základního zákona v oblasti konkurujícího zákonodárství legislativní pravomoc tehdy, bylo-li jeho působení nezbytné k vytvoření „jednotných životních poměrů“ (*Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse*). V roce 1994 došlo v rámci ústavní změny k nahrazení „jednotných životních poměrů“ slovy „rovnocenné životní poměry“ (*gleichwertige Lebensverhältnisse*). Jednalo se však o pouhou novou formulaci téhož a k faktickému redukování Spolkem využívaných kompetencí v oblasti konkurujícího zákonodárství nedošlo; srovnej Sturm, Roland; Zimmermann-Steinhart, Petra. *Föderalismus. Eine Einführung*, s. 43.

334 Geske, Otto-Erich. *Erwartungen an eine Neuordnung des deutschen Föderalismus. Wirtschafsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 2003, Vol. 83, No. 11, s. 721.

5.1.2 Průběh tzv. *Föderalismusreform I* – *federalismus v SRN po roce 2006*

Komise pro reformu federalismu (dále také jako „Komise“) zahájila svou činnost 7. listopadu 2003. Skládala se z 16 členů Spolkového sněmu a ze stejného počtu členů Spolkové rady.³³⁵

V průběhu více než ročního vyjednávání se shoda mezi účastníky Komise hledala jen velmi těžko, přestože obecná shoda mezi spolkovou a zemskou úrovní existovala. Výsledný návrh zněl ve smyslu, že země omezí svou působnost na spolkovém zákonodárství a tím redukuje množství zákonů, které vyžadují souhlas Spolkové rady. Na oplátku naopak na úkor Spolku obdrží větší prostor pro zákonodárství vlastní. Spolu s novými návrhy se tak objevovala stále častěji štěpení, která rozlišovala mezi jednotlivými spolkovými zeměmi, „bohatými a velkými, malými a chudými, východními a západními“.³³⁶ Kompromisní návrh na změnu Základního zákona představili v roce 2004 předsedové grémia – Edmund Stoiber (CSU) a Franz Müntefering (SPD). I přes původní pozitivně vyhlížející prognózy návrh nezískal 17. prosince 2004 dvoutřetinovou podporu členů Komise. Za jeden z nejvýznamnějších důvodů selhání je považován zejména odmítavý postoj mnoha křesťansko-demokratických zemských vlád k zachování částečného vlivu Spolku v oblasti vzdělávání.³³⁷ Teprve vznik velké koalice po parlamentních volbách konaných v září 2005 přispěl k názorovému sjednocení dvou nejsilnějších politických stran ohledně změn ve federálním uspořádání. Konečné pozměňovací návrhy k článkům Základního zákona regulující federální uspořádání SRN byly Spolkovým sněmem a Spolkovou radou schváleny 30. června, respekti-

335 Na jednáních komise se podíleli i zástupci dalších institucí, ti však na rozdíl od členů Spolkového sněmu a Spolkové rady nemohli o návrzích hlasovat. Poradní funkci v Komisi zastávali čtyři zástupci spolkové vlády, šest zástupců z řad poslanců zemských sněmů, tři zástupci vrcholových komunálních svazů (*Kommunale Spitzenverbände*) a dvanáct akademických specialistů; blíže Schultze, Rainer-Olaf. *Federal Reform in Germany – another failed attempt*, s. 11; více k pravidlům hlasování v komisi Geske, Otto-Erich. 2003. *Erwartungen an eine Neuordnung des deutschen Föderalismus*, s. 721-722.

336 Schultze, Rainer-Olaf. *Federal Reform in Germany – another failed attempt*, s. 12.

337 Tamtéž s. 13.

ve 7. července 2006. Nový model německého federalismu vešel v platnost 1. září 2006.³³⁸

Doposud nejrozsáhlejší změna Základního zákona od roku 1949 se dotkla celkem 25 z celkového počtu 183 článků.³³⁹ Tato reforma německého federalismu regulující kompetenční vybavení Spolku a zemí vešla do povědomí jako tzv. *Föderalismusreform I*. Představuje prozatím první stupeň reformy německého federalismu jako celku. Finanční vztahy Spolku a zemí na svou rozsáhlou úpravu teprve čekají. Za tímto účelem členové Spolkového sněmu a Spolkové rady rozhodli 15. prosince 2006 o vytvoření další komise (*Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*), která svou činnost zahájila 8. března 2007 jako tzv. *Föderalismuskommission II*.³⁴⁰

V krátkodobém horizontu není možné spolehlivě zhodnotit, zda reforma přinesla očekávané výsledky a umožní v budoucnu „rychleji, efektivněji a lépe“ (Matthias Platzeck, tehdejší předseda Spolkové rady) vládnout. V době svého vzniku byla reforma podrobena záhy také kritice. Podle Fritze W. Scharpfa důrazné zacílení reformy na oddělení federálních úrovní nereflktuje, že mnohé obory/oblasti lidské činnosti jsou nejlépe řízeny naopak v součinnosti spolkové a zemské úrovně. Scharpf přiznává, že mnohé aspekty vzdělávací, environmentální, hospodářské nebo sociální politiky mohou být koordinovány nejlépe na zemské či lokální úrovni, ale ostatní potřebují celostátně, ba dokonce celoevropsky pojatá pravidla. Reforma si tak podle Scharpfa neměla klást za cíl model *Politikverflechtung* odstranit, ale pouze jej učinit pružnějším a efektivnějším.³⁴¹ Ke konkrétním úpravám Základního zákona viz níže.

338 Webachivsystem des Deutschen Bundestages (<http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=562&id=1074>, - staženo 1. 2. 2009).

339 Pro více informací o úpravě Základního zákona a o konkrétních změnách příslušných článků viz Blickpunkt Bundestag: Föderalismusreform und Grundgesetz, November 2007 (<http://www.bundestag.de/interakt/infomat/schriftenreihen/downloads/loads/foedreformdownload.pdf> - staženo 1. 2. 2009).

340 Deutscher Bundestag – Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (<http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/index.html> - staženo 1. 2. 2009).

341 Scharpf, Fritz-Wilhelm. Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht? In *Aus Politik und Zeitgeschichte: Föderalismusreform*, 50/2006, s. 10–11.

5.2 Vývoj unitárního federalismu v Rakousku

5.2.1 Historické kořeny federalismu

Rakouské historické země (např. Štýrsko, Korutany, Tyrolsko) zaujímaly po dlouhou dobu dominantní postavení v etnicky a kulturně heterogenním prostředí habsburské monarchie. Regiony se po dualismu roku 1867 (vznik Rakouska-Uherska) vyvíjely v Předlitavsku. Před vznikem republiky tedy fungovaly v rámci jednotného administrativního systému. Z pohledu současného rakouského federalismu lze za důležitý mezník označit rok 1920, ve kterém Rakousko přijalo svou první republikánskou ústavu. Spolkový ústavní zákon (B-VG), který se stal mimo jiné základním kamenem moderního rakouského federálního uspořádání, se po několika dílčích úpravách užívá dodnes.³⁴² Federální organizace státu je považována za tradiční prvek podoby rakouského státu. S výjimkou Salzburgu, který byl do roku 1816 pod jurisdikcí arcibiskupství a s výjimkou Burgenlandu, který se stal součástí Rakouska až v roce 1922,³⁴³ lze o všech dnešních rakouských zemích, zejména pak o Korutanech, Štýrsku a Rakousech (nyní Dolní a Horní Rakousko), hovořit jako o tradičních regionech habsburské monarchie.³⁴⁴

Jednání o podobě federálního uspořádání provázela již diskuzi o ústavě roku 1920. Zvláště postavení hlavního města bylo předmětem sporu mezi sociální demokracií a křesťanskosociální stranou, to se také projevilo při ústavní revizi roku 1929.³⁴⁵ Zatímco v roce 1920 se sociální demokracie zasazovala za centralistický model státu a spojení Vídně s Horním Rakouskem, při vyjednáváních o změnách ústavy v roce 1929 se snažila o zachování federativního uspořádání Rakouska. Hlavní mēs-

342 Srovnej Swenden, Wilfred. 2005. *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*, s. 38.

343 Kořan, Michal. Rakousko: Stále federace bez federalismu? In Dančák, Břetislav; Hloušek, Vít (eds.). *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: Zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2007, s. 48.

344 Swenden, Wilfred. *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*, s. 38.

345 Jeřábek, Martin: *Konec demokracie v Rakousku 1932–1938. Politické, hospodářské a ideologické příčiny pádu demokracie*, s. 56n.

to, kde během 20. let sociální demokraté získali významné postavení, zůstalo i nadále samostatnou spolkovou zemí a nebylo podřízené křesťanskosociální hornorakouské vládě. Likvidace demokracie v období tzv. stavovského státu v Rakousku 1934–1938 neznamenal automaticky suspendování práv spolkových zemí jako za Hitlerovy třetí říše v Německu. Rakousko zůstalo až do anšlusu 1938 formálně spolkovým státem, hlavní podíl na moci však přesto měla centrální spolková vláda pod vedením kancléře Kurta von Schuschnigga.³⁴⁶

Po skončení druhé světové války se vnitřní hranice devíti zemí³⁴⁷ (také tabulka 5.3 níže) vrátily do své podoby z roku 1938 a zůstaly na rozdíl od poválečného Německa nezměněné. Také ústavní text z roku 1920 byl s úpravami z let 1925 a 1929 znovu obnoven.³⁴⁸ Po roce 1945 došlo rovněž ke zklidnění vnitrostranického soupeření a období do roku 1966 bylo charakterizováno velkými koalicemi sociálnědemokratické a lidové strany. Velká koalice měla tehdy pohodlnou ústavní většinu a mohla ústavní cestou „přesunovat“ pravomoci z kompetence zemských vlád a zemských sněmů na centrální vládu.³⁴⁹ Trend vývoje opět směrem ve prospěch spolkových zemí se začal postupně měnit až od 70. let 20. století. Zásadní změnu přinesla ústavní novela roku 1974. V duchu novely pokračoval „Program pro podporu zemí“ v letech 1983 a 1984. V listopadu 1984 byla poté schválena tzv. druhá novela federalismu. Tato novela přinesla zemím část zákonodárných pravomocí a rozšířila pravomoci Spolkové rady. Další novely proběhly v letech 1988, 1992 a 1994. Tzv. třetí federální novela z listopadu 1988 například zavedla status příslušníka země (*Landesbürgerschaft*).³⁵⁰

346 K praxi Květnové ústavy z 1. května 1934 a korporativnímu státu blíže Jeřábek, Martin. *Konec demokracie v Rakousku 1932–1938*, s. 161nn.

347 Burgenland, Dolní Rakousy, Horní Rakousy, Korutany, Salzburg, Štýrsko, Tyrolsko, Vídeň a Vorarlbersko.

348 Erk, Jan. 2004. *Austria: A federation without Federalism*, s. 6–7.

349 Srovnej Kořan, Michal. *Rakousko: Stále federace bez federalismu?*, s. 49.

350 K vývoji ústavních změn například Walter, Robert; Mayer, Heinz: *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*.

5.2.2 *Rakouská diskuze o reformě a činnost Konventu (2003–2005)*

Reformní snahy rakouského federalismu pokračovaly i v 90. letech minulého století. V zásadě se však nepodařilo zvrátit základní trend vývoje k unitárnímu federalismu. Ani tlak čtyř nejzápadnějších rakouských zemí, u kterých je cítění regionálních odlišností nejsilnější (Vorarlbersko, Korutany, Horní Rakousy a Tyrolsko) a které prosazují nárůst zemských pravomocí nejzjevněji, nedovedl federální systém Rakouska směrem k výraznější decentralizaci.³⁵¹ Poslední významný pokus o reformu částí Spolkového ústavního zákona, které regulují oblast federalismu, byl tzv. *Österreich-Konvent* (dále také jako „Konvent“).³⁵² V rámci jednání Konventu v letech 2003–2005 měla být připravena reforma federalismu jako součást rozsáhlé ústavní reformy. Federalismu se věnoval pátý výbor Konventu a připravil redefinování kompetencí a jejich následné znovurozdělení mezi jednotlivé federální úrovně. Závěrečná zpráva Konventu byla schválena na posledním plenárním zasedání 28. ledna 2005 dvoutřetinovou většinou svých členů.³⁵³

Jednání Konventu však nevedlo ke konkrétním reformám. Na podobě změn se členové pátého výboru neshodli. Konsenzu nedosáhli ani v otázce, zda zachovat pravomoci Spolkové rady ve stávající podobě, zda je posílit, popřípadě jak. V tomto ohledu se spíše odkazovalo na německou Spolkovou radu a na problémy, které s jejím silným postavením souvisí.³⁵⁴ 31. března 2005 předal Spolkový kancléř závěrečnou zprávu Konventu nově zřízenému zvláštnímu výboru Národní rady, který se jí měl dále zabývat. Po rakouských parlamentních volbách konaných na konci roku 2006 zřídil nový vládní kabinet expertní skupinu,

351 Více Kořan, Michal. Rakousko: Stále federace bez federalismu?, s. 46.

352 Zdroj: Österreich-Konvent – Mitglieder des Konvents nach Entscheorganisation (<http://www.konvent.gv.at/K/ZS/MKE/K.shtml> – staženo 25. 11. 2008).

353 Bußjäger, Peter. Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus. In Förster, Horst et al. (Hrsg.). *Jahrbuch des Föderalismus 2005: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 2005, s. 403-408.

354 Bußjäger, Peter; Kössler, Karl. *Die Föderalismusreform in Deutschland und ihre Erkenntnisse für die Verfassungsreform in Österreich*. Innsbruck, 2008, s. 23, dostupné na: http://www.foederalismus.at/publikationen_foederalismus_dokumente.php (staženo 20. 8. 2009).

kteřá měla v sestavování návrhů na ústavní reformu pokračovat. Teprve v březnu 2008 předložila expertní skupina vládě návrh na reformu rakouského spolkového uspořádání zahrnující rovněž úpravy týkající se kompetencí Spolkové rady. Do rozpuštění Národní rady v červenci 2008 však vláda konkrétní předlohu k ústavní reformě regulující oblast rakouského federalismu k hlasování nepředložila.³⁵⁵ Ve srovnání se SRN tedy reforma federalismu v Rakousku neproběhla.

5.3 Současné rozdělení kompetencí mezi země a Spolek

V této podkapitole se zaměříme na základní podobu federalismu a rozdělení kompetencí mezi Spolek a země v SRN a Rakousku. Hlavní zásadou ve věci rozdělení kompetencí mezi Spolek a země je zásada tzv. reziduální (zbytkové) pravomoci (čl. 70, odst. 1; čl. 83 GG a čl. 15 BV-G). Dle tohoto pravidla platí, že pokud není v ústavě explicitně řešeno jakým způsobem a kdo danou věc (např. legislativně) řeší, tedy komu výslovně připadá kompetence, spadá věc automaticky do oblasti působení zemí. Spolkové země jsou tímto způsobem chráněny proti automatickému postupnému přesunu kompetencí na vyšší nadregionální úroveň. Země tedy mohou samostatně legislativně upravovat oblasti, které spadají do jejich kompetence, například oblasti základního vzdělání, místní správy nebo zemské policie.

Základní rozdělení kompetencí mezi Spolkem a zeměmi v SRN v oblasti zákonodárství je na výlučné a konkurující. U výlučného zákonodárství je zpravidla kompetentní Spolek, země mohou požívat legislativních pravomocí v dané oblasti pouze tehdy, pokud jsou k této činnosti výslovně pověřeny federálním zákonem. Do zákonodárné oblasti tzv. výlučného zákonodárství patří například zahraniční politika,

355 Österreich-Konvent; http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml (staženo 26. 11.2008).

obrana, záležitosti měny, železniční a letecké dopravy, telekomunikací a dále použití jaderné energie.³⁵⁶

V případě konkurujícího zákonodárství mohou země vydávat zákony jen za předpokladu, že tak neučinil k danému tématu či problému předtím zákonodárce na federální úrovni.³⁵⁷ Nadřazenost německého Spolku jednoznačně vyjadřuje text Základního zákona „*spolkové právo ruší právo zemské*“ (čl. 31 GG „*Bundesrecht bricht Landesrecht*“).³⁵⁸ Je však třeba říci, že v souvislosti s ústavní reformou, která vešla ve Spolkové republice Německo v platnost v září 2006 a která upravila rovněž oblast konkurujícího zákonodárství, již tento princip zdaleka neplatí pro všechny jeho obory.

Právě konkurující zákonodárství prošlo během ústavní reformy v SRN v roce 2006 velkou změnou. Současná úprava Základního zákona rozděluje obory konkurujícího zákonodárství nově do tří skupin. U oblastí spadajících do první části konkurujícího zákonodárství musí Spolek stále dokazovat, že zde jeho působení vytváří rovnocenné životní poměry nebo udržuje právní a hospodářskou celistvost státu (například hospodářské právo, právo pobytu cizinců, veřejná péče, podpora výzkumu). Druhou část konkurujícího zákonodárství tvoří oblasti, u kterých Spolek výše zmíněné dokazovat nemusí a může se pro zákonodárství v daných oblastech rozhodnout samostatně. Třetí část pak představuje šest oblastí bývalého rámcového zákonodárství (zrušeno novelou 2006), u kterých mohou země dle potřeby opět využít vlastních zákonodárných úprav a odchýlit se tak od rozhodnutí Spolku (nově čl. 72, odst. 3 GG).³⁵⁹ Do této skupiny patří například otázky životního prostředí či vodního hospodářství.

356 Srovnej Strahalová, Šárka. Spolková republika Německo: koaliční proměny kancleřské demokracie. In Dvořáková, Vladimíra a kol. *Komparace politických systémů. Základní modely demokratických systémů*. Praha: VŠE, 2008, s. 201.

357 U velkého množství zákonodárných oblastí spadajících do okruhu konkurujícího zákonodárství byl tento princip zachován i po reformě Základního zákona roku 2006.

358 Swenden, Wilfred. *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*, s. 53.

359 Reutter, Werner. Regieren nach der Föderalismusreform. In *Aus Politik und Zeitgeschichte: Föderalismusreform*, 50/2006, s. 16.

V souvislosti s kooperativní povahou německého federalismu je třeba vedle konkurujícího zákonodárství rovněž zmínit tzv. společné úkoly (čl. 91a/b GG), které jsou plněny v součinnosti Spolku a zemí. V souvislosti se snahou alespoň částečného omezení dosavadního spolupůsobení Spolku a zemí při financování těchto společných úkolů, došlo i na úpravu čl. 91a/b Základního zákona. Z výčtu společných úkolů z pohledu financování byla odstraněna oblast dotýkající se výstavby dosavadních a nových vysokých škol, jakožto i vysokoškolských klinik. O finance v této oblasti se budou muset v budoucnu starat země samy. I nadále budou mít země sice možnost i zde využívat finančních prostředků Spolku, avšak pouze za určitých podmínek. Toto nově reguluje čl. 143c GG.³⁶⁰ Při rozdělení zákonodárných kompetencí mezi Spolek a země došlo reformou také k dalším změnám. Byl zrušen čl. 75 GG regulující tzv. rámcové zákonodárství. Většina z jeho oborů přešla pod nově sestavené konkurující zákonodárství nebo rozšířila výlučné zákonodárství Spolku. Do výlučné působnosti zemí bylo navíc přesunuto 16 oblastí.³⁶¹

Na rozdíl od německého Základního zákona rakouský ústavní text oblast konkurujícího zákonodárství explicitně nezmiňuje. Rakouská ústava ale disponuje daleko obsáhlejším a detailnějším výčtem výlučných pravomocí Spolku. Určitou raritou je v tomto ohledu oblast vzdělávání, která je v Rakouské republice, na rozdíl od většiny federací včetně Spolkové republiky Německo, primárně záležitostí Spolku a nikoliv zemí.³⁶² V souvislosti s mírou autonomie zemské úrovně lze poukázat na další velmi důležitý fakt, a sice na stupeň decentralizace státních výdajů obou států. Ve Spolkové republice Německo se regionální a lokální úroveň podílí v průměru na 65 % veškerých státních výdajů, což je téměř dvojnásobné množství než v Rakouské republice. V Rakousku činí průměrný podíl zemí a obcí na celkovém souhrnu

360 Blickpunkt Bundestag - Föderalismusreform und Grundgesetz, November 2007, s. 15 a 19 (<http://www.bundestag.de/interakt/infomat/schriftenreihen/downloads/loads/foedre-formdownload.pdf> - staženo 1. 2. 2009).

361 Reutter, Werner. *Regieren nach der Föderalismusreform*, s. 16.

362 Swenden, Wilfred. *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*, s. 53-54.

státních výdajů pouhých 36 %.³⁶³ Tato skutečnost také ukazuje, že Rakousko se blíží centripetálnímu modelu federalismu, který se vyznačuje silnou pozicí Spolku (viz úvodní rozbor této kapitoly).

Každopádně je třeba si uvědomit, že rakouské i německé regiony i centrální vlády fungují také v rámci Evropské unie. Spolkovou republiku Německo, jedná-li se o závažný zásah do výlučných zákonodárných pravomocí zemí v oblasti školství, kultury nebo rozhlasového vysílání, reprezentuje při jednáních v Radě EU jeden ze zemských ministrů, jmenovaný Spolkovou radou (nově čl. 23, odst. 6 GG).³⁶⁴ V Rakouské republice je obdobná situace řešena odlišně. Jde-li o záležitosti spadající do zemského zákonodárství v Rakousku, předkládají země Spolku společné stanovisko, kterým „je *Spolek při jednání a hlasování v Evropské unii (...) vázán*“ (čl. 23d, odst. 2 BV-G).³⁶⁵

5.4 Spolkové rady jako federativní orgány

V SRN i v Rakousku existuje orgán, který zastupuje zemské zájmy na úrovni centra. Tímto shromážděním (*de facto* poslanců v Rakousku; pověřených zástupců zemských vlád v SRN) je tzv. Spolková rada (*Bundesrat*). Prostřednictvím Spolkové rady se jednotlivé země zapojují do procesu spolkového zákonodárství a do určité míry tím mají možnost kontrolovat činnost dolních komor parlamentů. Spolková rada v SRN je konstituována ze členů zemských vlád. V tomto smyslu se lze setkat s označením německého federalismu jako tzv. „federalismus exekutivní“ (*Exekutivföderalismus*).³⁶⁶ Zástupci zemských vlád jsou v německé Spolkové radě vázáni tzv. imperativním mandátem a musí při hlasování ve Spolkové radě odevzdat veškerý počet hlasů za danou zemi jednotně. Podle čl. 51 GG se mohou členové Spolkové rady ne-

363 Tamtéž, s. 109.

364 V tomto znění je článek Základního zákona platný od 1. září 2006. Pro srovnání se zněním před tzv. *Föderalismusreform I.* viz Blickpunkt Bundestag: *Föderalismusreform und Grundgesetz*, Nov. 2007 (<http://www.bundestag.de/interakt/infomat/schriftenreihen/downloads/loads/foedreform-download.pdf> - staženo 1. 2. 2009).

365 Přesný překlad normy dle Klokočka, Vladimír; Wagnerová, Eliška (překl.). *Spolkový ústavní zákon Rakouska z 10. 11. 1920* (stav k 28. 6. 2002), s. 440.

366 Sturm, Roland; Zimmermann-Steinhart, Petra. *Föderalismus. Eine Einführung*, s. 61.

chat při hlasování zastupovat. Na samotných plenárních zasedáních Spolkové rady může být proto přítomný pouze jeden zástupce země, často vedoucí delegace (*Stimmführer*), který jménem své země hlasy odevzdává.³⁶⁷

Zástupci rakouské Spolkové rady rovněž nejsou voleni v přímé volbě občany (jako poslanci Národní rady), ale jsou dosazováni prostřednictvím volby poslanci zemských sněmů, a to v závislosti na volební váze ve sněmu zastoupených politických stran.³⁶⁸ Jak německá, tak rakouská Spolková rada tak představují permanentně fungující tělesa, která jsou volena nepřímou a která jsou pouze postupně „doplňována“, a to v závislosti na volbách do zemských sněmů.³⁶⁹ Jednoznačným rozdílem však je, že rakouský poslanec Spolkové rady má volný mandát, nemusí se tedy při hlasování řídit žádnými příkazy. Nemůže se ale nechat při odevzdání svého hlasu zastupovat. Oproti tomu německý zástupce ve Spolkové radě *de facto* prosazuje mandát své zemské vlády. V případě sporu ohledně hlasování ve jménu dané spolkové země rozhoduje ministerský předseda.

Princip, podle něhož jsou křesla v německé i rakouské Spolkové radě přidělována jednotlivým zemím, je kompromisním řešením mezi přidělováním hlasů na základě počtu obyvatel a mezi stejným zastoupením všech zemí bez ohledu na jejich velikost či lidnatost, jako je tomu v případě Senátu USA a Rady států (*Ständerat*) ve Švýcarsku (zde shodně dva zástupci za jeden stát/kanton). U německé Spolkové rady je ve prospěch lidnatějších zemí zavedena klausule (čl. 51 GG), podle níž země disponují ve Spolkové radě nejméně třemi a nejvíce šesti hlasy (celkový počet je nyní 69 členů, konkrétně viz tabulka 5.2).³⁷⁰ Toto pravidlo zároveň zajišťuje málo lidnatým zemím (např. Brémy, Hamburg) minimální počet křesel, které musí dostat.

367 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 272–273.

368 Schefbeck, Günther. *Das Parlament*, s. 145.

369 Volební období zemských sněmů ve Spolkové republice Německo a v Rakousku je ve většině případů pětileté. Výjimku tvoří německé Brémy a Hamburg (období čtyřleté) a rakouské Horní Rakousy (období šestileté). Více viz např. na Parties and Elections in Europe (<http://www.parties-and-elections.de/d-hessen.html>; <http://www.parties-and-elections.de/germany3.html> – staženo 23. 1. 2009).

370 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 273.

Počet členů rakouské Spolkové rady je proměnlivý (nyní 62 členů) a odvíjí se od součtu občanů jednotlivých zemí.³⁷¹ Nejpočetnější spolkové země (Vídeň, Dolní Rakousko) disponují v rakouské Spolkové radě dvanácti a jedenácti, země s nejmenším počtem obyvatel třemi mandáty (čl. 34 BV-G).³⁷² Spolková rada v Rakousku tak ve srovnání se Spolkovou radou SRN představuje vyváženější model regionální reprezentace s ohledem na počet obyvatel, lidnatější země jsou reprezentovány poměrně větším počtem poslanců (tabulka 5.3).³⁷³ V německém případě se naopak více stírají rozdíly mezi lidnatostí dané země a počtem zástupců, menší země jsou tím zvýhodněny.³⁷⁴

371 Přerozdělování hlasů se v tomto případě neřídí počtem obyvatel, ale počtem občanů (tj. počtem lidí s rakouským státním občanstvím), kteří mají v den všeobecného sčítání lidu na území dané země řádné bydliště. Pokud by se zemím křesla ve Spolkové radě přerozdělovala podle počtu obyvatel, disponovala by jejich nejvyšším počtem (12) Vídeň, a ne Dolní Rakousy (viz dále v textu). Je proto třeba tyto pojmy nezaměňovat. Pro konkrétní informace k počtu obyvatel či občanů jednotlivých zemí viz internetový portál Statistik Austria (<http://www.statistik.at/> - staženo 27. 1. 2009).

