UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

David Sillmen

Dluhová brzda jako instrument konsolidace veřejných rozpočtů v Německu

Diplomová práce

Praha 2014

Autor práce: **David Sillmen**

Vedoucí práce: **JUDr. PhDr. Petr Mlsna Ph.D.**

Rok obhajoby: **2014**

Bibliografický záznam

SILLMEN, David. *Dluhová brzda jako instrument konsolidace veřejných rozpočtů*. Praha, 2014. 78 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Katedra německých a rakouských studií. Vedoucí diplomové práce JUDr. PhDr. Petr Mlsna Ph.D.

Abstrakt

Tato práce se zabývá přijetím dluhové brzdy do německého Základního zákona coby ústavního prvku, který se Německo snaží prosazovat na úrovni evropské i úrovni národní dalších členských států EU jako prostředek proti šíření evropské dluhové krize. Cílem práce je popsat a zhodnotit proces, který vedl až k přijetí dluhové brzdy jako jednoho z možných řešení přílišného zadlužování země a který velkou měrou ovlivnila činnost II. komise pro reformu federalismu. Práce se zároveň snaží odpovědět na otázky, zda na přijetí panovala politická, odborná i společenská shoda, nakolik dluhová brzda ovlivňuje rozpočtovou suverenitu spolkových zemí a zda může být skutečně efektivním instrumentem ve snaze zastavit zadlužování země, případně zda přináší nějaký efekt, ještě předtím, než vstoupila v platnost, například ve formě přípravy rozpočtů na její počátek v roce 2016, respektive 2020. Část práce je věnována také švýcarské dluhové brzdě, která té německé - zejména co do obecné funkčnosti a možnosti realizace - sloužila jako vzor. Přestože je dluhovou brzdu obtížné hodnotit ve chvíli, kdy ještě nevstoupila v platnost, výsledek zkoumání ukázal například problematičnost vztahu dluhové brzdy v Základním zákoně a ústav jednotlivých zemí. Část z nich se pod jistým tlakem jala přijímat dluhové brzdy vlastní, zdá se však, že nová finanční ústava bude důležitou součástí diskuze o budoucnosti federalismu v Německu.

Abstract

The presented thesis examines the process of adoption of new constitutional rule - debt brake - into german Grundgesetz. Germany attempts to establish the debt brake not only on European level, but also recommends other EU states to accept it. The goal of this thesis is to descripe and evaluate the process which has led up to acceptance of the debt brake as one of potential solutions to stop the excessively growing indebtedness and which has been by far influenced by the work of II. commision for federalism reform. The thessis strives to answer the questions if there was political, expert and social agreement on the issue, how does it influence budget sovereignty of the federal lands and if it really can be an effective instrument in the effort for stopping of indebtness increase, alternatively if it brings any effect even before it came into force, for example in the form of preparing of the budgets for 2016 and 2020 respectivelly. One part of the thesis is dedicated to Swiss debt brake, which served as a model for the german one, especially in terms of it's functionality. Even though it is complicated to evaluate the debt brake before it came into force, the results of the thesis showed for example the problematic nature of the relation between debt brake in the Grundgesetz and individual constitutions of the federal lands. Part of them - under a certain amount of political pressure - approved their own debt brakes, but it seems that the new fiscal constitution will be an important part of the discussion about the future of federalism in Germany.

Klíčová slova

Spolková republika Německo, Evropská unie, dluhová brzda, spolkové země, reforma federalismu, dluhová krize, státní rozpočet

Keywords

Federal Republic of Germany, European Union, debt brake, federal lands, federalism reform, debt crisis, government budget

Rozsah práce: 140 808 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 14.5.2014 David Sillmen

TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

Jméno:
David Sillmen

E-mail:
david.sillmen@gmail.com

Semestr:
LS

Akademický rok:
2012/13

Název práce:
II. reforma federalismu a dluhová brzda jako instrumenty konsolidace veřejných rozpočtů

Předpokládaný termín ukončení (semestr, školní rok):
ZS 2013/14

Vedoucí diplomového semináře:
PhDr. Miroslav Kunštát Ph.D.

Vedoucí práce:
JUDr. PhDr. Petr Mlsna PhD.

V čem se oproti původními zadání změnil cíl práce?
Oproti původnímu, příliš obsáhlému vymezení tématu "konsolidace veřejných financí v Německu" jsem se rozhodl téma zúžit a dále se věnovat pouze jasně vymezeným aspektům konsolidace. V první řadě je mým cílem popsat přijetí dluhové brzdy do Základního zákona, její podrobné rozebrání a vzhledem k jistému časovému odstupu od jejího přijetí, také důsledky na rozpočtovou politiku Německa. Z hlediska dluhové brzdy bych rád srovnal také Německo se Švýcarskem, které dluhovou brzdu přijalo jako první a pro Německo sloužilo jako určitý vzor. Dluhová brzda je velmi úzce propojena také s II. reformou federalismu v Německu - proto se budu věnovat i její části zaměřené na konsolidaci veřejných rozpočtů.

Jaké změny nastaly v časovém, teritoriálním a věcném vymezení tématu?
Původním záměrem práce bylo srovnat politiku konsolidace veřejných rozpočtů před počátkem finanční a hospodářské krize a v jejím průběhu. Nově bude práce zohledňovat pouze události, které byly částečně reakcí na hospodářskou krizi. Téma proto bude vymezeno roky 2008 a 2012. Práci jsem se rozhodl rozšířit o komparaci německé a švýcarské dluhové brzdy.

Jak se proměnila struktura práce (vyjádřete stručným obsahem)?
V úvodní části se budu krátce věnovat německé dluhové politice od roku 1949 s výraznější zmínkou o finanční reformě z roku 1969. Nastíním také reformní plány velké koalice vládnoucí od roku 2005. Dále popíšu práci II. federální komise a následnou reformu federalismu. S tou souvisí dluhová brzda a její působení na spolkové úrovni. Zhodnotím její dopady s pomocí názorů expertů a politických stran. Podobně budu postupovat s dluhovou brzdou na zemské úrovni.

Jakým vývojem prošla metodologická koncepce práce?
Práci zatím koncipuji jako přehledovou stať. Vycházet budu převážně z primárních zdrojů v podobě politických výstupů a ze sekundární literatury k tématu.

Které nové prameny a sekundární literatura byly zpracovány a jak tato skutečnost ovlivnila celek práce?
Prostudoval jsem řadu mediálních výstupů k tématu a zpracoval jsem důležité rozpočtové debaty vedené ve Spolkovém sněmu. Za vhodné vodítko k dalším materiálům považuji obsáhlý sborník Staatsversuchldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II - eine Zwischenbilanz. Zajímavý pohled na problematiku pro mě představuje také práce Christopha Ryczewského, který se ptá, jak mohlo za stávajících zákonů vůbec dojít k podobné míře zadlužení jako v Německu a zda je dluhová brzda v rámci II. reformy

federalismu dostatečnou reakcí.		
Charakterizujte základní proměny práce v době od zadání projektu do odevzdání tezí a pokuste se vyhodnotit, jaký pokrok na práci jste během semestru zaznamenali (v bodech): **Od vypracování projektu jsem dospěl především k přesvědčení, že původní téma bylo příliš široce vymezeno a nebylo by možné ho v zadaném rozsahu zpracovat v dostatečné hloubce. Prostudoval jsem materiály týkající se německé finanční ústavy, smluv Evropské unie, dluhové služby i politická rozhodnutí v otázce konsolidace veřejných financí. Nakonec jsem se rozhodl podrobněji rozebrat téma dluhové brzdy a II. reformy federalismu.**		
Podpis studenta a datum:		
Schváleno:	**Datum**	**Podpis**
Vedoucí práce	21. 6. 2015	
Vedoucí diplomového semináře		

Obsah

1 Úvod ... 10

1.1 Cíl práce ... 11

1.2 Struktura práce ... 11

1.3 Prameny ... 12

1.4 Teorie státní činnosti ... 13

1.4.1 Zeštíhlování sociálního státu ... 16

2 Funkce dluhové brzdy na spolkové úrovni ... 17

2.1 Dluhová politika Spolkové republiky Německo ... 17

2.1.1 Dluhová politika v poválečných letech ... 17

2.1.2 Velká finanční reforma ... 18

2.1.3 Dluhová politika a reformní plány velké koalice ... 19

2.2 Práce II. komise pro reformu federalismu ... 21

2.2.1 Ustavení a nastavení cílů komise ... 21

2.2.2 Orientace na téma dluhové brzdy ... 26

2.2.2.1 Diskuze o švýcarském modelu dluhové brzdy ... 27

2.2.2.2 Mínění odborníků k plánům na zavedení německé dluhové brzdy ... 31

2.2.2.3 Politické klima v průběhu práce komise ... 38

2.3 Zhodnocení dluhové brzdy na spolkové úrovni ... 41

2.3.1 Vysvětlení závěru v Základním zákoně a otevřené otázky ... 41

2.3.2 Analýza účinnosti dluhové brzdy ... 43

2.3.3 Politické pozice a hodnocení dluhové brzdy na spolkové úrovni ... 49

2.4 Dosavadní hodnocení ... 53

3 Dopad dluhové brzdy na federální systém spolkové republiky Německo ... 54

3.1 Dluhová brzda ve spolkových zemích ... 55

3.1.1 Implementace dluhové brzdy ve spolkových zemích ... 55

3.1.2 Odpor ke spolkovým závěrům dluhové brzdy ... 56

3.2 Posouzení dluhové brzdy ve vztahu spolku a zemí ... 58

3.2.1 Otázka možného narušení federálního principu SRN ... 58

3.2.1.1 Sjednocení dluhové brzdy se Základním zákonem z hlediska vědy ... 58

3.2.1.2 Další rozepře uvnitř komise 63
3.2.2 Možné následky pro země po roce 2020 65
4 Závěr 67
Summary 70
Použitá literatura a prameny 72

1 Úvod

Finanční krize s počátkem v roce 2008, která následně přerostla do krize hospodářské, aby se nakonec v Evropě proměnila v krizi dluhovou, vyvolala otázku po přípustném zadlužování, jíž evropské státy do té doby ve větší míře neřešily. Naopak, dluhy jako by byly přirozenou součástí provázející růst společenského blahobytu. Málokdo se pozastavoval nad tím, proč státy po celé Evropě v době relativního hospodářského růstu setrvale překračují dluhová kritéria, která si stanovily v Maastrichtské smlouvě. Dluhová krize proto Evropu nemohla nezaskočit. Řecký a posléze irský dluh dosáhl takových výšin, že si tyto státy již nebyly schopny půjčit za dostupných podmínek na finančních trzích. V té chvíli musela Evropa reagovat svými záchrannými deštníky EFSF a ESM a zároveň pracovat na fiskálním paktu, který je možné popsat jako svého druhu "dluhovou brzdu pro Evropu".

Do té doby stejně jako jiné evropské země se zadlužující Německo po zkušenostech s dluhovou krizí se rozhodlo výrazně proměnit svou fiskální politiku. Na základě diskuze na několika úrovních zavedlo v roce 2009, na vrcholu evropské krize, dluhovou brzdu a zároveň ji coby exportní model nabídlo jako řešení všem státům Evropské unie. Jde o element inkorporovaný v ústavě, nikoliv ve smlouvách Evropské unie či eurozóny, a proto je pro fiskální politiku států o poznání více určující.

Dluhová brzda byla v Německu při pohledu zvenčí přijata snad až překvapivě snadno. Na spolkové úrovni měla skutečně velkou politickou podporu, ta však klesala se zaměřením pozornosti na spolkové země. Poměrně vyhraněná byla také diskuze odborníků, kteří na jedné straně buď dluhovou brzdu podporovali jako skvělý instrument, na druhé straně ji zatracovali jako svazující zbytečnost. Pokud ale platí teze Roberta von Weizsäckera, který tvrdí, že "výdaje očividně stoupají krátce před volbami s cílem získat voličské hlasy, a jsou pak financovány prostřednictvím dalšího zadlužování"[1], představuje dluhová brzda jistou naději, že by tomu tak v budoucnosti nemuselo být. Pravděpodobně i proto má podle německé hospodářské rady dluhová brzda podporu německé společnosti (66

[1] Robert von Weizsäcker, Repräsentative Demokratien und öffentliche Verschuldung: Ein strategisches Verhängnis, in *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland*, ed. Ralf Thomas Baus (Baden-Baden: Nomos Verlag, 2008), 90

%).[2] Přesto je třeba se ptát, zda má dluhová brzda opravdový potenciál omezovat zadlužování spolku a zemí. Zda není jen dalším placebem pro voliče, které bude možné obejít? Zda vůbec může stanovovat dluhová pravidla pro spolkové země? A neohrožuje nakonec samotnou podstatu německého federalismu?

1.1 Cíl práce

V práci se budu zabývat jednou z nejvýznamnějších částí německé fiskální politiky a zadlužování jako takového. Přestože by bylo přínosné nahlédnout, jak se zadlužováním Německo vypořádávalo v minulosti, půjde jen o malou součást práce. Ta je totiž zaměřena na jedné straně na proces přijímání dluhové brzdy, na straně druhé potom na zhodnocení její možné účinnosti do budoucna. Pokusím se popsat, jaký dopad bude dluhová brzda a v ní obsažený zákaz zadlužování mít na federální systém Spolkové republiky Německo a zda vůbec představuje oprávněný prostředek pro spolek a země. Nabízí se nejdůležitější otázka: je dluhová brzda efektivním způsobem ke konsolidaci veřejných rozpočtů nebo jen další normou, kterou si politici zvyknout využívat ve svůj prospěch a ve skutečnosti tak nic nezmění. Dluhová brzda má za cíl zcela proměnit fiskální politiku Německa - je k tomu vůbec dostatečně vybavena? Nebo jí bude možné obejít jako dosavadní fiskální pravidla, která rovněž připouštěla dluhy jen výjimečně, a přesto vedla až k zadlužení ve výši 80 % HDP?

1.2 Struktura práce

Z metodologického hlediska je práce zpracována jako empirická přehledová studie ukotvená v politické a ekonomické vědě. Zejména v práci s primárními prameny byla využita metoda kvalitativní analýzy. Práce byla tvořena na základě sběru, třídění a následně vyhodnocení relevantních zdrojů.

V první části práce se budu ve zkratce věnovat historii fiskálních zákonů Spolkové republiky Německo od konce druhé světové války pro zvýraznění míry problému, do které se země dostala a který se rozhodla řešit právě zavedením dluhové brzdy. Ta vzešla z práce II. komise pro reformu federalismu, na jejíž činnost a cíle se zaměřím v další části práce.

[2] Studie Německé hospodářské rady, Wirtschaftspuls, http://de.statista.com/statistik/prinstat/3031 (staženo 5.8.2013)

Bude se však prolínat i dalšími kapitolami. Za důležitý považuji pohled na švýcarskou dluhovou brzdu, která té německé sloužila jako vzor z hlediska obecné prosaditelnosti i funkčnosti tohoto instrumentu. Následuje rozbor debaty expertů, zda je možné švýcarskou dluhovou brzdu převést do Německa, případně jaké je k tomu třeba vytvořit podmínky a jakým způsobem ji přizpůsobit lokálním potřebám. Na několika stranách další části popíšu změnu článků 115 a 109 Základního zákona, které fakticky dluhovou brzdu představují a nový článek 143d, který upravuje přechodné období. Další část se věnuje analýze potenciálu dluhové brzdy včetně řady negativních názorů. Důležitou součástí práce je také akceptace dluhové brzdy mezi politiky a především dopad na rozpočtovou autonomii spolkových zemí. Zde je třeba se vůbec zaměřit na to, jakým způsobem spolkové země dluhovou brzdu přijímají a zda se jí musí řídit, vzhledem k tomu, nakolik zasahuje do jejich svrchovanosti.

1.3 Prameny

Téma dluhové brzdy v Německu je relativně mladé a málo prozkoumané. Největší související poznání je k dispozici v návaznosti na švýcarskou dluhovou brzdu. To ale lze v případě německé dluhové brzdy použít jen částečně. Nejvyhraněnějšími kritiky dluhové brzdy jsou zejména nezávislí vědci a různé německé hospodářské instituty, kteří vyjadřují pochybnosti, zda je možné provádět stabilní hospodářskou politiku s aktivní dluhovou brzdou.

Proti tomu stojí různé sborníky a monografie, které považují dluhovou brzdu za jediný způsob, který může omezit výdaje parlamentu a dodržet "mezigenerační smlouvu".[3] Německou dluhovou brzdou a jejím zavedením se ve velké podrobnosti zabývá zejména sborník Christiana Kastropa, Gisely Meister-Scheufelen a Markarethy Sudhof.[4] V něm mají příspěvky četní členové II. komise pro reformu federalismu, ve kterých líčí svůj pohled na věc. Ve větší míře se tomuto tématu věnují už jen samotné podklady II. komise pro reformu

[3] Ralf Baus, Annegret Epler, Ole Wintermann, *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2008)
[4] Christian Kastrop, Gisela Meister-Scheufelen, Margaretha Sudhof, *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehung* (Berlín: Berliner Wissenschaftsverlag, 2010), 5

federalismu, které jsou pro zpracování tématu nepostradatelné, protože se v nich vyjadřují nejen politici, ale také odborníci.

V práci budu čerpat také z hodnocení skutečnosti, jak dluhová brzda ovlivní německý federalismus. Autoři jako je politolog Roland Sturm poukazují na zúžení německého federalismu.[5] Jde především o aspekt stále se zmenšující rozpočtové svrchovanosti spolkových zemí a kontroverzní legitimizaci této praxe Základním zákonem.

Nepostradatelnými prameny jsou příslušné články Základního zákona týkající se zejména dluhové brzdy jako takové, tedy články 115, 109 a 143d, ale také články o Spolkovém ústavním soudu.

1.4 Teorie státní činnosti

Politologie zná několik hypotéz a teorií týkajících se tématu rozvoje sociálního státu. Cílem této bohaté vědecké debaty je zhodnocení intenzity státní činnosti jedné země v porovnání s druhou. Důležitou součástí je přitom otázka, zda a jak dochází k rozvoji sociálního státu v nám dnes známé velikosti a které proměnné jsou pro to rozhodující.

Rozhodující socioekonomické faktory podléhají časem velkým změnám, které jsou nutné pro modernizaci procesů v ekonomickém, sociálním a politickém smyslu. Strukturální, společenský a hospodářský vývoj je bezpodmínečně nutný pro proměnu společnosti a podmiňuje flexibilní adaptaci.[6] Stát má možnosti a schopnosti vyrovnávat a oslabovat některé, příliš silné výkyvy a zvýšit tak svou činnost.[7]

Nárůst státní činnosti se týká zejména rychle se měnících společností, které jsou ovlivněny mimo jiné rychlou demografickou proměnou (jako je tomu dnes) nebo rychlým sledem hospodářských cyklů (jako po industrializaci v 19. století).