372 Počet křesel připadající jednotlivým zemím určuje v Rakousku spolkový prezident dle výsledků každého všeobecného sčítání obyvatel, které se koná jednou za deset let. Zdroj: Österreichisches Bundesrat – Aufgaben und gesetzliche Grundlagen (http://www.parlament.gv.at/BR/AUFGG/AufgabenGrundlagen_Portal.shtml - staženo 26. 1. 2009).

373 Zdroj: *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*, Teil II, Nr. 444/2002 (<http://www.ris2.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/20024442/20024442.pdf> - staženo 26. 1. 2009).

374 Swenden, Wilfred. *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*, s. 197.

Tabulka 5.2: Spolkové země SRN: počet obyvatel, počet hlasů ve Spolkové radě a vládní koalice

Spolková země	Počet obyvatel (mil., červen 2008)	Počet hlasů ve Spolkové radě	Vládnoucí strana/koalice (stav: červenec 2010)
Severní Porýní – Vestfálsko	18,1	6	SPD – Zelení
Bavorsko	12,5	6	CSU – FDP
Bádensko – Württembersko	10,8	6	CDU – FDP
Dolní Sasko	8	6	CDU – FDP
Hesensko	6,1	5	CDU – FDP
Sasko	4,2	4	CDU – SPD
Porýní – Falc	4	4	SPD
Berlín	3,4	4	SPD – Linke
Šlesvicko – Holštýnsko	2,8	4	CDU – SPD
Sasko – Anhaltsko	2,4	4	CDU – SPD
Braniborsko	2,5	4	SPD – CDU
Duryňsko	2,3	4	CDU
Meklenbursko – Přední Pomořansko	1,7	3	SPD – CDU
Hamburk	1,8	3	CDU – B90/DG
Sársko	1	3	CDU – FDP – Zelení
Brémy	0,7	3	SPD – B90/DG
SRN celkem	82,3	69	CDU/CSU – FDP

Zdroj: Rudzio, Wolfgang. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006; aktualizováno dle: www.bundesrat.de (staženo 20. 7. 2010).

Tabulka 5.3: Spolkové země Rakouska: počet obyvatel, počet hlasů ve Spolkové radě a vládní koalice

Spolková země	Počet obyvatel (mil., leden 2008)	Počet hlasů ve Spolkové radě	Vláda (stav: červen 2010)
Dolní Rakousy	1,6	12	ÖVP – SPÖ – FPÖ
Vídeň	1,7	11	SPÖ
Horní Rakousy	1,4	11	ÖVP – SPÖ – FPÖ – Die Grünen
Štýrsko	1,2	9	SPÖ – ÖVP
Tyrolsko	0,7	5	SPÖ – ÖVP
Korutany	0,6	4	ÖVP – SPÖ – BZÖ
Salzburg	0,5	4	SPÖ – ÖVP
Vorarlbersko	0,4	3	ÖVP
Burgenland	0,3	3	SPÖ – ÖVP

Zdroje: http://www.statistik.at/web_de/wcmsprod/groups/zd/documents/statueb/022624.pdf; <http://www.parties-and-elections.de/austria3.html>; http://www.parlinkom.gv.at/BR/ZS/ZSBLAND/Zusammensetzung_nach_Bundesländern_Portal.shtml; <http://www.oesterreich.com/deutsch/staat/index.htm#lregierung> (staženo 18. 6. 2010).

5.4.1 Spolkové rady v procesu zákonodárství

Ústavy Německa a Rakouska počítají s několika variantami, jak se mohou spolkové země zapojit do legislativního procesu na celostátní úrovni. Vedle možnosti zákonodárné iniciativy se angažují v procesu schvalování (spolkových) zákonů. Zde se jejich účast rozlišuje podle toho, zda Spolkové rady při schvalování disponují pouze právem suspensivního veta (tzv. *Einspruchssetzung*) nebo zda mají absolutní veto, tj. zákon nutně vyžaduje souhlas obou komor (tzv. *Zustimmungsgesetz*). Na první pohled často velmi podobné kompetence se pak v politické praxi projevují zcela odlišně. A to zejména podle toho, v jaké míře jsou v obou spolkových státech zastoupeny zákony, ve kterých Spolková rada disponuje právem absolutního veta.

Německo

Roli německé Spolkové rady v oblasti zákonodárství regulují čl. 76 a 77 Základního zákona. Zákony, popřípadě jejich novely, které vyžadují nutný souhlas Spolkové rady, jsou vždy zákony ústavního charakteru³⁷⁵ a vždy zákony dotýkající se vztahu Spolku a zemí. U prvních, tedy u zákonů měnících podobu Základního zákona, je ke schválení potřebný vedle souhlasu Spolkového sněmu také souhlas dvoutřetinové většiny zástupců Spolkové rady (čl. 79 GG), což v současnosti představuje 46 hlasů. Při všech ostatních zákonech, které vyžadují její souhlas, pak Spolková rada rozhoduje absolutní většinou všech členů (čl. 51 GG), dnes je to 35 hlasů.³⁷⁶

Veškeré typy zákonů, které vyžadují souhlas Spolkové rady, musí být vyjmenovány v Základním zákoně. Jsou to zákony regulující finanční a daňovou politiku Spolku a zemí (čl. 105–108 a 134–135 GG), zákony definující tzv. společné úkoly (čl. 91a GG) nebo zákony týkající se změny územního stavu zemí (čl. 29, odst. 7 GG).³⁷⁷ Počet zákonů vyžadující souhlas Spolkové rady se v průběhu let poměrně značně zvýšil. Oblasti, které podle Základního zákona podléhaly souhlasu Spolkové rady se z původních třinácti *de facto* téměř ztrojnásobil.³⁷⁸ V praxi tvořily od roku 1949 zákony s nutným souhlasem Spolkové rady v průměru 53 % všech přijatých zákonů (viz tabulka 5.5).³⁷⁹ V této souvislosti začali politici v SRN od 70. let 20. století hovořit o zneužívání „blokačního potenciálu“, který poskytuje opozičním politickým stranám Spolková rada právě díky množství zákonů, které vyža-

375 Čl. 79, odst. 3 GG dále zpřesňuje a uvádí, že „*změna tohoto Základního zákona, která se dotýká členění Spolku do zemí, zásadního spolupůsobení zemí při zákonodárství nebo zásad stanovených v člancích 1 a 20 je nepřípustná*“, český překlad dle Klokočka, Vladimír; Wagnerová, Eliška. *Ústavy států Evropské unie*, s. 259.

376 Sturm, Roland; Zimmermann-Steinhart, Petra. *Föderalismus. Eine Einführung*, s. 53–54.

377 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 274–276.

378 Srovnej Sturm, Roland; Zimmermann-Steinhart, Petra. *Föderalismus. Eine Einführung*, s. 54.

379 Zdroj: Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen, Statistische Angaben für die Zeit vom 7. September 1949 bis zum 8. August 2008, s. 5 (<http://www.bundes-rat.de/cdn099/Sha-redDocs/Downloads/DE/statistik/gesamtstatistik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/gesamtstatistik.pdf> - staženo 23. 10. 2008).

dují její souhlas.³⁸⁰ V SRN můžeme vysledovat trend, který potenciálně vede k blokadě, když opoziční politické strany zastoupené ve Spolkovém sněmu získají díky vítězství při volbách do zemských sněmů ve více spolkových zemích většinu ve Spolkové radě. Tímto způsobem získala například během druhého volebního období vlády Gerharda Schrödera konzervativně-liberální koalice převahu ve Spolkové radě (Spolková rada odmítala odsouhlasit zákon o přístěhovalectví; *Zuwanderungsgesetz*). V celkovém součtu je ale počet případů opozičního blokování ve Spolkové radě skromný (asi 3 % zákonů během jednoho volebního období). Každopádně lze říci, že právo veta přispívá ke hledání kompromisu, k čemuž napomáhá rovněž činnost dohodovacího výboru složeného ze zástupců Spolkového sněmu a Spolkové rady (tabulka 5.4; více v kapitole zákonodárna moc).³⁸¹

V rámci reformy federalismu v SRN v roce 2006 došlo k úpravě čl. 84 Základního zákona. Jeho první odstavec stál v minulých letech za více než polovinou všech zákonů, které souhlas Spolkové rady vyžadovaly.³⁸² Dosavadní (stará) podoba čl. 84, odst. 1 GG stanovovala, že „*provádějí-li země spolkové zákony jako vlastní záležitost, upravují zřizování úřadů a správní řízení, pokud spolkové zákony se souhlasem Spolkové rady nestanoví jinak*“.³⁸³ Současná podoba po reformě přitom určuje, že tuto oblast může regulovat spolkový zákon bez souhlasu Spolkové rady.³⁸⁴ Spolková rada tak sice ztratila absolutní právo veta u daných zákonů, zemím jako takovým však vliv v oblasti týkající se zřizování úřadů a správního řízení zůstal. Zemské parlamenty totiž mohou během šesti měsíců, které uplynou od schválení spolkového zákona regulujícího tuto oblast, dle svého uvážení vydat prostřednictvím tzv. odchýlných

380 Srovnej Sturm, Roland; Zimmermann-Steinhart, Petra. *Föderalismus. Eine Einführung*, s. 56.

381 Tamtéž s. 56-58.

382 V letech 1981-1991 se jednalo konkrétně o 58,1 % a v letech 1998-2005 o 54,6 % všech zákonů vyžadujících souhlas Spolkové rady. Více Reutter, Werner. *Regieren nach der Föderalismusreform*, s. 12.

383 Český překlad dle Klokočka, Vladimír; Wagnerová, Eliška. *Základní zákon Spolkové republiky Německo* § 23. 5. 1949 (stav k 31. 1. 2003), s. 261.

384 Viz Grundgesetz für die Republik Deutschland, Januar 2007, s. 52 (http://www.bundestag.de/interakt/infomat/grundlegende_informationen/downloads/ggAug2006_download.pdf - staženo 14. 2. 2009).

úprav (*Abweichungsregelungen*) zákon vlastní. Poprvé se tak lze zde setkat s pravidlem, že „zemské právo ruší právo spolkové“. Novelizovaná právní úprava by mohla do budoucna redukovat množství zákonů podléhajících souhlasu Spolkové rady o více než polovinu.³⁸⁵

Rakousko

Zákony v Rakousku schválené Národní radou vyžadují následně také souhlas Spolkové rady. Na většinu běžných zákonů, které Spolková rada schvaluje prostou většinou přítomných poslanců (přítomna přítom musí však být nejméně polovina všech), se vztahuje suspenzivní veto. Připomínky formuluje Spolková rada k zákonu jako celku. Mohou však být formou tzv. potvrzujícího usnesení (*Beharrungsbeschluss*) většinou přítomných poslanců Národní rady (přítomna musí být minimálně polovina všech) vyvráceny.³⁸⁶ Právem absolutního veta Spolková rada disponuje podle čl. 44 B-VG každopádně tehdy, jedná-li se o zákon ústavní nebo o zákon, jímž se omezují kompetence zemí v oblasti zákonodárné a výkonné moci.³⁸⁷ K přijetí tohoto typu zákonů je vyžadován souhlas kvalifikované, konkrétně dvoutřetinové většiny všech členů Spolkové rady. V Rakouské republice je podíl takových zákonů ve srovnání se SRN mnohem nižší. Od roku 1983 do prosince 2004 byl dán souhlas rakouské Spolkové rady celkem v 257 případech.³⁸⁸ Obdobné množství tzv. *Zustimmungsgesetze* je přítom ve Spolkové republice Německo schváleno již v průběhu jednoho jediného volebního období (tabulka 5.5). O rakouské Spolkové radě je tak možné říci, že jsou její legislativní pravomoci fakticky omezeny na prodlužování blokování

385 Reutter, Werner. *Regieren nach der Föderalismusreform*, s. 14.

386 Kysela, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 309-310.

387 Pro další možné případy Kysela, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, s. 310.

388 Bußjäger, Peter; Daniela Larch. *Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich*. Innsbruck, 2005, s. 13, dostupné na: <http://www.foederalismus.at/contentit25/uploads/129.pdf> (staženo 30.1. 2009).

zákonodárného procesu prostřednictvím práva na námitku. I tohoto instrumentu ale využívá Spolková rada pouze zřídka (viz tabulka 5.6).³⁸⁹

Rakouská Spolková rada ve většině případů fakticky potvrzuje usnesení Národní rady. To souvisí do jisté míry s obdobným složením obou parlamentních komor. V jednotlivých spolkových zemích zpravidla dominují strany SPÖ a ÖVP, které jsou v Rakousku zatím dostatečně silné rovněž i na centrální úrovni.³⁹⁰ Ohledně reformy a posílení pravomocí Spolkové rady můžeme konstatovat, že sociální demokracie (SPÖ), která je na zemské úrovni tradičně slabší než na úrovni celostátní, je z dlouhodobého hlediska hlavní odpůrce posilování kompetencí Spolkové rady.³⁹¹ Ačkoliv v jednotlivých spolkových zemích neprobíhá sestavování vlády podle stejného klíče,³⁹² nemá způsob tvorby zem-

389 Svých pravomocí „blokovat“ zákonodárný proces však rakouská Spolková rada téměř nevyužívá. Od 19. prosince 1945 do 27. října 2008 uplatnila práva na námitku pouze ve 137 případech (tabulka 5.6), což představuje přibližně 2 % z celkového počtu Národní radou schválených zákonů. Absolutní právo veta zatím Spolková rada nevyužila vůbec a zákony, na kterých se usnesla Národní rada a které vyžadovaly její souhlas, vždy podpořila. Blíže Kysela, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, s. 310–311; aktualizováno autory kapitoly dle internetové stránky Österreichisches Parlament - Einsprüche des Bundesrates der XXIII. Gesetzgebungsperiode (<http://www.parlinkom.gv.at/PG/VHG/VHGNR/EBR/XXIII.shtml> - staženo 27. 10. 2008).

390 Ke genezi vzestupu pravicových populistů z FPÖ a BZÖ blíže v české literatuře: Hloušek, Vít. *Konflikt versus konsenzus. Konfliktní linie, stranické systémy a politické strany v Rakousku 1860–2006*, s. 219nn.

391 Kysela, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, s. 313.

392 V Rakousku se rozlišují dva způsoby dosazování členů zemské vlády, tzv. „Regierungsproporz“ – proporční a „Mehrheitsprinzip“ – většinový. Poměrný způsob tvorby vlády předpokládá, že všechny politické strany, které jsou zastoupené v zemském sněmu, musí být v závislosti na jejich volební síle účastny rovněž na výkonu zemské vlády. V zemích, které uplatňují tento způsob dosazování, dochází k rozptýlení politické opozice a naopak k posílení pozice zemského hejtmána (*Landeshauptmann*). V současné době je poměrný způsob tvorby vlády využíván v Dolních a Horních Rakousech, Štýrsku, Korutanech a Burgenlandu. Většinový způsob tvorby vlády je naopak takový, ve kterém většina zemského sněmu volí zemskou vládu. Úřad vlády je tak vykonáván určitou stranou, popř. koalici stran. Tento princip je uplatňován ve zbylých čtyřech zemích, tj. v Salzburgu, Tyrolsku, Vorarlbersku a ve Vídni (viz tabulka 5.3); podrobně: Pelinka, Anton; Rosenberg, Siegfried. *Österreichische Politik: Grundlagen – Strukturen – Trends*, s. 213–214.

ských vlád vliv na složení zástupců reprezentující zemi ve Spolkové radě. Poslanci Spolkové rady jsou totiž voleni zemskými sněmy.

5.5 Mimoparlamentní angažovanost zemí

Vedle Spolkových rad, které zastupují zemské zájmy na spolkové úrovni, existují v SRN a Rakousku ještě struktury neparlamentního charakteru. Tyto například meziregionální konference také ovlivňují interakce Spolku a zemí, případně mezi jednotlivými zeměmi. Vedle spolkové a zemské úrovně je možné se zde setkat s tzv. třetí úrovní federalismu, často označovanou jako úroveň „samostatného řízení“ (*Selbstkoordinati-on*).³⁹³ Představuje právě spolupráci mezi zeměmi a koordinaci společných stanovisek, které jsou poté prosazovány vůči Spolku. V SRN je nejznámějším místem mimoparlamentního setkávání zástupců zemských vlád tzv. „Stálá konference ministrů kultury“ (*Ständige Konferenz der Kultusminister*). Ta byla zeměmi zřízena již v roce 1948. V rámci své činnosti se dodnes snaží koordinovat vzdělávací politiku zemí. Určitou měrou tak přispívá ke standardizaci vzdělávání napříč regiony. Usnáší se formou doporučení, která musí být jednomyslně schválena všemi členy Konference. Takový postup je typický pro grémia samostatného řízení zemí obecně. Vzájemný konsenzus zde totiž představuje nejen přání, ale především cíl.³⁹⁴

V rakouském prostředí představuje od roku 1966 nejdůležitější mimoparlamentní nástroj sloužící k obhajování zemských zájmů tzv. Konference zemských hejtmanů (*Landeshauptleutekonferenz*). Ani v tomto případě se nejedná o orgán ustavený dle ústavy. Prostřednictvím pravidelných setkávání devíti zemských hejtmanů se země snaží definovat společná východiska a dle potřeby je prezentují Spolku. Významnou roli Konference zemských hejtmanů sehrává zejména v souvislosti s dlouho diskutovanou reformou rakouského federalismu a zvláště při pravidelném projednávání způsobu finančního vyrovnání mezi Spolkem, zeměmi a obcemi.³⁹⁵

393 Sturm, Roland; Zimmermann-Steinhart, Petra. *Föderalismus. Eine Einführung*, s. 25.

394 Tamtéž, s. 25–27.

395 Pelinka, Anton; Rosenberg, Sieglinde. *Österreichische Politik*, s. 216.

5.6 Závěrem

Výše uvedený rozbor dílčích aspektů federalismu v SRN a Rakousku ukázal, že země vykazují řadu společných rysů. Význam regionálních specifik v obou státech je podpořen společným historickým vývojem regionu a vzájemnými vazbami, které existovaly ve střední Evropě v posledních dvou stoletích. Rakousko i Německo mají s ohledem na podobu a základní model vztahu mezi centrem a regiony (*Länder*) k sobě rozhodně blíže než k jiným federálním státům (např. k USA). Přesto musíme závěrem konstatovat, že existují některé podstatné odlišnosti, které nás vedou ke klasifikaci rakouského modelu jako „slabého“ federalismu. Rakousko se ve srovnání s německým modelem blíží více k „dostředivému“ pólu na ose centripetální – centrifugální federalismus (Rainer O. Schultze).

Shrňme aspoň nejdůležitější argumenty. Na rozdíl od důrazu spojeneckých mocností na vytvoření podoby silného federalismu v SRN po druhé světové válce se První rakouská republika etablovala v letech 1918–1920 jako federální stát s centralistickými tendencemi. Z hlediska institucionálního ukotvení federalismu je třeba také připomenout, že soudní moc je v Rakousku v celém rozsahu centralizovaná, v SRN existují nezávislé soudy na úrovni místní, zemské i úrovni Spolku. Německý federalismus je tedy systémově zakotven ve všech pilířích dělby moci ve státě. Dokládá to existence zemských vlád, sněmů (*Landtag*) a soudů. Vliv zemské úrovně na spolkovou politiku je posílen významem německé Spolkové rady, která se rozsahem spolupodílí na více než polovině spolkového zákonodárství a je vybavena možností zákonodárný úmysl Spolku s definitivní platností ukončit (právo veta).

V Rakousku má obecně ústavní ukotvení federalismu menší vliv na „praktickou“ podobu politiky než v SRN. Spíše centripetální (centralistická) podoba federace v Rakousku nesouvisí přímo s formálním ústavním rámcem. Současnou podobu Rakouska ještě stále ovlivňuje struktura společnosti.³⁹⁶ Skupinová identita a politická loajalita Rakušanů je primárně vázaná na sociální a katolický tábor reprezentující základní

396 Erk, Jan. *Austria: A federation without Federalism*, s. 1-2.

štěpnou linií v zemi od 19. století.³⁹⁷ Identifikace občanů tak probíhá daleko silněji s jedním z těchto táborů než se svou zemí či regionem (existují výjimky jako Tyrolsko). Tento aspekt posiluje centrálně strukturovaný stranický systém Rakouska, ve kterém dlouhá desetiletí dominovala velká koalice SPÖ a ÖVP (viz kapitola politické strany). Analýza snah o reformu federalismu navíc ukázala, že v SRN, kde došlo v roce 2006 již k částečné realizaci změn, existuje větší míra konsenzu ohledně principů, ze kterých by měly reformní kroky vycházet.

Tabulka 5.4: Činnost německého dohodovacího výboru

Volební období Spolkové rady	1949– 1990	1990– 1994	1994– 1998	1998– 2002	2002– 2005	2005– 2008 ³⁹⁸
1. Počet zákonodárných procesů, ve kterých byl činný Dohodovací výbor	492	83	83	75	100	5
1.1 Z toho Spolková rada iniciátorem	475	71	74	66	90	5
2. Výsledky po jednání Dohodovacího výboru						
2.1 Vyhlášené zákony	442	71	73	65	88	3
2.2 Nevyhlášené zákony	53	12	10	12	12	2

Zdroj: http://www.bundesrat.de/cln_090/SharedDocs/Downloads/DE/statistik/gesamtstatistik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/gesamtstatistik.pdf (staženo 21. 1. 2009).

397 Srovnej Kořan, Michal. Rakousko: Stále federace bez federalismu?, s. 45.

398 stav k 8. 8. 2008.

Tabulka 5.5: Podíl německé Spolkové rady na zákonodárství Spolku

Volební období Spolkové rady	1949– 1990	1990– 1994	1994– 1998	1998– 2002	2002– 2005	2005– 2008 ³⁹⁹
1. Počet zákonů předložených Spolkovému sněmu	6567	800	923	864	643	631
2. Ve Spolkovém sněmu schvále- no a ve Spolkové radě projednáno	4427	507	565	558	401	373
3. Z toho přijato a vyhlášeno	4357	493	551	548	386	351
3.1 Jako Zustimmungsgesetz	2257 (51,8)	282 (57,20)	328 (59,5)	299 (54,5)	196 (50,8)	154 (43,9)
3.2 Jako Einspruchsgesetz	2100	211	223	249	190	197

Zdroj: http://www.bundesrat.de/cln_090/SharedDocs/Downloads/DE/statistik/gesamtstatistik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/gesamtstatistik.pdf (staženo 21. 1. 2009).

399 stav k 8. 8. 2008.

Tabulka 5.6: Právo na námitku uplatněné rakouskou Spolkovou radou

Volební období Národní rady	Počet námitek vznesených Spolkovou radou	Z toho v Národní radě přehlasováno
1945–1990	110	90
1990–1994	1	0
1994–1996	0	0
1996–1999	0	0
1999–2002	0	0
2002–2006	24	24
2006 - 27. 10. 2008	2	0
Celkem	137	90

Zdroj: Bußjäger, Peter; Larch, Daniela. *Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich*. Innsbruck 2005, s. 10, dostupné na: <http://www.foederalismus.at/contentit25/uploads/129.pdf>; aktualizováno autory dle údajů na: <http://www.parlinkom.gv.at>, staženo 25. 1. 2009.

6. Veřejná správa

V integrující se Evropě vzniká již delší dobu potřeba unifikace evropského právního a správního prostoru. Také díky této iniciativě existuje regulérní požadavek vůči členským státům EU poukazující na koordinaci a harmonizaci organizace a struktury veřejné správy (dále jen VS). Poznání vnitřních principů a mechanismů VS v jednotlivých členských zemích vytváří podmínky pro lepší, pružnější a efektivnější komunikaci mezi jednotlivými orgány a subjekty působícími v jednotlivých členských státech EU, nejen navenek, ale zejména mezi sebou.⁴⁰⁰ V tomto smyslu je sestavena i následující kapitola. Klade si za cíl představit českému čtenáři stručně organizaci VS v SRN a Rakousku, oba modely porovnat a zejména nabídnout ucelené názvosloví, které usnadní orientaci ve zde zkoumané problematice.

Při komparaci systému VS v Rakousku a Německu se zaměříme zejména na základní klasifikaci systému VS a popis orgánů na příslušných úrovních. Oba námi sledované státy jsou federace složené z 16–ti, resp. 9–ti spolkových zemí. Každá ze zemí má podle německé a rakouské ústavy definované právo regulovat „svůj“ systém VS zvlášť. Je sice nezbytné tato specifika zmínit, z prostorových důvodů nebude v této kapitole možné správní systémy jednotlivých zemí podrobně analyzovat a hloubkově komparovat. Při srovnávání systémů VS v Rakousku a Německu je pro nás důležité stanovení základních determináčních znaků, jež mají oba systémy totožné či podobné, ale stejně tak upozorníme na oblasti, které srovnávat nelze nebo je komparace z hlediska rozsahu a celkového zaměření této studie nemožná.

Následující kapitola je zaměřena na komparaci soudobých systémů VS dvou státních celků. Kdybychom chtěli zachytit vývoj VS v celém období po druhé světové válce, srovnávali bychom již tři státní útvary (SRN, NDR a Rakousko). Proto bude hlavní pozornost této kapitoly

400 Důležitým počinem v této oblasti je přijetí Evropské charty místní samosprávy a neustálá diskuze ohledně přijetí Evropské charty regionální samosprávy.

věnována současnému systému VS. Připomeňme pouze, že počátky vývoje moderní demokratické veřejné správy datujeme v Evropě, tedy i v Rakousku a v německých knížectvích na území Německého spolku, do první poloviny 19. století. V období před rokem 1848 vznikají obce jako samosprávné korporace a je i ve střední Evropě ustanoven druhý subsystém demokratické VS – územní samospráva.⁴⁰¹

Zásadní je pro nás na začátku již samotný výklad pojmu VS. Velice nám pomůže typologicky zařadit oba systémy do tzv. smíšeného modelu VS. Jelikož je pro náš další postup zodpovězení otázky „Co je to veřejná správa?“ stěžejní, budeme se na VS dívat jako na soubor zaměřených činností, které jsou vykonávány souborem institucí a orgánů, které jednají na základě uspokojování veřejného zájmu a jsou součástí moci výkonné.

Vycházíme z faktu, že se VS člení na dva základní subsystémy: na státní správu a na samosprávu. V tomto případě nebudeme reflektovat všechny typy samosprávy (profesní, zájmová), ale svou pozornost zaměříme pouze na samosprávu územní. Budeme-li od nynějška používat termín samospráva, máme na mysli výše uvedený druh samosprávy.

6.1 Správní uspořádání

Současné uplatňované politické systémy nabízí v zásadě několik typů organizace veřejné správy. Obecně se hovoří o třech až čtyřech základních modelech (v závislosti na definičních kritériích a autorech). Jedná se o systém tzv. angloamerický, francouzský a smíšený.⁴⁰² V případě, že bychom použili tuto typologii, zařadíme Rakousko a Německo mezi země, které aplikují tzv. smíšený model VS.⁴⁰³

401 Prvním pokusem o restauraci územní samosprávy byl rok 1808, kdy byly v Prusku uzákoněny volby do obecních samospráv (Lacina, Karel; Čechák, Vladimír. *Evropské systémy veřejné správy*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2005, s. 24).

402 Adamová, Karolina. *Dějiny veřejného práva ve střední Evropě*. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 81.

403 Orgány územní samosprávy v rámci smíšeného systému VS vykonávají v zásadě dvojí působnost. V prvé řadě se jedná o samostatnou působnost (samosprávnou), již realizují svou vůli a jejímž prostřednictvím reálně naplňují ústavně garantované právo na samosprávu. Vedle toho vykonávají v zákonem stanovených případech i

Další možné členění, které se zaměřuje pouze na Evropu, rozlišuje systém „napoleonský“. Do tohoto systému můžeme zařadit v prvé řadě Francii a dále státy jižní Evropy jako je Itálie či Španělsko. Další typ, jehož představiteli jsou Irsko a Velká Británie, nemá konkrétní pojmenování, ale v podstatě odpovídá angloamerickému pojetí organizace VS. Typologii doplňuje systém severoevropský pro skandinávské země a konečně tzv. středoevropský model, jež je reprezentován Rakouskem a Německem.⁴⁰⁴

Jak je z uvedené dvojí typologie patrné, Rakousko a Německo má stejný základ organizace VS, což je zapříčiněno podobným historickým vývojem a správní tradicí. To nám usnadní stanovení základních bodů pro komparaci systémů VS v Rakousku a Německu.⁴⁰⁵ Velkou výhodou představuje dále identický úřední jazyk – tj. němčina.⁴⁰⁶

Na celou řadu otázek a problémů, které by si zasloužily naši pozornost, reagovat nemůžeme. Zejména z důvodu rozsahového omezení. Opomenuty zůstanou principy vnitřní i vnější kontroly ve VS, postavení úředníků a systém jejich vzdělávání či role byrokratického aparátu jako takového. Zajímavé problematice finančního vyrovnání a obecně financování VS též nemůže být věnován prostor.

správu státní, a to v rámci výkonu tzv. přenesené působnosti. Obce, jako základní územně samosprávné jednotky a další úrovně samosprávy (pokud existují), vykonávají i státní správu s výjimkou některých specializací.

404 Možných typologií existuje více, např. O. Vidláková rozlišuje systém: středoevropský, anglosaský, skandinávský, země Beneluxu a jihoevropský. Vidláková, Olga. Aktuální přehled veřejné správy a státní služby v členských zemích EU. *Veřejná správa*, 2002, č. 18 (Příloha), <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2002/0018/priloha.html> (staženo 12. 5. 2009).

405 Základní problém komparace systémů VS ale obecně spočívá v nejednotné terminologii a v odlišném chápání některých pojmů. U některých států by komparace v podstatě možná nebyla. Situace Rakouska a Německa je v tomto směru o poznání příznivější. Shráme, že politický a správní systém Rakouska a Německa má řadu shodných či podobných determinantů. Základní korespondence komparovaných systémů existuje. I přes všechny dotykové body není ani tento případ ideální.

406 Budeme vycházet z premisy, že německý jazyk ve SRN a Rakousku je stejný. Jsme si však vědomi lingvistické odlišnosti jazyka v obou zemích.

6.1.1 Spolková republika Německo

Spolková republika je podle článku 20 II, odst. 1 GG demokratický a sociální spolkový stát. Skládá se ze šestnácti spolkových zemí, z nichž tři jsou samostatná města se zvláštním statutem (*Stadtstaat*). Jedná se o Brémy, Hamburk a Berlín. Všech 16 spolkových zemí společně se Spolkem (*Bund*) tvoří stát (*Gesamtstaat*).⁴⁰⁷

Veřejná správa je v Německu organizovaná do 3 základních úrovní: spolkové (tj. ústřední orgány státní správy), zemské (reprezentována 16–ti spolkovými zeměmi) a obecní (představována 12 312 obcemi⁴⁰⁸).

Vedle těchto tří základních úrovní existují ještě dvě tzv. meziúrovně – oblastní reprezentovaná vládními oblastmi⁴⁰⁹ (*Regierungsbezirke*)⁴¹⁰ a okresní (*Kreise/Landkreise*). Systém VS v německém podání je reprezentován pěti úrovněmi správy, v němž se nacházejí odlišné a často mezi sebou soutěžící orgány. Občan je tak konfrontován a podřízen pěti typům správy (viz tabulka 6.1).⁴¹¹

Německý systém VS, ač je v mnoha rysech podobný českému, je velmi složitý. Organizaci místní správy ve Spolkové republice Německo bychom mohli bez nadsázky označit za komplikovanou. Organizace místní správy je ve výlučné kompetenci jednotlivých spolkových zemí. Definování obsahu a rozsahu kompetencí orgánů místní správy, vztahy nadřízenosti a podřízenosti v systému a jejich koexistence se stejnými či podobnými jednotkami v jiných spolkových zemích je specifická záležitost. Nejednotný systém místní správy Německa je dán historickým vývojem a implementací principů „cizích“ systémů VS, které byly prosazovány prostřednictvím okupačních mocností po skončení druhé

407 Dobré sousedství, http://www.gutenachbarschaft.org/downloads/Informationssystem%20Recht%20und%20Verwaltung/2005_recht_staatsaufbau-deby_cz.pdf (staženo 10. 2. 2007).

408 Statistisches Bundesamt Deutschland, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/EGKGemeinde/31122006__08__Gemeinden__Einwohnergroessenklassen.psm1 (staženo 21. 6. 2009).

409 Dalším možným příkladem by byl i kraj.

410 Rýznar, Ladislav; Šimonová, Andrea. *Evropská veřejná správa*, s. 131.

411 Chandler, J. A. *Místní správa v liberálních demokraciích*. Brno: Nakladatelství Doplněk, 1998, s. 152.

světové války.⁴¹² V Německu můžeme tedy najít množství aspektů, které formovaly jeho současný systém VS.

Tabulka 6.1: Základní organizace VS v SRN

Spolek	
Spolkové země (teritoriální státy)	Městské státy
Vládní oblasti	
Kraje ⁴¹³	
Okresy/ Městské okresy	
Obce	

Zdroj: vlastní tabulka.

6.1.2 Rakousko

Správní organizace v Rakousku vychází ze dvou základních principů: respektování ústavně správního principu rakouského spolkového státu a komunální samosprávy rakouských obcí.⁴¹⁴ Z uvedených principů poté vychází správní struktura Rakouska, která je organizována na třech úrovních: spolkové (tj. ústřední orgány státní správy), zemské (reprezentována 9-ti spolkovými zeměmi) a komunální (představována 2 358 obcemi⁴¹⁵).

V rámci zmíněné organizace VS v Rakousku se však objevuje ještě další meziúroveň, která je reprezentována tzv. 99 správními obvody (*Verwaltungsbezirke*). Ty sdružují okresy a statutární města. Nejedná se

412 Halásková, Martina. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 2004, s. 45.

413 Pouze v Bavorsku.

414 Bundeskanzleramt Österreich. *Verwaltung in Österreich*. Wien: 2007, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=24479> (staženo 15. 5. 2009).

415 Tamtéž.

o samosprávné jednotky, ale o organizační jednotky zemské správy. V podstatě tedy můžeme hovořit o čtyřech úrovních správy v Rakousku, a to o úrovni spolkové, zemské, okresní a obecní (*Bund – Länder – Bezirke – Gemeinden*, viz tabulka 6.2). Z hlediska organizace místní správy se Rakousko člení na obce a okresy. Základní členění je v každé spolkové zemi totožné.⁴¹⁶

Německo z hlediska správní organizace disponuje 5–ti úrovněmi správy. V Rakousku je o jednu úroveň méně, tedy 4. Základní členění, které představuje v SRN o jednu úroveň správy více, je logické, zejména porovnáme-li celkový počet obyvatel Německa a Rakouska.

Charakter územně – správního členění Rakouska a Německa je podobný. Základ tvoří federálně uspořádaný státní celek, který je dále stratifikován na spolkové země, okresy a obce. V německém prostředí funguje ještě jedna územně správní rovina navíc (tzv. vládní oblasti v některých spolkových zemích).

Největší rozdíly nacházíme v územní správě, ale ani ústřední státní správa není totožná. Byť v každém státě existuje ústřední vláda, rozdílností se vyskytují v počtu a skladbě ministerstev, v počtu ministrů v relaci k počtu ministerstev, v charakteru a počtu různých poradních orgánů vlád a zejména v existenci jiných ústředních orgánů státní správy vedle ministerstev a v jejich vzájemných vztazích.

Tabulka 6.2: Základní organizace VS v Rakousku

Spolek		Hl. město Vídeň
Spolkové země		
Správní obvody		
Okresy	Statutární města	
Obce		

Zdroj: vlastní tabulka.

416 Halásková, Martina. *Věřejná správa v České republice a zemích EU*, s. 147.

6.2 Nejvyšší úroveň správy (spolková)

6.2.1 Spolková republika Německo

Nejvyšší úroveň je rovina spolková (*Bund*) představovaná spolkovou vládou, spolkovým kancléřem, spolkovým prezidentem, německým parlamentem (*Bundestag*, *Bundesrat*) a ostatními ústředními orgány státní správy.

6.2.2 Rakousko

Spolková úroveň je reprezentována ústředními orgány státní správy. Těmi jsou zejména rakouský parlament (*Nationalrat*, *Bundesrat*), spolkový prezident, spolková vláda a další orgány státní správy na centrální úrovni. Jedná se o nejvyšší orgány Spolku stejně jako v SRN. Je nutné si uvědomit, že jejich postavení, konkrétní kompetence, pravomoci a koexistence v systému je odlišná od německého modelu. Zásadní odlišnost od německého případu z hlediska organizace VS spočívá v tom, že se o rakouském systému hovoří často jako o centralizovaném federalismu⁴¹⁷, zatímco německý model je označován jako tzv. kooperující federalismus.⁴¹⁸

Na rakouské spolkové úrovni se centralistické tendence projevují v principu rozdělování kompetencí mezi Spolek a jednotlivé spolkové země s jednoznačnou převahou centra. I rakouská ústava tento centralismus podporuje. Spolek má totiž možnost z hlediska tzv. výlučného zákonodárství zasahovat do činnosti a fungování zemských orgánů. Rakouský spolkový prezident může v ústavou stanovených důvodech ovlivňovat dokonce i chod volených (!) zastupitelských a zákonodárných orgánů spolkových zemí.

417 Halásková, Martina. *Veřejná správa v České republice a zemích EU*, s. 146.

418 Chandler, Jim A. *Místní správa v liberálních demokraciích*, s. 134.

6.3 Zemská úroveň správy

6.3.1 Spolková republika Německo

Úroveň jednotlivých spolkových zemí, tj. úroveň zemská (*Land*), je reprezentována 16–ti spolkovými zeměmi. Resp. 13–ti teritoriálními státy (*Flächenländer*) a 3 městskými státy (*Stadtstaaten*). V městských státech Hamburku, Brémách a Berlíně není správní uspořádání srovnatelné se správní strukturou zbývajících spolkových zemí, ale je přizpůsobeno jejich zvláštnímu statutu a postavení v systému. Zemské úřady totiž vykonávají současně záležitosti místního i zemského charakteru. Spolkové země v německém systému disponují řadou pravomocí. Mají např. právo vydávat vlastní zemské zákony. To však neznamená, že by každý Němec měl v jiné spolkové zemi jiná práva. Práva a povinnosti občana SRN jsou v každé z jejích šestnácti spolkových zemí totožná. Každopádně však musí ústavní řád zemí podle čl. 28 GG odpovídat principům, na nichž Spolková republika Německo staví svou existenci, tj. musí vycházet z republikánského, demokratického a sociálně právního principu.

Spolek prostřednictvím Základního zákona určuje, jaká legislativní aktivita a v jakých oblastech náleží zemím. Spolek si ponechává výlučnost v určitých oblastech (oblast výlučného zákonodárství Spolku a konkurující zákonodárství; více viz kapitola federalismus). Například oblast zahraniční politiky je výslovnou záležitostí Spolku. Pokud je však zemím přiznána tato pravomoc, mohou se souhlasem spolkové vlády vyvíjet odpovídající vlastní zahraniční politiku a uzavírat smlouvy s cizími státy (navazování přeshraniční spolupráce či partnerství s ostatními regiony Evropské unie). Zejména oblast zahraniční politiky byla dlouho předmětem sporu mezi zeměmi a Spolkem. Mezi další výlučné pravomoci patří např. obrana, měnový systém, pošta a telekomunikace. Spolková vláda dohlíží na to, aby spolkové zákony byly na zemské úrovni respektovány a dodržovány. Zástupci zemských vlád pak chování jednotlivých zemí dozorují, upozorňují na nedodržování předpisů a požadují nápravu.⁴¹⁹

419 Čl. 84 GG.

V Německu je uplatňován tzv. kooperativní federalismus. Je to princip vzájemné závislosti a spolupráce mezi spolkovými zeměmi (i navzájem) a Spolkem. Zejména bohatší spolkové země vyvíjejí tlaky na posílení autonomie spolkových zemí a naopak eliminaci vlivu Spolku. Majoritní vliv mají země zejména v oblasti vzdělávání a kultury.⁴²⁰ V poslední době se neustále zvyšuje zájmovost a pravomoci zemí v oblasti ekologické politiky, sociální problematiky a zdravotnictví. Ne všechny spolkové země však jsou bez problémů schopné nést zvýšené finanční nároky, které s tím úzce souvisejí.⁴²¹

Každá spolková země je členěna do tříступňového systému volené správy, který je doplněn o vládní oblasti (kraje), což jsou jednotky správní nikoli samosprávné. Výjimku v systému tvoří Bavorsko.⁴²² V Bavorsku jako v jediné spolkové zemi tvoří kraje třetí úroveň samosprávy.⁴²³ Mezistupeň mezi nejnižší a nejvyšší úrovní správy (ze zemského hlediska) představují okresy (*Land*) – *Kreis*.⁴²⁴ V jednotlivých spolkových zemích je jejich chápání různé. V organizační struktuře je okresní uspořádání velmi podobné obecnímu. Hlavními orgány okresu jsou okresní sněm (*Kreistag*), jím zřízený okresní výbor (*Kreisabschluss*) a okresní rada (*Landrat*). Ten je poté statutárním představitelem okresu. Okresní sněm, stejně jako okresní rada, jsou orgány, které volí přímo obyvatelé daného okresu. Nezastupitelnou osobou v okresní hierarchii je vrchní okresní ředitel (*Oberkreisdirektor*), jež je jmenovaným úředníkem, nikoli politikem. V současné době je území Spolku rozděleno na 301 okresů.⁴²⁵

420 V Německu neexistuje spolkové ministerstvo kultury. Tato oblast spadá výlučně do kompetence zemí. Na spolkové úrovni je jistou alternativou pouze Bundesministerium für Bildung und Forschung, <http://www.bmbf.de> (staženo 20. 6. 2009).

421 Waisová, Šárka. Německý federalismus pro 21. Století. In Fiala, Vlastimil; Říchová, Blanka a kol. *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace evropských zemí. Sborník z konference konané v Olomouci 9. 12. 2002*. Nakladatelství Moneta, s. 96–98.

422 Chandler, Jim A. *Místní správa v liberálních demokraciích*, s. 143.

423 März, Peter. Kommunalpolitik im Freistaat Bayern. In Kost, Andreas; Wehling, Hans-Georg (Hrsg.). *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Darmstadt: Westdeutscher Verlag, 2003, s. 57.

424 V Severním Porýní–Vestfálsku a ve Šlesvicku–Holštýnsku se používá zkrácený termín *Kreis* (okres). Deutscher Landkreistag, <http://www.kreise.de/landkreistag/auswahl-dlt.htm> (staženo 2. 7. 2009).

425 <http://www.kreise.de/landkreistag/auswahl-dlt.htm> (staženo 2. 7. 2009).

Okresy jsou dozorcím a kontrolním orgánem obcí. Výjimku zde tvoří města, která díky své velikosti získala zvláštní status okresu. Hovoří se o městských okresech (*Stadtkreis* či *kreisfreie Stadt*). Ty samozřejmě okresní orgány nevytváří, nedochází k dublování správy, okresní úkoly přebírá městské zastupitelstvo. Okresy plní dvě základní funkce. Zabezpečují výkon těch záležitostí, jež jsou mimo finanční možnosti obcí a vykonávají dozor nad činnostmi patřícími do oblasti místní správy. Dále okresy dozorují, zda obce jednají a konají v mezích spolkových a zemských zákonů. Ve smyslu VS však nejsou orgánem obcím nadřazeným.⁴²⁶

Vládní oblasti

Zvláštní jednotku v systému pak tvoří 32 vládních oblastí – krajů (*Regierungsbezirke*).⁴²⁷ Zmíněná územní stratifikace se týká pouze větších spolkových zemí. Kraje sdružují jednotlivé okresy a obce. Nejsou to jednotky územní samosprávy, ale zemské (státní) správy. Jedná se o orgány, jež vykonávají dozor nad jednotkami jim podřízenými. Představitelem státní správy v kraji je vládní přednosta či krajský prezident. Jeho pojmenování se různí podle způsobu, jež získává úřad a podle dané spolkové země. Jeho úkolem je dohlížet na výkon místní správy v okresech a za pomoci okresních radů i na samosprávu a státní správu, která byla na obce a okresy přenesena Spolkem.⁴²⁸

6.3.2 Rakousko

V mezích své zákonné kompetence jsou všechny orgány Spolku, zemí a obcí ze zákona povinny si vzájemně poskytovat pomoc.⁴²⁹ Ve fede-

426 Halásková, Martina. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*, s. 84.

427 Vládní oblasti představují systém organizace pruské správy, který modifikován přetrval dodnes. I názvosloví se může různit. Např. v Sasku se tyto jednotky nazývají tzv. Direktionsbezirke a jsou jimi Saská Kamenice (Chemnitz), Drážďany (Dresden) a Lipsko (Leipzig), Landesdirektion Dresden, <http://www.rp-dresden.de/index.asp> (staženo 12. 6. 2009).

428 Halásková, Martina. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*, s. 83.

429 Čl. 22 B-VG (*Österreichisches Bundesverfassungsgesetz* – Rakouská ústava).

rálně uspořádaném Rakousku není vztah mezi jednotlivými zeměmi (resp. jejich sněmy) a centrem (Vídni) u všech spolkových zemí totožný. Každá z devíti (resp. osmi) spolkových zemí se vyznačuje určitou mírou autonomie. Země ležící na západ rakouského území vykazují daleko větší stupeň nezávislosti (např. *Vorarlberg*). Každá ze spolkových zemí má svůj vlastní legislativní orgán, který se nazývá zemský sněm (*Landtag*) a exekutivu – zemskou vládu (*Landesregierung*). V čele země stojí zemský hejtman, kterého volí zemský sněm. Hejtman je v případě nepřítomnosti zastupován svým zástupcem. Dalšími členy zemské vlády jsou zemští radní. Zemská vláda je kolegiální orgán jednající bez rezortního principu. Nejsou zřizována zvláštní zemská rezortní ministerstva nebo úřady podobného charakteru, ale je zřízen společný Zemský úřad. Každý zemský radní má věcnou odpovědnost za konkrétní oblast prostřednictvím příslušného referátu. Zvláštní zemský předpis pak stanovuje konkrétní oblast působnosti daného referátu.⁴³⁰

Procedura přijímání příslušných rozhodnutí je popsána v jednacím řádu konkrétní zemské vlády. Za výkon politických záležitostí je odpovědný zemský hejtman jako předseda zemské vlády. Za výkon státní správy se zodpovídá ředitel Zemského úřadu.

Zvláštní postavení v rámci organizační struktury zemí má hlavní město Vídeň. Je zároveň spolkovou zemí, statutárním městem, okresem i obcí. Vídeňský starosta je i zemským hejtmanem. Vídeňský zemský sněm pak plní i úlohu obecní rady. Magistrát má také funkci úřadu zemské vlády, ředitel magistrátu plní funkci ředitele zemského úřadu.⁴³¹ Vídeň se dále člení na 23 městských částí, které můžeme přirovnat k okresním správním úřadům či obcím v ostatních spolkových zemích.⁴³²

430 Srovnej např. Zpravodaj spolkové země Braniborsko, http://www.burgenland.at/media/file/589_Referatseinteilung.pdf (staženo 21. 5. 2008).

431 Čl. 108 B-VG.

432 Oficiální stránky hl. města Vídně, <http://www.wien.gv.at/verwaltung/index.html> (staženo 8. 6. 2009).

Okres – Okresní hejtmanství

V rakouské hierarchii nesmíme opomenout nižší administrativní stupeň rakouské správy, a to okresní hejtmanství (*Bezirkshauptmannschaft*). Ta jsou administrativně podřízena zemské vládě. V každém okrese je jedno okresní hejtmanství. V čele okresního hejtmanství stojí úředník, okresní hejtman (*Bezirkshauptmann*). Ten je do své funkce jmenován zemským hejtmanem.⁴³³ Okresní hejtmanství vykonávají dohled nad těmi činnostmi, které jsou na obce přeneseny z centrální spolkové úrovně nebo z úrovně zemské.⁴³⁴ Kromě 84 okresních hejtmanství tvoří další stupeň veřejné správy v Rakousku 15 měst, která mají zvláštní statut, tzv. statutární města (*Statutarstädte*).⁴³⁵ Okresní hejtmanství a statutární města jako celek jsou v rakouském systému nazývána správní obvody (*Verwaltungsbezirke*) a je jich tedy 99.

Základní rozdíl v zemském uspořádání mezi Rakouskem a Německem představuje počet nižších úrovní, než je úroveň zemská. V Rakousku se VS organizuje na úrovni zemské – okresní – a obecní. V Německu je systém doplněn o tzv. vládní oblasti – kraje. I zde orgány VS vykonávají činnost na úrovni zemské – okresní a obecní, jsou však ještě doplněny úrovní krajskou. Rozdíl je též v charakteru a činnosti okresů. V Rakousku jsou okresy nesamosprávné (jedná se o dekoncentrované orgány zemské správy), zatímco okresy německé disponují samosprávným charakterem a jejich politická reprezentace je legitimována přímou volbou nikoli politickým rozhodnutím jako v rakouském případě.

Na zemské úrovni je zajímavé i to, že rakouská zemská vláda je kolegiálním orgánem jednajícím bez rezortního principu. Zemská ministerstva v pravém slova smyslu neexistují a jejich funkci supluje příslušné

433 Říchová, Blanka. Rakouská republika, s. 147-148.

434 Rýznar, Ladislav; Šimonová, Andrea. *Evropská veřejná správa*, s. 169.

435 Wildmannová, Mirka; Šelešovský, Jan. Úvod pro problém. In Wildmannová, Mirka; Šelešovský, Jan a kol. *Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN*, Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 5–6. Mezi rakouská statutární města patří: *Eisenstadt*, *Innsbruck* (*Innsbruck*), *Linč* (*Linz*), *Křemže* (*Krems*), *Celovec* (*Klagenfurt*), *Vídeňské Nové Město* (*Wiener Neustadt*), *Vídeň* (*Wien*), *Wels*, *Waidhofer an der Ybbs*, *Villach* (české synonymum existuje, ale je používáno pouze v historickém kontextu – *Bělák*), *Steyr*, *Svatý Hyppolit* (*Sankt Pölten*), *Salcburk* (*Salzburg*), *Rust*.

referáty, jejichž činnost organizuje a dozoruje Zemský úřad. Německý příklad je opačný. Každá spolková země vytváří podle své potřeby příslušná odborná ministerstva. V některých případech (kultura) neexistuje ministerstvo spolkové, neboť výlučnost v této oblasti přejímají spolkové země.

6.4 Obecní úroveň

6.4.1 Spolková republika Německo

V SRN jako v ostatních demokratických státech tvoří obce základní jednotku systému. Jsou nejnižší jednotkou územní samosprávy. Protože je německý systém veřejné správy vzorovým modelem systému tzv. smíšeného, realizují obce kromě úkolů v oblasti samostatné (samospřávné) působnosti i úkoly v oblasti působnosti přenesené (tj. záležitosti státní správy).

Základní práva a povinnosti obcí jsou v Německu stanovena v Základním zákoně: „Obcím musí být zaručeno právo upravovat všechny záležitosti místního společenství v rámci zákonů a s vlastní odpovědností. Také svazy obcí mají v rámci svého zákonného okruhu působnosti podle ustanovení zákona právo na samosprávu“.⁴³⁶ Ústavní zakotvení práv obcí v Základním zákoně jim přiznává značné pravomoci. Zejména pak v těch oblastech, které si spolkové právo neuzurpuje jako výlučné. Je nutno zdůraznit, že obce těchto rozsáhlých pravomocí využívají. K 31. 12. 2006 bychom v Německu napočítali 12 312 obcí.⁴³⁷ Sídelní strukturu analyzovat nebudeme, neboť se v případě Německa (na rozdíl od rakouského) nedá relevantně paušalizovat. Situace se výrazně mění v závislosti na spolkové zemi.

Obecní uspořádání je v Německu ve výlučné kompetenci jednotlivých spolkových zemí. Ty svých kompetencí v této oblasti hojně využí-

436 Čl. 28, odst. 2 GG.

437 Statistisches Bundesamt Deutschland, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/EGKGemeinde/31122006__08__Gemeinden__Einwohner_groessenklassen.psm1 (staženo 21. 6. 2009).

vají a v Německu oproti Rakousku existují, resp. existovaly 4 (!) základní modely místního uspořádání. Konkrétní zmínku o municipalitách v základním zákoně nenalezneme, už jen proto, že organizaci a strukturu místní správy si jednotlivé země upravují ve vlastní ústavě. Co je však pro všechny municipality shodné, je respektování a implementování pravidel Evropské charty místní samosprávy.⁴³⁸

Na základě dříve provedených studií můžeme (resp. mohli jsme) v Německu rozlišovat čtyři základní typy obecního (obecních) uspořádání. Toto členění vyplývá z rozdílného historického vývoje spolkových zemí, z geografické polohy v rámci stávajícího území Spolkové republiky Německo a původní alokace v rámci okupačních správ po skončení druhé světové války.⁴³⁹ Mnoho autorů, z českých uveďme např. Stanislava Balíka,⁴⁴⁰ se ve svých pracích zabývají právě typologií jednotlivých typů obecního uspořádání a využívají čtyři základní kategorie: a) tzv. jihoněmecké radní uspořádání (*Süddeutsche Ratsverfassung*); b) starostovské uspořádání (*Bürgermeisterverfassung*); c) severoněmecké radní uspořádání (*Norddeutsche Ratsverfassung*) a d) magistrátní obecní zřízení (*Magistratverfassung*).⁴⁴¹ V současné době se v praxi německého komunálního zřízení vyskytují dva základní modely uspořádání, a to jihoněmecké radní uspořádání a magistrátní uspořádání se silnou převahou prvně

438 Evropská charta místní samosprávy je jedním z pilířů obecní samosprávy mající mezinárodně právní charakter. Je dokumentem členských států Rady Evropy přijatým v roce 1985 ve Štrasburku. Vznik charty byl motivován snahou vytvořit jednotný evropský standard toho, jak by samospráva měla vypadat, zajistit ochranu práv místní samosprávy. Již preambule této smlouvy oceňuje fundamentální roli místní demokracie pro budování moderní demokratické společnosti (*Evropská charta místní samosprávy*, http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/mezinaro/rada_evr.html#charta, staženo 3. 3. 2009).