Jedna z hypotéz rozvoje státní činnosti jako zdroje moci zase zdůrazňuje "důsledky třídní struktury určité společnosti a (vlivových možností) zdrojů moci společenských

---

[5] Roland Sturm, Verfassungsrechtliche Schuldengrenzen im Föderalismus, in *Finanzkrise, Staatschulden und Föderalismus - Wege der Krisenbewältigung,* ed. Rudolf Hrbek (Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, 2011), 56

[6] Manfred Schmidt, Tobias Ostheim, *Der Wohlfahrstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, (Wiesbaden: Springer VS, 2007), 22

[7] Elmar Riegel, Herbert Obinger, *Wohlfahrtstaatlichkeit in entwickelten Demokratien* (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2009), 12

skupin s protichůdnými hospodářskými a sociálními zájmy na činnost státu." Jedním z největších zastánců této teorie třídní struktury a moci je Gosta Esping-Andersen, který rozděluje svět na tři typy sociálních států a na jejich základě určuje důvody a intenzitu státní činnosti.

Teorie stranické diference vychází z toho, že státní činnost rozhodující měrou ovlivňují vlády ve vzájemném působení s parlamentní většinou v demokratickém vládním systému v závislosti na stranicko-politickém zabarvení. Rozhodující pro politiku vládních stran jsou přitom zájmy jejich voličů a také termíny voleb. Ustálený pohled má za to, že levicové strany mají tendenci státní činnost rozšiřovat a zvyšovat sociální výdaje, zatímco pravicové strany sociální stát utlumují a tímto způsobem státní činnost snižují.[8]

Několik větví lze sjednotit pod označením politicko-institucionální teorie. Společné jim je to, že se pokoušejí vysvětlit vliv politických institucí na státní činnost. Institucionální podmínky ovlivňují politickou činnost jednotlivých aktérů. Čím více hráčů ve státě disponuje právem veta, tím slabší je "inovační síla", a tím také rozvoj či odbourávání sociálního státu. Také Lijphardtovo mnohovrstevnaté zkoumání forem demokracie patří k důležitým institucionálním teoriím. Dělí státy na většinové a konsensuální demokracie a zkouší, jaký vliv mají jejich volební a stranické systémy na státní činnost.[9]

Také rozvoj státu v rámci jedné země může ovlivnit tendenci zadlužování. Ve Spolkové republice Německo podléhá daňové zákonodárství spolku, zatímco spolkové země mohou svůj výběr daně ovlivnit pouze pohybem živnostenské daně. Mnoho zákonů schválených na spolkové úrovni s sebou nese finanční náklady, které přitom musí pokrýt samy země. Spolková vláda v takovém případě může podporovat rozvoj státu, ale sune velkou část většinou fixních finančních nákladů na spolkové země, což ztěžuje konsolidaci veřejných rozpočtů, případně nechá růst státní činnost a tím v tomto případě také zadlužení.

Mezinárodní hypotéza vysvětluje intenzitu státní činnosti na základě celosvětového propojení hospodářských systémů na liberalizovaném světovém trhu. Globalizace a v případě Německa zejména integrace do Evropské unie relativizuje samostatnost národních států a posiluje interdependenci. Exportní orientace státu coby externí provázanost může

[8] Georg Wenzelburger, *Haushaltskonsolidierung* (Wiesbaden: Springer VS, 2008), 56
[9] Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (Yale University Press, 1999), 28

rozhodujícím způsobem ovlivnit intenzitu státní činnosti. K diskuzi však stále zůstává, zda mezinárodní hospodářská soutěž nutně musí vést k odbourávání sociálního státu, nebo zda rostoucí integrace na světových trzích s sebou nese dokonce rozvoj sociálních služeb, aby naplnily ochrannou funkci státu vůči svým občanům a jeho sociálním jistotám.[10]

Teorie politického dědictví uvádí z velké části to, co prozrazuje její jméno, a sice, že dnešní jednání politických aktérů je do značné míry ovlivněno rozhodnutími z minulosti, která přijaly předchozí vlády či předchůdci v institucích. To velmi omezuje aktuální manévrovací prostor aktérů a výrazně ztěžuje odvrat od statu quo. Veřejné rozpočty územních celků mají často předurčenou cestu sestávající ze zákonem daných výdajů a disponují jen minimálním prostorem pro vlastní politiku. Tato předurčenost vede mnohem více k přebírání dědických břemen než k nastavení nového směru veřejných rozpočtů. Teze politického dědictví staví do popředí také skutečnost, že nastolenou cestu průběžně financovaných sociálních systémů podle tradice kancléře Bismarcka je mimořádně obtížné opustit, protože by způsobila v jedné časové periodě způsobila hned dvojité zatížení. To samé platí o důchodovém systému, který s sebou nese obrovskou finanční zátěž pro každou další vládu.

Vzhledem k tomu, že státní činnost do značné míry odpovídá za zadlužování, může pomoci téma zadlužení také analyzovat. Analýza je důležitá pro správné podchycení problematiky zadlužování , což může vést ke zjednodušení konsolidace veřejných rozpočtů.

Některé teze jsou pro tento účel vhodnější než jiné. Teorie politického dědictví dokáže velmi působivě doložit, proč strukturální deficit Německa v poměru k jeho hospodářskému růstu vede ke zvyšujícímu se zadlužení, které od založení spolkové republiky v roce 1949 postupně, nejprve pomalu, v posledních letech rychle, bobtnalo. Také teze mocenských zdrojů má přesvědčivá vysvětlení. Organizované zájmové skupiny dokážou prosazovat své zájmy v dostatečně velkých, rozhodujících konstelacích, například ve formě odborových svazů zaměstnanců. Zastávají pohled, který chrání zaměstnance a jde na úkor státu a jeho veřejných rozpočtů.[11] Tato korporativistická charakteristika, pro

[10] Wenzelburger, *Haushaltskonsolidierung*, 61
[11] Schmidt, *Der Wohlfahrstaat*, 85

Německo velmi typická, umožňuje silným zájmovým skupinám uplatňovat vliv na vlády, které následně zvyšují výdaje. Tím roste strukturální deficit a s ním také zadlužení.

1.4.1 Zeštíhlování sociálního státu

Vzhledem ke zkoumanému problému je třeba vznést otázku, zda v předchozí kapitole uvedené teze mohou sloužit také k vysvětlení zmenšování sociálního státu a tím konsolidace veřejných financí v Německu. Esping-Andersen tvrdí, že "teorie, která se snaží vysvětlit rozvoj sociálního státu, by měla být schopna přispět také k porozumění jeho odbourávání či zániku."[12]

Také rakouští politologové Obiger a Talos odporují ve své práci o sociálním státě (rakouském) Christopheru Piersonovi, který považuje teorie zmenšování sociálního státu za nevhodné v dobách permanentní austerity.[13] Proti jeho vidění působí hned několik aspektů: přestože docházelo ke konstantnímu oslabování levicových stran, snižování vlivu odborů a hospodářské globalizaci, nebylo v posledních 20 letech zaznamenáno výraznější odbourávání výdobytků sociálního státu.

Finští politologové Korpi a Palmi ve své analýze přišli s tím, že pravděpodobnost zmenšování sociálního státu zvyšují tyto faktory: vysoké rozpočtové deficity, slabá sociálnědemokratická levice a propustná ústava. Dále hrají roli typ sociálního státu a výchozí pozice sociálních služeb.[14]

Jiné průzkumy vidí problémy konsolidace veřejných rozpočtů a zmenšování sociálního státu ve federalismu a jeho státní struktuře.[15] Vzhledem k tomu, že největší rozpočtovou položkou jsou právě sociální výdaje, je třeba se v práci o omezování zadlužování třeba držet teorií sociálního státu, respektive jeho zmenšování.

---

[12] Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (New Jersey: Princeton University Press, 1990), 32

13 Herbert Obinger, Emmerich Talos**,** *Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau: Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ* (Wiesbaden: Springer VS, 2006), 20

[14] Walter Korpi, Joakim Palme, New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, *American Political Science Review*, č. 2, srpen 2003, 433

[15] Francis Castles, Herbert Obinger, *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 231

2 Funkce dluhové brzdy na spolkové úrovni

2.1 Dluhová politika Spolkové republiky Německo

Fiskální politika patří k základním politikám vlády. Finanční krize a dluhové problémy Evropy její důležitost pouze aktualizovaly. V minulosti na otázku po správné fiskální politice často padaly protichůdné odpovědi. Cílem této práce není prozkoumat celkový vývoj fiskální politiky, a to ani v rámci Spolkové republiky Německo. Pro pochopení kontextu a vývoje v poválečném Německu se však nabízí popis událostí, které vyústily právě v zavedení dluhové brzy.

2.1.1 Dluhová politika v poválečných letech

Po vzniku Spolkové republiky v roce 1949 a po schválení Základního zákona si nový stát naordinoval faktický zákaz tvorby dluhu s velmi úzkými hranicemi.[16] Nová pravidla se přitom odvolávala na "tradiční kořeny německých ústav"[17] z 19. století a jejího omezeného pokračování za Výmarské republiky. Zvolená cesta nezohledňovala jak konjunkturální fluktuace, tak dlouhodobé investice, které si pozdější vývoj vyžádal. Lze zmínit například znovusjednocení nebo snahu omezit dopady ropné krize v 70. letech.[18]

Spolková republika se striktně držela systému vyváženého rozpočtu, tedy udržování rovnováhy mezi výdaji a příjmy. V prvních dvaceti letech po vzniku SRN tento systém poměrně dobře fungoval. Stát se prakticky nemusel starat o získávání úvěrů a veřejné rozpočty v prvních letech dokonce vykazovaly značné přebytky, které první ministr financí, Frank Schäffer, odkládal jako rezervy. Německo v této době jistě těžilo zejména z úkolů, jež s sebou nesla nutnost kompletní rekonstrukce státu po válce. Ta měla za přímý následek vysokou zaměstnanost a zároveň byla tažena rychle se rozvíjejícími technologiemi. Tento časově omezený vývoj, popisovaný také jako "hospodářský zázrak", však měl zůstat do

[16] Článek 115 Základního zákona ve znění od 24. května 1949 - 13. května 1969

[17] Stefan Korioth, *Stellungnahme zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommen,* http://www.landtag-mv.de/fileadmin/media/Dokumente/Ausschuesse/Europa-_und_Rechtsausschuss/Stellungnahmen_Schuldenbremse/Stellungn_Korioth-Uni-M%C3%BCnchen.pdf (staženo 13.12.2013)

[18] Margaretha Sudhof, Entstehungsgeschichte und Entwicklung des BMF-Konzepts, in *Die neuen Schuldenregeln im Grunggesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehung,* ed Christian Kastrop (Berlín: Bwv, 2010), 28

značné míry jedinečným. V tomto období proto nebylo nutné otázku většího zadlužování vůbec řešit. Zároveň je tak nejasné, zda by pro fiskální pravidla Základního zákona nemusela platit delší dobu, aby byla vystavena skutečným výzvám.[19]

2.1.2 Velká finanční reforma

Politika rigidního nezadlužování z politického hlediska v průběhu 60. letech stále více narážela na své limity. Poptávka po vyšších investicích a tím pádem také vyšších dluzích, které by částečně zasahovaly daleko do budoucnosti, neustále rostla. Mimo jiné šlo o důsledek první hospodářské recese po roce 1945, kterou koalice tvořená stranami CDU/CSU a FDP nedokázala řešit dosud platnými metodami. Černožlutá koalice se nakonec rozpadla ve sporu o zvýšení daní a uvolnila místo první velké koalici v poválečných dějinách SRN.

V roce 1966 vznikla v rámci velké koalice takzvaná "komise pro finanční reformu" a spolkoví ministři Karl Schiller a Franz-Josef Strauss zavedli zásadní změny ve fiskální politice.[20] Na místě první zásady vystřídalo zákaz tvorby dluhu navázání přípustného nového zadlužení na výši hrubých investic státu.[21] Opatření takzvaného "Zlatého pravidla" zůstala v platnosti až do schválení návrhů II. reformy federalismu v roce 2009 a odvolávala se předně na poznatky britského ekonoma Johna Maynarda Keynese, který doporučoval aktivní konjunkturální politiku.

Tímto rozhodnutím "Základní zákon etabloval anticyklickou fiskální politiku keynesiánského střihu", která razila názor, že se stát může zapojit do hospodářského vývoje podle vlastního uvážení a zároveň mu dávala možnost zadlužovat se ve všech oblastech.[22] Směrodatným byla v tomto ohledu druhá věta článku 115 Základního zákona: "Výjimky jsou přípustné jen pro případ obrany před narušením celohospodářské rovnováhy".

Výjimky z pravidla jsou v rámci ústavního článku jistě smysluplným a nutným doplňkem, ale mohou vést také k tomu, že budou využívány ve větší míře než samotné omezení, které je ve skutečnosti cílem autorů ústavy. Význam "narušení celohospodářské rovnováhy" totiž určuje zejména vládnoucí garnitura politiků a může ho utvářet se značnou

[19] Korioth, *Stellungnahme zum Entwurf...*, 2
[20] Margaretha Sudhof, *Entstehungsgeschichte und Entwicklung des BMF-Konzepts*, 24
[21] Článek 115 Základního zákona ve znění od 13. května 1969 - 1. srpna 2009
[22] Margaretha Sudhof, *Entstehungsgeschichte und Entwicklung des BMF-Konzepts*, 24

volností. Politika "zlatého pravidla" se na jedné straně stala široce a pozitivně přijímanou, měla však za následek také vznik značného množství dluhů, které si v roce 2009 vyžádaly další reformu.

S ohledem na otázku omezení federalismu je na tomto místě třeba poukázat ještě na jeden z následků reformy z roku 1969. Zatímco v roce 1949 se vycházelo z premisy, že spolek a země v mnoha oblastech jednají čistě autonomně, bylo toto reformou z roku 1969 omezeno. Spolkové země sice prostřednictvím rozvoje kompetencí získaly rozšířená kooperativní zplnomocnění, zároveň ale byly úžeji připoutány ke spolku.[23] Už během jednání o novém spolkovém systému tento aspekt tehdejší ministerští předsedové spolkových zemí kritizovali. Ministerský předseda Bavorska Alfons Goppel to tehdy označil za degradaci zemských vlád na prováděcí a na instrukce vázané orgány spolku.[24] Když 1. ledna 1970 vstoupil v platnost zákon o společných úkolech spolku a zemí, došlo k prvnímu poválečnému omezení samostatnosti zemí a jejich většímu svázání se spolkem.

2.1.3 Dluhová politika a reformní plány velké koalice

Dluhová pravidla SRN, tak jak byla přijata v roce 1969, přežila dlouhou dobu, v průběhu své platnosti však pravidelně čelila kritice. Například Spolkový ústavní soud ve dvou zásadních rozsudcích upozornil na to, že princip "zlatého pravidla" leží především ve snaze udržet veřejné rozpočty bez tvorby dluhů a splatit již nabrané úvěry, namísto jejich neustálého navyšování.[25] S odkazem na klauzuli o "narušení celohospodářské rovnováhy" poukázal ústavní soud na to, že jí nelze využívat při každé příležitosti, ale právě jen v případě řádného odůvodnění. Příklady jako odvrácení recese nebo znovusjednocení země jistě zavdávají důvod k tvorbě dluhu, nikoliv však průběžnému zadlužování majícímu za cíl umořovat dluhy nabíráním dalších dluhů. Spolkový ústavní soud, stejně jako další kritici, tak konstatoval špatnou politiku příjmů a výdajů.

Je však třeba uvést, že německé zadlužení po roce 1969 pomalu zřetelně stoupalo, ale skutečné vychýlení nastalo až po znovusjednocení v roce 1990. Od tohoto roku až do

[23] Rolf Gross, Finanzreform und föderalistischer Staatsaufbau, *Gewerkschaftliche Monatshefte*, č. 10 (1967), 26
[24] Der Spiegel, *Gefährliches Geld*, č. 37 (1967), 26
[25] Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (BVerfGE) 79, 311; 119, 96

roku 2009 stoupl dluh SRN o 213 %.[26] Také zde platí kritika, že se jednotlivé spolkové vlády nepokoušely o alternativní financování části výdajů, ale že se zřetelně vyslovily pro dluhové financování.

Teprve v roce 2005 v rámci vlády velké koalice došlo v tomto ohledu k prvnímu pohybu. Stejně jako v případě první velké koalice, také tentokrát se strany CDU/CSU a SPD se svou většinou ve Spolkovém sněmu rozhodly změnit finanční ústavu. Záměr se dostal už do koaliční smlouvy pod Bodem V, kde je uvedeno, že je třeba zlepšit "akceschopnost státu".[27] V podkapitole I se píše o reformě federalismu s cílem "modernizace spolkového pořádku" a že v "dalším reformním kroku 16. volebního období je třeba přizpůsobit finanční vazby spolku a státu proměněným rámcovým podmínkám uvnitř i vně Německa".[28]

V rámci koaliční dohody se navíc první vláda kancléřky Merkelové kriticky staví k dosavadní dluhové politice a svůj názor vysvětluje: "Již desítky let je podporována iluze, že stát může uspokojovat neustále nová a náročná přání. Dynamika úkolů a výdajů rozpoutala spirálu zadlužování, kterou je třeba ukončit. Proto v rozpočtové a finanční politice přijdeme s novým strukturálním začátkem".[29]

Ještě krátce předtím v roce 2004 skončila neúspěchem I. komise pro reformu federalismu, kdy se spolek a země nedokázali shodnout zejména v oblasti politiky vzdělávání. Důvody pro to je ale možné hledat také v tehdy nejistých většinách ve Spolkovém sněmu a Spolkové radě a chybějícím jednotném zájmu Spolkového sněmu a Spolkové rady. Spolu se jmenováním velké koalice v roce 2005 však bylo možné nápady neúspěšné komise proměnit v návrhy zákonů, které byly konečně také přijaty.[30] Finanční ústava však zůstala zcela nedotčena a spolková vláda 15. prosince 2006 rozhodla o vzniku další komise pro reformu federalismu, jejímž hlavním bodem zájmu byla fiskální politika spolku a zemí.