439 Wildmannová, Mirka; Šelešovský, Jan. Úvod pro problému, s. 6.

440 Z německých např. práce Andersena a Woykeho či Wehlinga a Kosta – viz níže.

441 Kost, Andreas; Wehling, Hans-Georg. Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – Eine Einführung. In Kost, Andreas; Wehling, Hans-Georg (Hrsg.). *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Darmstadt: Westdeutscher Verlag, 2003, s. 10–13; srovnej Balík, Stanislav. Čtyři základní typy obecního uspořádání v Německu? Debata nad jejich vzájemnou konvergencí. *Středoevropské politické studie*, 2002, roč. 4, č. 1, s. 1-15.

zmíněného typu. Severoněmecké radní uspořádání a starostovské uspořádání se *de facto* proměnily v jihoněmecké radní uspořádání.⁴⁴²

Struktura a organizace obce

Od výše zmíněného členění německých komunálních systémů do čtyř (resp. dvou základních typů) se odvozuje i odlišná struktura a organizace obce. Kromě tohoto členění pak musíme při popisu místního uspořádání reflektovat zemskou příslušnost. Neboť regulovat volby do obecní rady i mandát členů obecních rad přísluší právě zemskému zákonodárství. Obecné společné znaky však nalézt můžeme. Všechny komunální ústavy (tj. právní předpisy vydávané jednotlivými zemskými parlamenty) znají a rozlišují přinejmenším mezi dvěma hlavními orgány – obecní radou a starostou. V německém prostředí je obecní rada (*Gemeinderat*)⁴⁴³ – zastupitelský orgán obce volen na základě tajného, přímého, rovného a všeobecného volebního práva občany, kteří mají na daném území volební právo. Na základě složení volené rady je ustanoveno obecní představenstvo (*Gemeindevorstand*). Vrcholným představitelem obce je většinou starosta (*Bürgermeister*). I na základě odlišného postavení starosty v jednotlivých spolkových zemích je i jeho délka mandátu odlišná. Působení starosty v úřadě nemusí a v mnoha zemích nekoresponduje s délkou mandátu člena obecní rady, což ještě více posiluje pozici starosty v systému.⁴⁴⁴ Jelikož je v současné době ve všech spolkových zemích starosta volen přímo, je délka mandátu starosty spolu s různými možnostmi jeho odvolání nejvýraznější odlišností jednotlivých spolkových zemí.⁴⁴⁵ Různé je i používané názvosloví

442 Andersen, Uwe; Wichard, Woyke (Hrsg.). *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2003, <http://www.bpb.de> (staženo 3. 3. 2008).

443 V německém a rakouském prostředí termíny obecní rada a obecní zastupitelstvo (*Gemeinderat*) splývají v jeden. Bude tedy platit, že při použití termínu obecní rada máme na mysli kolektivní, lidem přímo volený orgán vzešlý z voleb. Obecní představenstvo (*Gemeindevorstand*) pak bude odpovídat českému významu obecní rada – tj. výkonný orgán obce vzešlý ze členů obecní rady (zastupitelstva).

444 Bundeszentrale für politische Bildung: *Kommunawahlen*, <http://www.bpb.de/files/IOTZDB.pdf> (staženo 11. 2. 2009).

445 Balík, Stanislav. Debata nad podobou nejnižší úrovně veřejné správy ve Spolkové republice Německo, s. 76.

a označení pro představitele místní samosprávy, které se liší na základě velikosti dané obce či podle statutu jednotky v systému.⁴⁴⁶ Obecně je nazýván starostou (*Bürgermeister*) a ve větších městech vrchním starostou (*Oberbürgermeister*).⁴⁴⁷

6.4.2 Rakousko

Každá spolková země se člení na obce. Obec je v Rakousku samostatným hospodářským celkem. V mezích všeobecných spolkových a zemských zákonů má právo vlastnit, získávat a disponovat majetkem, podnikat a v rámci finanční ústavy samostatně hospodařit a vypisovat dávky.⁴⁴⁸ Obec je územní korporací s právem na samosprávu. Samospráva v právním slova smyslu představuje jednu z forem veřejné správy, tedy správní činnost. Stojí organizačně mimo správu Spolku a země a je zajišťována nezávisle na požadavcích Spolku nebo země. Obec je současně správním obvodem. Každý pozemek musí patřit do katastru nějaké obce. K 1. 1. 2008 bylo v Rakousku 2 358 obcí, z nichž pouze 72 mělo více než 10 tisíc obyvatel a více jak 80 % rakouských obcí mělo méně než 3 tisíce obyvatel. Rakousko je tedy typické roztržitostí obcí s převahou tzv. malých obcí.⁴⁴⁹ Současný stav je z hlediska centralizačních tendencí rakouského státu úspěchem. Od 60. let totiž probíhá důsledná snaha o centralizaci menších celků do větších. V tomto období bychom napočítali v Rakousku okolo 4 tisíc obcí.⁴⁵⁰ Na obecní úrovni se můžeme setkat s výrazy obec (*Gemeinde*), tržní obec (*Marktgemeinde*), územní obec (*Gebietgemeinde*), město (*Stadt*), statutární město (*Statutarstadt*).⁴⁵¹

446 Heidenreich, Regine. Územní samospráva ve Spolkové republice Německo. In Wildmannová, Mírka; Šelešovský, Jan a kol. *Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 9-11.

447 Např. u městských států je toto označení jiné. V Brémách se používá termín starosta a prezident senátu (*Bürgermeister und Präsident des Senats*), v Hamburku první starosta (*Erster Bürgermeister*) a v Berlíně úřadující starosta (*Regierender Bürgermeister*).

448 Čl. 116, odst. 2 B-VG.

449 Statistik Austria, http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/volkzählungen/bevoelkerungsstand/034208.html (staženo 20. 5. 2009).

450 Halásková, Martina. *Veřejná správa v České republice a zemích EU*, s. 147.

451 Halásková, Martina. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*, s. 84.

Struktura a organizace obce

Zřizování orgánů obce spadá do kompetence zemí. Každá obec má podle čl. 117, odst. 1 B-VG minimálně následující orgány: obecní radu (*Gemeinderat*); obecní představenstvo (*Gemeindevorstand*) – ve městech bez vlastního statutu je to městská rada, ve statutárních městech městský senát a starosta (*Bürgermeister*).

Obce s vlastním statutem

Každá obec s více jak 20 000 obyvateli si může zažádat o propůjčení vlastního statutu, který jí při splnění předepsaných podmínek a po vyloučení všech možných negativních důsledků udělí spolková vláda. Kromě úkolů obecní správy pak město vykonává i úkoly okresní správy.⁴⁵² Ve městech s vlastním statutem náleží generální kompetence městskému senátu, tedy lokální vládě. Pro její ustanovení je pevně stanovena tzv. proporcčnost.⁴⁵³ Všechny politické strany jsou zastoupeny podle své síly v obecním představenstvu a v obecní radě. Jejich kompetence a úkoly vyplývají ze zákonodárství jednotlivých spolkových zemí.

Na rozdíl od německého modelu, kde je organizace obecního uspořádání čistě v rukách jednotlivých spolkových zemí a záležitosti obecní samosprávy řeší Základní zákon jen obecně, je rakouská ústava (oddíl C) mnohem důslednější. V této oblasti se velmi konkrétně projevuje prvek rakouského modelu centralistické federace. Rakouská ústava podrobně upravuje organizaci místní správy i samosprávy (určitý prostor je samozřejmě ponechán i jednotlivým spolkovým zemím).⁴⁵⁴ Patrná je snaha Spolku unifikovat postavení obcí v systému a ujednotit jejich práva a povinnosti. V Německu jsou tyto záležitosti plně v kompetenci jednotlivých spolkových zemí a také proto rozlišujeme čtyři typy německého komunálního uspořádání oproti jednomu jednotnému rakouskému modelu.

Při detailní komparaci systémů místní správy v Rakousku a Německu bychom tedy museli porovnávat nejen systém rakouský

452 Čl. 116 B-VG.

453 Čl. 117, odst. 5 B-VG.

454 Halásková, Martina. *Věřejná správa v České republice a zemích EU*, s. 146.

a německý obecně, ale systémy komunálního uspořádání jednotlivých německých spolkových zemí s jedním systémem organizace komunálního uspořádání v Rakousku. Přestože jsme mohli na základě výše provedené analýzy nalézt shodné komunální determinanty, v řadě oblastí se definiční znaky municipalit rozcházejí a srovnání je velmi obtížné. S ohledem na základní trend organizace obecní úrovně v SRN a Rakousku můžeme konstatovat, že obě země jsou signatáři Evropské charty místní samosprávy a je jimi respektován a implementován základní princip Charty. Dle Charty jsou místní společenství jedním z hlavních základů demokratického zřízení, jejich existence je garantována Ústavou. Evropská charta místní samosprávy se postupně stala ikonou subsidiarity v evropském kontextu a německý a rakouský příklad není výjimkou. Rakousko a Německo jsou ale odpůrci přijetí tzv. Evropské charty regionální samosprávy.⁴⁵⁵

6.5 Závěrem

Organizace a fungování veřejné správy v Rakousku a Německu je pro politology zajímavou laboratoří. Rakousko i Německo jsou federálně uspořádané země, kde je významná role koordinátora v oblasti VS svěřena spolkovým zemím. Jsou to právě země, které definují a regulují organizaci a fungování VS v dané spolkové zemi. Spolek jim – ať už ve větší míře (příklad Německa) či v menší míře (v Rakousku) – dává zmocnění prostřednictvím ústavou garantovaných práv. Spolkové země svěřené možnosti plně využívají a bylo by tak zajímavé srovnat nejen Rakousko a Německo jako státní celky, ale jednotlivé spolkové země. V SRN je zemím svěřen daleko větší manévrovací prostor v oblasti organizace VS, zejména zemského komunálního systému a uspořádání. Rakousko a rakouská ústava systém směřuje k unifikaci.

Charakter územně-správního členění Rakouska a Německa je podobný. Základ tvoří federálně uspořádaný státní celek, který je dále stratifikován na spolkové země, okresy a obce. Přičemž v německém

455 Plné znění Evropské charty regionální samosprávy viz Evropský navigátor, ENA, <http://www.ena.lu/> (staženo 11. 5. 2009).

prostředí funguje ještě jedna územně správní rovina navíc (tzv. vládní oblasti v některých spolkových zemích). Základní rozdíl spočívá v charakteru těchto jednotek. Zatímco rakouské okresy (okresní hejtmánství) jsou dekoncentrované jednotky státní správy, v německém prostředí jsou to jednotky samosprávné, volené přímo občany daného okresu. Orgánem státní správy jsou poté v Německu na nižší než zemské úrovni vládní oblasti (kraje), resp. správní úřady vládních oblastí.

Kromě přirozeného vývoje a tendence jednotlivých spolkových zemí o přiznání vyšší autonomie vůči Spolku (v obou zemích), narážíme i při organizaci a vývoji veřejné správy na tendence umělé, vyvolané snahou EU o unifikaci systémů. Dokladem těchto snah jsou bezesporu jednotky NUTS, zejména jednotky NUTS 2 vytvořené pro potřeby evropské statistiky. V budoucnu bude rozhodně zajímavé sledovat, jaký vliv (a zda) bude mít evropská regionální politika na námi sledované dvě německy hovořící země.

Uvedená kapitola dokazuje, že ačkoli najdeme shodné základní determinanty v oblasti veřejné správy v Rakousku a Německu a můžeme v rámci zkoumaných zemí identifikovat a popsat určité společné tendence, nestačí nám informace pro ucelenou komparaci komplexního systému. Základním jednotícím prvkem systémů VS Rakouska i Německa je, že obce jako základní územně samosprávné celky vykonávají kromě úkolů v oblasti samostatné působnosti (nazývána též jako samosprávná) i úkoly státní správy (oblast tzv. přenesené působnosti). Stát (resp. spolkové země) přesouvá na nižší jednotky v systému část úkolů, ovšem nad výkonem těchto záležitostí vykonává dohled. Tím je delegován výkon záležitostí, nikoli ale politická moc. V obou námi sledovaných zemích je implementován smíšený model VS. Je spojením základních principů, jež jsou v EU neustále zdůrazňovány, a to principů decentralizace a dekoncentrace správy. Pomyslnou čtveřici základních parametrů soudobé moderní veřejné správy doplňuje princip subsidiarity a demokratizace.⁴⁵⁶ Jsou to základní atributy preferované EU a respektované Rakouskem i Německem. Jedná se o snahu přiblížit veřejnou správu co nejbližší občanovi, ideálně v obci, ve které žije.

456 Lacina, Karel; Čechák, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*, s. 42.

7. Stranický systém a politické strany

Politické strany jsou vedle orgánů federálního uspořádání důležitými organizacemi, které formují politický život v SRN a Rakousku. Za Druhé republiky v Rakousku i v Západním Německu po druhé světové válce bylo možné rozeznat několik fází vývoje podoby stranického systému (viz níže). Pro vysvětlení jednotlivých etap včetně současného stavu můžeme uplatnit Sartoriho typologii (model umírněného pluralismu).⁴⁵⁷ Použití tohoto interpretačního modelu podporuje také centripetální tendence německé stranické soutěže. Naopak specifika rakouského systému lépe vysvětlí historicko-konfliktní přístup charakterizující stranické systémy na základě štěpných linií (*cleavages*).⁴⁵⁸ Zatímco v SRN se vliv klasických konfliktních linií zmenšuje (např. církev-stát) a vznikají nové (např. postmateriální štěpná linie), pro Rakousko představovaly konfliktní linie konstitutivní prvek politického a stranického systému První (ve smyslu konfliktu) i Druhé (ve smyslu konsenzu) republiky.

Na fungování stranického systému SRN měla zásadní vliv existence dvou velkých univerzálních stran, středo-pravé CDU/CSU a středo-levé SPD. Postavení těchto stran, jejich organizovaná členská základna a schopnost integrovat odstředivé vnitrostranické tendence přispěly k prosazování centrických politických řešení.⁴⁵⁹ Přes změny dané rozšířením počtu relevantních politických stran (nejen stálice FDP, ale i Svaz

457 Srovnej Sartori, Giovanni. *Strany a stranické systémy. Schéma pro analýzu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005, s. 290–291.

458 Za klasickou práci na toto téma je považovaná studie Lipset, Seymour Martin; Rokkan, Stein (eds.) *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspective*. New York: The Free Press and Collier-Macmillan, 1967; K analýze stranických systémů v české literatuře stručně a výstižně Říchová, Blanka. Úvod do současné politologie. Srovnávací analýzy demokratických politických systémů. Praha: Portál, 2002, s. 97nn.

459 Saalfeld, Thomas. Political Parties. In Green, Simon; Paterson, William E. (eds.). *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 46–48.

90/Zelení a *Linkspartei*), změny socioekonomických podmínek i německé sjednocení v roce 1990 zůstal tento trend zachován dodnes. V Německu i v Rakousku v současnosti ale sledujeme podobný vývoj všeobecné krize a „politické rozmrzelosti“ (*Politikverdrossenheit*) a s tím související klesající sílu a soudržnost velkých politických stran. Ani v Rakousku již nehrají strany velké koalice SPÖ a ÖVP tak prominentní roli jako ještě v 80. letech minulého století.⁴⁶⁰ Dokladem toho je i výsledek posledních voleb do Národní rady v roce 2008, kdy obě velké strany získaly historicky nejnižší počet hlasů (tabulka 7.2).

V následujícím textu vyjdeme z analýzy vývoje stranických systémů v obou zemích od roku 1945, pozornost bude věnována postavení politických stran v politickém systému těchto států, ukotvení v ústavách a zákonech a financování stran. Závěrečná podkapitola se pokusí rámcově přiblížit i programové priority politických stran, které budou popsány prostřednictvím klasifikace politických stran SRN a Rakouska podle stranických rodin. Uvedené dílčí aspekty budou východiskem pro zhodnocení významu stran pro fungování politických systémů SRN a Rakouska.

7.1 Ústavní zakotvení politických stran a jejich financování

V Rakousku za Druhé republiky a v SRN od založení západoněmeckého státu hrály politické strany klíčovou roli v politickém systému. V období Výmarské republiky (1918–1933) nebyly politické strany ani zmíněny v ústavě. Organizace a financování stran odpovídalo zájmovým sdružením a spolkům. S přijetím Základního zákona v roce 1949 se situace výrazně změnila. V čl. 21 odst. 1 GG byla funkce politických stran explicitně zmíněna: „*Strany spolupůsobí při tvorbě politické vůle lidu.*“⁴⁶¹ Základní zákon vymezoval i vnitřní demokratické uspořádání stran

460 Srovnej Rosenberger, Sieglinde. Politické strany – dynamika, proměna, eroze. In Pešek, Jirí; Heiss, Gernot; Králová Kateřina; Rathkolb, Oliver: *Česko a Rakousko po konci Studené války*. Ústí nad Labem: Albis International, 2009, s. 361n.

461 http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/gg_pdf.pdf; (staženo 22. 12. 2009).

a jejich případný zákaz Spolkový ústavním soudem (*Parteienprivileg*). V SRN jsou navíc od roku 1967 strany a jejich působení regulovány zákonem o politických stranách.⁴⁶² Ukotvení politických stran v Základním zákoně SRN bylo především výrazem snahy o překonání nedostatků Výmarské republiky. Situace v Rakousku byla odlišná, původní ústava z roku 1920 i její revidovaná verze z roku 1929 se politickým stranám a vymezením jejich role vůbec nevěnovaly. Po roce 1945 se Druhá republika přihlásila k ústavním principům První republiky. Zákon upravující činnost politických stran byl v Rakousku přijat až v roce 1975, tedy později než tomu bylo v SRN.⁴⁶³

Na tomto místě je také důležité zmínit způsob, jakým jsou strany v SRN a Rakousku financovány. V obou zemích mohou politické strany získat finanční prostředky z členských příspěvků, dobrovolných darů a státních subvencí. Financování rakouských politických stran je upraveno výše zmíněným zákonem o politických stranách z roku 1975. Podle znění tohoto zákona (zvláště čl. 2 § 2) má nárok na příspěvek od státu každá strana, která má poslanecký klub v Národní radě. Stát zároveň podporuje strany i v jejich volebních kampaních, podmínkou pro získání příspěvku je ale zisk minimálně 1 % odevzdaných hlasů.⁴⁶⁴ V SRN vychází principy financování politických stran ze Základního zákona a zákona o politických stranách (*Parteiengesetz*). Výše státního příspěvku se odvíjí od počtu odevzdaných hlasů pro stranu v posledních volbách, přičemž počet odevzdaných hlasů pro danou politickou stranu musí překročit 1 %. Ze zákona je ovšem také stanoveno, že stát nesmí dotovat žádnou politickou stranu vyšší částkou než je 133 milionů euro za rok.⁴⁶⁵ Rovněž soukromé zdroje a dary pro danou politickou stranu musí být od určité částky transparentní.

462 Parteiengesetz (PartG) <http://www.documentarchiv.de/brd/parteiengesetz.html> (staženo 22. 12. 2009)

463 Bundesgesetz über die Aufgaben, Finanzierung und Wahlwerbung politischer Parteien. Dostupné na www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=26853 (staženo 16. 4. 2009).

464 Hloušek, Vít. *Konfliktní linie, stranické systémy a politické strany v Rakousku 1860–2006*, s. 86n.

465 Schulze, Verena. Parteienfinanzierung. Dostupné na <http://www.bpb.de/themen/LZSPWA,1,0,Parteienfinanzierung.html> (staženo 29. 9. 2009)

7.2 Formování stranických systému po 2. světové válce

Abychom pochopili fungování současných stranických systému SRN a Rakouska, musíme přiblížit jejich genezi a vytváření v klíčových etapách od druhé světové války. Hlavním úkolem prvního poválečného období bylo zapojit do politického vedení země takové strany a osobnosti, které nebyly spojeny s předchozím nacistickým režimem.

V SRN probíhala konsolidační fáze stranického systému v letech 1945–1951.⁴⁶⁶ U tvorby poválečného německého stranického systému stály čtyři politické strany – Sociálnědemokratická strana Německa (SPD) vedená Kurtem Schumacherem, nově založená Svobodná demokratická strana Německa (FDP),⁴⁶⁷ Křesťansko demokratická unie (CDU) v čele s Konradem Adenauerem a její bavorská sesterská strana Křesťansko sociální unie (CSU). V tomto období působila ve stranickém systému SRN i Komunistická strana Německa (KPD), ta ale později ztratila politickou relevanci, když se začala bezvýhradně ztotožňovat s politikou realizovanou Sovětským svazem ve východní okupační zóně.⁴⁶⁸ Přestože stranický systém SRN vznikl po druhé světové válce nejdříve na regionální úrovni, byla právě CDU/CSU považována za subjekt, který měl nejvýznamnější podíl na formování západoněmeckého stranického systému.⁴⁶⁹

Druhá republika usilovala o kontinuitu s ohledem na existenci demokratického Rakouska od roku 1918. Politické uspořádání státu se formálně vrátilo k 4. březnu 1933, kdy byla po dramatickém hlasování vyřazena Národní rada a přestal fungovat rakouský parlamentarismus.⁴⁷⁰ Hlavní politické strany vycházely nadále i po druhé světové válce z dlouhodobého společensko-politického štěpení, jehož kořeny sahaly v Rakousku až do 19. století. Výsledkem bylo (zнову)zformování tzv. politických táborů (*Lager*). Přestože vlivem nacistic-

466 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 98-136.

467 Členem FDP byl mimo jiné první poválečný prezident SRN Theodor Heuss.

468 KPD byla roku 1956 zakázána Spolkovým ústavním soudem.

469 Srovnej Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 114.

470 Podrobně Jeřábek, Martin. *Konec demokracie v Rakousku 1932–1938. Politické, hospodářské a ideologické příčiny pádu demokracie*, s. 90 nn.

kého tzv. zglajchšaltování vnitřní koheze politických táborů výrazně oslabila, táborová mentalita přežívala i po roce 1945.⁴⁷¹ Hlavní představitelkou socialistického tábora byla SPÖ (Socialistická strana Rakouska; roku 1991 přejmenovaná na Sociálně demokratickou stranu Rakouska). Katolicko-konzervativní tábor byl zastoupen ÖVP (Rakouskou stranou lidovou).⁴⁷² V neposlední řadě nacionálně-liberální (za První republiky velkoněmecký) tábor byl reprezentovaný od roku 1949 stranou VdU (Sdružení nezávislých), která se roku 1955 přejmenovala na stranu FPÖ (Svobodomyšlná strana Rakouska). Po rozštěpení FPÖ v roce 2005 vznikla další nová populistická strana Svaz pro budoucnost Rakouska (BZÖ).⁴⁷³

Byla to právě příslušnost voličů k táborům, co významně zformovalo rakouský stranický systém. Široká členská základna politických stran v Rakousku měla v důsledku vliv na charakter celého stranického systému. Základním znakem byla existence dvou (pre)dominantních stran SPÖ a ÖVP, které tvořily velkou koalici. Byly schopny na sebe po více volebních obdobích vázat hlasy většiny voličů. Pro Rakousko byla mezi 50. a 70. lety minulého století typická vysoká stabilita volebních výsledků daná nízkou volatilitou a nízká soutěživost uvnitř stranického systému.⁴⁷⁴ Ve vývoji Druhé republiky můžeme ve srovnání se SRN pozorovat významný rozdíl, politické strany v Rakousku kladly zásadní důraz na spolupráci a konsenzus. V počáteční fázi formování stranického systému po volbách v roce 1945 byla vedle ÖVP a SPÖ zastoupena také KPÖ, která se podílela na vládě. Zařazení KPÖ do první

471 Hloušek, Vít. *Konflikt versus konsenzus. Konfliktní linie, stranické systémy a politické strany v Rakousku 1860–2006*, s. 159.

472 ÖVP měla za První republiky svou předchůdkyni v podobě křesťanskosociální strany. Kvůli autoritativnímu obratu kancléře E. Dollfusse vedoucímu k občanské válce 12. února 1934 se ÖVP při založení Druhé rakouské republiky snažila oficiálně od křesťanskosociální strany distancovat.

473 Bandelow, Nils. *Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede und Unterschiede bestehen zwischen den Parteiensystemen in der Nachkriegszeit Deutschland und Österreichs?* 2005. Dostupné na www.nilsbandelow.de/kd04th04.pdf (staženo 30. 3. 09): Srovnej: Pelinka, Anton; Plasser, Fritz. *Das österreichische Parteiensystem*. 1988. Dostupné na <http://www.aciou.iicm.tugraz.at/aciou.encyclop.p/p605828.htm> (staženo 20. 4. 2009).

474 Müller, Wolfgang, C. *Executive – Legislative Relations in Austria: 1945–1992. Legislative Studies Quarterly*, 4/1993, s. 467–494.

vládní koalice bylo výrazem sovětského vlivu v okupovaném Rakousku, rakouští komunisté ale vládu opouštějí již v roce 1947 a napomáhají tak konstelaci pro vytvoření velké koalice. Vládní model velké koalice se v Rakousku udržel bez přerušení až do roku 1966. O tomto období můžeme hovořit jako o éře *Proporz*.⁴⁷⁵

Ve srovnání s Rakouskem, kde se poměrně záhy etabloval proporční systém kooperace dvou nejsilnějších politických stran, byl v SRN první Spolkový sněm po volbách roku 1949 z hlediska počtu zastoupených stran značně fragmentovaný. Zvláště na pravici byla řada politických stran (*Zentrum, Deutsche Partei, Bayernpartei*).⁴⁷⁶ Do roku 1961 také díky zavedení 5% omezovací klauzule pro vstup do parlamentu vykrytalizoval systém více stran v SRN na tři relevantní politické strany.⁴⁷⁷

7.3 Stranické systémy v 60.–80. letech 20. století

Stranický systém SRN byl až do roku 1961 ve znamení posilování CDU/CSU, převážně na úkor malých středových stran.⁴⁷⁸ Její stabilní zisky na celostátní úrovni se tehdy pohybovaly kolem 45 %. V průběhu 50. let 20. století vzrostl i vliv SPD. Sociální demokracie se přijetím

475 Éra *Proporz* představuje specifické období 40.–60. let minulého století v Rakousku, kdy došlo na rozdíl od meziválečného období ke konsenzuálnímu chování politických elit. Model spolupráce ve velké koalici (zvláště do roku 1966) a tzv. proporční systém rozdělení politického vlivu mezi dvě hlavní strany ÖVP a SPÖ se nerozvinul pouze na nevyšší politické rovině, ale rovněž ve státní správě i hospodářství, bankovním sektoru a médiích; Éra *Proporz* vyjadřuje časové vymezení hlavního období tzv. proporční demokracie v Rakousku; více v české literatuře Hloušek, *Vít. Konflikt versus konsenzus*, s. 159.

476 Saalfeld, Thomas. Political Parties. In Green, Simon; Paterson, William E. (eds.). *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 55, podrobně tabulka 3.2.

477 Tamtéž, s. 55.

478 Ztráty malých stran souvisely ale nejen s posílením pozice CDU/CSU, od r. 1953 byla na spolkové úrovni zavedena 5% klauzule pro vstup do Spolkového sněmu, která významným způsobem zredukovala počet parlamentních stran, z původních osmi zvolených ve spolkových volbách roku 1949 na tři, které se dostaly do Spolkového sněmu po volbách v roce 1961.

Godesbergského programu v roce 1959⁴⁷⁹ zřekla marxistické doktríny jako základního programového principu a stala se tak přijatelnou pro daleko širší spektrum voličů. Německá sociální demokracie se definitivně oprostila od socialistické rétoriky a v politickém spektru se posunula více ke středu. Výrazně také vzrostly šance SPD na podíl na vládě poté, co se přestala rétoricky vymezovat jako opozice vůči CDU/CSU a připustila možnost vytvoření velké koalice. Od 50. let minulého století se začala proměňovat i pozice FDP, která byla z hlediska hospodářské politiky orientována liberálně a tím se stala přirozeným koaličním partnerem CDU/CSU. Její snaha zvýšit svůj volební potenciál vyústila v roce 1971 v přijetí nového základního programu, tzv. Freiburských tezí.

Pro období mezi lety 1961–1983 se v SRN vžilo označení politologa Jeana Blondela „systém dvou a půl strany“ (*two-and-half party system*).⁴⁸⁰ Systém dvou a půl strany byl založen na jednoduchém vzorci, že bez FDP nebylo možno vytvořit vládní koalici, pokud by nebyla dohodnuta koalice velká, tedy společné vládnutí CDU/CSU s SPD. K vytvoření velké koalice došlo v historii SRN, pomineme-li velkou koalici mezi roky 2005–2009, jen jednou, v rozmezí let 1966–1969. Vládní kabinet Kurta Georga Kiesingera (CDU/CSU) byl sestaven z ministrů CDU/CSU a SPD.⁴⁸¹ S výjimkou tohoto krátkého období ale můžeme konstatovat, že FDP od 50. let nabyla klíčového významu jako zprostředkovatel koalic a mediátor politických konfliktů, stranický systém SRN stabilizovala a zakonzervovala. Po volbách v roce 1969 vytvořil sociální demokrat Willy Brandt koaliční vládu právě s FDP. K postupné proměně německého stranického systému, od dvou a půl strany k umírněnému multipartismu začalo docházet až od roku 1983, kdy na půdě Spolkového sněmu vstoupila Strana zelených jako nový politický subjekt.

479 Plné znění Godesbergského programu na stránkách http://www.hdg.de/lemo/html/dokumete/DieZuspitzungDesKaltenKrieges_programmGodesbergerProgramm/ndex.html (staženo 30. 9. 2009)

480 Blondel, Jean. Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies. *Canadian Journal of Political Science*, 1968, Vol. 1, No. 2, s. 180–203.

481 Dittberner, Jürgen. Grosse Koalition: 1966 und 2005. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 35–36/2007, s. 11–18, dostupné na <http://www.bpb.de/files/13NBQY.pdf> (staženo 18.6.2009).

Poválečná situace v Rakousku až do 80. let minulého století odpovídala termínu proporční demokracie (*Proporzdemokratie*).⁴⁸² Gerhard Lehmbuch uvádí, že proporční demokracie v sobě obsahuje celou řadu ustálených institucionálních vzorců a vztahů, které se týkají nejdůležitějších politických subjektů. V konkrétnějším slova smyslu je to spolupráce všech stran zastoupených v parlamentu, jako tomu bylo např. v době První rakouské republiky při přijímání ústavy v roce 1920. Pokud je ale termín proporční demokracie vztažen na dobu koaličního vládnutí SPÖ a ÖVP, potom jde o vyjádření proporční demokracie v širším smyslu, týkající se konfliktních vztahů a snahy dosáhnout většinového rozhodnutí v co nejvyšší míře. Právě principy proporční demokracie vytvořily v Rakousku základ pro fungování velké koalice a konsenzuálního chování vládních stran. Rakousko po druhé světové válce je proto také řazeno do skupiny konsociačních demokracií,⁴⁸³ kde existují konfliktní linie (např. náboženství, město-venkov) a jim odpovídající politické tábory (*Lager*), které přesto hledají konsenzus a vytvářejí tím stabilní politický systém.⁴⁸⁴

Zatímco v SRN byla v roce 1966 vytvořena velká koalice, rakouský stranický systém v tomto roce prodělává odlišný vývoj. Po několika letech vládnutí velké koalice byla v dubnu 1966 poprvé vytvořena jednobarevná vláda ÖVP vedená kancléřem Josefem Klausem.⁴⁸⁵ Tím byl narušen nejen systém proporční demokracie, ale Rakousko mělo poprvé od druhé světové války silnou opozici v parlamentu. Situace se projevila i v nebyvale konfrontačním duchu volební kampaně před dalšími volbami v roce 1970, kdy obě strany předem deklarovaly snahu vytvořit jednobarevný kabinet. Volby skončily *de facto* patem a ztroskotala i koaliční vyjednávání vedená sociálním demokratem Bruno Kreiskym. Situace vyvrcholila vytvořením menšinové vlády sociálních demokratů, kteří byli podporováni FPÖ. Tyto strany spolu prosadily předčasné

482 K teorii proporční demokracie podrobně Lehmbuch, Gerhard. *Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre*. Wiesbaden, 2003.

483 Srovnej Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press, 1999.

484 Srovnej Strmiska, Maxmilián; Hloušek, Vít; Kopeček, Lubomír; Chytilík, Roman. *Politické strany moderní Evropy. Analýza stranicko-politických systémů*. Praha: Portál, 2005, s. 314.

485 <http://www.austria.gv.at/site/3355/default.aspx> (staženo 22. 12. 2009)

volby do Národní rady v roce 1971. SPÖ v těchto volbách posílila a mohla vytvořit jednobarevnou většinovou vládu (tabulka 7.2). SPÖ si udržela silnou vládní pozici i po volbách v letech 1975 a 1979, zároveň ale utužovala vazby s FPÖ.

Sešedesátá léta v Rakousku se zapsala do historie jako éra Bruna Kreiského. Rakouský stranický systém se pod vlivem jednobarevných vlád posunul od proporční demokracie směrem k větší soutěživosti politických stran. Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že zaběhlé konsenzuální postupy dvou hlavních subjektů SPÖ a ÖVP ve velké koalici v předchozím období (do roku 1966) ovlivňovaly celý politický systém a hospodářství, čehož dokladem byla mimo jiné personální provázanost nejrůznějších odvětví, bankovního sektoru, zájmových svazů i odborů s parlamentní a vládní sférou. V této souvislosti můžeme hovořit o rakouském (neo)korporatismu.⁴⁸⁶ Tyto korporativní vztahy typické pro poválečné Rakousko byly podpořeny existencí sociálního partnerství (*Sozialpartnerschaft*).⁴⁸⁷ Proto i v éře Bruna Kreiského zůstala ÖVP i nadále velmi loajální opozicí.⁴⁸⁸

7.4 Proměny stranických systémů v 80. a 90. letech 20. století

Zatímco 70. léta byla v SRN ve znamení vládní koalice SPD a FDP, v 80. letech došlo ke změně koaliční vlády. V roce 1982 bylo úspěšně použito konstruktivní vyjádření nedůvěry a kancléř Helmut Schmidt (SPD) byl na základě tohoto ústavního institutu vystřídán Helmutem Kohlem (CDU), který vytvořil koaliční vládu CDU/CSU a FDP.⁴⁸⁹

486 K typickému období rakouského neokorporatismu podrobně Katzenstein, Peter J. *Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry*. London 1984.

487 Jeřábek, Martin. *Austria's European Policy and Its Coordination and Decision-Making System at the Turn of the 21st Century*, s. 48.

488 Hloušek, Vít. *Konfliktní linie, stranické systémy a politické strany v Rakousku 1860–2006*, s. 153–235.

489 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 217; srovnej: Fiala, Petr, Rožňák Petr, Schubert, Klaus, Šimíček, Vojtěch. *Politický systém Spolkové republiky Německo*.

Vstupem Strany zelených do Spolkového sněmu po volbách v roce 1983 započaly změny v dosavadním stranickém systému SRN (tabulka 7.1). FDP si udržela pozici strany, která má vliv na schvalování zákonů, ale přestala být stranou, která rozhodovala o sestavení vládní koalice vždy společně s jednou z velkých stran.⁴⁹⁰ Tím byl oslaben systém „dvou a půl strany“ a rozvinula se forma dvou bloků stran (*Zwei-Partei-Gruppensystem*), které potenciálně mohly tvořit většinovou vládní koalici, ideově i s ohledem na počty mandátů. Systém spočíval ve vytvoření dvou skupin stran ve Spolkovém sněmu, CDU/CSU s FDP ve skupině jedné a SPD se Zelenými jako profilující se vládní alternativa ve skupině druhé.⁴⁹¹ Přispěl k tomu i fakt, že Zelení získávali volební hlasy především na úkor SPD, tím tuto stranu oslabovaly a alternativa většinové sociálně-liberální koalice přestala být numericky proveditelná.

Změny dále pokračovaly po roce 1990, kdy došlo ke sjednocení Německa, které bylo významným impulsem pro transformaci stranického systému SRN. Došlo k procesu fúzování (včlenění) stran z tzv. „nových“ spolkových zemí (bývalé NDR) do stran ze „starých“ spolkových zemí (SRN). V rámci tohoto procesu se spojila východní CDU se západní, sociálně demokratická strana „z východu“ byla integrována do SPD, Spolek svobodných demokratů se spojil s FDP a po volbách v roce 1990 vytvořili jednotnou stranu i Zelení, nově přejmenovaní na Spolek 90/Zelení (Bündnis 90/Die Grünen).⁴⁹² Počet stran se na spolkové úrovni znovu zvýšil, a tím se potvrdil trend umírněného multipartitismu v SRN. Pátým subjektem stranického systému se stala Strana demokratického socialismu (PDS – Partei des demokratischen Sozialismus). Její postavení ovšem bylo velmi specifické. Přestože na celostátní úrovni nedosahovala zpočátku ani 5 % hlasů (tabulka 7. 1; do Spolkového sněmu se dostala přes tzv. přímé mandáty), na regionální úrovni v „nových“ spolkových zemích se stala třetím nejsilnějším subjektem po SPD a CDU/CSU, zatímco FDP a Zelení výrazně oslabili. PDS si tak díky regionálnímu vlivu zajistila vytvoření skupiny (*Gruppe*)

490 Saalfeld, Thomas. Political Parties. In Green, Simon; Paterson, William E. (eds.). *Governance in Contemporary Germany*, s. 58.

491 Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, s. 124.

492 Tamtéž, s. 125.

ve Spolkovém sněmu.⁴⁹³ V dalších spolkových volbách v roce 1994 pak PDS své zastoupení ve Spolkovém sněmu ziskem 4 přímých mandátů potvrdila (volební klausuli 5 % ale opět nepřekonal).⁴⁹⁴ Volby v tomto roce potvrdily konzervativně-liberální vládní koalici Helmuta Kohla, kterou tvořila CDU/CSU s FDP.

Rakousko v 80. letech zaznamenalo také podstatné změny ve stranickém systému. Postupně začalo docházet k erozi soudržnosti politických táborů. Voliči již nehlasovali primárně podle své příslušnosti k táborům a objevil se fenomén v rakouském prostředí doposud marginální – volatilita.⁴⁹⁵ Zatímco v roce 1970 se s politickou stranou pevně identifikovalo 65 % všech voličů, v roce 1995 takto silnou vazbu na „svou“ stranu přiznalo jen 28 % voličů.⁴⁹⁶ Ve volbách do rakouské Národní rady roku 1983 se již SPÖ nepodařilo obhájit většinu, posílila jak ÖVP, tak FPÖ. Při koaličních jednáních se objevila celá řada možných variant pro vytvoření vládní koalice. Uvažovalo se o velké koalici i o koalicích jedné z velkých stran s FPÖ. FPÖ se v tomto období dostala do pozice, která byla srovnatelná s rolí „jazýčku na vahách“ německé FDP. Nově vytvořená koalice SPÖ a FPÖ však neměla dlouhého trvání a v Rakousku se roku 1986 konaly předčasné volby.

Parlamentní volby v roce 1986 můžeme s ohledem na dosavadní vývoj rakouského stranického systému chápat jako přelomové, protože do Národní rady vstupuje poprvé rakouská Strana zelených. Zásadnější byl ale fakt, že obě velké strany oslabily a FPÖ nově vedená populistou Jörgem Haiderem svůj volební zisk zdvojnásobila. Přes volební ztráty se SPÖ a ÖVP shodly na obnovení velké koalice a toto koaliční schéma

493 Díky zisku tří přímých mandátů mohla PDS vstoupit do Spolkového sněmu, přestože nezískala přes 5 % voličských hlasů. Na základě získaných mandátů však strana nemohla vytvořit samostatnou poslaneckou frakci (právo založit frakci vyžaduje vždy minimálně pět z každé stovky poslanců), ale poslancům PDS byl přiznán status tzv. skupiny (Gruppe), která měla obdobná, ne však totožná práva jako frakce.

494 http://archiv2007.sozialisten.de/wahlen/wahlergebnisse/bundestag/btw_1994.htm (staženo 30. 3. 2009)

495 Hloušek, Vít. The limited Role of Electoral Game Rules: the Austrian Party System in „Post-Rokkanian“ Settings. *Politics in Central Europe*, 2006, Vol. 2, No. 1, s. 33n.

496 Hloušek, Vít. *Konfliktní linie, stranické systémy a politické strany v Rakousku 1860–2006*, s. 189.

se udrželo až do parlamentních voleb roku 1999 (celkem pět kabinetů sociálně demokratického kancléře Franze Vranitzkého a jeden kabinet Viktora Klimy).⁴⁹⁷ Velká koalice v Rakousku zdaleka nevládla bez problémů, zvláště poté, co ve volbách v roce 1994 ztratila v parlamentu 2/3 většinu potřebnou pro schvalování ústavních zákonů. Po předčasných volbách o rok později si ale obě velké strany svou pozici mírně vylepšily a ústavní většinu získaly zpět.

Ve volebním roce 1999 vygradoval dosavadní trend oslabení obou velkých stran a posílení FPÖ, která své hlasy získala především na úkor ÖVP. Ve volbách do Národní rady 3. října 1999 získala největší počet hlasů SPÖ (33,15 %), faktickým vítězem se však stala FPÖ (26,91 %), která těsnou většinou 415 hlasů předstihla ÖVP (26,91 %) a stala se tak dle počtu hlasů druhou nejsilnější parlamentní stranou. Zelení získali 7,4 % hlasů. Hranici 4 % se nepodařilo překonat Liberálnímu fóru (LIF), frakci odštěpené od FPÖ.⁴⁹⁸ SPÖ sice volby vyhrála, ale s nejhorším výsledkem v historii strany (proti předchozím volbám ztratila 10 % hlasů).⁴⁹⁹ Poté, co ztroskotala koaliční vyjednávání, které vedl z pověření spolkového prezidenta předseda sociální demokracie Viktor Klima s představiteli Rakouské lidové strany, přišla na řadu jednání mezi ÖVP a FPÖ. V únoru 2000 jmenoval prezident Thomas Klestil, ač nerad,⁵⁰⁰ „černo-modrou“ koaliční vládu ÖVP a FPÖ v čele s kancléřem Wolfgangem Schüssellem a vicekancléřkou Susanne Riess-Passerovou z FPÖ. Sestavení „černo-modré“ koalice s účastí pravicově populistické FPÖ se neobešlo bez výrazné mezinárodní kritiky a vlny

497 <http://www.austria.gv.at/site/3355/default.aspx> (staženo 22. 12. 2009)

498 Podrobné výsledky voleb do Národní rady z r. 1999 na stránce: http://www.bmi.gv.at/wahlen/nationalratswahl_1999_ergebnis.asp (staženo 30. 4. 2009)

499 <http://www.sora.at/de/start.asp?b=110> (staženo 30. 9. 2009)

500 Prezident s účastí FPÖ ve vládě nesouhlasil a předsedu ÖVP Schüssela proto nepověřil sestavením vlády. Po předložení návrhu složení vlády 2. února 2000 na základě koaliční dohody mezi ÖVP a FPÖ odmítl prezident jmenovat dva ministry z FPÖ – jedním z nich byl Hilmar Kabas, známý svými rasistickými výroky, a druhým Thomas Prinzhorn, jehož radikální postoje rovněž nebyly dle názoru prezidenta slučitelné s výkonem ministerské funkce. Prezident byl však nucen respektovat výsledek voleb jako celek a z něj vyplývající rozdělení mandátů v Národní radě.

protestů a sankcí ze strany členských států Evropské unie, které oficiálně trvaly až do září roku 2000.⁵⁰¹

7.5 Nejnovější vývoj od roku 2000

Přelom tisíciletí byl v Rakousku ve znamení spojení ÖVP s FPÖ ve vládní koalici. FPÖ se díky volebním ziskům a účasti ve vládě tak stala nejúspěšnější populistickou stranou v západní Evropě. Vládní koalice však trpěla řadou neshod v zásadních otázkách.⁵⁰² K růstu napětí přispěly i spory uvnitř FPÖ. Kancléř Wolfgang Schüssel proto vypověděl účast lidovců na koalici.⁵⁰³ 24. listopadu 2002 se konaly předčasné volby. Vítězství si rozhodujícím způsobem (zisk 42,3 % odevzdaných hlasů, tabulka 7.2) připsala ÖVP,⁵⁰⁴ která po neúspěšných jednáních s SPÖ a Zelenými znovu obnovila koalici s FPÖ. Tentokrát ale byla pozice ÖVP vůči Haiderovi díky volebnímu výsledku výrazně posílena. Tzv. černo-modrá vládní koalice se udržela až do voleb v roce 2006. V těchto volbách se do Národní rady dostal se sedmi mandáty nový subjekt, Svaz pro budoucnost Rakouska (BZÖ – Bund für Zukunft Österreichs). Vznik této strany můžeme hledat již v období po sestavení černo-modré koalice. Převzetí vládní odpovědnosti a tím ztráta protestního *image* odstartovaly vnitřní krizi FPÖ a pokles popularity. Ve

501 K zahraničněpolitickým reakcím na rakouské volby a sestavení koaliční vlády ÖVP s FPÖ blíže Gehler, Michael. *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*. Innsbruck: Studienverlag, 2005, s. 876nn.

502 Problémem, který zhoršoval image Rakouska v zahraničí, byl například negativní postoj FPÖ k východnímu rozšíření EU. FPÖ chtěla (včetně vicekancléřky S. Riess-Passerové) kvůli atomové elektrárně Temelín vetovat přistoupení České republiky k Evropské unii. Přes konstruktivní snahu o podporu rozšíření ze strany ministerstva zahraničí (vedeného ÖVP) bylo Rakousko Evropskou komisí i některými členskými státy chápáno od roku 2001 až do závěru jednání v Kodani v prosinci 2002 jako země s tendencí rozšiřovací proces „brzdit“.

503 Müller, Wolfgang C.; Fallend, Franz. Changing Patterns of Party Competition in Austria: From Multipolar to Bipolar System. *West European Politics*, 2004, Vol. 27, No. 5, s. 802.

504 Více http://www.bmi.gv.at/wahlen/nationalratswahl_2002_gesamterge.asp (staženo 29. 3. 2009)

volbách v roce 2002 získala pouze 10 % hlasů (viz tabulka 7.2). V důsledku krize vystoupil v dubnu 2005 z FPÖ Jörg Haider se svými příznivci a založili novou stranu BZÖ. Poté, co ani tato změna nepřinesla populistům nárůst hlasů ve volbách 2006 (dohromady získaly strany FPÖ a BZÖ 15 %), zažilo Rakousko opětovný návrat k velké koalici.

Vláda, kterou vedl Alfred Gusenbauer (SPÖ), se však udržela pouze do poloviny roku 2008.⁵⁰⁵ Odchod ÖVP (vicekancléř Wilhelm Molterer) z vlády s argumentem, že velká koalice od počátku nebyla schopna zajistit produktivní fungování vlády, vedl k předčasným podzimním volbám 2008. Obě velké strany oproti očekávání dosáhly nejhorsšího výsledku za celou dobu svého působení od druhé světové války (SPÖ 29,3 % a ÖVP jen 26 %).⁵⁰⁶ Naopak výrazným způsobem znovu posílily obě pravicově populistické strany FPÖ a BZÖ. FPÖ (Svobodomyšlná strana Rakouska) získala 17,5 % hlasů a také Haiderův BZÖ (Svaz pro budoucnost Rakouska) posílil oproti posledním volbám na 10,7 %. Poslední stranou, která se do Národní rady rovněž dostala, byli Zelení, kteří zaznamenali pouze minimální ztrátu 0,6 % oproti volbám v roce 2006.⁵⁰⁷ Výsledek voleb 2008 (blíže tabulka 7.2) byl v tisku interpretován jako vítězství pravicového populismu. K naplnění scénáře vládnutí ÖVP s FPÖ a BZÖ ve společné koalici však nedošlo a 2. prosince 2008 byla opět sestavena velká koalice pod vedením Wenera Faymanna z SPÖ. Rakouští populisté tak pravděpodobně zůstanou nadále v pozici politických subjektů, které budou kritizovat již tak značně oslabený proporcční systém a z této protestní pozice získávat hlasy.

Situace v SRN v 90. letech 20. století byla pro německý stranický systém zásadní. Volby v roce 1998 (tabulka 7.1) totiž vedly k vytvoření nového koaličního modelu. Do vlády se poprvé dostávají Zelení v koalici s SPD pod vedením kancléře Gerharda Schrödera. Tato vládní koalice se neobešla bez výrazných problémů. Zejména Zelení museli udělat řadu ústupků v programatice své strany, zvláště ohledně mírové politiky a v otázce nasazení *bundeswehru* v zahraničí. Rudo-zelené koalici

505 Hloušek, Vít. *Konfliktní linie, stranické systémy a politické strany v Rakousku 1860–2006*, s. 183.

506 <http://wahl08.bmi.gv.at/> (staženo 29. 3. 2009)

507 <http://www.sora.at/de/start.asp?b=497> (staženo 29. 3. 2009)

se sice podařilo obhájit mandát i ve volbách v roce 2002, ale především nedostatek pragmatismu Zelených a oslabení pozice jejího předsedy Joschky Fischera vedlo k prohlubování krize ve vládní koalici. V roce 2005 kancléř Schröder požádal Spolkový sněm o vyslovení důvěry, která mu vyslovena nebyla.⁵⁰⁸ Negativní výsledek hlasování otevřel cestu k novým volbám. V pozadí situace v samotné SPD stála prohra strany v zemských volbách v tradiční baště sociálních demokratů v Severním Porýní Vestfálsku. Cílem kancléře Schrödera bylo skutečně dosáhnout toho, aby mu byla vyslovena nedůvěra a mohl prezidenta požádat o rozpuštění Spolkového sněmu, proto se pro jeho krok v SRN vžilo označení „nepravé vyslovení důvěry“ (*unechte Vertrauensfrage*).⁵⁰⁹

Na podzim 2005 proběhly volby do Spolkového sněmu (tabulka 7.1). Výsledek těchto voleb sice znamenal vítězství pro CDU/CSU se ziskem 35,2 % hlasů, obdobného výsledku ale dosáhla i SPD s 34,2 %.⁵¹⁰ Volby tak skončily patem mezi oběma velkými stranami, došlo k poklesu počtu mandátů obou hlavních stran a relativně vysokému zisku nové strany *die Linke* (8,7 % hlasů), která vznikla přejmenováním postkomunistické PDS. Ve prospěch levice ztratila část svých voličů zvláště SPD. Před volbami roku 2005 vytvořila *die Linkspartei.PDS* společnou kandidátku se stranou Volební alternativa – práce a sociální spravedlnost (WASG), kterou založila levicová část bývalých členů SPD pod vedením bývalého předsedy SPD Oskara Lafontainea. Po úspěchu ve volbách vytvořily tyto strany společnou parlamentní frakci ve Spolkovém sněmu. V roce 2007 došlo poté ke sloučení a vytvoření nové strany s oficiálním názvem *die Linke*.

CDU/CSU jednali se Stranou zelených o vytvoření případné koalice. Zastánci této „černo-zelené“ koalice hledali společná východiska

508 V poválečném politickém systému SRN se jednalo o třetí hlasování o důvěře – již dříve hlasování o důvěře ustál Willy Brandt v roce 1972, v roce 1982 v něm naopak neuspěl Helmut Schmidt, který byl nahrazen Helmutem Kohlem, <http://www.hdg.de/lemo/html/DasGeteilteDeutschland/JahreDesAufbausInOstUndWest/ParlamentarischeDemokratie/konstruktivesMisstrauensvotum.html> (staženo 30. 9. 2009); více v kapitole 3.2 této knihy, k otázce důvěry také tabulka 3.1.

509 <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/karlsruhe-erlaubt-unechte-vertrauensfrage;949067> (staženo 11. 5. 2009).

510 <http://www.btw2002.de/> (staženo 11.5.2009).

a názory obou stran. Debaty sice stály v centru mediální pozornosti, protože obě strany vytvářely přirozený protipól v německém stranickém systému.⁵¹¹ Podle Franka Deckera měla CDU/CSU ve skutečnosti méně možností tvorby koalice ve srovnání s SPD. SPD mohla přirozeně vytvořit koalici se Zelenými a do koalice přijmout i FDP (na zemské úrovni byla navíc SPD také pravidelně v koalicích s PDS). Problém spočíval především v postoji FDP, která byla nastavena spíše směrem k tradiční konzervativně-liberální koalici s CDU/CSU. Negativní zkušenosti ze „semaforové koalice“ rovněž představovalo zemské vládnutí v Braniborsku a Brémách.⁵¹² Povolební vyjednávání nakonec ukázalo, že není mnoho reálných možností vytvořit koalici disponující potřebnou absolutní většinou, která by stačila k volbě kancléře (čl. 63 GG, GOBT §§ 4 a 49). CDU/CSU a SPD vytvořily velkou koalici v čele s Angelou Merkelovou z CDU/CSU.⁵¹³ Koaliční smlouva mezi těmito stranami byla uzavřena dne 11. listopadu 2005. Ve smlouvě se signatářské strany zavazovaly mimo jiné k reformě federalismu (viz kapitola 5.2.2) a zdravotnictví.⁵¹⁴

Za vlády kancléřky Angely Merkelové měly frakce koaličních stran ve Spolkovém sněmu nadstandardní vliv na tvorbu vládní politiky. Oba tehdejší předsedové poslaneckých frakcí (A. Merkelová a F. Müntefering) byli členy vlády, Merkelová se stala kancléřkou a Müntefering⁵¹⁵ vicekancléřem. Od roku 2005 spolupráce mezi (vládními) frakcemi

511 Lorenz, Christian. Schwarz-Grün auf Bundesebene – Politische Utopie oder realistische Option. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 35–36/2007, s. 33–40; dostupné na <http://www.bpb.de/files/13NBQY.pdf> (staženo 18. 6. 2009)

512 Decker, Frank. Die Bundesrepublik auf der Suche nach neuen Koalitionen. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 35–36/2007, s. 30n; dostupné na <http://www.bpb.de/files/13NBQY.pdf> (staženo 18. 6. 2009).