---

[26] Korioth, *Stellungnahme zum Entwurf...*, 2
[27] Koaliční smlouva CDU, CSU a SPD, *Gemeinsam für Deutschland. Mit mut und Menschlichkeit* (Rheinbach, 2005), 109
[28] Ibid, 105
[29] Ibid, 64
[30] Bundesgesetzblatt I 2006/41, 2034-2038

2.2 Práce II. komise pro reformu federalismu

2.2.1 Ustavení a nastavení cílů komise

Poté, co příslušná zasedání Spolkového sněmu a Spolkové rady na konci roku 2006 rozhodla o složení společné "komise pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí s cílem prověřit a případně změnit fiskální politiku a další témata, konalo se 8. března 2007 v Berlíně první zasedání komise. V rámci ustavení komise byly oběma komorami parlamentu jmenováni předsedové a zástupci.[31] Ze strany Spolkového sněmu byl na předsedu jmenován předseda frakce SPD Peter Struck, za Spolkový sněm potom tehdejší bádenskowürtenberský ministerský předseda Günther Oettinger. Oba přijali volbu bez váhání. Jak Struck tak Oettinger si byli již ve svých úvodních řečech vědomi toho, že je nečeká žádný snadný úkol. Struck tak hned na začátek dal na srozuměnou: "Projekt, který jsme si předsevzali, je obtížnější než I. reforma federalismu. Musíme vážně prověřit, zda a kde by země měly získat daňovou svrchovanost. (...) Nakonec musíme hovořit také o zadlužování státu. Nikdo nemůže být spokojen s tím, že devět ze šestnácti zemí má rozpočty, které odporují ústavě."[32]

Také Oettinger se vyjádřil v podobném smyslu a přidal ještě jeden důležitý aspekt diskuze: "cíl cesty a její délka ještě nejsou přesně známy".[33] To ze zpětného pohledu naznačuje, že zúžení tématu na možnou dluhovou brzdu zprvu nebylo komisí plánováno. Jak se ukáže později, došlo k němu teprve v průběhu zasedání a s příchodem finanční krize.

Vedle obou centrálních aktérů komise jmenoval Spolkový sněm a Spolková rada paritně šestnáct dalších zástupců. Zástupci Spolkového sněmu byli většinově ministerští předsedové jednotlivých spolkových zemí. Braniborsko, Durynsko a Porýní-Falc vyslali své ministry financí. Část členů komise náleželo spolkové vládě, aby také aktuální koalice mohla do diskuze vnášet své návrhy a obhajovat pozice. Vedle rozhodovacími pravomocemi vybavených aktérů se účastnili také čtyři zástupci zemských sněmů, kteří disponovali právem řeči a vznesením žádosti, nikoliv však hlasovacím právem. Šlo o zástupce zemských sněmů za SPD, CDU, FDP a Bündnis 90/Die Grünen.

---

[31] Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, protokol ze zasedání komise, stenografický záznam, 1. zasedání (Berlín, 8. března 2007), 3-6
[32] Peter Struck, in *Protokol ze zasedání komise*, 4
[33] Günther Oettinger, in *Protokol ze zasedání komise*, 5

Členy komise se stali také tři členové komun, kteří disponovali právem projevu. Komuny v Německu nejsou na státní úrovni, a proto byli do komise, na rozdíl od ostatních členů, zařazeni pouze jako "stálí hosté". Určení zástupců proběhlo v rámci rozhodnutí Spolkové rady. To mimo jiné určilo, že "komuny budou do určité míry zahrnuty".[34] Christian Ude uvádí, že tuto okolnost je možné přiznat komunálním sdružením, které se o účast na II. komisi pro reformu federalismu velmi zasazovaly.[35]

Po představení zúčastněných stran je vhodné nahlédnout také koncept II. komise pro reformu federalismu a úkoly, k nimž se zavázala. V rámci této analýzy zohledním pozdější průběh a závěry komise, abych určil témata, která se ve výsledku skutečně projednávala a která nakonec skončila bez projednání. Tento postup by měl zároveň ukázat, jak důležitým se nakonec téma dluhové brzy stalo a které aspekty byly odsunuty jen proto, aby bylo dosaženo alespoň jednoho cíle. K objasnění použiji seznam témat spisu Spolkové rady 913/16, podle kterého budu číslovat jednotlivé body.

Bod 1 zahrnuje tematický komplex "Rozpočtářství: prevence rozpočtových krizí" s plánem "etablování systému včasného varování", "vývoje materiálních kritérií přípustného zadlužení" s ohledem na změny v aktuální fiskální politice, jak jsou stanoveny v článcích 115 a 109 Základního zákona. Dále je zahrnuto zavedení "instrumentů k prosazení těchto kritérií (stimulační systémy, sankce...)", stejně jako zprostředkování "strukturálních odlišností mezi zeměmi" a srovnatelných datových podkladů. Tento komplex spolu s bodem 2 ("Zvládání existujících rozpočtových krizí") komise z větší části pokryla a tvoří tak jádro celého zkoumání. Nicméně z položených otázek lze vyčíst, že zejména co se "instrumentů k prosazení těchto kritérií" týče, se komise shodla pouze na potřebě zlepšování k určenému datu. Dosavadní ustanovení v článcích 115 a 109 Základního zákona určují pouze velmi slabé sankce. K tématu "podílu věřitelů na nákladech finanční krize" nebyla dosud, ani po vypuknutí finanční krize v roce 2008, přijata žádná zákonná forma. Ani "Srovnatelnosti datových podkladů" nebylo plně dosaženo, protože se pracovní skupina nebyla schopná dohodnout na jednotných standardech.[36]

---

[34] Spolková rada, *Tisková věc 913/06*, 2
[35] Ude, Christian, in *Protokol ze zasedání komise*, 24
[36] Peter Struck, in *Plenární protokol Spolkového sněmu*, 16/215, 23363-23365

Bod 3 spočívající v "Kritice úkolů a určení standardů" se podařilo splnit. Komise se intenzivně zabývala dosavadními ustanoveními ve finančním a byrokratickém prostředí a v bodě 4 "Odbyrokratizování a zvýšení efektivity" nastavila řadu změn. Například v kapitole "Zavedení IT standardů a zjednodušení systémů" byly projednány a odsouhlaseny některé změny. Zavedením článku 91c do Základního zákona pravděpodobně došlo k prvnímu infrastrukturálnímu ustanovení pro informační techniku v ústavě na světě. Odsouhlasené zákony a státní smlouvy však ještě nebyly plně převedeny do praxe, proto je třeba s konečným hodnocením počkat na to, jak se tato oblast bude vyvíjet v příštích letech.

V oblasti "kritiky úkolů a určení standardů" došlo mimo jiné k odsouhlasení lepšího porovnávání výkonu, což bylo také zapsáno v novém článku 91c Základního zákona. Ustanovení spočívá v měření výkonu správních celků podle určitých kritérií, aby bylo možné je lépe hodnotit a podporovat.[37] Projednávání tohoto tématu bylo kontroverzní a skončilo dohodou v tom smyslu, že srovnávací studie budou nařízeny zákonem, ale že spolupráce na realizaci výsledků analýz mezi spolkem a zeměmi bude mít dobrovolný charakter. Představa komise byla taková, že ochota k provádění srovnávacích studií bude podporována příslušným zákonem. Konkrétní výsledky však zatím nelze hodnotit, protože na uvedení se stále pracuje.

V bodě 4 zůstala nezodpovězena řada otázek v oblasti rozčlenění úkolů veřejné správy a svázání správních úkolů napříč úrovněmi státní správy. Ty byly v průběhu práce komise nejprve vyčleněny do jednotlivých projektových skupin, aby po vypuknutí finanční krize a soustředění se na téma dluhů byly vedeny už jen okrajově. Některé z návrhů se rozprostřely do změn v pojistné dani, dani z požární ochrany a jednotlivých aspektů výkonu státní správy.[38] Komise pro reformu federalismu tak nedosáhla zřetelného rozčlenění nebo dokonce výraznějšího odbyrokratizování. Jak bylo zmíněno, ke schválení prošlo pouze zlepšení výkonu státní správy.

Bod 5 zahrnoval "Adekvátní posílení finanční výbavy vzhledem k úkolům" a byl po intenzivní poradě v rané fázi komise označen za dokončený, protože nebylo možné nalézt

[37] Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, *protokol ze zasedání komise, stenografický záznam*, 9. zasedání (Berlín, 6. prosince 2007)
[38] Závěry komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, in *Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí*, K-Drs 174

žádnou rozhodovací většinu, která by se zasazovala o přebudování nebo změnu zákona o finančním vyrovnání mezi zeměmi. Komise se následně usnesla na tom, že téma víceméně vyloučí a doporučí pozdější zpracování nejpozději v roce 2019.[39] Podle aktuálního stavu v roce 2019 skončí platnost zákona o finančním vyrovnání, stejně jako program "Aufbau Ost". Také z tohoto důvodu se ustavení dluhové brzy na zemské úrovni předpokládalo teprve pro rok 2020.[40]

Bod 6 pojmenovaný "Posílení vlastní zodpovědnosti územních spolků" má úzkou souvislost s bodem 3 "Kritika úkolů a standardizace", stejně jako s bodem 4 "odbyrokratizování a zvýšení efektivity". Řada cílů a námětů byla přitom z důvodu své komplexnosti odsunuta a nebyla dále sledována, aby bylo možné se ve větší míře věnovat dluhové problematice. Jednotlivé aspekty jako je ochrana před katastrofami či bezpečnost na moři nepřísluší této práci rozebírat. Pro zajímavost uvedu, že ze šestnácti vytčených cílů v oblasti správy obdrželo pouhých pět konečné doporučení (IT, měření efektivity, národní registr rakoviny, daňová správa, spolkové silnice).

Bod 7, "Posílená spolupráce a usnadnění dobrovolného spojení zemí", nebyl prvoplánově konceptem ke spojení spolkových zemí. V rámci veřejné debaty v souvislosti s první a druhou komisí federalismu bylo přesně toto často kritizováno.[41] Téma nového uspořádání území je však v SRN velmi komplexní problematikou a bylo také komisí náležitě sledováno a diskutováno. V popředí stála především myšlenka zjednodušení platných pravidel pro sjednocení zemí, nikoliv doporučení konkrétního spojení určitých spolkových zemí. První kontroverzní debaty a návrhy odborníků vedly částečně k tomu, že pracovní skupina toto téma odsouvala.[42] Nakonec nebylo možné se ani v případě zjednodušení spojení zemí shodnout. Komise proto nepřijala žádné doporučení.

Bod 8, který obsahoval "Navázání politických výkonů a dopadů na finanční vztahy spolku a zemí", je třeba vidět opět v souvislosti s body 3,4 a 6 a není pro něj třeba dalšího

---

[39] Ibid, 158

[40] Günther Oettinger, in *Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, protokol ze zasedání komise, stenografický záznam, 19. zasedání* (Berlín, 5. března 2009), 604

[41] Antje Tillmann, in *Protokol ze zasedání komise*, 1. zasedání, 7

[42] Návrhy k nové úpravě článku 29 Základního zákona, in *Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí*, K-Drs., 119

komentáře. Devátý bod "Ostatní" nevykázal při pojednávání žádné prohloubení, které by stálo za zmínku.

Pokud nyní nahlédneme ještě jednou na jednotlivé body v jejich součtu, můžeme konstatovat, že II. komise pro reformu federalismu byla úspěšná zejména v oblasti rozpočtářství a prevenci rozpočtových rizik a všech s tím spojených témat. Téma Správy a jejího odbyrokratizování se do závěrečné formulace doporučení dostalo pouze v několika málo bodech. Je třeba říct, že do jednání komise zasáhly dopady finanční krize z let 2008 a 2009, které ji následně vedly k prohloubení čistě fiskálních témat. Naléhavost situace komisi dostávala pod tlak, splnit cíle právě v této oblasti. Dalším důvodem, proč se věnovat stanovení nových pravidel pro zadlužení a dávat jim prioritu, mohl být také rozsudek Spolkového ústavního soudu z 9. července 2007.[43] V tomto rozsudku se soud věnoval ústavní konformitě doplňkového rozpočtu pro rok 2004 a dospěl ke značně negativním závěrům. V rozsudku nejvyšší soud odkázal na to, že politika měla již mnohokrát zreformovat "Zlaté pravidlo", protože zadluženost země více než zřetelně překročila únosnou hranici. Soud kritizoval také to, že tento stav musel být spolku jasný už před znovusjednocením v roce 1989. Dále uvedl, že je pravděpodobné, že: "současné znění článku 115 Základního zákona ve své funkci jako upřesnění obecných ústavních principů demokratického právního státu pro zvláštní oblast dluhového financování státních výdajů již není přiměřené a je třeba vytvořit zlepšené základy pro účinné instrumenty k ochraně před erozí současné a budoucí výkonnosti demokratického právního a sociálního státu".[44]

Dva ze soudců, Udo di Fabio a Rudolf Mellinghoff, zašli ve svém diskuzním příspěvku ještě dále a kritizovali[45], že ani senát ani spolek nikdy nekonkretizovali v Základním zákoně definovaný pojem investice. Proto do té doby nebylo vůbec jasné, co pod investice spadá a co už nikoliv. Oba ústavní soudci dále upozorňují na to, že spolkoví zákonodárci "nedbají ve svého druhu neustálém porušování ústavních nařízeních, které

[43] Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (BVerfG), 2BvF 1/04, 9.7.2007 https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs20070709_2bvf000104.html (staženo 15.3.2014)
[44] Ibid, od. 134
[45] Ibid, od.189

určují, že při konjunktuře je nutné umořovat dluhy nabrané podle článku 115 Základního zákona."[46]

Tímto rozsudkem dostal spolek jasnou zprávu, která si navíc získala náležitý respekt, protože pocházela od respektované instituce. Zatímco do té doby bylo možné politiku zadlužování spolku kritizovat pouze jako nepřiměřenou, rozsudkem ústavního soudu už to byla politika porušující ústavněprávní pořádek. Politici museli jednat a svou povinnost do určité míry převedli právě na komisi pro reformu federalismu.

Svou roli hrál také časový faktor. Všem zúčastněným bylo jasné že aby komise mohla být vůbec úspěšná, musela přinést výsledky v daném volebním období. Už z průzkumů v letech 2008 a 2009 bylo zřetelné, že příští koalice pravděpodobně nebude černo-červená.[47] Pokud by předsedové Struck a Oettinger nepřistoupili k jistému osekání cílů komise, bylo by přinejmenším diskutabilní, zda by se komise vůbec dobrala nějakých závěrů, protože řada témat, jak už bylo výše uvedeno vyvolávala značné kontroverze a byla diskutována bez zřejmého výhledu na dosažení kompromisu. V tomto kontextu není přesné vyčítat komisi nedostatečné výsledky. Přinejmenším v oblasti správy lze ale s odstupem času členům komise vyčítat určité unavení a nízkou míru ochoty ke kompromisu, která nakonec všechny vedla k rezignaci na půli cesty.[48]

2.2.2 Orientace na téma dluhové brzdy

K datu ustavení II. komise pro reformu federalismu činilo zadlužení Spolkové republiky Německo přibližně 1,5 bilionu Euro a tvořilo tak přibližně 65 % hrubého domácího produktu (HDP) země. Spolek tím zřetelně překročil tzv. Maastrichtská kritéria, která předpokládají maximální přípustné zadlužení ve výši 60 % HDP. Na tomto stavu byly znepokojující především nároky na splátky úroků prostřednictvím daňových příjmů státního rozpočtu. Bylo zapotřebí 12 % k umoření 39 miliard euro úroků.[49]

---

[46] Ibid, od.200

[47] Spiegel Online, Schwarz-Gelb baut Vorsprung aus, http://www.spiegel.de/politik/deutschland/forsa-umfrage-schwarz-gelb-baut-vorsprung-aus-a-632236.html (staženo 15.3.2014)

[48] Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, protokol ze zasedání komise, stenografický záznam, 9. zasedání (Berlín, 8. prosince 2007), 278

[49] Bankenverband deutscher Banken, Föderalismusreform - Fünf Reformbausteine für die zweite Stufe, in: *Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí*, K-Drs. 120, 22

V době ustavení komise už bylo také jasné, že dosavadní čl. 115 Základního zákona, jak už bylo výše zmíněno, nepředstavoval spolehlivý nástroj, který by účinně čelil rostoucí dynamice zadlužování. Většině členů a účastníků komise proto bylo předem jasné, že centrální téma bude představovat omezení zadlužování a udržení manévrovacího prostoru v rozpočtovém právním rámci.

V rámci debaty o obnovení fiskálních pravidel se velmi brzy etabloval model dluhové brzdy, ale zprvu nebyly vyloučeny ani další možnosti. Aby bylo možné prohloubit a dostatečně prozkoumat téma dluhové brzdy, o kterou jde v této práci především, nebudu z prostorových důvodů rozebrány její alternativy, které komise také projednávala.

2.2.2.1 Diskuze o švýcarském modelu dluhové brzdy

Model dluhové brzdy se v evropském kontextu poprvé projednával ve Švýcarsku v roce 2000 a byl poměrně rychle o rok později schválen. Při prvním zpětném pohledu bylo možné prohlásit, že splnil očekávání.[50] V publikaci švýcarského velvyslanectví "Partner in Dialog" se k tématu dluhové brzdy píše: "Spolkový rozpočet nebyl v době zavedení dluhové brzdy vyvážený, nýbrž vykazoval značnou mezeru ve financování. V roce 2006 bylo dosaženo cíle v podobě strukturálně vyváženého rozpočtu - to je o jeden rok dříve, než bylo očekáváno. S přebytky vykázanými v letech 2006 až 2008 bylo možné dokonce redukovat stávající dluhy."[51]

Tato přesvědčivá čísla, která byla k dispozici už na začátku německé debaty o reformě veřejných financí, jistě způsobila, že se dluhová brzda stala jednou z nejčastěji skloňovaných variant řešení problému. Zprvu byly pokusy nahlížet celý systém kriticky, v průběhu diskuze však postupně docházelo ke shodě na tom, že jde o nejlepší možnou cestu. Na tomto místě je třeba objasnit, jaké faktory - vyjma samotného odbourávání dluhů - činí ze švýcarské dluhové brzdy tak atraktivní model. Bez nároku na zevrubné popsání všech formulací a mechanismů nahlédneme na základní způsob jejího fungování.