513 Kleinert, Hubert. Abstieg der Parteiendemokratie. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 35–36/2007, s. 8, dostupné na: <http://www.bpb.de/files/13NBQY.pdf> (staženo 18. 6. 2009); Zajímavé je, že patovým výsledkem skončily i volby do rakouské Národní rady v roce 2006, obě velké strany dosáhly srovnatelných výsledků (SPÖ 35,3 % a ÖVP 34,3 %).

514 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, s. 17. Dostupné na http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/koalitionsvertrag_property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag (staženo 20.7.2009)

515 Müntefering odstoupil z postu vicekancléře z rodinných důvodů dne 13.11. 2007. Vystřídal ho Frank-Walter Steinmeier.

fungovala relativně poklidně.⁵¹⁶ V průběhu vlády se ale ukázalo, že velmi dobré vztahy mezi SPD a CDU/CSU mají své meze. Obě strany jsou tradičně političtí rivalové (velká koalice v letech 1966–1969 byla v politickém systému SRN spíše výjimkou), což se také projevilo ve vládní koalici. Navíc SPD se začala obávat rostoucí konkurence na levici v podobě strany *die Linke*, jejíž význam v průběhu funkčního období velké koalice dále narůstal. SPD cítila potřebu se více profilovat. Zároveň s poklesem voličské podpory dvou největších německých stran měla SPD oprávněnou obavu, že by v budoucnu nebyla schopna vytvořit ani případnou koalici se Zelenými kvůli dostatečnému celkovému počtu mandátů.⁵¹⁷ S tím souvisela i potenciální varianta vytvoření budoucí vládní koalice v podobě tří stran po volbách do Spolkového sněmu na podzim roku 2009.

Spolkové volby 27. září 2009 však přinesly jednoznačný výsledek (tabulka 7.1).⁵¹⁸ Vítězem těchto voleb se stala CDU/CSU se ziskem 239 křesel ve Spolkovém sněmu a tím získala možnost sestavit vládní koalici s FDP, která ve volbách získala 93 mandátů. Z voleb vyšla poražena levice. Počet hlasů pro SPD stačil jen na 146 křesel v parlamentu a *die Linke* vyslala do nového Spolkového sněmu pouze 76 poslanců. Poslední stranou, která překonala 5% volební klausuli, byli Zelení se ziskem 68 mandátů.⁵¹⁹ Na základě výsledků spolkových voleb byla vytvořena současná koaliční vláda CDU/CSU a FDP pod vedením Angely Merkelové.

7.6 Exkurz: Institucionální aspekty vládních koalic

Vydeme-li z výše nastíněného poválečného vývoje stranického systému SRN a Rakouska, je logické se zamyslet nad otázkou koalic. Koalice

516 Gast, Henrik; Kranenpohl, Uwe. Grosse Koalition – schwacher Bundestag? *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 16/2008, s. 22; dostupné na <http://www.bpb.de/files/7E0ZMU.pdf> (staženo 22. 12. 2009)

517 Decker, Frank. Die Bundesrepublik auf der Suche nach neuen Koalitionen, s. 30n.

518 Z těchto voleb vzešel 17. Spolkový sněm SRN http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ (staženo 29. 4. 2009)

519 Srovnej: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/bundesergebnisse/index.html (staženo 22. 12 2009).

nejen umožňují vládnutí v německém i rakouském politickém systému, ale ovlivňují výrazným způsobem charakter vlády. V SRN vznikaly obvykle jen „malé koalice“ (viz tabulka 3.2 výše).⁵²⁰ V letech 1966–1969 a 2005–2009 vládla v SRN velká koalice CDU/CSU a SPD. Koaliční podoba německých kabinetů omezuje dle ústavy relativně silné postavení kancléře. Logikou koaliční aritmetiky je postihnuta zvláště organizační pravomoc kancléře, protože vznik konkrétních ministerstev bývá nárokován potenciálními koaličními partnery již před parlamentními volbami. Bezprostředně po volbách je pak nejsilnější vládní strana nucena přiznat své partnerské straně, která je zpravidla vedena „vicekancléřem“⁵²¹ (předsedou druhé nejsilnější strany koalice), určitý počet ministerských křesel. Vicekancléř má rovněž volnou ruku při jejich obsazování.⁵²² O jaký počet politických postů se bude jednat, závisí zejména na volebních výsledcích koaličních partnerů. Největší schopnost prosadit své vlastní kandidáty do kabinetu měl německý kancléř v letech 1969–1980 a 1998–2002, kdy „kancléřská“ strana pravidelně obsazovala okolo 85 % všech poslaneckých mandátů koalice.⁵²³ Podstatný dopad mají koaliční podmínky také na výsadní právo spolkového kancléře určovat hlavní cíle domácí a zahraniční politiky. Mnohé z těchto cílů byly například v době konzervativně-liberálních koalic na nátlak FDP znovu upravovány v koaličních dohodách na počátku legislativního období.

V Rakousku je určující spolupráce dvou nejvýznamnějších politických stran ÖVP a SPÖ ve velké koalici (1945–1966 a 1986/87–2000 a znovu od roku 2007). Od roku 1945 se v Rakousku vystříдалo 27 vládních kabinetů, z nichž 17 bylo právě „velkou koalicí“. Pouze pětkrát byla vytvořena „malá koalice“ jedné z největších stran s menším koaličním partnerem (FPÖ), ve stejném počtu případů došlo ke vzniku jednobarevné vlády (viz výše tabulka 3.3). Zvláště ve velké koalici je v Rakousku spolkový kancléř omezován kulturou konkordanční demo-

520 Jediný jednobarevný kabinet sestavila v letech 1957–1961 CDU/CSU.

521 V SRN je zvykem, že „vicekancléř“ obsadí post ministra zahraničních věcí.

522 Knoll, Thomas. *Das Bonner Bundeskanzleramt*, s. 35–37.

523 Helms, Ludger. Executive Leadership in Parliamentary Democracies: The British Prime Minister and the German Chancellor Compared. *German Politics*, 1996, Vol. 5, No. 1, s. 111.

kracie (*Konkordanzdemokratie*). Strana, ze které spolkový kancléř pochází, musí svému koaličnímu partnerovi přenechat určitý počet vládních křesel. V případech velké koalice (ale také v prvním období koalice ÖVP s FPÖ v letech 2000–2002) to byla zatím vždy polovina členů vlády.⁵²⁴ Železným pravidlem rakouské koaliční politiky je také absolutní stranická autonomie při obsazování vládních postů.⁵²⁵ Nikoliv kancléř, nýbrž vicekancléř (obvykle předseda druhé nejsilnější strany) rozhoduje o rozdělení přidělených křesel pro „svoji“ stranu. Vicekancléř navíc přebírá *de facto* roli „nadrízeného“ pro ministry vlastní strany, čímž je funkce kancléře fakticky rozdělena. Dělbá moci bývá ještě zřetelnější, pokud je úřad vicekancléře personálně sloučen s postem ministra financí (Wilhelm Molterer v období 2007–2008).⁵²⁶

Diametrálně odlišná situace nastává pro rakouského kancléře v případě jednobarevných kabinetů. Pokud kancléř požívá autoritu vlastní strany, je možné jeho pozici srovnávat se silným postavením britského premiéra. Tato skutečnost se ukázala obzvláště v případě Bruna Kreiského (SPÖ), jehož vláda si dokázala téměř po dobu dvaceti let (1971–1983) udržet většinovou podporu v Národní radě.⁵²⁷

7.7 Srovnání hlavních politických stran podle „stranických rodin“

Následující podkapitola se bude zabývat porovnáním politických stran v SRN a Rakousku. Strany obou zemí jsou srovnávány na základě pří-

524 Bröchler, Stephan. *Regieren mit und ohne Richtlinienkompetenz – Handlungsspielräume der Bundeskanzler in Deutschland und Österreich*, s. 105–107, 110; srovnej Pelinka, Anton. *Das politische System Österreichs*, s. 612.

525 Müller, Wolfgang C. *Tight Coalition and Stable Government*, s. 112.

526 Hloušek, Vít. *Konflikt versus konsenzus. Konfliktní linie, stranické systémy a politické strany v Rakousku 1860–2006*, s. 210; Pelinka, Anton. *Das politische System Österreichs*, s. 614.

527 Etzersdorfer, Irene. *From the Sphinx with – to the Sphinx without Puzzle. A Subjective Leadership-Perceptions Comparison between Bruno Kreisky and Franz Vranitzky*. In Bischof, Günter; Pelinka, Anton; Karhofer, Ferdinand. *The Vranitzky Era in Austria. Leadership Study of an Austrian Chancellor*. *Contemporary Austrian Studies*, 1999, Vol. 7, s. 56–77.

slušnosti ke stranickým rodinám.⁵²⁸ Metoda, pomocí které je možné vysvětlit vývoj a proměny fungování politických stran, je založena na rozlišení štěpných linií (*cleavages*) ve společnosti. Napětí mezi společenskými segmenty vedlo ke vzniku konfliktní linie a tím i etablování politické strany, jež daný společenský segment reprezentuje. Pokud známe historický původ strany, spolu se znalostí jejího ideového a programového profilu ji můžeme zařadit do tzv. stranické rodiny.⁵²⁹

Rodina sociálně demokratických stran je z pohledu zařazení SPD v Německu a SPÖ v Rakousku bezproblémová. Obě tyto strany vznikly v 19. století jako obhájkyně zájmů dělnictva, jsou tedy výsledkem konfliktní linie mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. Zpočátku radikálně levicový program s výraznými prvky marxismu (potažmo austromarxismu, ke kterému se hlásila SPÖ) byl na základě postupující demokratizace zmírňován. Německá SPD se od socialismu oficiálně odklonila v roce 1959, kdy přijala Godesbergský program. V programu deklarovala svou transformaci ve stranu sociálně demokratickou. U rakouské SPÖ (zprvu Socialistická strana Rakouska) došlo k definitivnímu odklonu od socialismu až roku 1991, kdy strana změnila název na sociální demokracii.⁵³⁰

Do rodiny křesťansko-demokratických stran patří jak rakouská ÖVP, tak německá CDU a její sesterská CSU (mají společnou frakci ve Spolkovém sněmu), která působí pouze v Bavorsku a je organizačně nezávislá.⁵³¹ Vznik těchto stran byl výsledkem konfliktní linie mezi církví a státem. Obě výše zmíněné německé strany vycházely ideově z konstelace Výmarské republiky, kde působila katolická stran Zentrum a Bavorská lidová strana (BVP), založeny byly však v roce 1945. Po

528 Autoři jsou si vědomi problematického zařazení stran ze střední Evropy do jednotlivých rodin, každopádně není předmětem této stati konceptualizovat stranické rodiny, ale použít co nejhodnější přístup pro komparaci německých a rakouských politických stran.

529 Co se týče rozlišení „rodin“, v akademické obci nepanuje shoda na označení či přesném vymezení jednotlivých rodin. Více k problematice stranických rodin a kritérií pro řazení stran do jednotlivých rodin: Mair, Peter; Nudde, Cas. *The Party Family and its Study. Annual Reviews*, 1/1998, s. 211-229.

530 <http://www.spoe.at/page.php?P=102568> (staženo 30. 9. 2009)

531 Strahalová, Šárka. Spolková republika Německo: koaliční proměny kancléřské demokracie, s. 214.

válce se zvláště CDU vymezovala nadkonfesně, tj. byla na rozdíl od strany Zentrum otevřená i pro protestanty. Identita těchto stran zahrnuje podporu tržního hospodářství, přičemž ale kladou důraz také na sociální prvky. Praktickým příkladem může být program sociálně-tržního hospodářství (Ludwig Erhard) německé CDU/CSU v 50. a 60. letech minulého století.

Zatímco zastoupení německých a rakouských politických stran v rodině sociálně demokratické a křesťansko-demokratické je bezproblémové, otazníky vyvstávají u rodiny liberálních stran. Do této rodiny je tradičně řazena německá FDP, strana antiklerikální, kladoucí důraz na minimální roli státu. Díky své pozici blízko středu byla v minulosti vhodným koaličním partnerem jak levicových, tak pravicových vlád. K této rodině má velmi blízko i rakouská FPÖ⁵³² a z ní v roce 2005 odštěpená BZÖ (Svaz pro budoucnost Rakouska).⁵³³ Tyto dvě strany však bývají řazeny do rodiny krajně pravicových stran, což je zdůvodňováno jejich antiimigrační rétorikou a populismem.⁵³⁴ Vedle rasismu a antisemitismu se FPÖ věnovala zvláště populistickým tématům. Strana směřovala od liberálního pojetí hospodářství a německého nacionalismu éry před nástupem Haidera k rakouskému patriotismu a koncentrovala se na obhajobu „národního společenství“ Rakušanů proti byrokracii a cizincům. Profilovala se jako strana „obyčejných lidí“ a ostře kritizovala veřejné instituce a zájmové struktury rakouského sociálního modelu (*Sozialpartnerschaft*), od počátku 90. let také byrokracii Evropské unie, globalizaci a roli „světového kapitálu“. FPÖ těžila

532 FPÖ byla od 50. let minulého století opoziční stranu vůči proporčním mechanismům velké koalice sociálních demokratů a lidovců. Organizačně navazovala na velkoněmecky orientovaný postnacistický VdU (Svaz nezávislých), založený roku 1949. Po „liberálním“ období 70. let a vládní účasti v letech 1983-86 se stal předsedou autoritativní vůdce Jörg Haider. Posun na politickou pravici a programový populismus byl pro voliče velmi přitažlivý a FPÖ nadále posilovala svou pozici na úkor dvou etablovaných rakouských vládních stran.

533 Hitzinger, Verena. *Das Österreichische Parteiensystem*. Grin Verlag, 2008, s. 18nn.

534 Např. M. Minkenberg řadí FPÖ mezi autoritativně-populistickou pravici; srovnej Minkenberg, Michael. Der europäische Rechtsradikalismus heute – Profile in West und Ost und der Vergleich des Unvergleichbaren. In Minkenberg, Michael; Sucker, Dagmar; Wenniger, Agnieszka (Hrsg.). *Radikale Rechte und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland und Polen. Nationale und europäische Perspektiven*. Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaften, 2006, tabulka 2 na s. 23.

z dlouho-dobého vládnutí velké koalice, vůči kterému se vymezovala.⁵³⁵ Před volbami v roce 1999 zdůrazňovala v programu také své tradiční zaměření proti imigrantům, novým tématem strany se stala sociální politika (např. podpora v mateřství). S těmito tématy výrazně uspěla. V roce 1999 skončila FPÖ s 26,91 % hlasů na druhém místě za sociálními demokraty a o 415 hlasů předstihla rakouské lidovce.⁵³⁶ Do poslední volební kampaně v roce 2008 šla FPÖ vedená Heinzem-Christianem Strachem pod heslem „sociální a vlastenecká strana“.

BZÖ po svém založení v roce 2005 postavila svou kampaň na charismatické osobnosti korutanského hejtmana Jörga Haidera (dříve vedl od roku 1986 FPÖ). Přestože se strana úmyslně distancuje od FPÖ (oproti modré barvě FPÖ staví oranžovou), vyznačují se jejich programy řadou velmi podobných rysů v sociální politice, postoji ke kriminalitě i k EU. Pro BZÖ je typický požadavek na zdanění transferů kapitálu zvláštní daňovou sazbou, zavedení rovné daně a výrazné daňové úlevy pro rodiny s dětmi. BZÖ zásadně odmítá globální kapitalismus, podporuje drobné podnikání a regionálně organizované ekologické zemědělství. V posledních parlamentních volbách kladla zvláštní důraz také na politiku podporující rodinu proti „egoistickému individualismu“.⁵³⁷

Z relativně nové konfliktní linie – materialismus vs. postmaterialismus – vzešly strany zelených, a to jak němečtí, tak rakouští Zelení. Vznik těchto stran je kladen do souvislosti s aktivizací studentského a mírového hnutí na sklonku 60. let. 20. století. Z roztržštěných aktivistických skupin a občanských iniciativ se však stávají politické strany s jednotným programem až v průběhu 80. let minulého století. V Rakousku byl subjekt předcházející dnešním Zeleným zformován teprve v roce 1986 a nesl označení „Zelená alternativa – Parlament občanských iniciativ“ (zkratka GAL – BIP). V Národní radě zasedla strana s počtem osmi mandátů.⁵³⁸ V roce 1995 se strana přejmenovala

535 Srovnej Hloušek, Vít. Rakousko, s. 316, 320.

536 FPÖ (potažmo BZÖ) ovšem nemůžeme označit za antisystémové strany (dle Sartoriho typologie), neusilují totiž o změnu či svržení stávajícího demokratického uspořádání (ostatně FPÖ byla v letech 1999-2006 součástí vládní koalice s ÖVP).

537 Srovnej nový program BZÖ z podzimu 2008, http://www.bzoe.at/download/BZOE_Erfolgsbilanz.pdf (staženo 22. 12. 2009).

538 <http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/data/wahlen.pdf> (staženo 22. 12. 2009).

a nese název Zelení – Zelená alternativa (*Die Grünen – die grüne Alternative*).⁵³⁹ V současnosti jsou Zelení plně konsolidovaným subjektem rakouského stranického systému. Přes více než dvacetileté působení v Národní radě se jim ale nepodařilo stát se součástí vládní koalice. V oblasti programatiky je strana srovnatelná s německou Stranou zelených – původní radikalismus 80. let byl však utlumen. V současnosti jsou Zelení řazení k umírněné levici se silně pacifistickým, feministickým a ekologicky laděným programem.⁵⁴⁰

Strana zelených vznikla v SRN sjednocením několika malých stran, občanských iniciativ a ekologických spolků v roce 1980. Po přijetí tzv. Saarbrückenského programu se Zelení dostávají roku 1983 do Spolkového sněmu. Strana s názvem Svazek 90/Zelení (Bündnis 90/Die Grünen) vznikla v roce 1993 spojením západoněmeckých Zelených a východoněmeckého svazku 90.⁵⁴¹ Zpočátku byli Zelení stranou silně levicově orientovanou, výjimkou nebyla ani antikapitalistická a protisystémová rétorika.⁵⁴² Tato prohlášení byla postupem času zmírňována a v novém programu strany z roku 2002 už se neobjevují vůbec. Fundamentální křídlo v rámci strany bylo definitivně marginalizováno během účasti Zelených (ministr zahraničí Joschka Fischer) ve vládní koalici s SPD mezi lety 1998–2005.

7.8 Závěrem

Stranické systémy SRN a Rakouska jsou dle typologie Giovanniho Sartorihho řazeny mezi umírněné multipartismy, které jsou charakterizovány nižším počtem relevantních stran (kolem 5–6 politických subjektů).

539 Pečínka, Pavel. *Zelená zleva? Historie ekologických stran v Evropě*. Praha: G plus G, 2002, s. 44–47.

540 http://www.gruene.at/uploads/media/Gruenes_Grundsatzprogramm2001_01.pdf (staženo 22. 12. 2009).

541 V české literatuře ke straně Zelených: Strahalová, Šárka. Spolková republika Německo: koaliční proměny kancléřské demokracie, s. 223.

542 Více k programatice Rudzio, Wolfgang. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, s. 134n.

Současně žádná ze stran není (viz definice) antisystémová⁵⁴³ a mezi stranami je zpravidla relativně malá ideologická vzdálenost. Stranické systémy SRN i Rakouska se vyznačují existencí dvou velkých stran – sociálně demokratických (SPD a SPÖ) a křesťansko demokratických (CDU/CSU a ÖVP), zastoupením malých stran zelených a pravicově liberálních stran (FDP a FPÖ/BZÖ). V německém politickém systému navíc figuruje levicová strana PDS (od roku 2005 *die Linke*), přičemž v rakouském stranickém systému takový subjekt, který by stál nalevo od SPÖ, dlouhodobě chybí.

Zatímco pro stranický systém SRN je vytváření velkých koalic mezi pravicí a levicí spíše výjimečné a daleko častěji zde nalezneme minimální vítězné vládní koalice, musíme konstatovat, že pro rakouský stranický systém byly velké koalice určující politicko-společenskou silou v období po druhé světové válce. Výjimku tvořily jednobarevné vlády či minimální vítězné koalice (např. ÖVP s FPÖ). I přes volební neúspěchy SPÖ a ÖVP (tabulka 7.2) je velká koalice pro rakouský stranický systém nadále typická. Trend posledních voleb do Národní rady roku 2008 ukázal, že velká koalice se opakovaně stává řešením také za situace, kdy ÖVP a SPÖ v koalici již nejsou schopny v rakouském parlamentu prosazovat ústavní zákony jako ve „vrcholných“ obdobích proporčního systému na počátku 60. let a od konce 80. a v 90. letech minulého století. V Rakousku je tento trend vyvrcholením změn, které nastaly parlamentními volbami v roce 1986. V souvislosti s úspěchy nových populistických stranických subjektů (FPÖ a BZÖ) je otázkou dalšího vývoje udržení umírněného pluralismu nebo směřování k polarizovanému pluralismu.⁵⁴⁴

543 Antisystémová strana v Sartoriho pojetí znamená, že v rámci své ideologie odmítá akceptovat demokratický režim, žádá jeho změnu, popřípadě odstranění a zpochybňuje jeho legitimitu. Sám Sartori ale svůj koncept antisystémové strany později rozšířil. Sartori, Giovanni. *Strany a stranické systémy. Schéma pro analýzu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005, s. 185–199.

544 Srovnej Hloušek, Vít. The limited Role of Electoral Game. *Politics in Central Europe*, 2006, Vol. 2, No. 1, s. 30.

Seznam zkratek politických stran k tabulce 7.1

B90/DG	Bündnis 90/Die Grünen
CDU/CSU	Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich-Soziale Union in Bayern
DP	Deutsche Partei
FDP	Freie Demokratische Partei
GB/BHE	Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
PDS	Partei des Demokratischen Socialismus
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands.

Seznam zkratek politických stran k tabulce 7.2

BZÖ	Bündnis Zukunft Österreichs
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
KPÖ	Kommunistische Partei Österreichs
LiF	Liberales Forum
SPÖ	Sozialistische Partei
VdU	Verband der Unabhängigen
ÖVP	Österreichische Volkspartei

Tabulka 7.1: Výsledky voleb do Spolkového sněmu v letech 1949–2009

	CDU/CSU		SPD		FDP/DVP		DP		GB/BHE		KPD		B90/DG		PDS		Linke		Ostatní		
	%	M																			
1949	31	410	29,2	136	11,9	53	4	17	–	–	5,7	15	–	–	–	–	–	–	–	18,1	48 ⁵⁴⁵
1953	45,2	249	28,8	162	9,5	53	3,2	15	5,9	27	2,2	–	–	–	–	–	–	–	–	5,2	3
1957	50,2	277	31,8	181	7,7	43	3,4	18	4,6	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2,3	–
1961	45,3	251	36,2	203	12,8	67	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	5,7	–
1965	47,6	251	39,3	217	9,5	50	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3,6	–
1969	46,1	250	42,7	237	5,8	31	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	5,5	–
1972	44,9	234	45,8	242	8,4	42	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,9	–
1976	48,6	254	42,6	224	7,9	40	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,9	–
1980	44,5	237	42,9	228	10,6	54	–	–	–	–	–	–	1,5	–	–	–	–	–	–	0,5	–
1983	48,8	255	38,2	202	7	35	–	–	–	–	–	–	5,6	28	–	–	–	–	–	0,5	–
1987	44,3	234	37	193	9,1	48	–	–	–	–	–	–	8,3	44	–	–	–	–	–	1,4	–
1990	43,8	319	33,5	239	11	79	–	–	–	–	–	–	3,8	8	2,4	17	–	–	–	4,2	–
1994	41,5	294	36,4	252	6,9	47	–	–	–	–	–	–	7,3	49	4,4	30	–	–	–	3,5	–
1998	35,1	245	40,9	298	6,2	43	–	–	–	–	–	–	6,7	47	5,1	36	–	–	–	5,9	–
2002	38,5	248	38,5	251	7,4	47	–	–	–	–	–	–	8,6	55	4	2	–	–	–	2,8	–
2005	35,2	226	34,2	222	9,8	61	–	–	–	–	–	–	8,1	51	–	–	8,7 ⁵⁴⁶	54	–	3,9	–
2009	33,8	239	23	146	14,6	93	–	–	–	–	–	–	10,7	68	–	–	11,9	76	–	6	–

Zdroj: Wolfrum, Edgar. Zdařilá demokracie. Dějiny Spolkové republiky Německo od jejich počátků až po dnešek. Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal, 2008; doplněno na základě: Bundestag, Bundestagwahl 2009, http://www.bundestag.de/btg_wahl/wahlinfos/startseite/index.jsp (staženo 15. 3. 2010).

545 Výraznějšího úspěchu dosáhly ve volbách v roce 1949 ještě Bavorská strana (BP) s 4,2 % hlasů a 17 mandátů, Sdružení pro hospodářskou výstavbu (WAV) s 2,9 % hlasů a 12 mandátů.

546 V těchto volbách kandidovaly

Tabulka 7.2: Výsledky voleb do Národní rady v letech 1945–2008

	ÖVP		SPÖ		FPÖ/ VdU		Grüne		KPÖ		BZÖ		Ostatní	
	%	M												
1945	49,8	85	44,6	76	–	–	–	–	5,4	4	–	–	0,2	–
1949	44	77	38,7	67	11,7	16	–	–	5,1	5	–	–	0,5	–
1953	41,3	74	42,1	73	10,9	14	–	–	5,3	4	–	–	0,4	–
1956	46	82	43	74	6,5	6	–	–	4,4	3	–	–	0,1	–
1959	44,2	79	44,8	78	7,7	8	–	–	3,3	–	–	–	0	–
1962	45,4	81	44	76	7	8	–	–	3	–	–	–	0,6	–
1966	48,4	85	42,6	74	5,4	6	–	–	0,4	–	–	–	3,2	–
1970	44,7	79	48,4	81	5,5	5	–	–	1	–	–	–	0,4	–
1971	43,1	80	50	93	5,5	10	–	–	1,4	–	–	–	0	–
1975	42,9	80	50,4	93	5,4	10	–	–	1,2	–	–	–	0,1	–
1979	41,9	77	51	95	6,1	11	–	–	1	–	–	–	0	–
1983	43,2	81	47,6	90	5	12	–	–	0,7	–	–	–	3,5	–
1986	41,3	77	43,1	80	9,7	18	4,8	8	0,7	–	–	–	0,4	–
1990	32,1	60	42,8	80	16,6	33	4,8	10	0,6	–	–	–	3,1	–
1994	27,7	52	34,9	65	22,5	42	7,3	13	0,3	–	–	–	7,3	11 ⁵⁴⁷
1995	28,3	53	38,1	71	21,9	40	4,8	9	0,3	–	–	–	6,6	10
1999	26,9	52	33,2	65	26,9	52	7,4	14	0,5	–	–	–	5,1	–
2002	42,3	79	36,5	69	10	18	9,5	17	0,6	–	–	–	1,1	–
2006	34,3	66	35,3	68	11	21	11,1	21	1	–	4,1	7	3,2	–
2008	26	51	29,3	57	17,5	34	10,4	20	0,8	–	10,7	21	5,3	–

Zdroj: Bundesministerium für Inneres, Sektion III-Recht. Bundespräsidentwahl vom 25. April 2004; aktualizováno dle www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/bundespraes/bpw_2004/files/BPW_2004_Broschuere_gesamt.pdf (staženo 22. 1. 2009).

547 Zbývajících 11 parlamentních křesel obsadilo Liberální fórum (LIF), které ve volbách v roce 1994 získalo 6 % hlasů. V dalších volbách do Národní rady v roce 1995 strana lehce oslabil a jeden mandát ztratila.

Závěr

Rozhodnutí srovnat institucionální a systémové ukotvení politických systémů Německa a Rakouska pramenilo z několika skutečností. Nezbytným předpokladem byl zájem a znalosti jednotlivých členů autorského týmu o dané specifické oblasti politiky těchto zemí. Především je však třeba zmínit okolnosti, pro které pokládáme komparaci za zajímavou. Jedná se o sousední státy České republiky, seznámení českého čtenáře s jejich institucemi je potřebné pro pochopení současnosti i rozvoj budoucích vzájemných vztahů. Již počáteční kapitola této studie o meziválečném období ukázala, že politické vztahy v obou sledovaných zemích mají společnou historickou dimenzi v rámci střední Evropy a zásadní význam pro vývoj tohoto regionu. To platí i pro současnost, přestože rozhodujícím faktorem je skutečnost, že všechny státy po obou stranách bývalé tzv. železné opony jsou od roku 2004 z územního i politického hlediska součástí Evropské unie.

Samotný fakt upevnění členství v EU vybavené společnými hodnotami má zásadní vliv na dlouhodobé udržení kontinuity a existence demokratických institucí, které jsou předmětem zájmu této studie. Z historického hlediska nebyl demokratický vývoj v SRN ani Rakousku od druhé světové války samozřejmostí. Důsledné poučení z problémů demokracie mezi válkami 1918–1938 pomohlo ke znovuzaložení a takovému nastavení institucí v SRN a Rakousku, aby přispívaly ke stabilitě pluralitního politického systému. Shodným rysem meziválečného Rakouska i Výmarské republiky byla likvidace republikánského zřízení na počátku 30. let minulého století. V tomto procesu najdeme řadu výrazných společných rysů jako politickou polarizaci mezi pravíci a levíci a velmi podobné koncepce řešení hospodářské krize (rozpočtová a deflační politika) konzervativních kruhů výmarského Německa (Brüning, Papen) a Rakouska (Dollfuss). Rozdílná byla jednoznačně brizance a silnější radikalizace protidemokratických hnutí ve Výmarské republice, což se projevilo v povaze politické kultury ve Výmaru od počátku 20. let, v rychlém oslabení demokratických institucí mezi lety

1930–1932 a relativně plynulém přechodu k nacistické diktatuře od jara 1933. Schuschniggovo Rakousko bylo přes zničení základních demokratických struktur v letech 1933–1934 paradoxně zemí, kam do anšlusu roku 1938 směřovaly vlny emigrantů opouštějících nacistické Německo.

Zajímavé pro srovnání období po druhé světové válce je, že na rozdíl od založení nových institucí SRN v roce 1949 v Rakousku dodnes zůstávají nezměněny meziválečné ústavní základy politiky, které však byly nově naplněny „konsenzuálním“ obsahem. V předložené publikaci jsme věnovali přednostně prostor zachycení současného stavu obou politických systémů. Na tomto místě je třeba proto ještě zdůraznit, že Rakousko i Německo prodělaly za více než šest desítek let vývoje politiky od konce 40. let minulého století podstatné institucionální změny.

V případě SRN přineslo zásadní změny sjednocení Německa roku 1990. Vedle ekonomických a sociálních dopadů došlo k ústavním změnám, postupnému posunu pravomocí ve vztahu Spolku a zemí, k posílení spolkových zemí v některých oblastech (také v souvislosti s Maastrichtskou smlouvou), ke zvýraznění úlohy Spolkového ústavního soudu a ke změnám ve stranickém systému (zvláště vznik PDS). Stále hlubší zapojení do evropských integračních struktur od počátku 90. let minulého století přineslo rovněž dalekosáhlé změny (europeizace politického systému). V neposlední řadě přispělo přestěhování hlavního města SRN z Bonnu do Berlína ke zcela novému vnímání politiky sjednoceného Německa.

Rozpad komunistického bloku změnil postavení Rakouska v Evropě se všemi vnitropolitickými následky. Očekávaným projevem byla diskuse o statusu neutrality Rakouska ve změněném kontextu post-bipolárního světa a o zahraničněpolitickém angažmá země. Zásadním krokem pro další směřování Rakouska byl vstup do EU v polovině 90. let. Vedle evropských záležitostí měla vliv na vnitrorakouskou diskusi rovněž následující nová témata: imigrace v globálním i regionálním kontextu, vztah k cizincům, rakouská kulturní identita v Evropě, budoucnost prosperity a sociálního státu, energetická bezpečnost, využití atomové energie a další ekologické otázky. Politický diskurz a změny v myšlení lidí a s tím související změny volebního chování vedly

v Rakousku k dlouhodobému udržení Zelených jako relevantní strany, ale i k dalšímu vzestupu populistické pravice (FPÖ a BZÖ).

Společenské změny v SRN a Rakousku se v dlouhodobé perspektivě projeví také na formátu stranického systému a koaličních vztazích politických stran. Německý stranický systém se od 80. let posunul od formátu dvou a půl strany do formátu umírněného pluralismu. Relevantní strany CDU/CSU, SPD, FDP a Zelení disponují také koaličním potenciálem. *Die Linke* (bývalá PDS) nemá zatím na spolkové úrovni koaliční potenciál. V Rakousku existoval *de facto* bikameralismus dvou stran ÖVP a SPÖ, třetí strana VdU/FPÖ nehrála do 80. let minulého století zásadnější roli. ÖVP a SPÖ byly stabilně do roku 1966 ve velké koalici. Nárůst hlasů FPÖ od konce 80. let a etablování strany Zelených podpořily vznik formace umírněného pluralismu, v souladu s některými autory (Vít Hloušek) můžeme hovořit v souvislosti se setrvalými volebními úspěchy FPÖ a BZÖ o tendenci k polarizovanému pluralismu. Oslabení ÖVP a SPÖ jako dvou stran velké koalice se stává, i přes současnou stabilní situaci po volbách roku 2008, trendem zasahujícím základy poválečného konsenzuálního modelu v Rakousku. Například období černo-modrého koaličního kabinetu Wolfganga Schüssela (ÖVP a FPÖ) v letech 2000–2006 bylo jednoznačným dokladem směřování ke kompetitivnímu modelu politických vztahů.

Dílčí proměny institucí jsme sledovali při srovnání jednotlivých ústavních orgánů SRN a Rakouska. Přestože rakouský prezident je oproti ryze reprezentativnímu postavení německého prezidenta vybaven řadou formálních pravomocí jako je například rozpuštění Národní rady, v novodobé historii Rakouska své možnosti nepoužil nebo nenastala situace, kdy by se jejich užití od prezidenta očekávalo. Reálný mocenský prostor, který rakouský prezident vyplňuje, je tedy blízký základní úloze prezidenta v republikánském parlamentním modelu – reprezentovat stát navenek a být nadstranickou osobností. Až na výjimky (Thomas Klestil) se prezidenti Rakouska nepokusili z tohoto zaběhnutého modelu vybočit. V SRN byl prezidentský úřad od Theodora Heusse dodnes vykonáván ve shodném duchu bez zásadních změn. Na rozdíl od silného prezidenta ve Výmarské republice se „slabý“ prezident v kombinaci se silným kancléřem ve vládním modelu SRN osvědčil.

SRN je uváděna jako příklad „kancléřského“ parlamentarismu (podobně jako britský premiérský parlamentarismus). Postavení německého kancléře je dáno ne tolik tzv. konstruktivním vyjádřením nedůvěry, ale spíše faktem, že kancléř může navrhnout odvolání ministra. Na reálnou schopnost kancléře prosadit jím navrhovaná řešení však má velký vliv pozice ve vlastní straně, například současná kancléřka Merkelová je i předsedkyní CDU. Dalším neopominutelným faktorem je síla a vztahy koaličních partnerů ve vládní koalici. Zásadní význam stranického vyjednávání a dohod má společný německý model s Rakouskem. V Rakousku je institucionální postavení kancléře výrazně slabší než v SRN, přesto je klíčovou osobou vládní politiky. Jeho politické možnosti záleží proto ještě více na složení vládní koalice (důležité slovo má ve velké koalici vicekancléř). Silné postavení měl například kancléř Schüssel po sestavení svého druhého kabinetu po předčasných volbách roku 2002, kdy jednoznačně zvítězila ÖVP a FPÖ ztratila hlasy.

Obě vlády, německá i rakouská, jsou závislé na podpoře vládní většiny v parlamentu. Spolkový sněm i Národní rada jsou v politických systémech jedinými (odhlédneme-li od rakouského prezidenta) přímo volenými orgány. Srovnáme-li zákonodárné sbory obou zemí, můžeme konstatovat každopádně řadu společných rysů. V parlamentním systému SRN i Rakouska hrají neopominutelnou roli, patří k důležitým a ústavou explicitně zmíněným spolkovým orgánům. Volba probíhá podle všeobecného volebního práva, zajímavé však je, že v Rakousku bylo v roce 2008 zavedeno aktivní volební právo již od dovršených završení věku 16 let věku. V SRN a Rakousku je srovnatelná legislativní perioda (4 a 5 let), donedávna byla shodná o délce 4 roky. Vstup do parlamentu je v SRN vázán na zisk 5 % volebních hlasů (nebo na zisk aspoň 3 přímých mandátů), v Rakousku je srovnatelná 4 % klauzule, pokud strana získá tzv. základní mandát, může se rovněž podílet na rozdělení mandátů. Zásadní rozdíl je ve volebním systému, personalizované poměrné zastoupení (dle některých autorů smíšený volební systém) v SRN se liší od proporčního systému, kterým je volena Národní rada v Rakousku. Parlamentsy se rovněž zásadně liší velikostí, Spolkový sněm SRN se základním počtem 598 poslanců je logicky i organizačně rozsáhlejší útvarem než Národní rada se 183 poslanci. Národní rada v Rakousku patří mezi finančně „nejúspornější“ zákono-

dárné sbory demokratických zemí. Základní vnitřní struktura je obdobná, tvoří ji poslanecké frakce (kluby) a výbory zaměřené na jednotlivé oblasti politiky. Ve výborech se odehrává velká část poslanecké práce, příprava a projednávání zákonů před hlasováním v plénu. Z tohoto důvodu můžeme označit rakouský i německý parlament primárně za tzv. pracovní parlamenty.

Postavení Spolkového sněmu a Národní rady v legislativním procesu se při prosazování některých zákonů liší v závislosti na síle a složení Spolkových rad reprezentujících zájmy zemí. V Rakousku disponuje Spolková rada právem veta u výrazně menšího počtu zákonů, na její bezpodmínečný souhlas jsou vázány jen ústavní zákony a zákony týkající se změn kompetencí ve federálním uspořádání. V SRN je Spolková rada silným hráčem, protože průměrně polovina všech zákonů vyžaduje její souhlas. Parlamentní většina hlasující ve prospěch vládních návrhů zákonů ve Spolkovém sněmu nemusí vždy zároveň existovat ve Spolkové radě. Politický význam Spolkové rady ve vztahu k německé vládě záleží na aktuální konstelaci v jednotlivých spolkových zemích. Pokud ve Spolkové radě převládá většina složená ze členů zemských vlád, které reprezentují strany opozice (ve Spolkovém sněmu), nastává situace blokády, kdy vládní návrhy sice podpořené koaliční většinou ve Spolkovém sněmu, musí získat kompromisní podobu akceptovatelnou pro opoziční většinu ve Spolkové radě.⁵⁴⁸ Právě častější tzv. blokády v německém systému vedly ke snaze o reformu federalismu, jejíž první stupeň se uskutečnil schválením novely v roce 2006. Rakouský (na rozdíl od SRN ještě více centripetální) federalismus také vyžaduje reformu, na prosazení konkrétních kroků však ještě nebyla nalezena podpora napříč politickým spektrem.

Rovněž veřejná správa v obou zemích je výrazně ovlivněna federálním uspořádáním, jak dokumentuje M. Pitrová v kapitole 6. Společným znakem je systém veřejné správy podle tzv. smíšeného modelu. Orgány územní samosprávy tak vykonávají jak samostatnou (samosprávnou) působnost, tak i v rámci přenesené působnosti stanovené úkony státní správy. Shodné je v Rakousku i v Německu i základní členění veřejné správy na tři hlavní úrovně – spolkovou, zemskou

548 Po zemských volbách v Severním Porýní-Vestfálsku v květnu roku 2010, kde uspěla SPD, ztratila vládní koalice A. Merkelové většinu hlasů ve spolkové radě.

a obecní. V Německu do této hierarchie vstupují ještě samosprávné okresy a tzv. vládní oblasti sdružující několik okresů (pouze v některých spolkových zemích; v Bavorsku jsou nazývány kraje a jsou dokonce samosprávné). V Rakousku jsou okresy a nadřízené správní obvody pouze orgány státní správy bez samosprávné působnosti. Také rozdělení kompetencí mezi Spolek a spolkové země v oblasti veřejné správy se v Rakousku a v Německu mírně liší. Německý systém bývá v tomto ohledu nazýván tzv. kooperativním federalismem, zatímco rakouský model s jednoznačnou převahou centra je označován jako federalismus centralizovaný.

Jaký smysl má a může mít detailní srovnávání jednotlivých institucí politických systémů obou našich sousedů – SRN a Rakouska? Na pozadí moderních dějin střední Evropy od katastrof první poloviny 20. století až po úspěšné východní rozšíření EU sledujeme proměny politických systémů našich dvou sousedních států. Zkušenosti našeho „malého“ i našeho „velkého“ souseda s jednotlivými složkami obou složitých systémů lze nejlépe přenést a využít v praxi a teorii politického systému České republiky tehdy, když je sledujeme v předložené komparativní perspektivě a zasazené do kontextu malé nebo velké země střední Evropy a Evropské unie.

Literatura

Knihy a články

- Adamová, Karolina. *Dějiny veřejného práva ve střední Evropě*. Praha: C. H. Beck, 2000.
- Andersen, Uwe; Wichard, Woyke (Hrsg.). *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2003.
- Aron, Raymond. *Demokracie a totalitarismus*. Praha: Atlantis, 1993.
- Balík, Stanislav. Debata nad podobou nejnižší úrovně veřejné správy ve Spolkové republice Německo. In Fiala, Vlastimil; Říchová, Blanka a kol. *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace evropských zemí. Sborník z konference konané v Olomouci 9. 12. 2002*. Olomouc: Moneta, s. 73–83.
- Balík, Stanislav. Čtyři základní typy obecního uspořádání v Německu? Debata nad jejich vzájemnou konvergencí. *Středoevropské politické studie*, 2002, roč. 4, č. 1, s. 1–15.
- Bärnthaler, Irmgard. *Die Vaterländische Front. Geschichte und Organisation*. Wien 1971
- Berchtold, Klaus (Hrsg.). *Österreichische Parteiprogramme 1868–1966*. München 1967.
- Beyme, Klaus von. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- Beyme, Klaus von. *Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich*. München: C. H. Beck, 2007.
- Blondel, Jean. Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies. *Canadian Journal of Political Science*, 1968, Vol. 1, No. 2, s. 180–203.
- Botz, Gerhard. *Gewalt in der Politik. Attentate, Zusammenstöße, Putschversuche. Unruhen in Österreich 1918–1934*. München 1976.
- Botz, Gerhard. Die Ausschaltung des Nationalrats im Urteil von Zeitgenossen und Historikern. In Botz, Gerhard. *Krisenzonen einer*

- Demokratie, Gewalt, Streik und Konfliktunterdrückung in Österreich seit 1918.* Frankfurt, New York 1987.
- Bracher, Karl Dietrich. *Die Auflösung der Weimarer Republik. Die Auflösung der Weimarer Republik.* 1. Aufl. Düsseldorf: Ring-Verlag, 1955.
- Brauneder, W.; Lachmayer, F. *Österreichische Verfassungsgeschichte.* Wien: Manzche Verlag- und Universitätsbuchhandlung, 1992.
- Bröchler, Stephan. Regieren mit und ohne Richtlinienkompetenz – Handlungsspielräume der Bundeskanzler in Deutschland und Österreich. In Holtmann, Everhard; Patzelt, Werner (Hrsg.). *Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis governementalen Handelns.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, s. 99–114.
- Bruckmüller, Ernst. Das österreichische Bürgertum zwischen Monarchie und Republik. *Zeitgeschichte*, 1993, Jg. 20, Heft 3,4, März-April, s. 60–83.
- Bücker, Josef; Schreiner, Hermann, J. *Handbuch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.* Neuwied 1999.
- Busch, Andreas. Shock-Absorbers Under Stress: Parapublic Institutions and the Double Challenges of German Unification and European Integration. In Green, Simon; Paterson, William E. (eds.). *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited.* Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 94–114.
- Busse, Volker. *Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise.* 4. aktual. Auflage. Heidelberg: C. F. Müller, 2005.
- Bußjäger, Peter; Larch, Daniela. *Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich.* Innsbruck 2005.
- Bußjäger, Peter. Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus. In Förster, Horst et al. (Hrsg.). *2005: Jahrbuch des Föderalismus 2005: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa.* Baden-Baden: Nomos, 2005, s. 403–426.
- Bußjäger, Peter; Kössler, Karl. *Die Föderalismusreform in Deutschland und ihre Erkenntnisse für die Verfassungsreform in Österreich.* Innsbruck, 2008.
- Cabada, Ladislav; Ženíšek, Marek. *Smíšené volební systémy.* Dobrá voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2003.
- Decker, Frank. Die Bundesrepublik auf der Suche nach neuen Koalitionen. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 35–36/2007, s. 26–33.

- Dittberner, Jürgen. Grosse Koalition: 1966 und 2005. *Aus der Politik und Zeitgeschichte* 35–36/2007, s. 11–18.
- Dvořáková, Vladimíra; Kunc, Jiří. Základní témata komparativních analýz. In Dvořáková, Vladimíra a kol. *Komparace politických systémů I*. Praha: VŠE, 2003, s. 39–66.
- Erger, Johannes. Der Kapp-Lüttwitz-Putsch. Ein Beitrag zur deutschen Innenpolitik 1919/20. In Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien (Hrsg.): *Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien*. Band 35, Düsseldorf, 1967
- Erk, Jan. Austria: A federation without Federalism. *The Journal of Federalism*, 2004, Vol. 34, No. 1, s. 1–20.
- Elgie, Robert (ed.). *Semipresidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Etzendorfer, Irene. From the Sphinx with – to the Sphinx without Puzzle. A Subjective Leadership-Perceptions Comparison between Bruno Kreisky and Franz Vranitzky. In Bischof, Günter; Pelinka, Anton; Karlhofer, Ferdinand. The Vranitzky Era in Austria. Leadership Study of an Austrian Chancellor. *Contemporary Austrian Studies*, 1999, Vol. 7, s. 56–77.
- Falter, Jürgen W. *Hitlers Wähler*. München: Beck, 1991.
- Fiala, Petr; Rožňák, Petr; Schubert, Klaus; Šimíček, Vojtěch. *Politický systém Spolkové republiky Německo*. Brno: Masarykova univerzita, 1994.
- Fischer, Heinz. Das Parlament. In Dachs, Herbert; Gerlich, Peter; Gottweis, Herbert et al. *Handbuch des politischen Systems Österreichs*. Wien: MANZ, 1992, s. 99–121.
- Gast, Henrik; Kranenpohl Uwe. Grosse Koalition – schwacher Bundestag? *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 16/2008, s. 18–23.
- Gehler, Michael. *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*. Innsbruck: Studienverlag, 2005.
- Gerlach, Irene. *Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems*. Opladen: Leske+Budrich, 1999.
- Geske, Otto-Erich. Erwartungen an eine Neuordnung des deutschen Föderalismus. Wirtschaftsdienst: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 2003, Jg. 83, Heft 11, s. 721–731.

- Green, Simon; Paterson, William E. (eds.). *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Halásková, Martina. *Veřejná správa v České republice a zemích EU*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 2006.
- Halásková, Martina. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 2004.
- Handl, Vladimír. Německo a EU. „Evropské Německo“, nebo „de-europeizace“ německé politiky? In Rovná, Lenka; Kasáková, Zuzana; Váška, Jan (eds.). *Evropská unie v členských státech a členské státy v Evropské unii*. Praha: VIP Books, 2007, s. 75–118.
- Hanisch, Ernst. *Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert 1890–1990*. Wien, 1994.
- Hartmann, Jürgen. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- Helms, Ludger. Das Amt des deutschen Bundeskanzler in historisch und international vergleichender Perspektive. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1996, Heft 4, s. 697–711.
- Helms, Ludger. Executive Leadership in Parliamentary democracies: The British Prime Minister and the German Chancellor Compared. *German Politics*, 1996, Vol. 5, No. 1, s. 101–120.
- Heidenreich, Regine. Územní samospráva ve Spolkové republice Německo. In Wildmannová, Mirka; Šelešovský, Jan a kol. *Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 9–15.
- Heiss, Gernot. Konsenzus a jeho cena. Konstrukce identity v Rakousku po roce 1945. In Heiss, Gernot; Míšková, Alena; Pešek, Jiří, Rathkolb, Oliver (Hrsg.). *An der Bruchlinie: Österreich und die Tschechoslowakei nach 1945/Na rozhraní: Rakousko a Československo po 1945*. Innsbruck, Wien: Studienverlag, 1998, s. 369–388.
- Herzog, Roman. Kooperation und Wettbewerb: Essay. *Aus Politik und Zeitgeschichte: Föderalismusreform*, 50/2006, s. 3–5.
- Hitzinger, Verena. *Das Österreichische Parteiensystem*. Grin Verlag, 2008.
- Hloušek, Vít. The limited Role of Electoral Game Rules: the Austrian Party System in „Post-Rokkanian“ Settings. *Politics in Central Europe*, 2006, Vol. 2, No. 1, s. 24–40.

- Hloušek, Vít. *Konflikt versus konsenzus. Konfliktní linie, stranické systémy a politické strany v Rakousku 1860–2006*. Brno: Masarykova univerzita, 2008.
- Holtmann, Everhard. Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers – kein Phantom? In Holtmann, Everhard; Patzelt, Werner (Hrsg.). *Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, s. 73–84.
- Höreth, Markus. Das Amt des Bundespräsidenten und sein Prüfungsrecht. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 16/2008, s. 32–38.
- Huemer, Peter. *Sektionschef Robert Hecht und die Zerstörung der Demokratie in Österreich. Eine historisch-politische Studie*. München, 1975.
- Chandler, Jim A. *Místní správa v liberálních demokraciích*. Brno: Nakladatelství Doplněk, 1998.
- Ipsen, Jörn. *Staatsrecht I*. 12. Auflage. Neuwied, 2000.
- Ismayr, Wolfgang. Das politische System Deutschlands. In Ismayr, Wolfgang (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas. 4. aktualisierte und überarbeitete Auflage*. Opladen: Buldrich + Lesk, 2009, s. 515–566.
- Ismayr, Wolfgang. Die politischen Systeme Westeuropas in Vergleich. In Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas. 4. aktualisierte und überarbeitete Auflage*. Opladen: Buldrich + Lesk, 2009, s. 9–64.
- Jäger, Wolfgang. Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1988, Vol. 35, No. 1, s. 15–32.
- Javůrek, Petr. Prezidenti poloprezidentských režimů. In Novák, Miroslav; Brunclík, Miloš (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech. Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 11–26.
- Jeřábek, Martin. *Konec demokracie v Rakousku 1932–1938. Politické, hospodářské a ideologické příčiny pádu demokracie*. Praha: Dokořán, 2004.
- Jeřábek, Martin. Austria's European Policy and its Coordination nad Decision-making System at the Turn of 21st Century. *Politics in Central Europe*, 2008, Vol. 4, No. 1, s. 38–58.
- Jochum, Michael. Bundespräsident. In Schmidt, Siegmund; Hellman, Gunther; Wolf, Reinhard (Hrsg.). *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, s. 169–175.