---

[50] Olivia Kühni, *Eine Fessel für den Staatshaushalt*, 8.12.2011, http://www.zeit.de/2011/50/A-Schuldenbremse (staženo 10.2.2014)

[51] Švýcarské velvyslanectví v Německu, *Die Schuldenbremse in der Schweiz*, 4 http://www.partnerimdialog.de/tl_files/Veranstaltungen/Schuldenbremse%2019.01.2012%20Wiesbaden/INT_Schuldenbremse%20Schweiz.pdf (staženo 16.1.2014)

Na rozdíl od mnoha jiných evropských států, které se zavázaly dodržovat relativně benevolentní Maastrichtská kritéria (aby je následně stejně porušovaly), rozhodlo se Švýcarsko pro velmi striktní dluhovou politiku, která je pevně navázána na konjunkturální cykly. Společenství se k tomuto kroku odhodlalo z podobných důvodů jako později SRN: zadlužení veřejných rozpočtů totiž mezi lety 1990 a 1998 stouplo o více než 20 %. Švýcaři se rozhodli jít cestou snižování nerovnováhy rozpočtu, která by vedla ke stabilizaci nominálních spolkových dluhů a přitom brala ohled na vývoj konjunktury.[52]

Cílem tak bylo vytvořit instrument, který by fungoval zejména s pomocí hospodářských teorií o konjunktuře. Švýcarsko vsadilo na konjunkturální cyklus, který staví na předpokladu, že v rámci hospodářského systému existují vlnovité pohyby postavené na různých fázích. V rámci tohoto cyklu se z pohledu hospodářské vědy střídají fáze recese, vzestupu, boomu a oslabení. Délka těchto vln není hospodářskými vědami pevně dána a má na ně vliv několik druhů proudů.[53]

Švýcarský model[54] staví na této teorii a uzpůsobuje svou dluhovou politiku tomuto kritériu. V hospodářsky příznivých časech musí příjmy státního rozpočtu citelně převyšovat výdaje, což vede k odbourávání stávajících dluhů. Pokud se však hospodářství ocitne v poklesu nebo dokonce recesi, je povoleno výdaje výrazně zvýšit, a to dokonce tak, že mohou převyšovat příjmy. Tímto způsobem by mělo být dosaženo dlouhodobě vyváženého rozpočtu. Pro výpočet přípustných výdajů je používán takzvaný konjunkturální faktor, který se orientuje na poměr trendového HDP k aktuálně odhadovanému HDP. Výsledek tohoto propočtu odpovídá maximálním možným výdajům, které jsou pro švýcarskou Spolkovou radu a Spolkové shromáždění zavazující. Přípustné jsou také výjimky, ovšem jen za

[52] Jochen Hartwig a Rita Kobel Rohr, Wäre die schweizerische Schuldenbremse ein geeignetes Instrument zur Disziplinierung der Fiskalpolitik in der EU?, *Vierteljahreshefete zur Wirstchafstforschung*, č. 73 (2004), 481-490

[53] Marc Habenicht, *Das Auf und Ab der Wirtschaft. Die Konjunktur und verschiedene Konjunkturzyklen*, (Nordstedt: Grin Verlag, 2004), 10-13

[54] Švýcarské spříseženstvo, *Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt*, http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20041212/index.html, (staženo 19.12.2013)

předpokladu, že se na nich shodne kvalifikovaná většina obou komor Spolkového shromáždění. Vázanost výdajů se vždy vztahuje na příští rozpočtový rok.[55]

Dluhová brzda byla ve Švýcarsku schvalována národním referendem, ve kterém se většina Švýcarů vyslovila pro instrument kladně. Pro voliče přitom nehrál roli pouze způsob fungování dluhové brzdy, ale také atraktivita ohraničeného rozpočtu a tím i přesnější kontrola výdajů vlastních politiků prostřednictvím zákonů.

Dále je třeba objasnit otázku, zda dluhová brzdy vyšla v pozitivním světle také z debaty odborníků, zda její popsané funkce vedou k odbourávání dluhů také v praxi a zda jejím zavedením nevzniknou v rozpočtu státu další problémy. Tyto otázky jsou důležité, protože jim byla vystavena také německá dluhová brzda. O to zajímavější je hodnocení, které si vysloužila její švýcarská předloha.

Ve studii Německého institutu pro hospodářský výzkum v Berlíně z roku 2004 (tedy dlouho před německým zvažováním zavedení dluhové brzdy) poukazují již citovaní autoři Hartwig a Kobel Rohr na řadu problémů švýcarské dluhové brzdy.[56] Vedle kritických výpočtů zmiňují autoři také z jejich pohledu nesprávnou adaptaci keynesiánské teorie z hlediska aspektu plné zaměstnanosti.[57]

Podle nich vychází Keynes ve svém modelu anticyklické hospodářské politiky z "nedostatku poptávky spojeného s podzaměstnaností", zatímco Švýcarsko, stejně jako většina průmyslových zemí, od 90. let bojuje se setrvalou nezaměstnaností.[58] To je problematické zejména proto, že to vede k nesprávným předpokladům, které pro změnu ústí v chyby v hodnocení výdajů, jež jsou nutné pro propočty spojené s dluhovou brzdou.

K tomu je třeba připočíst pravděpodobně větší problémy nízké flexibility výdajového pravidla, pokud jde o přizpůsobení dalším faktorům. Vzhledem k tomu, že neexistují žádná srovnání a souvislosti, ale jen absolutní výroky (snížit/zvýšit výdaje o XY eur), může dojít ke komplikacím. Nejlepší příklad v souvislosti se zavedením švýcarské dluhové brzdy je z roku 2003 a vedl rovnou k úpravě pravidel. Po pouhých šesti měsících

---

[55] Ognian N. Hishow, *Schuldenbremsen in der EU. Das ultimative Instrument der Budgetpolitik? Bremsmechanismus, Bremskraft und Bremsleistung* (Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012), 163-182

[56] Jochen Hartwig a Rita Kobel Rohr, *Wäre die schweizerische Schuldenbremse*..., 481

[57] Ibid, 485

[58] Ibid, 484

rozpočtového roku došlo k redukci plánovaných příjmů státního rozpočtu o celých 8 %. Řešení situace spočívalo podle platných pravidel dluhové brzdy v principu pouze v drastickém omezení výdajů nebo ve zvýšení daní. To by v tak krátké době, která byla k dispozici, vedlo k velkým problémům. Politici proto reagovali změnou rozpočtového zákona a zvýšením hodnoty přípustných výdajů.

Přesto Hartwig a Kobel Rohr na konci své studie docházejí k závěru, že švýcarská dluhová brzda je možným řešením a jdou dokonce tak daleko, že (v odkazu na svou hypotézu o potřebě změny dluhových pravidel na úrovni EU) navrhují výměnu Maastrichtských kritérií právě za dluhovou brzdu. Zároveň ale autoři dávají další návrhy na úpravu dosavadních pravidel. Za důležité považují objektivní a smysluplné položení základních kritérií, jinak bude dluhová brzda podobně náchylná k poruchám jako jiná rozpočtová pravidla. Symetrické navržení dluhové brzdy je její největší výhodou, protože prostřednictvím závazných automatizmů je objektivní prosaditelnost pravidel vyšší než v případě Maastrichtských kritérií.[59]

Také příspěvek "Připomínky k dluhové brzdě" od Christiana Müllera dochází k závěru, že dluhová brzda představuje v zásadě zajímavé řešení. "Za prvé tato ústavní norma neklade pouze cíl, ale popisuje také postup k jeho dosažení. To principiálně zužuje manévrovací prostor pro nežádoucí politické jednání. Jako nežádoucí lze v této souvislosti vidět zejména příliš nízkou snahu o konsolidaci rozpočtu ve fázích hospodářského růstu."[60]

Ovšem také Müller ve svém příspěvku navrhuje alternativní formulaci pro výpočet dluhové brzdy, protože je toho názoru, že s dluhovou brzdou "je možné dosáhnout cíle vyrovnaného rozpočtu ve více než jednom konjunkturálním cyklu pouze za velmi specifických předpokladů."

Ke zcela odlišnému závěru s ohledem na účinnost švýcarské dluhové brzdy přišli vědci Institutu pro makroekonomii a výzkum konjunktury nadace Hanse-Böcklera. "Podrobnější analýza ovšem ukazuje, že úspěch z velké části nebyl vůbec podmíněn

[59] Ibid, 489
[60] Christian Müller, Anmerkungen zur Schuldenbremse, *Vierteljahreshefte zur Wirstschaftsforschung*, č. 73 (2004), 491-501

dluhovou brzdou."[61] V příslušné studii autoři Achim Truger a Henner Will vysvětlují, že Švýcarsko dokázalo odbourávat dluhy hlavně z jednoho důvodu: protože k tomu jeho politická elita měla vůli už dlouho před zavedením dluhové brzdy.[62] Studie, kterou si zadala švýcarská sociální demokracie, dále vysvětluje, že již od roku 1993 Švýcarsko dbalo na restriktivní rozpočtový kurz. Rozpočtovým bilancím v letech 2006 a 2007 navíc pomohla silná konjunktura z roku 2004. Studie jde dokonce tak daleko, že tvrdí, že "velké konsolidační úspěchy jsou z výrazné části výsledkem dobré konjunktury a tím šťastných okolností."[63] Ohledně snížené míry investic spojené s dluhovou brzdou se ve studii píše: "Pokud by měla pokračovat, bylo by nutné se obávat střednědobého oslabení růstového potenciálu švýcarského hospodářství a tím zatížení příští generace."[64]

Truger a Will končí přesto pozitivním výhledem, který se opírá zejména o víru ve velkou flexibilitu a pragmatismus Švýcarů. Nicméně je nápadné, že vědci IMK stejně jako pozitivní studie DIW poukazují na nutnost změn v systému dluhové brzdy, ale v zásadě její funkci hodnotí jako účinnou. V odborném i politickém světě tak dluhová brzda zůstává platným a funkčním prostředkem, jehož vliv na Švýcarsko je možné hodnotit v zásadě pozitivně. Odklon fiskálních pravidel ke starým předpisům nebo dokonce k Maastrichtským kritériím se z hlediska Švýcarska jeví víceméně vyloučeně.

2.2.2.2 Mínění odborníků k plánům na zavedení německé dluhové brzdy

Jak bylo výše popsáno, švýcarská dluhová brzda se dosud osvědčila, a to i proto, že v případě Švýcarska diskuze nevygenerovaly žádný jiný vhodný prostředek. Při pohledu na mínění expertů v průběhu trvání II. komise pro reformu federalismu je možné doložit, že v letech 2007 a 2008 bylo velmi pozitivní. Švýcarsko vykázalo přesvědčivá čísla a nízké dluhy a začalo se jevit jako svého druhu vzor. Státy Evropské unie, které rozpačitě následovaly Maastrichtská kritéria případně vlastní dluhová pravidla, neměly z hlediska dluhové politiky přesvědčivé výsledky. Alternativní koncepty proto nebyly příliš zajímavé.

---

[61] Hans-Böckler-Stiftung, *Schweizer Schuldenbremse birgt Risiken*, http://www.boeckler.de/38756_38763.htm (staženo 14.2.2014)
[62] Achim Truger a Henner Will, *Eine Finanzpolitik im Interesse der nächsten Generationen. Schuldenbremse weiterentwickeln: Konjunkturpolitische Handlugsfähigkeit und öffentliche Investitionen stärken*, http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_24_2012.pdf (staženo 20.10.2013)
[63] Ibid, 82
[64] Ibid

Odborníci, kteří se v rámci II. komise pro reformu federalismu nakonec sešli ke slyšení ohledně finančních témat, se opřeli zejména o výsledky předchozích let a úvodní debatu, která řešila, zda je dluhová brzda v zásadě vůbec smysluplná.[65] V rámci diskuze o stavu německého dluhu a jeho omezení vznesli politici otázku, zda lze švýcarskou dluhovou brzdu v Německu vůbec implementovat a jakých dalších konceptů by bylo možné alternativně využít.

Již před samotnou debatou byly nadneseny nejrůznější modely k omezení dluhů a diskuzní příspěvky k nové konstituci německé finanční politiky. Například koncept spolkové frakce Bündnis 90/Die Grünen navrhoval adaptaci švýcarské dluhové brzdy, ale s možností výrazně širších výjimek pro výdaje financované úvěry a ve výsledku také vyšší mírou tvorby nových dluhů, než jaká byla v německém modelu nakonec přijata.[66]

Zcela odlišnou cestu navrhli poslanci spolkové frakce FDP. Jejich koncept počítal s naprostým zákazem nového zadlužování.[67] Většina členů komise ale takto radikální postoj nikdy nezvažovala, jelikož chtěla přinejmenším pro spolek určitý manévrovací prostor. FDP zároveň žádala samostatnou zodpovědnost zemí za jejich dluhy. Podle tohoto modelu by muselo být zrušeno vázané ručení spolku a zemí. Každá země by pak byla odkázána na vlastní bonitu a musela by se na dluhopisovém trhu financovat sama za sebe, aniž by získala ručení od spolku.[68] Cílem této varianty bylo posílit vlastní zájem zemí nevytvářet dluhy. Ani tento bod ale komise nevzala za svůj.

Stejně tak beznadějný se ukázal být nápad, znovu v článku 115 Základního zákona ustavit pojem investice a také návrh rady odborníků na odborné posouzení celohospodářského vývoje pro účely transferu pravidel z Evropského paktu stability a růstu do národního paktu stability.[69] Rada odborníků navíc nastínila možnost dlouhodobého

---

[65] Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, protokol ze zasedání komise, stenografický záznam, 4. zasedání, (Berlín, 22.7. 2007)

[66] Winfried Kretschmann, Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, K-Drs. 036, 5-7

[67] Ernst Burgbacher, Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, 5. zasedání (Berlín, 13.9. 2007)

[68] Frakce FDP ve Spolkovém sněmu, Positionspapier. Ausstieg aus dem Schuldenstaat - Einstieg in mehr Generationengerechtigkeit, in *Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí*, K-Drs. 094, 4

[69] Spolkový statistický úřad, *Staatsverchulgung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*, (Wiesbaden, 2007), 3

omezení tvorby dluhů, které by se vztahovalo na určité oblasti. Ta v jádru předpokládala obnovení starého článku 115 Základního zákona a uspořádání podle "zlatého pravidla". Společným jmenovatelem všech těchto návrhů bylo obcházení skutečného problému, kdy neuznávaly faktický krach dluhové politiky a fenomén předlužování.

V rámci debaty odborníků, která měla ještě širší parametry včetně mediálního rozměru, byly všechny navržené nápady okomentovány. V některých případech byly později převzaty aspekty nového uspořádání fiskálních pravidel. Pro účastníky byly zásadní zejména návrhy pro zavedení švýcarské dluhové brzdy[70] a nápady na zavedení národní dluhové závory.[71] Výchozím bodem debaty byla pro mnoho účastníků již zmíněná expertiza, která požadovala "účinné omezení státního zadlužení". Dokument se nezabýval pouze možnými řešením dluhové problematiky, ale de facto odmítl také dosavadní dluhová ustanovení. Expertiza poukazuje nejen na mnohonásobné překročení "zlatého pravidla", ale také na skutečnost, že "nedostatky článku 115 Základního zákona v zásadě platí také pro úvěrování spolkových zemí".[72] Dále rada odborníků konstatuje: "Za druhé jsou výjimečné situace v případě narušení celohospodářské rovnováhy ukotveny příliš vágně, takže odvolávání se na výjimečné situace je tak jednoduché, že se výjimka stává spíše pravidlem."[73] Tento odkaz na pravidelné zneužití pravidel bez skutečné potřeby, jen díky nekonkrétní formulaci bude důležitý také pro pozdější hodnocení dluhové brzdy.

Zajímavý je na tomto příspěvku způsob, jakým se do diskuze dostal. Prošel totiž menšinou hlasů, protože člen rady odborníků Peter Bofinger nebyl nastíněnými řešeními přesvědčen. Naopak se domníval, že dluhová brzda bude škodlivým prostředkem.[74] K tomu při slyšení odborníků konstatoval Hans Meyer: "Pan Bofinger k té hoře dluhů prohlásil -

---

[70] Christian Müller, Jochen Hartwig a Andreas Frick, *Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt. Ein Vorschlag zur Reform der Haushaltsgesetzgebung*, (Berlín: Bundestagfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2008), 92

[71] Spolkový statistický úřad, *Staatsverchulgung wirksam begrenzen*, 82-108

[72] Ibid, 71

[73] Ibid

[74] Peter Bofinger, Eine andere Meinung: Zur Notwendigkeit einer Schuldenschranke für die deutsche Finanzpolitik, in *Spolkový statistický úřad, Staatsverchulgung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*, (Wiesbaden, 2007), 157-171

nemohl jsem uvěřit svým uším -, že vlastně představuje záruku stabilního bankovního a pojišťovacího trhu."[75]

Údiv akademického právníka Humboldtovy univerzity je pochopitelný v kontextu, kdy on sám se zřetelně vyslovoval pro odbourání dluhů a kladně hodnotil dokonce návrh vlastní zodpovědnosti dlužníků.[76] Také z dalších výroků lze vyčíst, že Bofinger byl se svým pohledem stále více izolován. Rozsáhlejší kritika Bofingera však v debatě nezazněla, pravděpodobně také proto, že Bofinger se sám v komisi nikdy nepřihlásil coby řečník a podle docházky většinou nebyl ani přítomen. Ve chvíli, kdy už dluhová brzda byla schválená, však zaujal o to rozhodnější pozici.[77]

Hans Meyer však ve své kritice nemířil pouze na Petera Bofingera, ale také na další teze návrhu rady odborníků. Například na tezi tvrdící, že obecný zákaz dluhů je "podobně nesmyslný jako zakázat úvěry soukromým osobám a podnikům" odpověděl: "Tato věta je nesmyslná stejně jako další nesmyslné věty."[78] Meyer přitom poukázal na zřetelný rozdíl mezi soukromou osobou a státem a jeho chybějící zodpovědností, pokud jde o tvorbu dluhů.

Také Hans-Peter Schneider vyslovil zřetelnou kritiku aspektů expertizy rady odborníků. Tato se však na rozdíl od kritiky Meyerovy orientuje méně na jednoduchý aspekt definic, nýbrž operuje na rovině porušení ústavy. S odkazem na návrh předepsat spolkovým zemím, že mají své ústavy z hlediska vyváženého rozpočtu upravit podle předpisů Základního zákona tvrdí, že jde o postup "politicky neakceptovatelný" a "protivící se ústavě". "Rámec spolkového státu, ve kterém jsou země při vytváření svých ústav svobodné, je prostřednictvím klauzule homogenity čl. 28 od. 1 uzavřen a není možné ho dále omezovat."[79]

Rovněž Charles Beat Blankert s odkazem na možnou dluhovou brzdu v Základním zákoně považuje za vyloučené, aby "zemím byly oktrojovány dluhové brzdy a podobné

[75] Hans Meyer, in Protokol ze zasedání komise, 4. zasedání, 63
[76] Ibid
[77] Peter Bofinger, Gustav Horn, Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunft unserer Kinder, http://www.boeckler.de/pdf/imk_appell_schuldenbremse.pdf (staženo 20.2.2014)
[78] Hans Meyer, in Protokol ze zasedání komise, 4. zasedání, 66
[79] Ibid

instrumenty".[80] V této souvislosti uvádí Gebhard Kirchgässner z univerzity St. Gallen, že by dluhové brzdy sice měly mít jak spolek tak země, ale v případě zemí "by mělo jít o relativně nezávislý krok, nikoliv svrchu nařízený. Také v tomto ohledu může být Švýcarsko předlohou."[81]

Naopak Christian Müller z technické vysoké školy v Curychu nepovažuje vzor Švýcarska pro Německo za optimální. "Není možné kopírovat existující pravidla z jiných zemí, například Švýcarska. Tato pravidla musí být přizpůsobena."[82] Müller tento bod nesledoval pouze v ústní debatě, ale také v textu "Dluhová brzda pro německý rozpočet", který spolu s Jochenem Hartwigem a Andreasem Frickem napsal pro frakci Bündnis 90/Die Grünen ve spolkovém sněmu.[83] V tomto materiálu autoři nedávají pouze informaci o možném použití dluhové brzdy v Německu, ale poskytují také doporučení pro vytvoření základních předpokladů. Müller, Hartwig a Frick mimo jiné vycházejí z toho, že "úspěch švýcarské dluhové brzdy byl způsoben také jejím přijetím v referendu."[84] Tento prostředek však Německo zatím nemá k dispozici.