- Jung, Otmar; Heußner, Hermann K. *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte-Praxis-Vorschläge*. München: Olzog Verlag, 1999.
- Katzenstein, Peter J. *Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry*. London, 1984.
- Kerekes, Lajos. *Abenddämmerung einer Demokratie. Mussolini, Gömbös und die Heimwehr*. Zürich, 1966.
- Kernbauer, Hans; Weber, Fritz. Von der Inflation zur Depression. Österreichs Wirtschaft 1918–1934. In Tálós, Emmerich (Hrsg.). *Austrofascismus, Beiträge über Politik, Ökonomie und Kultur 1934–1938*. 4. erg. Aufl. Wien, 1988, s. 1–31.
- Kessel, Wolfgang. *Bundesversammlung. Die Wahl des Bundespräsidenten*. Berlin, 2004, s. 1–34.
- Kindermann, Gottfried Karl. *Hitlers Niederlage in Österreich. NS-Putsch, Kanzlermord und Österreichs Abwehrsieg 1934*. Hamburg, 1984.
- Kleinert, Hubert. Abstieg der Parteiendemokratie. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 35–36/2007, s. 3–11.
- Klokočka, Vladimír; Wagnerová, Eliška (překl.). Základní zákon Spolkové republiky Německo z 23. 5. 1949 (stav k 31. 1. 2003). In Klokočka, Vladimír; Wagnerová, Eliška (překl.). *Ústavy států Evropské unie. Díl 1*. Praha: Linde, 2004, s. 232–292.
- Klokočka, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde, 2006.
- Kluge, Ulrich. *Der österreichische Ständestaat 1934–38, Entstehung und Scheitern*. Wien, 1984.
- Knoll, Thomas. *Das Bonner Bundeskanzleramt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- Kolb, Eberhard. *Die Weimarer Republik*. München: Oldenbourg Verlag, 1988.
- Korte, Karl-Rudolf. Die Regierungserklärung als Führungsinstrument der Bundeskanzler. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2002, Vol. 33, No. 3, s. 452–462.
- Kost, Andreas; Wehling, Hans-Georg. Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – Eine Einführung. In Kost, Andreas; Wehling, Hans-Georg (Hrsg.). *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Darmstadt: Westdeutscher Verlag, 2003, s. 7–9.
- Kořan, Michal. Rakousko: Stále federace bez federalismu? In Dančák, Břetislav; Hloušek, Vít (eds.). *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: Zkušenosti*,

- problémy a výzvy*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2007, s. 45–53.
- Kropp, Sabine. Regieren als informaler Prozess. Das Koalitionsmanagement der rot-grünen Bundesregierung. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2003, No. 43, s. 23–31.
- Kysela, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.
- Lacina, Karel; Čechák, Vladimír. *Evropské systémy veřejné správy*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2005.
- Lacina, Karel; Čechák, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001.
- Lebeda, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008.
- Lehmbruch, Gerhard. *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen, 1967.
- Lehmbruch, Gerhard. *Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre*. Wiesbaden, 2003.
- Lijphart, Arend. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press, 1999.
- Lipset, Seymour Martin; Rokkan, Stein (eds.) *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspective*. New York: The Free Press and Collier-Macmillan, 1967.
- Lorenz, Christian. Schwarz-Grün auf Bundesebene – Politische Utopie oder realistische Option. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 35–36/2007, s. 33–40.
- Marschall, Stefan. *Das politische System Deutschlands*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft, 2007.
- März, Peter. Kommunalpolitik im Freistaat Bayern. In Kost, Andreas; Wehling, Hans-Georg (Hrsg.). *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Darmstadt: Westdeutscher Verlag, 2003, s. 41–63.
- Minkenberg, Michael. Der europäische Rechtsradikalismus heute – Profile in West und Ost und der Vergleich des Unvergleichbaren. In Minkenberg, Michael; Sucker, Dagmar; Wenniger, Agnieszka (Hrsg.). *Radikale Rechte und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland und Polen. Nationale*

- und europäische Perspektiven*. Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaften, 2006, s. 14–36.
- Mommsen, Hans. *Die verspielte Freiheit*. Frankfurt am Main, Berlin: Propyläen Verlag, 1990.
- Moravcová, Dagmar. *Výmarská republika*. Praha: Karolinum, 2006.
- Moser, Bernhard; Welan, Manfred. *Regierungsbildung 2006/2007*. Wien: Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, 2007, s. 1–35.
- Müller, Wolfgang C. Austrian Governmental Institutions: Do They Matter? *West European politics*, 1992, Vol. 15, No. 1, s. 99–131.
- Müller, Wolfgang C. Austria. In Robert Elgie (ed.). *Semipresidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 22–48.
- Müller, Wolfgang C. Tight Coalition and Stable Government. In Strøm, Kaare; Müller, Wolfgang C. (eds.). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 86–125.
- Müller, Wolfgang C.; Fallend, Franz. Changing Patterns of Party Competition in Austria: From Multipolar to Bipolar System. *West European Politics*, 2004, Vol. 27, No. 5, s. 801–835.
- Müller, Wolfgang C. Bundespräsident. In Dachs, Herbert; Gerlich, Peter; Gottweis, Herbert (Hrsg.). *Politik in Österreich: Das Handbuch*. Wien: Manz Verlag, 2005, s. 189–201.
- Müller, Wolfgang C. Regierung und Kabinettsystem. In Dachs, Herbert; Gerlich, Peter; Gottweis, Herbert (Hrsg.). *Politik in Österreich: Das Handbuch*. Wien: Manz Verlag, 2005, s. 168–188.
- Müller, Wolfgang C. Austria: Imperfect Parliamentarism but Fully fledged Party Democracy. In Strøm, Kaare; Müller, Wolfgang C.; Bergman, Torbjorn (eds.). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 221–253.
- Müller, Helmut a kol. *Dějiny Německa*. Praha: Lidové noviny, 1995, s. 266.
- Münch, Ursula. Geschichtlicher Rückblick. *Informationen zur politischen Bildung: Föderalismus in Deutschland*, Heft 298/2008, s. 7–15.
- Niclauß, Karlheinz. *Kanzlerdemokratie*. Paderborn: Utb, 2004.
- Niclauß, Karlheinz. Bundesregierung in Verfassungssystem. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2009, No. 18–19, s. 33–40.
- Novák, Miroslav; Brunclík, Miloš (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech. Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008.

- Novák, Miroslav. Místo závěru. In Novák, Miroslav; Brunclík, Miloš (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech. Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 389–394.
- Paterson, William E. European Policy-making: Between Associated Sovereignty and Semisovereignty. In Green, Simon; Paterson, William E. (eds.). *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 261–282.
- Patzelt, Werner (Hrsg.). *Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, s. 85–89.
- Pečínka, Pavel. *Zelená zleva? Historie ekologických stran v Evropě*. Praha: G plus G, 2002.
- Pelinka, Anton. Das politische System Österreichs. In Wolfgang Ismayr (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas. 4. aktualisierte und überarbeitete Auflage*. Opladen: Buldrich + Lesk, 2009, s. 607–642.
- Pelinka, Anton. *Starker Mann in der Burg*. Dostupné na <http://www.zeit.de/2008/07/Fischer>, (staženo 22. 2. 2008).
- Pelinka, Anton; Rosenberger, Sieglinde. *Österreichische Politik: Grundlagen, Strukturen, Trends*. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2000.
- Pelinka, Anton; Rosenberg, Sieglinde. *Österreichische Politik: Grundlagen - Strukturen – Trends*. Wien: Facultas für Universitätsverlag, 2007.
- Peukert, Detlev. *Die Weimarer Republik. Krisenjahre der Klassischen Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1987.
- Pilz, Frank; Ortwein, Heike. *Das politische System Deutschlands. Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem*. München, Wien: Oldenbourg, 2008.
- Prisching, Manfred. Die Sozialpartnerschaft auf dem Weg zum Neo-Neo-Korporatismus. In Khol, Andreas (Hrsg.). *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2001*. Wien, 2002, s. 299–320.
- Reutter, Werner. Yet another Coup d'État in Germany? Schröder's Vote of Confidence and Parliamentary Government in Germany. *German Politics*, 2006, Vol. 15, No. 3, s. 302–317.
- Ritter, A. Gerhard. *Föderalismus und Parlamentarismus in Deutschland in Geschichte und Gegenwart*. München: Verlag der Bayerischen Akademie der Wissenschaften in Kommission beim Verlag C. H. Beck, 2005, s. 44–45.

- Mair, Peter; Nudde, Cas. The Party Family and its Study. *Annual Reviews*, 1/1998, s. 211–229.
- Rosenberger, Sieglinde. Politické strany – dynamika, proměna, eroze. In Pešek, Jiří; Heiss, Gernot; Králová Kateřina; Rathkolb, Oliver: *Česko a Rakousko po konci Studené války*. Ústí nad Labem: Albis International, 2009, s. 361–377.
- Ross, Dieter. *Hitler und Dollfuß. Die deutsche Österreich-Politik 1933–1934*. Hamburg, 1966.
- Rothe, Klaus. *Politik verstehen-Demokratie bejahren: Politik und politisches System in der Bundesrepublik Deutschland*. München: OLZOG, 2000.
- Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 7. aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- Rudzio, Wolfgang. Informalles Regieren – Koalitionsmanagement der Regierung Merkel. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2008, No. 16, s. 11–17.
- Rýznar, Ladislav; Šimonová, Andrea. *Evropská veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR a Evropský polytechnický institut, 2006.
- Říchová, Blanka. Rakouská republika. In Říchová, Blanka a kol. *Komparace politických systémů II*. Praha: Nakladatelství Oeconomika, 2002, s. 131–161.
- Říchová, Blanka. *Úvod do současné politologie. Srovnávací analýzy demokratických politických systémů*. Praha: Portál, 2002.
- Saalfeld, Thomas. Germany: Stable Parties, Chancellor Democracy and Art of Informal Settlement. In Strøm, Kaare; Müller, Wolfgang C. (eds.). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 32–86.
- Saalfeld, Thomas. Political Parties. In Green, Simon; Paterson, William E. (eds.). *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 46–77.
- Sartori, Giovanni. Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků. Praha: SLON, 2001.
- Sartori, Giovanni. *Strany a stranické systémy. Schéma pro analýzu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005.
- Seemann, Richard. Quo Vadis Austria? *Mezinárodní politika*, 2000, roč. 24, č. 3, s. 27–29.
- Seipel, Ignaz. *Der Kampf um die österreichische Verfassung*. Wien, Leipzig, 1930.

- Siegfried, Klaus Jörg. *Universalismus und Faschismus. Das Gesellschaftsbild Othmar Spann's. Zur politischen Funktion seiner Gesellschaftslehre und Ständestaatkonzeption*. Wien, 1974.
- Scharpf, Fritz-Wilhelm. Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht? *Aus Politik und Zeitgeschichte: Föderalismusreform*, 50/2006, s. 6–11.
- Schausberger, Franz. *Letzte Chance für die Demokratie, die Bildung der Regierung Dollfuß I im Mai 1932. Bruch der österreichischen Proporzdemokratie*. Wien, Köln, Weimar, 1993.
- Schefbeck, Günther. Das Parlament. In Dachs, Herbert; Gerlich, Peter; Gottweis, Herbert (Hrsg.). *Politik in Österreich: Das Handbuch*. Wien: Manz Verlag, 2005, s. 139–168.
- Schultze, Rainer-Olaf. Föderalismus. In Nohlen, Dieter (Hrsg.). *Kleines Lexikon der Politik*. München: C. H. Beck, 2007, s. 146–153.
- Shepherd, Gordon. Engelbert Dollfuß. Graz, Wien, Köln, 1961.
- Sickinger, Hubert. Die Funktion der Nationalratsausschüsse im Prozess der Bundesgesetzgebung. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2000, Vol. 29, No. 2, s. 157–176.
- Škaloud, Jan. Spolková republika Německo. In Dvořáková, Vladimíra a kol. *Komparace politických systémů I*. Praha: VŠE, 2003, s. 195–235.
- Škaloud, Jan. Spolková republika Německo. In Dvořáková, Vladimíra a kol. *Komparace politických systémů I*. Praha: Nakladatelství Oeconomica, 2005, s. 199–241.
- Smith, Gordon. The Resources of German Chancellor. *West European Politics*, 1990, Vol. 14, No. 2, s. 48–61.
- Sontheimer, Kurt. *Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik*. München, 1962.
- Sontheimer, Kurt; Bleek, Wilhelm; Gawrich, Andrea. *Grundzüge des politischen Systems Deutschlands*. München: Piper Verlag, 2007.
- Stourzh, Gerald. *Vom Reich zur Republik. Studien zum Österreichbewusstsein im 20. Jahrhundert*. Wien: Wiener Verlag, 1990.
- Strahalová, Šárka. Spolková republika Německo: koaliční proměny kancléřské demokracie. In Dvořáková, Vladimíra a kol. *Komparace politických systémů. Základní modely demokratických systémů*. Praha: VŠE, 2008, s. 189–232.

- Strmiska, Maxmilián; Hloušek, Vít; Kopeček, Lubomír; Chytilík, Roman. *Politické strany moderní Evropy. Analýza stranicko-politických systémů*. Praha: Portál, 2005.
- Sturm, Roland; Zimmermann-Steinhart, Petra. *Föderalismus. Eine Einführung*. Baden-Baden: Nomos, 2005.
- Ústava Německé říše (Výmarská ústava). In Vlček, E. *Dokumenty ke studiu moderních dějin státu a práva II*. Brno: PF MU v Brně, 1994, s. 50–85.
- Vidláková, Olga. Aktuální přehled veřejné správy a státní služby v členských zemích EU. *Veřejná správa*, č. 18 (červen), 2002 (příloha).
- Walter, Robert; Mayer, Heinz. *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*. Wien: Manzche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1996.
- Waisová, Šárka. Německý federalismus pro 21. Století. In Fiala, Vlastimil; Říchová, Blanka a kol. *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace evropských zemí. Sborník z konference konané v Olomouci 9. 12. 2002*. Olomouc: Moneta, s. 84–101.
- Weber, Fritz. Die Weltwirtschaftskrise und das Ende der Demokratie in Österreich. In Fröschl, E.; Zoitl, H. (Hrsg.). *Der 4. März 1933. Vom Verfassungsbruch zur Diktatur. Beiträge zum wissenschaftlichen Symposium des Dr.-Karl-Renner-Instituts abgehalten am 28. Februar und 1. März 1984 in Wien*. Wien, 1984, s. 37–67.
- Welan, Manfred. *Der Österreichische Bundeskanzler*. Wien: Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, 2000, s. 1–57.
- Welan, Manfred. Reform der Bundespräsidentschaft? *Journal für Rechtspolitik*, 1998, No. 1, s. 19–24.
- Welan, Manfred. *Regierungssystem*. Wien: Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, 1994, s. 1–22.
- Welan, Manfred. *Zur Regierungsbildung*. Wien: Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, 2002, s. 1–30.
- Wildmannová, Mirka; Šelešovský, Jan. Úvod do problému. In Wildmannová, Mirka; Šelešovský, Jan a kol. *Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 4–8.
- Wiltschegg, Walter. *Die Heimwehr. Eine unwiderstehliche Volksbewegung?* Wien, 1985.
- Wohnout, Helmut. Anatomie einer Kanzlerdiktatur. In Kopetz, Hedwig; Marko, Joseph; Poier, Klaus (Hrsg.). *Soziokultureller Wandel*

im Verfassungsstaat. Phänomene politischer Transformation. Wien: Böhlau, 2004, s. 961–974.

Wolfrum, Edgar. *Zdařilá demokracie. Dějiny Spolkové republiky Německo od jejích počátků až po dnešek.* Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal, 2008.

Internetové zdroje a prameny⁵⁴⁹

Prezident a vláda

Bundesministerium für Inneres, Sektion III-Recht. *Bundespräsidentwahl vom 25. April 2004.* www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/bundespraes/bpw_2004/files/BPW_2004_Broschuere_gesamt.pdf

IFES Election Guide. *Election Guide-Country Profile.*

www.electionguide.org/country-news.php?ID=15

Parlamentarischerrat. *Beobachtungen der Parlamentarische Rat 1948/1949.*

www.parlamentarischerrat.de/index.html

Zákonodárná moc

Bundestag, <http://www.bundestag.de>.

Österreichisches Parlament: <http://www.parlament.gv.at>,

<http://www.parlinkom.gv.at>.

Syllová, Jindřiška: Parlament České republiky, Parlamentní institut,

<http://www.psp.cz/kps/pi/PRACE/PI-1-026.DOC>.

Bundestag, Grundgesetz,

http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/gg_pdf.pdf,

<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10060000.pdf>

http://bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/wahlkreiseinteilung/

<http://www.wahlrecht.de/lexikon/history.html>

549 Příslušná data stažení elektronických zdrojů jsou vždy uvedeny u citací v poznámkovém aparátu.

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/wahlordnung/Haupt_1_A_1.aspx
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/Ueberblick.aspx
Geschäftsordnung des deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses, 2008, Neue Darmstädter Verlagsanstalt, Rheinbreitbach; dostupné např. na: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10080000.pdf> (GOBT).
Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates, dostupné na: <http://www.parlament.gv.at/PA/RG/GONR/GOG-NR.pdf> (GOG-NR), Jednací řád Národní rady: http://www.parlament.gv.at/PA/RG/GONR/default_Portal.shtml.
Bundestag. *Blickpunkt Bundestag. Das Präsidium des Deutschen Bundestages*, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/40128700.pdf>.
Geschäftsordnung des Ständigen gemeinsamen Ausschusses, <http://www.parlinkom.gv.at/PA/RG/GO9/Go9.pdf>.
Schreiner, Hermann J.; Linn, Susanne: So arbeitet der Deutsche Bundestag, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10041000.pdf>.
Österreichisches Parlament, http://www.parlinkom.gv.at/SK/VLESESAAL/PARL/parlamentbuch_internet.pdf; Das Österreichische Parlament. Parlamentarismus, Gebäude, Geschichte.
The Austrian Parliament. Parliamentary System, Building, History.
Ústava Rakouska - <http://www.oesterreich.com/deutsch/staat/b-vg-inh.htm> (B-VG).

Federalismus

Blickpunkt Bundestag: Föderalismusreform und Grundgesetz, November 2007
(<http://www.bundestag.de/interakt/infomat/schriftenreihen/downloads/loads/foedreformdownload.pdf>).
Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Teil II, Nr. 444/2002, (<http://www.ris2.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/20024442/20024442.pdf>).
Grundgesetz für die Republik Deutschland, Januar 2007, (http://www.bundestag.de/interakt/infomat/grundlegende_informatioen/downloads/ggAug2006_download.pdf).

Verfassung der Deutschen demokratischen Republik - 7. 10. 1949
(<http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr1949.html#prae>).
Berlin online (www.berlinonline.de).
Deutscher Bundesrat (www.bundesrat.de).
Deutscher Bundestag (www.bundestag.de).
Bundeskanzleramt Österreich: RIS (www.ris2.bka.gv.at).
Österreich-Konvent (www.konvent.gv.at).
Österreichisches Parlament (www.parlinkom.gv.at).
Parties and Elections in Europe (www.parties-and-elections.de).
Statistik Austria (www.statistik.at).

Veřejná správa

Bundeskanzleramt Österreich. Verwaltung in Österreich, Wien: 2007,
<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=24479>
Bundeszentrale für politische Bildung, *Kommunalwahlen*
<http://www.bpb.de/files/IOTZDB.pdf>
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
(BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19.
März 2009 (BGBl. I S. 606), In
http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/gg_pdf.pdf
Ministerstvo vnitra ČR, Evropská charta místní samosprávy,
http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/mezinaro/rada_evr.html#charta
Österreichisches Bundesverfassungsgesetz vom 29. November 1988 (BGBl.
685/1988), mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung
von 1929 geändert wird (Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988)
geändert durch BGBl I 2/2008, In: [http://www.oesterreich.com/
deutsch/staat/b-vg-inh.htm](http://www.oesterreich.com/deutsch/staat/b-vg-inh.htm)
Zpravodaj spolkové země Braniborsko:
http://www.burgenland.at/media/file/589_Referatseinteilung.pdf
Bundesministerium für Bildung und Forschung, <http://www.bmbf.de>,
20. 6. 2009.
Deutscher Landkreistag, [http://www.kreise.de/landkreistag/auswahl-
dlt.htm](http://www.kreise.de/landkreistag/auswahl-dlt.htm)

Dobré sousedství, http://www.gutenachbarschaft.org/downloads/Informationssystem%20Recht%20und%20Verwaltung/2005_recht_staatsaufbau-deby_cz.pdf

Evropský navigátor, ENA, <http://www.ena.lu/>

Landesdirektion Dresden, <http://www.rp-dresden.de/index.asp>

Oficiální stránky hl. města Vídně,

<http://www.wien.gv.at/verwaltung/index.html>

Statistik Austria,

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen/bevoelkerungsstand/034208.html

Statistisches Bundesamt Deutschland,

http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/EGK/Gemeinde/31122006__08__Gemeinden__Einwohnergroessenklassen.psml

Wikipedie,

http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_%C3%96sterreichs

<http://de.wikipedia.org/wiki/Regierungsbezirk> (staženo 12. 6. 2009).

Politické strany

http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/bundesergebnisse/index.html

Spolkové ministerstvo vnitra: <http://www.bmi.gv.at>

RP Online: <http://www.rp-online.de>

20 Jahre Grüne – Von der Protest – zur Gestaltungspartei:

http://www.gruene.at/uploads/media/pickl_1120_151959.pdf

Politbarometer: <http://www.zdf.de>

Spolková vláda SRN: <http://www.bundesregierung.de>

Stern: <http://www.stern.de>

Statistický spolkový úřad: <http://www.bundeswahlleiter.de>

Portál voleb do Spolkového sněmu: <http://www.btw2002.de/>

Handelsblatt: <http://www.handelsblatt.com>

SORA: <http://www.sora.at>

Oficiální stránky strany PDS: <http://archiv2007.sozialisten.de>

Úřad rakouského spolkového kancléře: <http://www.austria.gv.at>

Vídeňské noviny: <http://www.wzonline.at>
Osobní stránky profesora Bandelowa: www.nilsbandelow.de
Stránky SPÖ o historii strany: <http://www.spo.at>
BPB–Bundeszentrale für politische Bildung: www.bpb.de
Týdeník Týden: www.tyden.cz
Stiftung Haus der Geschichte der BRD: www.hdg.de
Ústava SRN–Grundgesetz: http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/gg_pdf.pdf, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10060000.pdf>.

Seznam zkratek

BP	Bayernpartei
B ⁹⁰ /DG	Bündnis 90/Die Grünen
BVP	Bayerische Volkspartei
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreichs
BKA	Bundeskanzleramt
BMG	Bundesministeriengesetz
B-VG	Österreichisches Bundesverfassungsgesetz (Rakouská ústava)
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
CSP	Christlichsoziale Partei
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union (in Bayern)
Čl.	článek
ČR	Česká republika
DDP/DS ^t P	Deutsche Demokratische Partei/ Deutsche Staatspartei
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DP	Deutsche Partei
DVP	Deutsche Volkspartei
ENA	Evropský navigátor
EU	Evropská unie
FDP	Freie Demokratische Partei
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GB/BHE	Gesamtdeutscher Block/ Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten
GDVP	Großdeutsche Volkspartei
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Základní zákon SRN)
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOBT	Geschäftsordnung des deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses
GOG-NR	Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands

KPÖ	Kommunistische Partei Österreichs
LiF	Liberales Forum
NDR	Německá demokratická republika
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NUTS	Nomenclature des Unites Territoriales Statistique
NRWO	Nationalrats-Wahlordnung
NW	Nationaler Wirtschaftsblock
Odst.	odstavec
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PDS	Partei des Demokratischen Socialismus
SDAP	Sozialdemokratische Arbeiterpartei Österreichs
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPÖ	Sozialistische Partei Österreichs (od roku 1991 Sozialdemokratische Partei Österreichs)
SRN	Spolková republika Německo
SSSR	Svaz sovětských socialistických republik
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VdU	Vereinigung der Unabhängigen
VS	veřejná správa
WAV	Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung
WP	Wirtschaftspartei
WRV	Weimarer Reichsverfassung (Výmarská říšská ústava)

Jmenný rejstřík

- Adenauer, Konrad 62, 74
Balík, Stanislav 152, 153, 193
Blondel, Jean 165, 193
Brandt, Willy 64, 74, 165, 173
Bruck, Moeller van der 33
Brüning, Heinrich 25, 29, 187
Decker, Frank 174, 175, 194
Dollfuss, Engelbert 20, 22, 27,
28, 30, 31, 187, 203
Ebert, Friedrich 12, 21
Erhard, Ludwig 74, 114, 179
Faymann, Werner 75
Fischer, Heinz 49, 55, 81, 89,
102, 104, 181, 195, 201
Fischer, Joschka 49, 55, 81, 89,
102, 104, 181, 195, 201
Frick, Wilhelm 30
Göring, Hermann 30
Gusenbauer, Alfred 66, 75,
172
Haider, Jörg 172, 179
Hecht, Robert 14, 23, 197
Herzog, Roman 54, 111, 196
Heuss, Theodor 49, 50, 162
Hindenburg, Paul von 12, 21,
47
Hitler, Adolf 26, 27, 30, 31, 32,
202
Hloušek, Vít 40, 66, 83, 118,
132, 161, 163, 164, 166, 167,
169, 172, 177, 180, 182, 189,
196, 197, 198, 204
Hugenberg, Alfred 25, 31
Jonas, Franz 46, 55
Jünger, Ernst 33
Kelsen, Hans 13
Kiesinger, Kurt Georg 74, 165
Klaus, Josef 14, 15, 17, 47, 50,
75, 82, 89, 97, 98, 110, 167,
193, 195, 202, 203, 204
Klestil, Thomas 41, 46, 50, 52,
55, 170, 189
Klima, Viktor 46, 75, 170
Kohl, Helmut 48, 64, 74
Köhler, Hörst 49, 54
Kreisky, Bruno 75, 177, 195
Lammert, Norbert 84
Lehmbruch, Gerhard 17, 166,
199
Lepsius, Rainer Maria 24
Lübke, Heinrich 49, 50, 54
Merkel, Angela 71, 74, 202
Molterer, Wilhelm 172, 177
Müntefering, Franz 116, 174
Papen, Franz von 29, 187
Platzeck, Matthias 117
Renner, Karl 19, 75, 204
Ross, Dieter 27, 202
Sartori Giovanni 39, 53, 57,
60, 65, 77, 82, 159, 182, 202
Seipel, Ignaz 14, 28, 29, 202
Scharpf, Fritze W. 115, 117,
203
Scheffbeck, Günther 61, 78, 90,
101, 104, 106, 125, 203
Schleicher, Kurt von 21
Schmidt, Helmut 51, 63, 64,
74, 167, 173, 197

Schröder, Gerhard 48, 54, 61,
63, 64, 67, 74, 173, 201
Schultze, Rainer O. 109, 110,
116, 134, 203
Schumacher, Kurt 54
Schuschnigg, Kurt von 31

Schüssel, Wolfgang 75, 171,
190
Spann, Othmar 33
Stoiber, Edmund 116
Stresemann, Gustav 28
Vranitzky, Franz 52, 75, 177,
195

Informace o autorech

Mgr. Markéta Borovcová (* 1986) absolvovala magisterské studium mezinárodních vztahů na Filozofické fakultě ZČU v Plzni. V současnosti je studentkou oboru politologie na Masarykově univerzitě v Brně.

PhDr. et Dipl.-Pol. Martin Jeřábek, Ph.D. (* 1977) přednáší na Filozofické fakultě ZČU v Plzni a Fakultě sociálních věd UK v Praze v oborech politologie, mezinárodní vztahy a moderní dějiny. Zabývá se politikou německy hovořících zemí, historií střední Evropy ve 20. století a současnou evropskou politikou SRN. Je autorem monografie *Konec demokracie v Rakousku, 1932–38* (Dokořán, Praha 2004).

Bc. Jakub Joza (* 1987) vystudoval politologii na Filozofické fakultě ZČU v Plzni. V roce 2010 zahájil studium v magisterském oboru německých a rakouských studií na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

Bc. Sandra Marešová (* 1987) je absolventkou bakalářského oboru politologie na katedře politologie a mezinárodních vztahů FF ZČU v Plzni, v současné době studuje na katedře politologie a mezinárodních vztahů navazující magisterské studium.

PhDr. Miroslava Pitrová (* 1981) je doktorandkou oboru politologie na FF ZČU v Plzni a pracuje jako odborný asistent na Ústavu evropských teritoriálních studií JČU v Českých Budějovicích.

Mgr. Marie Škochová (* 1985) vystudovala obor politologie na Filozofické fakultě Západočeské univerzity v Plzni. Absolvovala zahraniční stáže na Technische Universität Chemnitz a Universität Konstanz ve Spolkové republice Německo. V současné době působí v redakci Hospodářských novin, v online zpravodajství iHNed.cz.

Martin Jeřábek a kol.

SROVNÁNÍ POLITICKÝCH SYSTÉMŮ
NĚMECKA A RAKOUSKA

Institucionální a systémové ukotvení

1. vydání 2010

Foto na obálce (shora):

budova Spolkového sněmu SRN (*Reichstagsgebäude, Berlin*)

budova rakouského parlamentu (*Parlamentsgebäude, Wien*)

Filozofická fakulta Západočeské univerzity v Plzni

Obálka, grafická úprava, produkce:

ADELA – Grafické Studio, Plzeň, s.r.o.

ISBN 987-80-87094-15-0