Autoři tento aspekt shrnují pod slovem "akceptace" a kromě ní vyjadřují ještě nutnost "motivace" a "transparence".[85] Ve švýcarském případě byl totiž zcela nenahraditelný prvek zájmu občanů, ale také motivace politiků dluhy vůbec nějakým způsobem omezit. Stejně tak je potřebné dluhová pravidla vytvářet transparentně a jednoznačně. Tímto procesem a schválením dluhové brzdy bylo ve výsledku vytvořeno politické klima, které bylo pro "zdrženlivou výdajovou politiku nutné".[86] Vědci v závěru Německu doporučují zasadit se právě o tyto tři faktory úspěchu.[87]

S touto logikou lze souhlasit, i když je třeba upozornit na to, že ve Švýcarsku jsou nároky na transparentní politický proces vyšší než v jiných evropských státech. Důvodem je jeho přímá demokracie, která plodí větší zájem občanů o věci veřejné. Pokud by

---

[80] Charles Beat Blankert, in Protokol ze zasedání komise, 4. zasedání, 52
[81] Gebhard Kirchgässner, in Protokol ze zasedání komise, 4. zasedání, 59
[82] Christian Müller, Protokol ze zasedání komise, 4. zasedání, 64
[83] Christian Müller, Jochen Hartwig a Andreas Frick, *Eine Schuldenbremse..., 3*
[84] Ibid, 37
[85] Christian Müller, Jochen Hartwig a Andreas Frick, *Eine Schuldenbremse...,* 37-43
[86] Ibid, 37
[87] Ibid 68

švýcarští politici nevedli transparentní a veřejnou debatu, pravděpodobně by Švýcarsko žádnou dluhovou brzdu nemělo.

Wolfgang Rentzsch z univerzity Otto von Guericke v Magdeburgu nahlíží (také z výše zmíněných důvodů) na zavedení dluhové brzdy v Německu kriticky. Ve svém postoji objasňuje, proč dle jeho názoru není švýcarská dluhová brzda pro Německo vhodná a proč by neměla stejné účinky jako ve Švýcarsku: "Za prvé proti tomu hraje odlišná federální struktura. Švýcarské kantony mají mnohem větší finančněpolitický manévrovací prostor než německé spolkové země, jak v případě tvorby výdajů, tak příjmů. Za druhé, a to je důležitější, podle švýcarských vědců proti rostoucímu zadlužování působí přímá demokracie. Občané bezprostředně rozhodují o výši daňových sazeb i veřejných výdajích."[88]

Také Clemens Fuest vidí přímou souvislost mezi úspěchem švýcarské dluhové brzdy a zájmem občanů. "Aby politika vůbec mohla realizovat ideu snižování dluhu k nule, potřebuje dle mého názoru podporu obyvatelstva. V Německu by se politici měli zejména ve vysoce zadlužených zemích ptát: existuje v obyvatelstvu uvědomění a podpora pro tuto cestu?"[89]

Podle této debaty by první poznatek komise musel znít: Pro etablování dluhové brzdy je třeba podpory obyvatelstva. Zejména vývoj posledních let a stále vyšší dluhy, způsobené mimo jiné eurokrizí, mohly potřebné uvědomění občanů zvýšit. Přitom však nikdy nestála v popředí vlastní užitečnost dluhové brzdy, ale pouze otázka výdajů (například konjunkturální balíček v Německu nebo euro pomoc v cizině). Dluhová brzda byla kritice podrobena teprve po svém schválení a umístění do Základního zákona. Nikoliv však proto, že by politici nebo komise vyvolali veřejnou debatu (kromě půdy parlamentu a odborných médií).

Veřejně diskuze neprobíhala, pravdou ale je, že komise vedla živou interní debatu a úspěšně čelila vnějším nátlakům, například uplynutí legislativní periody, nové volby a zvyšující se zadlužení. Později vydané debatní příspěvky a nejrůznější studie komise plní do značné míry požadavek "transparence". V rámci této snahy o průhlednost se objevila

[88] Wolfgang Renzsch, in *Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí*, K-Drs. 016, 6
[89] Clemens Fuest, in *Protokol ze zasedání komise*, 4. zasedání, 82

také vyjádření, která mohla v lepším případě zůstat nevyřčena. Fuest například prohlásil, že "nestojíme před úkolem vytvořit finanční ústavu, která by perfektně fungovala příštích sto let, ale hlavním cílem je v příštích deseti až dvaceti letech bojovat proti zadlužování."[90] Jistě lze souhlasit s tím, že žádná finanční ústava není navěky. Při pohledu na posledních sto let mělo Německo různé finanční ústavy. Pravdou ale také je, že by k žádnému aspektu Základního zákona nemělo být přistupováno s podobnými myšlenkami. Obzvlášť když v případě snahy o odbourávání dluhů hraje značnou roli tzv. mezigenerační smlouva s ohledem na dlouhodobý horizont, nikoliv jen krátkodobý efekt. S ohledem na v roce 2019 končící solidární příspěvek a finanční vyrovnávání zemí (Länderfinanzausgleich) je sice pravdou, že bude finanční ústavu třeba přepracovat znovu, ale přesto by ústavní zákon měl být formulován tak, aby nepřipomínal "staveniště". Také pro případ ústavní žaloby, kterou mohou vyvolat nepřesné formulace nebo přímá provinění, je od počátku zapotřebí zodpovědné práce.

Aspekt ústavní žaloby byl při zasedání komise zmíněn už Meyerem, který doporučoval: "Dejte ruce pryč od žalob!".[91] Důvodem tohoto doporučení byl výše popsaný efekt nepřesných zákonů nebo otevřených otázek, které se k řešení přenechají raději ústavnímu soudu, než se jimi dále zabývat v náročných politických debatách. Právě na tento úkol parlamentu však Meyer poukázal.

Pomineme-li podobné verbální kontroverze, lze konstatovat, že se členové odborné rady vyjadřovali velmi jednotně. Právě z vyčerpávajících debatních příspěvků je možné vyčíst, jak dobře se jednotliví aktéři s problémem vypořádali. Více než uspokojivě byl zodpovězen také katalog více než 200 otázek položených komisí.[92] Na základě těchto hodnocení byly vedeno další uvažování komise. Zejména centrální aspekty jako je otázka zavedení dluhové brzdy,[93] její transparentní implementace do spolkových a zemských ústav a vybalancování mechanismů byly diskutovány kontroverzním způsobem.

---

[90] Clemens Fuest, in *Protokol ze zasedání komise*, 4. zasedání, 70
[91] Hans Meyer, in *Protokol ze zasedání komise*, 4. zasedání, 85
[92] Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am Freiteg, dem 22. Juni 2007, in *Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí*, K-Drs. 011
[93] Spolkový statistický úřad, *Staatsverchulgung wirksam begrenzen*, 97

Ve spolupráci s politiky II. komise pro reformu federalismu pak vzniklo dnes platné znění v Základním zákoně, které je podle mnohých odborníků pro Německo jediným smysluplným řešením. Přesto se na adresu dluhové brzdy objevila kritika, a to při jejím zavádění a hlavně po kompletní implementaci do Základního zákona.

2.2.2.3 Politické klima v průběhu práce komise

Ještě než se zaměřím na hodnocení dluhové brzdy, popíšu v krátkém přehledu spolupráci aktérů v II. komisi pro reformu federalismu. Řada projektů končí neúspěchem kvůli neshodám mezi jednotlivými aktéry a ani parlamenty a komise nejsou těchto problémů prosti. Nabízí se proto otázka, zda tyto debaty práci komise ovlivnily a zda některé aspekty nebyly odstraněny či modifikovány jen kvůli klidu mezi účastníky, a to také proto, že následky takových ústupků nejsou mnohdy ve chvíli rozhodnutí viditelné. Co se stane například, když se oba předsedové nepohodnou? A jak moc věcná je debata v hovorové řeči při rostoucí míře stresu? Komisní protokoly umožňují tyto vlivy na některých místech zhodnotit.

Po četbě všech protokolů komise je možné tvrdit, že se účastníci v zásadě drželi Güntherem Oettingerem na první schůzi vyhlášené "objektivity, pozornosti, férovosti, připravenosti ke kompromisům a snahy o úspěch".[94] Ke konci však přeci jen přibývalo rozporů. Pro debatu kolem reformy federalismu šlo jistě o důležitý faktor úspěchu, jelikož napětí a nevěcný přístup by snadno mohl vést k neuspokojivým nebo dokonce žádným výsledkům. Hlavně předsedající Oettinger a Struck se zasloužili o to, že debata byla věcně moderovaná.

S přibývající intenzitou debaty bylo částečně cítit silnější vzrušení. To se projevilo především ve dvou delších debatách v rámci závěrečného zasedání.[95] V diskuzi šlo o již schválené ujednání nové dluhové brzdy, které bylo ministerským předsedou Bavorska Horstem Seehoferem odmítnuto jako schválené. Následně se mezi účastníky Seehoferem a Struckem rozpoutala diskuze o správnosti hlasování. Zatímco Struck i vedoucí protokolu de

[94] Günther Oettinger, in *Protokol ze zasedání komise,* 1. zasedání, 5
[95] Peter Struck, in *Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, Protokol ze zasedání komise*, 17. zasedání, 5. února 2009, 504

Maiziere potvrdili stav věci, Seehofer schválení dále rozporoval[96] a po krátké debatě prohlásil: "Proč jste tak nervózní?", na což Struck zareagoval: "Pan de Maiziere právě řekl, že toto prohlášení je chybné. Je skutečně chybné."[97] Ve zkratce následovala mezi oběma politiky série popření a potvrzení vlastních výroků. To vyústilo v rozhodnutí Strucka, toto téma přerušit a vyžádat si opětovné rozhodnutí. Struck pak přidělil slovo Fritzi Kuhnovi, který začal kritikou: "Že se dva koaliční partneři v debatě tohoto typu dohadují o to, co že vlastně dohodli, to je pro mě nové. To jsem ještě nezažil. To je jasný důkaz chybějící rozhodnosti a svědčí to o určitém politickém stylu. Říkám to proto, že scény, jakou jsme právě zažili, mají dopady na schopnost dobrat se dnes jednotného výsledku."[98]

To, co začalo jako personální kritika, se vyvinulo ve zúčtování se současným stavem fiskálních pravidel, kdy Kuhn varuje: "Dnes se rozhodne, zda se podaří vyjednat kompromis." Ten je účastníky stále deklarován, ale jak se ukáže v dalším průběhu, také velmi ohrožený.[99] V debatách se stále objevují vtipné poznámky, které podle protokolu vedou k "dobré náladě", ale účastníci se nevyhýbají ani třenicím. Například Struck se po odmítnutí svého koncepčního návrhu ministrem financí Severního Porýní-Vestfálska Linsennem: "Co vlastně chcete, 0,5 % odmítáte. Vy odmítáte všechno."[100] Linssen se na to ještě jednou vyjádří ke svým motivům a obdrží od Oettingera nabídku dalšího vysvětlení diskutovaného konceptu. Po tomto řečnickém příspěvku už Struck Linssena nenechá promluvit, nýbrž požaduje, aby se postupovalo dále podle seznamu řečníků.[101]

Po následné pauze a další poradě dochází opět k tvrdé výměně názorů, tentokrát mezi Oettingerem a výše zmíněným Kuhnem. Oettinger s jistou dávkou ironie zmiňuje fakt, že Kuhn a zelená frakce na 18:30 svolali tiskovou konferenci, která by měla představit výsledky jednání. Na tom je ale vtipný jeden detail: žádné výsledky ještě nejsou. Kuhn na tento výrok reaguje slovy: "To už jsme odřekli v 15:00, když jsme zjistili, že vy se dopředu neposunete, pane Oettingere."[102]

---

[96] Horst Seehofer, in *Protokol ze zasedání komise*, 17. zasedání, 503
[97] Peter Struck, in *Protokol ze zasedání komise*, 17. zasedání, 504
[98] Fritz Kuhn, in *Protokol ze zasedání komise*, 17. zasedání, 504
[99] Hans Peter Friedrich, in *Protokol ze zasedání komise*, 17. zasedání, 508
[100] Peter Struck, in *Protokol ze zasedání komise*, 17. zasedání, 510
[101] Ibid, 511
[102] Fritz Kuhn, in *Protokol ze zasedání komise*, 17. zasedání, 512

Oettinger narážku přechází a odkazuje na to, že jeho zmínka nebyla myšlena zle. Poté nastává v diskuzi určitý klid, ten však opět končí s nastolením otázky po výši dluhového fondu. Překvapivě je to ministr financí Steinbrück, který se s předsedy dostane do sporu. Překvapivě proto, že se předtím svými narážkami mezi přítomnými pravidelně staral o "dobrou náladu". Ale v otázce dluhového fondu se ministr financí ukazuje jako nepoddajný a navíc podrážděný.[103] Oettinger poznamenal, že Steinbrück "dupal do země". Nereagoval ani na Struckovo napomenutí, a to přesto, že jsou oba stejné frakce. Struck nakonec Steibrückovi musel zcela vzít slovo. Kuhn následně kritizoval: "Chci zmínit jen toto: před poslední přestávkou jsme si řekli, že do 20:30 vytvoříme koncept, o kterém bychom ještě dnes mohli rozhodnout. Nyní jsme to přesunuli na příští čtvrtek. To znamená, že jsme dnes nenašli kompromis, ale že jsme pouze jednali. Říkám to jen proto, abychom mluvili o tom samém".[104]

Již na 9. schůzi komise vysvětloval Volker Wissing problémy uvnitř komise takto: "Jak jsme se před nedávnem mohli dočíst, jsou očekávání od komise pro reformu federalismu velmi nízké a budou skutečnými výsledky ještě podstřeleny."[105]

To vysvětluje také skutečnost, proč byly některé aspekty a problémy diskutovány se stále rostoucí podrážděností. Zejména tehdy, byla-li ve hře reputace externích aktérů jako je ministr financí nebo spolková vláda, dostávala se debata do obrátek. Rostl také tlak na výsledky, který měl za následek obvykle pravý opak: jak vyplývá z výše zmíněných příspěvků, vedly neshody často k tomu, že projednávání určitých tematik neúměrně táhlo.

Některá odložená témata nebyla už ani obnovena. Bylo však třeba schválit dluhovou brzdu. Proto se nelze divit, že některé problémy byly odsunuty do posadí. Závěrečná Oettingerova slova k výsledkům komise to však do určité míry zpochybňují: "Děkuji vám za velmi věcnou, spornou, ale férovou debatu, ve které, jak věřím, každý sledoval úkol komise v jejím celku a nikoliv vlastní zájmy. Tento dík směřuje k běžným členům i zastupujícím členům."[106]

---

[103] Günther Oettinger, Peter Struck, Peer Steinbrück, in *Protokol ze zasedání komise*, 17. zasedání, 525
[104] Fritz Kuhn, in *Protokol ze zasedání komise*, 17. zasedání, 529
[105] Volker Wissling, in *Protokol ze zasedání komise*, 9. zasedání, 278
[106] Günther Oettinger, in *Protokol ze zasedání komise*, 19. zasedání, 616

V těchto slovech Oettinger jistě mluvil pravdu. Na druhou stranu se lze ptát, jak by vypadal výsledek, pokud by v některých případech nedocházelo k takovému odporu a kontroverzím? Samozřejmě se nabízí také otázka, co by se stalo, pokud by předsedové nechali jednání zkrachovat kvůli některému ze sporů. Oettingerovi a Struckovi tak patří přinejmenším zásluhy za to, že II. komise pro reformu federalismu nabídla, alespoň na papíře, úspěšný výstup. V následující kapitole 2.3 se budu věnovat skutečným úspěchům komise v praxi.

2.3 Zhodnocení dluhové brzdy na spolkové úrovni

2.3.1 Vysvětlení závěru v Základním zákoně a otevřené otázky

Jak už bylo popsáno, fiskální politika Spolkové republiky Německo nebyla ve svých dosavadních formách vzorem úspěchu. Svůj podíl na tom z velké části mělo řízení politiky, které bylo odkázáno na flexibilní dluhová pravidla.

Nově zvolený model dluhové brzdy se ale zdá být mnohem precizněji zformulovaný a především méně ovlivnitelný, což bylo kladně hodnoceno také v debatě. Jaké z toho vyplývají rozdíly, výhody a nevýhody v porovnání s dosavadními dluhovými pravidly, by měla objasnit analýza ústavních textů. Ta se zaměří na centrální článek 115 Základního zákona pro dluhovou brzdu spolku, článek 109 Základního zákona pro dluhovou brzdu ve vztahu spolku a zemí a na odstavec 1 článku 143d Základního zákona, který ustavuje pravidla pro transformační dobu do roku 2019.

Článek 115 odstavec 1 uvádí: "Nabírání úvěrů, stejně jako přebírání ručení, garancí nebo dalších záruk, které mohou vést k výdajům v příštích rozpočtových letech, vyžadují stanovené nebo stanovitelné zmocnění prostřednictvím Spolkového zákona." Tento text je shodný s předchozím zněním článku 115 Základního zákona. 2. odstavec je od původního znění zcela odlišný a je vybaven konkrétním pravidly přípustného zadlužování. "Příjmy a výdaje státního rozpočtu jsou z principu vyrovnané bez příjmů z úvěrů. Tento princip je splněn tehdy, nejsou-li příjmy z úvěrů vyšší než 0,35 % nominálního hrubého domácího produktu. Zároveň je při konjunkturálním vývoji, který se odlišuje od normálu, třeba symetricky zohlednit vzestup a pokles rozpočtu. Vychýlení skutečného náběru úvěrů od předpisu 1. až 3. věty se zaznamená na kontrolní konto. Zátěž vyšší než 1,5 % nominálního

hrubého domácího produktu je třeba konjunkturálně vyrovnat." V první větě druhého odstavce je specifikováno, že rozpočet musí vystačit bez úvěrů. Následující věty omezují a prohlubují o poznání více než jiné ústavní texty. Druhá věta normuje přípustné strukturální zadlužení spolku zřetelněji než předchozí text a váže ho na HDP. Třetí věta rozšiřuje manévrovací prostor druhé věty. V horších časech může spolek tvořit větší dluhy. V dobrých časech ale musí použít přebytky k jejich splacení. To je rozdíl oproti švýcarské dluhové brzdě, ve které je hranice zadlužení zafixována. Kontrolní konto má zajistit přehled o aktuálním strukturálním zadlužení. Pokud zadlužení přesáhne 1,5 % HDP, je nutné ho snížit. Druhý odstavec ale v šesté větě zahrnuje ještě jednu, nejkritizovanější výjimku: "V případě přírodních katastrof nebo neobyčejných situací, které se vymykají kontrole státu a citelně zatěžují finanční situaci státu, mohou být tyto úvěrové rámce na základě rozhodnutí většiny členů Spolkového sněmu překročeny." To řada odborníků označuje za slabinu zákona, která může vést k faktickému obcházení dluhové brzdy, přestože (nebo právě protože) osmá věta říká "Splácení úvěrů nabraných podle 6. věty musí následovat v přiměřeném časovém rámci."

Článek 109 odstavec 1 uvádí: "Spolek a země jsou ve svém rozpočtářství samostatní a na sobě nezávislí." V 2. odstavci následuje závazek spolku a zemí zachovat nejen národní celohospodářskou rovnováhu, ale také dodržení rozpočtových plánů v souladu s evropskými dohodami a tedy i Maastrichtskými kritérii. "Spolek a země dohromady plní závazky Spolkové republiky Německo plynoucí z právních aktů Evropského společenství na základě článku 104 smlouvy o založení Evropské společenství k dodržení rozpočtové disciplíny." Třetí odstavec uvádí: "Rozpočty spolku a zemí jsou z principu vyrovnány bez nabírání úvěrů. Spolek a země mohou přijmout opatření k vyrovnání růstu a poklesu, které se vymykají normálnímu stavu konjunkturálního vývoje, stejně jako v případě výjimečných případů přírodní katastrof nebo neobvyklých nouzových situací, jež se vymykají kontrole státu a jež citelně ovlivňují finanční situaci státu. Pro výjimečná opatření se předpokládá odpovídající vyrovnávací opatření. Konkrétní podobu pro rozpočet spolku řídí článek 115 s opatřením, že 1. větě je vyhověno, pokud úvěrové příjmy nepřekročí 0,35 % hrubého HDP. Konkrétní podobu pro rozpočty zemí řídí tyto ve svých ústavněprávních kompetencích s tím opatřením, že 1. větě je vyhověno jen tehdy, když neexistují žádné úvěrové příjmy."

Spolkovým zemím je tak stále formálně přiznána svrchovanost ve fiskální politice, ale s tím omezením, že se nesmí zadlužit. Právě tato část zákona je velmi kontroverzní, jak popíšu v příslušné části práce.

Článek 143d byl do Základního zákona inkorporován nově a řeší přechodnou dobu do roku 2016, respektive 2020. V 1. odstavci se píše: "Články 109 a 115 se ve znění do 31. července 2009 naposledy vztahují na rozpočtový rok 2010. Články 109 a 115 se v platném znění poprvé vztahují na rozpočtový rok 2011." Dluhová brzda tak fakticky platí od roku 2011, ale reálně bude dodržování jejích opatření vyžadováno až od let 2016 pro spolek, respektive 2020 pro země. "Země mohou se v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2019 mohou od platných předpisů článku 109 odstavce 3 odchýlit. Rozpočty zemí je třeba nastavit tak, aby od rozpočtového roku 2020 plnily předpisy článku 109 odstavce 3. Spolek se v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2015 může od platných předpisů článku 115 odstavce 2 odchýlit. Se snižováním existujících deficitů se má začít v rozpočtovém roce 2011. Roční rozpočty je třeba nastavit tak, aby v roce 2016 mohl být splněn předpis článku 115 odstavce 2. Druhý odstavec článku 143d uzákoňuje konsolidační pomoc spolkovým zemím Berlín, Brémy, Sársko, Sasko-Anhalsko a Šlesvicko-Holštýnsko, která jim má umožnit zbavit se do konce roku 2020 deficitů. Pomoc bude z poloviny poskytnuta spolkem a z poloviny zeměmi.

Vedle zákonných článků 115, 109 a 143d Základního zákona byly vládou a spolkovými zeměmi v rámci implementace závěrů II. komise pro reformu federalismu schváleny další právní normy. V rámci této práce se jim nemohu dopodrobna věnovat. Další kapitoly, které se věnují hodnocení dluhové brzdy na spolkové i zemské úrovni však na některých místech poskytnou prostor pro objasnění některých z těchto zákonů v případě, že to bude pro pochopení hlavní věci nutné.

2.3.2 Analýza účinnosti dluhové brzdy

Dluhová brzda není krátkodobým rozhodnutím spolku a zemí, nýbrž proces, který se táhl a ještě potáhne roky. Rozhodnutí a oznámení v roce 2009 ještě nezaručuje skutečnou funkčnost dluhové brzdy. Vzhledem k dlouhému přechodnému období je obtížné hodnotit efektivitu nástroje, protože dokud fungují zvláštní opatření, která pro země platí do roku

2020 a pro spolek do roku 2016, lze obtížně přičítat zásluhy či naopak problémy právě dluhové brzdě.

Přesto už v průběhu rozhodovacího procesu zaznívaly hlasy, které účinnost dluhové brzdy zpochybňovaly. Některé z těchto argumentů jsem již zohlednil v rámci kapitol o práci II. komise pro reformu federalismu a funkčnosti švýcarského vzoru, stejně jako kapitole o předchozích spolkových zákonech. Bude však třeba popsat také názor různých významných německých hospodářských institutů, které se k tématu v rámci věcné i mediální debaty často vyjadřovaly.

K největším a pravděpodobně také nejhlasitějším kritikům dluhové brzdy patří Peter Bofinger. Již v expertíze SVR "Efektivní omezování státního dluhu" se vyjadřuje proti dluhové brzdě a místo ní navrhuje "brzdu pro případ výpadku daní".[107] Krátce před schválením dluhové brzdy Spolkovým sněmem Bofingerovu kritiku citovala mnohá média a následně se zaměřila také na výzvu proti tomuto nástroji, kterou publikoval spolu s dalšími hospodářskými experty.[108] Bofinger varuje mimo jiné před ohrožením celohospodářské stability a chybně chápanou symetrií "konjunkturálních cyklů".[109] Upozorňuje také na trvalé poškození příštích generací. Touto kritikou míří Bofinger a jeho názoroví souputníci především na metodiku dluhové brzdy a zpochybňují navázání na hospodářské cykly i celkový přínos dluhové brzdy. Zvolená metodika podle nich povede k nižší zaměstnanosti a nižšímu HDP. Bofinger se pozastavuje také nad tím, že má být "minimálně prozkoumanému konceptu přidělena ústavní hodnota, která není praktikována v žádné jiné zemi kromě Švýcarska, a i tam byla při první větší zátěži omezena."

Podporu pro své hypotézy našel Bofinger v Institutu pro makroekonomii a výzkumu konjunktury nadace Hanse Böcklera (IMK). Ten reagoval na Bofingerovu výzvu a připravil stanovisko k zavedení dluhové brzdy, které rozšiřuje pozici kritických odborníků.[110] Bofingerovy názory se vzhledem k nedostatečným zkušenostem s déle fungující dluhovou

---

[107] Peter Bofinger, *Eine andere Meinung: Zur Notwendigkeit einer Schuldenschranke für die deutsche Finanzpolitik*, 171

[108] Peter Bofinger, Gustav Horn, *Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaflitche Stabilität und die Zukunft unserer Kinder*, http://www.boeckler.de/pdf/imk_appell_schuldenbremse.pdf (staženo 20.2.2014)

[109] Ibid, 1

[110] Gustav Horn, Achim Truger, Christian Proano, *Stellungnahme zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform*, Drucksache 16/12400

brzdou byly pouze tvrzeními, stejně jako argumenty, které vedly k zavedení dluhové brzdy. Proto je studie k podepření kritických domněnek důležitá. Autoři studie Gustav Horn, Achim Truger a Christian Proano vidí v dluhové brzdě chybné opatření, kdy především "mechanika zákonného návrhu stojí na postupu se značnými nepřesnostmi v měření". Truger a Proano vidí chyby především ve volbě indikátoru zadlužení, kterým je nabírání čistých půjček. "Čisté nabírání půjček není dobrým indikátorem pro zátěž, která vzniká prostřednictvím zadlužování státu, o které v jádru jde. K tomu je třeba vzít nabírání půjček v souvislosti s výkonností státního sektoru."[111]

IMK nebyl se svým odhadem osamocen. V textu Německého institutu pro hospodářský výzkum (DIW) varuje také zástupce vedoucího oddělení "Stát" Stefan Bach před "čertem v detailu".[112] Na rozdíl od IMK ale vidí problém zejména ve vztahu k nepřesným odhadům v případě daní či hospodářského stavu, které slouží jako základna pro veškeré výpočty konjunkturálního vývoje. Bach se přimlouvá za dostatečně velký polštář na vyrovnávacím kontu. Přitom by mohly být "při dobrém hospodářském stavu závazně předepsána konsolidační opatření".[113] Například by tak automaticky měly být navýšeny daně z přidané hodnoty a ekologická daň.

Na rozdíl od Bofingera a IMK nevidí Bach v dluhové brzdě přímé ohrožení Spolkové republiky, ale diferencovaněji vyvozuje, že bez závazných vyvažovacích opatření ztratí zákon na věrohodnosti a působnost brzdy na politiku nebude tak účinná. Na problémy v detailech poukazuje také expert DIW Simon Junker. "Podle propočtů experta DIW nebude strukturální deficit na konci roku 2012 činit 20 miliard, jak počítá Evropská komise, ale až 33 miliard," stojí v tiskové zprávě DIW.[114]

Podle Junkera jsou čísla Evropské komise, na kterých staví také propočty Německa, vystavena kolísání, které mohou výsledek výrazně proměnit. Proto by spolková vláda měla zavést silnější úsporná opatření a dluhy odbourávat ve větší míře. V tiskové zprávě rovněž zmiňované rozdíly v postupu zdůrazňují především odlišnosti mezi propočty EU a

---

[111] Ibid, 2
[112] Stefan Bach, *In guten Zeiten auch wirklich draufteten*, DIW Wochenbericht 8 (2009), 136
[113] Ibid
[114] Tisková zpráva DIW, *Schuldenbremse: Regierung müsste nach DIW Berechnungen bis zu 13 Milliarden Euro zusätzlich sparen*, http://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.377659.de (staženo 5.1.2014)

hospodářského institutu. Tím pádem se liší také závěry. Podle všeho je tak o poznání složitější najít správný základ pro výpočty a z něj vyvodit korektní závěry než se zdá.

Další ústřední výtka, která se v rámci analýzy dluhové brzdy objevovala znovu a znovu, nemá co do činění se základem pro výpočty ani metodikou. Mnohem více jde o pochybnosti o vůli politických aktérů. Již Bach uvádí, že je třeba, aby mezi politiky existovala touha podmínky dluhové brzdy dodržet.[115] Také Thomas Straubhar, ředitel hamburského institutu pro světové hospodářství (HWWI) se domnívá, že dluhová brzda může uspět jen tehdy, bude-li jí politika podporovat. "Dokud nebudou vlády schopny v dobrých časech, které jsme zažili například v letech 2006 až 2008, tvořit přebytky, do té doby jsou záměry zavést v budoucnosti dluhové brzdy míněny tak vážně jako oznámení člověka s nadváhou, že od zítřka začne dělat něco pro své tělo."[116]

Také jeho kolega Michael Bräuninger varoval: "Pokud by se politika v budoucnosti rozhodla jinak, může dluhovou brzdu opět zrušit."[117] To jistě nelze očekávat v příštích několika letech. Kritika však míří správným směrem: za vlády nové, jinak naladěné velké koalice, by oslabení nebo dokonce zrušení dluhové brzdy bylo kdykoliv možné. Změna směřování by nenastala poprvé, stačí porovnat fiskální reformu z roku 1969 se zákazem zadlužování z roku 1949 a zjistíme, že když uzraje ekonomická situace, lze změnu oportunisticky provést.

Politiku dluhové brzdy neuznává ani další odborník Ulrich Blum. "Ten zákon je fraška! Je třeba stát nutit, aby se zabezpečil před riziky podobně jako kterákoliv firma. Schválená dluhová brzda naproti tomu otevírá zadní dvířka pro výjimečné situace."[118] Tato kritika cílí na již zmíněnou problematiku znění zákona: výjimečná ustanovení pro umožnění tvorby nového dluhu. V zákoně opět chybí definice, a tak je dluhová brzda v tomto bodě potenciálně stejně otupená a neefektivní jako "zlaté pravidlo". Pravdou je že II. komise pro reformu federalismu v závěrečné verzi svého návrhu uvedla omezení "prostřednictvím tří kritérií, která je třeba splnit najednou: stav nouze musí být mimořádný,

---

[115] Stefan Bach, *In guten Zeiten auch wirklich draufteten*, 136
[116] Thomas Straubhaar, Von zweilfelhafter Glaubwürdigkeit, *Rheinischer Merkur*, č. 7 (2009), 11
[117] Michael Bräuminger, in Transkript tagesschau-Chat, https://www.tagesschau.de/interaktiv/chat/chatprotokoll466.html (staženo 10.2.2014)
[118] Ulrich Blum, *Droht eine Horror-Inflation?*, http://www.focus.de/finanzen/boerse/finanzkrise/tid-14598/staatsverschuldung-droht-eine-horror-inflation_aid_408749.html (staženo 14.1.2014)

musí nastat mimo kontrolu státu a musí značně narušovat rozpočet."[119] Komise však zároveň konstatovala, že "závěrečné numerativní ústavní pojmenování možných případů nouze není vzhledem k množství a rozdílnosti myslitelných případů možné."[120] Z toho jasně vyplývá záměr uznávat za výjimečné situace pouze podle určitých kritérií. Viděno ústavněprávním pohledem však neexistuje závazné omezení, kterému by se politika musela podřídit. Přestože je tak argumentace komise logická, zůstává snadno napadnutelnou. Pro Ulricha Bluma je argumentace, že není možné náklady a možné hrozby předem kalkulovat a plánovat, nepřesvědčivá. Je přesvědčen, že vše vyjma nárazu asteroidu je kalkulovatelné a dluhová brzda musí buď být vybavena "skutečnou prevencí rizika", nebo neexistovat vůbec.[121]

Ke kritice spojené s nespolehlivými politiky, a proto jen zřídkakdy efektivní fiskální politiky nebo dokonce dluhové brzdy, se připojil také Dennis J. Snower z Institutu pro světové hospodářství v Kielu. Nedomnívá se, že by strnulá dluhová brzda pomohla a za správnější přístup by považoval ustavení kontrolní dluhové komise. Toto grémium by vládě stanovovalo omezení: "Státní deficity z krizových dob by automaticky musely být vyrovnávány přebytky z dob konjunktury".[122] Nezávislé grémium a automatismy by se podle Snowera postaraly o to, že by předvolební sliby a klientelistická politika nemohly být praktikovány na účet hospodářského výkonu. Snower tento způsob považuje za vhodnější také proto, že je přesvědčen o nevhodnosti dluhové brzdy pro extrémní situace jako je hluboká recese. Dluhová brzda, pokud by byla striktně uplatněna, by státu neposkytovala dostatek manévrovacího prostoru a krizi by jen prohloubila.

Dále by "takováto situace byla považována za neakceptovatelnou a dluhová brzda by byla odstraněna, reformována nebo zmírněna". Snower však neuvádí, jakým způsobem zabezpečit, aby také jím navrhovaná dluhová rada nebyla zrušena. Jeho kritika však není méně zásadní než jeho kolegů, pouze je podpořena dalšími návrhy. O dluhové brzdě se

---

[119] Závěry komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, in *Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí,* 8

[120] Ibid

[121] Ulrich Blum, *Droht eine Horror-Inflation?*

[122] Dennis J. Snower, *Eingebaute Schuldenbremse*, http://www.welt.de/welt_print/wirtschaft/article5386956/Eingebaute-Schuldenbremse.html (staženo 20.3.2014)

pozitivně vyslovil pouze Institut pro hospodářský výzkum z Porýnní-Vestfálska. V rámci slyšení v hesenském zemském sněmu jeho zástupce uvedl: "II. komise pro reformu federalismu udala svými závěry správný směr a Spolek jde v čele dobrým příkladem."[123]

Na hodnocení dluhové brzdy je pozoruhodné, že takřka všechny zkoumané hospodářské instituty přistupovaly skepticky k fiskálnímu mechanismu a viděly chyby v propočtech, aplikaci nebo znění zákona a v úspěch nástroje věří jen částečně. Vzhledem k pozitivnímu mínění, které dávali najevo odborníci ve slyšeních II. komise pro reformu federalismu, se dal očekávat poněkud odlišný závěr. Opět se tím ale ukázalo, jak kontroverzí debata o hodnocení dluhové brzdy a správné fiskální politiky je.

Poněkud stranou každodenní politické debaty mediálně jistě zajímavějších kritiků se však řada autorů širšího vědeckého okruhu za dluhovou brzdu přimlouvalo a naopak je zarazilo, že "nejpřísnější kritika se přichází z části vědeckého prostředí". Již citovaný Fuest má za to, že dluhová brzda je správná: "Zavedení dluhové brzdy je právě reakcí na to, že se v rámci dosavadních finančněpolitických pravidel nepodařilo začít s omezováním státního zadlužení".[124]

Fuest odůvodňuje svou obranu dluhové brzdy především tím, že dosavadní dluhové mechanismy nebyly nikdy využity k úsporám a politici jejich prostřednictvím kupili další a další dluhy. Teprve dluhová brzda může tomuto podle něj zabránit. Fuest je natolik realistický na to, aby netvrdil, že dluhová brzda je všelékem, nicméně věří v její úspěch, protože "poskytuje aktérům v politickém procesu významnou pomoc ve vývoji trvale únosné a důvěryhodné finanční politiky".[125]

Pokud opustíme kritiku německých odborníků a zaměříme se na názory ze zahraničí, zjistíme, že zde dluhová brzda má nemálo příznivců. Například Per Callesen ve své někdejší roli obchodního ředitele severobaltské oblasti Mezinárodního měnového fondu prohlásil, že německá dluhová pravidla stanovují vysokou míru závazku s ohledem na

---

[123] Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen - Gesetz zur Schuldenbremse. Gesetzentwurtf der Landesregierung Hessen, Tisková věc 18/2732. Stellungnahme zur Anhörung des Hessischen Landtags am 3. November 2010, Essen 2010, 1

[124] Clemens Fuest, Die Schuldenschranke löst nicht alle Probleme, führt aber zu einer besseren Finanzpolitik, in *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwiclung der bundesstaatlichen Finanzbeziehung,* ed. Christian Kastrop (Berlin: Bwv 2010), 47

[125] Ibid, 49

dlouhodobou a udržitelnou finanční politiku a přivítal konkrétní rozhodnutí.[126] "Nová fiskální politika Německa vyhovuje mezinárodním standardům skvěle navrženého fiskálního rámce pravidel."[127]

Také další odborníci ze severoevropského prostoru nahlížejí na dluhovou brzdu o poznání pozitivněji než jejich němečtí kolegové. Proč tomu tak je, můžeme jen odhadovat. Možná je to okolnost, že po čtyřiceti letech politiky výdajů se jen obtížně akceptují nová pravidla nebo ta okolnost, že některé teorie II. komise pro reformu federalismu nebyly zcela přijaty jako platné. Přinejmenším v případě Petera Bofingera lze jen těžko nevěřit, že by raději viděl realizovánu svou myšlenku "daňové brzdy", kterou se snaží všemožně obhajovat.

Ale tyto aspekty mohou být pouhou spekulací. Veřejné vysvětlení neexistuje. Také to, co vede další odborníky nezávisle na jejich stranické knížce k tak vehementnímu odmítání dluhové brzdy, nelze zcela objasnit. Z debatních příspěvků expertů lze jen těžko vyvodit, zda se dluhová brzda rovná "vývojové brzdě"[128] nebo zda přispěje k proražení "ďábelského kruhu rostoucího zadlužení a zvětšující se úrokové zátěže".[129]

2.3.3 Politické pozice a hodnocení dluhové brzdy na spolkové úrovni

Další příspěvek k posouzení dluhové brzdy musí nabídnout sama politika: teorie, ideje a návrhy, stejně jako jejich případná odmítnutí přicházela a přicházejí zprvu zejména z odborných grémií jednotlivých výzkumných a pracovních skupin. Nelze je však přímo srovnávat s pozdějšími závěry politiky. Navíc ani nejlepší návrhy odborníků nejsou garancí, že před nimi nebudou upřednostněny politické návrhy. Proto je přínosné nahlédnout na mediální a politickou mašinerii, která následovala po schválení dluhové brzdy. Také zde totiž lze narazit na zcela odlišné argumenty a pozice.

---

[126] Per Calensen, The new Constitutional Budget Rule in Germena - A Comment, in *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwiclung der bundesstaatlichen Finanzbeziehung*, ed. Christian Kastrop (Berlin: Bwv 2010), 94

[127] George Kopits, Views on Germanys Fiscal Policy Rules, in *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwiclung der bundesstaatlichen Finanzbeziehung*, ed. Christian Kastrop (Berlin: Bwv 2010), 115

[128] Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik unter dem Diktat der Schuldenbremse, in *Memoramdum 2011. Strategien gegen Schuldenbremse, Exportwahn und Eurochaos* (Kolín nad Rýnem, 2011), 137

[129] Thomas De Maiziere, Den Teufelskreis durchbrechen, in *Staat und Recht, 100 Beiträge aus der F.A.Z. Rubrik Staat und Recht,* ed. Rheinhard Müller (Kösel: C.H. Beck, 2011), 193

Prominentní a často citovaná byla například námitka Petera Strucka proti "ústavní estetice" a přetížení Základního zákona. Předseda komise se v ní obával převzetí zcela konkrétních čísel a hranic do ústavy. Zároveň však ve věci dluhové brzdy zůstal u svého pozitivního rozhodnutí.[130]

Podobně a médii velmi sledovaně se krátce poté vyjádřil prezident Spolkového sněmu Norbert Lammert a návrh zákona nazval "nepřiměřeným".[131] Tento politik šel přitom tak daleko, že pohrozil použít své veto, za předpokladu, že konečný text nebude zeštíhlen. Oponoval mu de Maiziere, který Základní zákon nepovažoval "za žádný statický a čestný kodex, ale postupným vývojem se učící ústavu".[132]

To však nepovažuje za omluvu Hans Hugo Klein, který působil jako poslanec frakce CDU a ústavní soudce. Ve svém příspěvku "Žalostné vysvědčení" si před schválenou formou dluhové brzdy nebere servítky. Klein uvádí, že kvůli vysoce komplexnímu kompromisu mezi spolkem a zeměmi, nesou navržená pravidla "typické rysy státní smlouvy" a jako takové nepatří do ústavy. Klein se dokonce obává o integritu Základního zákona a "patriotismus občanů směrem k ústavě". Jak mohou tito ještě rozumět platným pravidlům státu, když je Základní zákon stále technokratičtější? Ústavní právník Klein také varuje: "Čím konkrétnější tato pravidla budou ustanovena, tím dříve je bude třeba změnit".[133]

Je však třeba dodat, že přímo proti myšlence dluhové brzdy Klein nevystupuje. Pro pomyslné uzavření této části debaty lze použít slova Rudolfa Körpera z PSD, který pro Frankfurter Rundschau prohlásil, že má pochopení pro námitky kolegů, ale "tak to bylo

---

[130] Peter Struck, in *Plenární protokol Spolkového sněmu*, 16/215, 23364
[131] Frankfurter Allgemeine Zeitung, *Lammert: Schuldenbremse verunstaltet Grundgesetz*, http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/foederalismusreform-lammert-schuldenbremse-verunstaltet-grundgesetz-1785526.html (staženo 14.8.2013)
[132] Thomas De Maiziere, *Den Teufelskreis durchbrechen*, 195
[133] Hans Hugo Klein, *Ein erbärmliches Zeugnis*, http://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/aus-der-wissenschaft-ein-erbaermliches-zeugnis-1802324.html (staženo 26.10.2013)

vyjednáno, taková je politika".[134] A také šéf frakce SPD Thomas Opermann staví "preciznost nad krásu" a považuje ji za rozhodující kritérium.[135]

Starost představitelů SPD o neměnnost schváleného textu byla oprávněná, protože zejména levé křídlo SPD se s konceptem dluhové brzdy ztotožňovalo jen obtížně. Zástupce tohoto křídla, poslanec Björn Böhning, uvedl, že dluhová brzda zásadně omezuje manévrovací prostor státu a zmíněný fiskální instrument nazval "dramatickou hloupostí".[136] Také zastupující předsedkyně SPD Andrea Nahles již brzy po začátku debaty o dluhové brzdě vyjádřila své pochyby: "Považuji za zvláštní, když současná generace politiků zanáší do Základního zákona pravidla, které od roku 2011 omezí manévrovací prostor budoucích generací takovým způsobem, který generace Strucků a Oettingerů pro sebe nikdy nechtěla akceptovat."[137]

Dále tato vedoucí figura SPD vysvětluje, že dluhovou brzdu v teorii považuje za něco pozitivního, ale "v praxi velmi odtaženou od reality". Ernst-Dieter Rossman z poslanecké frakce SPD dále prohlásil, že "dohoda bude velmi podrobně přezkoumána" a SPD blízký Německý odborový svaz (DGB) v prohlášení svého předsedy Clause Mateckiho uvedl, že zavedení dluhové brzdy je "černým dnem pro možnost jednání státu".[138]

Samotná SPD se v této době snažila najít s levicovým křídlem kompromis, který by se z velké části zaobíral také dluhovými předpisy zemí. Zatímco v průběhu jednání II. komise pro reformu federalismu SPD pod tlakem CSU přistoupila na ustanovení přísného, 0% zadlužování zemí, začali sociální demokraté později tlačit návrh, který by ustanovení zmírnil na 0,15 %. Podle zprávy ve Frankfurter Allgemeinen Zeitung tehdy šéf frakce SPD Peter Struck ve svém dopise frakci psal: "Proto apeluji na spolkové země, aby znovu zhodnotily své pozice a vzali za svůj náš původní návrh nového zadlužení ve výši 0,15

---

[134] Thomas Kröter, *Lammert will schlankes Gesetz*, http://www.fr-online.de/politik/textaenderung-lammert-will-schlankes-gesetz,1472596,3394306.html (staženo 13.1.2014)
[135] Frankfurter Allgemeine Zeitung, *Präzision vor Schönheit*, http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/schuldenbremse-praezision-vor-schoenheit-1798719.html (staženo 15.2.2014)
[136] Deutsche Presse-Agentur, SPD-Linke gegen Schuldenbremse
[137] Financial Times Deutschland, *Nahles kritisiert Einigung*, vzhledem k ukončení působnosti média odkaz nefunguje
[138] Tiskové sdělení, DGB, *Matecki: Schwarzer Tag für die Handlungsfähigkeit des Staates*, http://www.dgb.de/presse/++co++07d6325c-1561-11df-4ca9-00093d10fae2 (staženo 9.2.2014)

%."[139] Návrh však narazil na malé pochopení jak u spolkových zemí, tak politiků CDU, CSU a FDP.

Sociální demokraté se nakonec shodli na jednotném hlasování pro dluhovou brzdu, přičemž zejména veřejní kritici jako Andrea Nahles a Björn Böhning byli přesvědčeni, aby změnili své veřejně deklarované přesvědčení. SPD však nakonec jednotně nehlasovala, proti bylo 20 poslanců včetně Norberta Lammertse. "To nejzajímavější na Lammertsově hlasování je především skutečnost, že zůstal věrný svému přesvědčení. To ho odlišuje od dalších poslanců SPD," napsal Wolfgang Denia z pracovní skupiny SPD.[140] Zároveň vyčítá Andree Nahles, že své přesvědčení zradila ve prospěch své stranické kariéry. Kritikou nešetřil ani další člen Spolkového sněmu Bodo Ramelow (Die Linke). Stejně jako pracovní skupina vyjádřil svou kritiku proměnlivého postoje levicového křídla SPD a prohlásil: "Tato cesta je naprosto špatná".[141]

Za Bündnis 90/Die Grünen hovořil v závěrečné debatě spolkového sněmu Kuhn a došel, i když jiným způsobem, ke stejnému závěru jako Ramelow. "Proti jsme byli v komisi proti a proti budeme hlasovat také dnes".[142] Pro Bündnis 90/Die Grünen ale nejde o otázku dluhové brzdy v celku, jako spíše její provedení. Podle Kuhna nebylo navzdory mnoha debatám a příspěvkům v komisi možné dosáhnout kompromisního znění, které by získalo podporu i mimo velkou koalici.

Také FDP překvapila s náhlou změnou pozice. Takřka po celou dobu trvání II. komise pro reformu federalismu se zdálo, že strana bude hlasovat pro dluhovou brzdu, ale krátce před hlasováním v parlamentu vydala tiskovou zprávu: "Protože se SPD vnitřně v rozhodnutí svého prezidia s dluhovou brzdou již rozloučila, rozhodli jsme se zdržet pátečního hlasování ve Spolkovém sněmu. Neupřímné kompromisy FDP podporovat nebude. Přejeme si účinný zákaz nových dluhů, a ten se podle všeho vzdálil."[143]

---

[139] Günter Bannas, *Eine Brücke für die SPD Linke*, http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/schuldenbremse-eine-bruecke-fuer-die-spd-linke-1798663.html (staženo 5.11.2013)
[140] Wolfgang Denia, *Schuldenbremse: Nahles und Co. von Lammert (CDU) links überholt*, www.ag-sozialdemokraten.de/content/schuldenbremse-nahles-und-co-von-lammert-cdu-links-uberholt (staženo 17.1.2014)
[141] Bodo Ramelow, in *Plenární protokol Spolkového sněmu*, 16/215, 24863
[142] Fritz Kuhn, in *Plenární protokol Spolkového sněmu*, 16/215, 24863-24866
[143] Ernst Burgbacher, Volker Wissing, Unehrliche Kompromisse bei der Schuldenbremse trägt die FDP nicht mit, http://old.liberale.de/files/541/589-Burgbacher-Wissing-Neuverschuldungsverbot.pdf (staženo 11.2.2014)

Wissing a Burgbacher ve své námitce odkazují na výše zmíněnou okolnost, kdy SPD spolkovým zemím doporučila hlasovat pro zemskou dluhovou brzdu s možností nového zadlužení ve výši 0,15%. V debatě Spolkového sněmu Wissing zdůraznil, že odmítnutí frakce FDP způsobilo zejména to, že výzva SPD Spolkové radě degraduje hlasování ve Spolkovém sněmu na "pouhý mezikrok".[144] Strana má prý obavy, že při hlasování ve Spolkové radě bude dluhová brzda opět zmírněna.

Jeho stranický kolega Ernst Burgbacher poněkud zmírnil linii odmítnutí: dal na vědomí, že je FDP rozhodnuta dluhovou brzdu ve Spolkové radě podpořit, za předpokladu, že "návrh Spolkovou radou projde nezměněn", což se nakonec také stalo. Tato taktika FDP byla stanovena s ohledem na to, aby dluhová brzda byla v každém případě schválena, protože bez souhlasu FDP by oba koaliční partneři, SPD a CDU/CSU, byli nuceni zavázat k hlasování všechny své zástupce v parlamentu.

2.4 Dosavadní hodnocení

Dluhová brzda na spolkové úrovni zůstává diskutabilní, ale nikoliv dysfunkční. Její hodnocení však často zní ve smyslu "Ano, ale...". Ano, může fungovat, omezovat zadlužení a "ponechat příštím generacím politický manévrovací prostor".[145] Svým působením omezuje dluhy a spolku dává díky regulativním výjimkám dostatek prostoru. Zároveň s ní končí "zlaté pravidlo" a dává rozpočtu užší a lepší pravidla. Nelze opominout, že jde vstříc konci "eroze současné a budoucí výkonnosti právního a sociálního státu",[146] který požadoval Ústavní soud.

Přesto je na místě i kritika. Chybí například účinné sankční mechanismy, které by se automaticky zaktivovaly, pokud by se politika přeci jen rozhodla stanovená pravidla překročit. Ustavená stabilizační rada pro dozor nad státním zadlužováním má "pouze prostředky k výzvám"[147] a její složení také nepředstavuje jednoznačnou záruku. V současném složení totiž v radě zasedá ministr financí spolku spolu s ministry financí

---

[144] Volker Wissing, in *Plenární protokol Spolkového sněmu*, 16/215, 24858
[145] Marius Thye, *Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz: Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform II* (Halle: Universitätsverlag, 2010), 19
[146] BVerfG, 2BvF 1/04, https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs20070709_2bvf000104.html (staženo 14.8.2014)
[147] Roland Sturm, *Verfassungrechtliche Schuldengrenzen im Föderalismus*, 63

spolkových zemí, aby se obě strany mohly kontrolovat. Tento systém však kritizovala i OECD.[148]

Může v praxi fungovat sankční mechanismus, když nemá žádný nezávislý dozor, byť by základní propočty byly objektivní? A může fungovat dluhová brzda, když jí je možné zmírnit prostřednictvím výjimek? Zatím tyto otázky nelze spolehlivě zodpovědět. Bylo by troufalé přeskočit do doby, kdy nebudou platit žádná přechodná pravidla a kdy dluhová brzda nebude trpět jiné než vlastní výjimky. Pro spolek tato doba nastane v roce 2016. Z toho důvodu pravděpodobně až do roku 2017 nebude možné určit nakolik mechanismus skutečně funguje. Není jasné ani to, zda v té době bude finanční krize v Evropě vyřešena natolik uspokojivě, aby si stát vůbec mohl dovolit své dluhy snižovat. Pokud bychom se řídili hospodářskými vědci, museli bychom předpokládat, že na každou fázi recese naváže konjunktura. Potom by Německo mohlo své dluhy redukovat. Zatím však zůstává v platnosti podmiňovací způsob a jistá dávka skepse, zejména pak na straně ústavních odborníků, protože "juristé nepočítají. Takové otázky jsou pro nás vždy ožehavé".[149] Politická věda by se toho měla držet a za účinností dluhové brzdy na spolkové úrovni uvádět přinejmenším otazník.

3 Dopad dluhové brzdy na federální systém spolkové republiky Německo

Dluhová brzda je, jak už jsem výše nastínil, silně diskutabilní fiskálněpolitický prostředek. Kritika, která na ní míří, je různorodá a zasahuje hned několik úrovní. První část práce se zabývala její konstitucí, zavedením a hodnocením, aby měl čtenář přehled o hlavních námitkách ohledně jejího působení a dopadů na spolkové úrovni. Konečné hodnocení zatím nelze poskytnout, protože dluhová brzda zatím ve své šíři nebyla nasazena. Vedle otázky, zda dluhová brzda může fungovat, je tu také otázka, zda vůbec může platit také pro spolkové země. Pochyby jsou především z ústavního a hospodářského hlediska. Další část práce se proto bude zabývat tím, zda dluhová brzda může být v zemích vůbec použita.

[148] OECD, OECD - Wirtschaftsberichte, Deutschland 2010, 73
[149] Joachim Wieland, in *Protokol ze zasedání komise*, 4. zasedání, 86

3.1 Dluhová brzda ve spolkových zemích

3.1.1 Implementace dluhové brzdy ve spolkových zemích

Spolu s implementací dluhové brzdy padlo také rozhodnutí rozšířit pravidla ze spolku na země. Země si mohou do roku 2020 do svých ústav zapsat vlastní dluhová pravidla, jinak budou podřízené pravidlům Základního zákona. Následující přehled uvádí, které spolkové země se pokoušejí o zavedení vlastní dluhové brzdy, které mají v úmyslu držet se pravidel Spolku a které stojí proti dluhové brzdě v opozici. Vzhledem k politické povaze tohoto rozhodování uvedu také politické strany, které jsou v zásadě pro nebo proti dluhové brzdě. Tato informace může posloužit také ke srovnání s pozicemi stran na spolkové úrovni.

Řada spolkových zemí zvolila pro omezování zadluženosti vlastní přístupy, případně se rozhodla pro zavedení dluhové brzdy do zemské ústavy. Bádensko-Würtenbersko má již od roku 2007 výdajový strop a do roku 2020 plánuje schválit dluhovou brzdu s pevnými kroky pro oddlužování i pravidla pro nabírání nových dluhů. Také Bavorsko mělo přísnější pravidla před schválením dluhové brzdy, v referendu však jeho občané schválili vlastní dluhovou brzdu. Referendum o dluhové brzdě úspěšně proběhlo také v Hesensku. Vlastní dluhovou brzdu mají nebo budou mít (již je schválena) také Brémy, Meklenbursko-Přední Pomořany, Hamburk, Severní Porýní-Vestfálsko, Porýní-Falc, Sasko, Sasko-Anhaltsko, Šlesvicko-Holštýnsko.

Je zjevné, že v případě dluhové brzdy se v zemích postupuje s určitými rozdíly. Durynsko, které již má přísná fiskální pravidla, v dluhové brzdě nevidí žádný užitek. V Dolním Sasku panuje na dluhové brzdě shoda, ale politicky je velmi obtížné dosáhnout změny ústavy. V některých spolkových zemích dluhovou brzdu odmítají strany, které jí na spolkové úrovni podporují, jako SPD v Durynsku a Braniborsku, CDU v Hamburku nebo FDP v Sasku Anhaltsku. To opět dokládá, že spolková politika není zcela v souladu se zemskou, byť ve většině případů strany postupují jednotně na obou úrovních. To znamená také to, že Die Linke ve všech spolkových zemích dluhovou brzdu odmítá. Jedinou stranou, která vlastní dluhovou brzdu ve všech zemích konzistentně podporuje, jsou naopak Zelení.

Spolkové země, které zavádějí dluhovou brzdu, se chtějí pojistit před spolkem a soudy. Jednotlivé země, které by neschválily vlastní dluhová pravidla, by totiž zcela podléhaly Základnímu zákonu. Přitom existuje podezření, že část dluhové brzdy vztažená na spolkové země může být protiústavní. Pokud by tomu tak skutečně bylo, neměly by země bez vlastních pravidel právní jistotu.

3.1.2 Odpor ke spolkovým závěrům dluhové brzdy

I když spolkové země v zásadě s dluhovou brzdou vyslovily souhlas, neznamená to, že s ní jsou skutečně spokojeny všechny politické strany. Příkladem může být žaloba Spolkového sněmu Šlesvicka-Holštýnska proti dluhové brzdě po jejím schválení na spolkové úrovni.

Šlesvicko-Holštýnsko se od dluhové brzdy distancovalo již při schvalování zákonů nutných k její implementaci do Základního zákona. Spolu s Berlínem a Meklenburskem-Předními Pomořany se ve Spolkové radě zdrželo hlasování.[150] Někdejší ministerský předseda Peter Harry Carstensen to odůvodnil "podezřením z protiústavnosti" vzhledem k "omezení rozpočtové autonomie zemí ve formě, kterou by mohla být porušena vlastní státnost zemí".[151] Carstensen ale doplnil, že se v žádném případě nechce vyhnout omezování dluhů, ale že podklady pro dluhovou brzdu by měly být zanese v zemských ústavách, nikoliv v té spolkové.

Pozdější ústavní žaloba zemských sněmů proti dluhové brzdě souvisí právě s tímto zdržením se hlasování. Po dlouhých poradách se zemský sněm Šlesvicka-Holštýnska nakonec rozhodl pro žalobu před Spolkovým ústavním soudem, a to hlasy SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen a SSW. Frakce CDU v zemském sněmu se zdržela hlasování.[152]

V průběhu diskuze v zemském sněmu několikrát zřetelně zaznělo, že se žaloba nezaměřuje výslovně proti omezení dluhů nebo dluhové brzdě samotné, ale proti tušenému zásahu do rozpočtového práva zemí, který je "královským právem zemských parlamentů", jak to formuloval Wolfgang Kubicki.[153] Zemský sněm zároveň rozhodl, že zemská vláda má připravit závěry pro zabudování dluhové brzdy do zemského zákona, aby bylo dosaženo

[150] Spolková rada, Stenografický záznam, 859. zasedání, Berlín 12.9.2009, 252
[151] Ibid, 267
[152] Zemský sněm Šlesvicka-Holštýnska, Stenografický záznam, 122. zasedání, 16.9.2009, 8972
[153] Wolfgang Kubicki, in *Protokol ze 122. zasedání Zemského sněmu Šlesvicka-Holštýnska*, 8960

efektivního omezení nového zadlužování. Pozoruhodné na tomto postupu je především to, že zemský sněm rozhodl proti vůli zemské vlády. Tu tehdy tvořila koalice CDU a SPD, která se před hlasováním postavila proti žalobě. Po schválení se však zemská vláda proti rozhodnutí sněmu nestavěla. Také nová, na podzim 2009 ustavená vláda tvořená CDU a FDP formulovala v koaliční smlouvě postup ve věci dluhové brzdy konsekventně: "Jakmile implementujeme zákaz nových dluhů do zemské ústavy, bude podána připravená žaloba zemského sněmu proti dluhovému pravidlu Základního zákona, aby byl odvrácen zásah spolku do rozpočtové svrchovanosti země".[154]

Ústavnímu soudu byla žaloba zemským sněmem předána 27. ledna. Na podání byla od počátku problematická skutečnost, že Spolkový sněm jako takový není oprávněn k zastupování země ve sporech se spolkem.[155] Pověření k takovému kroku má pouze zemská vláda. Šlesvicko-Holštýnsko se tento stav pokusilo obejít využitím ústavněprávní skuliny. Spolkový sněm svůj postup zdůvodňoval tím, že platná pravidla neberou v potaz možnost rozporu mezi spolkovým sněmem a vládou a tím pádem že spolkový sněm musí mít právo žaloby ve věci sporných právních předloh. Ústavní soud tomuto výkladu ve svém rozsudku z 16. září 2011 nevyhověl, nicméně pro budoucnost vyložil, že "pokud zemské parlamenty nemohou předat vedení sporu vládě, mají možnost si podání žaloby na vládě pomocí orgánové žaloby vymoci".[156]

Tímto jasným právním prostředkem Spolkový ústavní soud posílil právo parlamentů zasáhnout proti vlastní zemské vládě, pokud tato nevyhoví mínění většiny zemského sněmu. Vlastní věc, tedy zda může spolek zemím předepisovat dluhové brzdy, zůstala nezodpovězena. Žaloba Šlesvicka-Holštýnska za rozpočtovou autonomii zemí a proti možnému zásahu prostřednictvím dluhové brzdy přitom zůstala na spolkové úrovni osamocena.

Jediná další žaloba byla v rámci orgánové žaloby podána brémskou frakcí strany Die Linke a zabývala se otázkou, zda nedošlo k porušení povinnosti informovat občanstvo. Brémy a Bádensko Würtensbersko předložily zákony k dluhové brzdě ve Spolkovém

---

[154] Koaliční smlouva CDU a FDP, *Koalition des Aufbruchs*, Flensburg, 2009, 3
[155] Článek 68 Základního zákona o Spolkovém ústavním soudu
[156] Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (BVerfG), 2 BvG 1/10, 19.8.2011, http://www.bverfg.de/entscheidungen/gs20110819_2bvg000110.html (staženo 16.3.2014)

sněmu a nakonec je také odhlasovaly.[157] Předsedkyně frakce Monique Trodel popsala postup jako "tajný příkaz", kdy bylo postupováno "bez jakýchkoliv informací nebo slyšení občanské společnosti".[158] Spolkový správní soud však žalobu odmítl jako neodůvodněnou a ve svém rozsudku do detailu popsal, kdy a v jaké podobě senát občanstvo o stavu hlasování informoval. Další instituce žalobu nepodaly, případně od záměru nakonec ustoupily, a tak chybí další právní pohled na dluhovou brzdu z hlediska jejího působení na spolkové země. Chybějící rozsudek na nejvyšší soudní úrovni poskytuje prostor pro trvající akademické diskuze o omezení zemských práv.

3.2 Posouzení dluhové brzdy ve vztahu spolku a zemí

3.2.1 Otázka možného narušení federálního principu SRN

Na rozdíl od politiky je vědecká obec nejednotná v pohledu na to, zda "nařízenou" dluhovou brzdou dochází k narušení federálních struktur Spolkové republiky Německo, tak jak je ukládá Základní zákon. Někteří varují před "pochybným ústavněprávním nápadem".[159] Další nevidí žádný problém v tom, "když spolková ústava zemím předepisuje určité omezení státního zadlužení".[160] Spor do značné míry podporuje samotná ústava, která na tuto otázku nedává odpověď, omezuje se na volnost ve větě "Spolek a země jsou ve svém rozpočtovém hospodářství samostatné a na sobě nezávislé". Ta je dostatečně širokým rámcem pro rozsáhlou ústavněprávní i politickou diskuzi, která byla vedena do té doby, než byla odsunuta jinou, aktuálnější otázkou týkající se evropské dluhové krize. Nezodpovězeno zůstalo, zda je dluhová brzda poslední úrovní vnitřní rezignace zemí.[161]

3.2.1.1 Sjednocení dluhové brzdy se Základním zákonem z hlediska vědy

Spolkové ministerstvo financí si jasnou odpověď našlo už v průběhu zasedání komise: "Z hlediska spolkové věrnosti podléhají všichni členové spolkového státu vyššímu

[157] BR-Drs. 262/09
[158] Tiskové sdělení Die Linke, *Linksfraktion verklagt Senat - Muss Bremen wegen der Schuldenbremse bis zu 40 Prozent aller öffentlichen Angestellten entlassen?*, http://www.dielinke-bremen.de/nc/politik/aktuell/detail/artikel/linksfraktion-verklagt-senat-muss-bremen-wegen-der-schuldenbremse-bis-zu-40-prozent-aller-oeffen/ (staženo 12.12.2013)
[159] Roland Sturm, *Verfassungsrechtliche Schuldengrenzen im Föderalismus*, 60
[160] Ulrich Häde, in *Protokol ze zasedání komise*, 4. zasedání, 91
[161] Roland Sturm, *Verfassungsrechtliche Schuldengrenzen im Föderalismus*, 68

principu, brát ohled na ostatní členy a nepoškozovat je protichůdným jednáním."[162] Z toho vyplývá, že "samostatnost a nezávislost rozpočtového hospodářství zemí"[163] není neomezená, ale je podmíněna vzájemnou ohleduplností. Spolkové ministerstvo financí díky tomu může předepisovat pravidla v rámci Základního zákona také pro spolkové země. Také další autoři to vidí podobně, zejména proto, že "německé ústavní právo poskytuje jen málo předpisů pro reformu finančního pořádku"[164] a "zákonodárci je proto dán větší manévrovací prostor".

Na druhé straně varují ústavní právníci jako Korioth před vzetím finanční samostatnosti zemím. Ta musí být zachována, aby mohla být zaručena základní autonomie spolkových zemí: "Rozdělení příjmů musí spolek a země přenést do stavu, který zohledňuje jejich ústavou uložené úkoly."[165] Tento aspekt je však už roky velmi diskutabilní, protože spolkové země už delší dobu nedisponují autonomií ve věci příjmů a výdajů. "Kromě daně z převodu pozemku už země nemají jinou možnost utvářet svůj daňový pořádek," uvádí Buscher.[166] Také Feld nabízí k zamyšlení, "že takové dluhové brzdy jsou pro země smysluplné jen v případě větší daňové autonomie". Jen tak může být zaručeno, že "země budou moci flexibilně reagovat na nečekaný vývoj finanční politiky".[167]

Příslušná opatření však II. komise pro reformu federalismu nepřijala. Nové rozvržení daňové politiky nebylo ani diskutováno, což vede Schneidera k závěru, že země by neměly jinou možnost než "šetřit na vzdělání, kultuře, justici, vnitřní bezpečnosti a spolufinancování svých komun".[168] Schneider svou kritiku odůvodňuje tím, že dluhovou brzdou pro země spolek masivně zasahuje do ústavní svrchovanosti zemí. Vyvozuje, že svrchovanost zemí je omezena pouze principem homogenity. "O sjednocené finanční

---

[162] Peer Steinbrück, Notwendigkeit und Inhalt einer neuene Schuldenregelung im Grundgesetz, in *Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí*, K-Drs. 096, 4
[163] Ibid
[164] Daniel Buscher, *Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise: Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz und Hashaltsordnung* (Berlín: Duncker&Humblot, 2010) 219
[165] Stefan Korioth, *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, (Tübingen: Mohr Siebeck, 1997), 100
[166] Daniel Buscher, *Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise*, 221
[167] Lars Feld, Finanzautonomie und Transfersysteme im internationalen Vergleich: Das Beispiel Schweiz, in *Föderalismusreform II: Weichstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat*, , (Tübingen: Bertelsmann Stiftung, 2007), 178
[168] Hans-Peter Schneider, Selbstmord der Kostgänger, in *Staat und Recht. 100 Beiträge aus der F.A.Z. Rubrik Staat und Recht*, ed. Rheinhard Müller (Kösel: C.H. Beck, 2011), 199

ústavě nebo dokonce identických dluhových brzdách zde není řeč".[169] Schneider dále odkazuje na to, že některé země ve svých ústavách mají vlastní dluhové brzdy a že tyto by porušovaly zákony spojené s dluhovou brzdou spolku, pokud by se tato ze Základního zákona vztahovala na země. Tím by byly země donuceny se spolku přizpůsobit, což by znamenalo porušení ústavy, protože "spolek nemůže nutit země měnit jejich ústavy, pokud v zemských parlamentech chybí nutná dvoutřetinová většina".[170]

Země však šly přesně touto cestou a ve Spolkové radě poskytly svůj převažující souhlas, čímž se do značné míry vzdaly možnosti spoluvytvářet pravidla. Je však otázkou, zda země ve svých rozpočtech vůbec ještě nějaký prostor pro vlastní hospodaření mají. Rossi z berlínského zemského sněmu uvádí: "prostor pro tvorbu dluhů zemí je od přijetí Maastrichtských kritérií fakticky i právně omezen".[171] Také Häde se zastává pravomocí spolku a upozorňuje na zodpovědnost, kterou tento má vůči evropskému společenství ve věci prosazení Maastrichtských kritérií, která v případě Německa schvalovala také Spolková vláda. Häde si ale zároveň uvědomuje, že není možné vydávat neomezené množství předpisů pro zemské ústavy a doporučuje: "přímo v Základním zákoně uvést výslovná dluhová opatření, nikoliv nutit země měnit jejich ústavy určitým způsobem."

Häde dále uvádí, že Evropský soudní dvůr několikrát ve svých verdiktech zmínil skutečnost, že "všichni nositelé svrchované moci v členských zemích jsou zavázáni společnému právu".[172] Přesně tuto okolnost však Schneider hodnotí velmi rozdílně, když poukazuje na to, že společné právo je federativně slepé a v čl. 23 odst. 1 Základního zákona jsou vyloučeny změny základních principů společného práva.

Také Wieland se domnívá, že by spolkový zákon s pravidly pro země, které by omezovaly rozpočtovou autonomii "odporoval původnímu smyslu spolkového pořádku a

---

[169] Ibid, 200
[170] Stefan Korioth, *Stellungnahme zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommen*, http://www.landtag-mv.de/landtag/gremien/ausschuesse/europa-und-rechtsausschuss/oeffentliche-anhoerungen.html (staženo 3.8.2013)
[171] Stefani Rossi, *Geplantes Kreditfinanzierungsverbot für die Landeshaushalte im Grundgesetz*, in Výbor berlínského zemského sněmu, přepis, 16/58, 4
[172] Ulrich Häde, *Protokol ze zasedání komise*, 4. zasedání, 91

zasahoval by do garance věčnosti čl. 79 odst. 3".[173] Wielandova argumentace spočívá zejména v tom, že znemožnění výdajové a příjmové politiky zemí by následně zpochybnilo jejich státnost. Schneider proto žádá "nalézt pro dluhovou problematiku inteligentní řešení, které by země přejaly dobrovolně". Ratzmann chválí "rozhodnutí zemských vlád vtáhnout do diskuzí také zemské parlamenty".[174] V rámci II. komise pro reformu federalismu to však stačilo jen na protestní nóty zemských parlamentů bez skutečného zohlednění členy zemských vlád.

Schneider v expertize pro zástupce zemských sněmů vysvětluje postoj zástupců zemských vlád takto: "(Vlády - pozn. aut.) se z exekutivního hlediska takovým dluhovým pravidlem chtějí zbavit domnělé či skutečné dychtivosti svých parlamentů a nelze od nich očekávat vážně míněný odpor proti podrobení své země dluhovému režimu spolku". Chystaná dluhová regulace zasahuje do rozpočtové autonomie zemí a vyžaduje proto ústavněprávní odůvodnění, nadto legislativní kompetenci Spolku pro vyhlášení prováděcího zákona. Pro splnění těchto předpokladů nestačí odkaz na princip spolkové věrnosti ani na regulační oprávnění spolku při extrémních stavech nouze rozpočtu."[175]

Schneider kromě toho ve svém textu "Selbstomrd der Kostgänger" varuje před ztrátou důvěry na všech úrovních politiky, kterému dluhová brzda napomůže a povede k tomu, že se každý bude snažit získat výhody na úkor celku". Sturm tuto okolnost hodnotí ještě příkřeji a v dluhové brzdě vidí "důkaz selhání politiky".[176]

Zcela jinak to vidí Schemmel, který dluhovou brzdu považuje za dostatečně legitimní, protože "míra vměšování není přehnaná, nýbrž odpovídá závazku zemí ke spolkové věrnosti". Odůvodňuje to mimo jiné tím, že rostoucí zadlužení trvale ohrožuje spolek a země a vede je k provedení odpovídajících kroků, jež by měly za následek výrazné omezení zadlužování. "Na jedné straně by si země jako základní elementy spolkového státu

---

[173] Joachim Wieland, Staatsverschuldung: Sins Stabilitätspakt und Schuldenbremse nur noch Makulatur?, in *Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft,* ed. Hans Herbert von Arnim (Speyer: Dunckler&Humblot, 2010), 13

[174] Volker Ratzmann, Eine verhalten positive Einschätzung zu den Erfolgsaussichten der zweiten Stufe der Föderalismusreform, in *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel interantionaler Erfahrungen,* ed. Ralf Thomas Baus (Baden-Baden: Nomos, 2008), 218

[175] Hans-Peter Schneider, Selbstmord der Kostgänger, in Beiträge aus der F.A.Z. Rubrik Staat und Recht, ed. Rheinhard Müller (Kösel: C.H. Beck, 2011), 58

[176] Roland Sturm, Verfassungsrechtliche Schuldengrenzen im Föderalismus, 58

měly při omezování státního zadlužení ponechat možné maximum kompetencí, na druhé straně by ale měly akceptovat omezení rozpočtové autonomie, pokud je toto vedeno ve společném zájmu."[177]

Schemmelovo stanovisko potvrzují již zmíněné názorové pozice Hädeho, Koriotha a Spolkového ministerstva financí. Ve své zprávě apeluje na zavedení dluhové brzdy v zemích. Vidí v ní smysluplnou možnost omezení zadlužování a oslabení nehospodárnosti s daňovými příjmy na spolkové i zemské úrovni. Ve své argumentaci jde tak daleko, že v možném "krachu dluhové brzdy na zemské úrovni" spatřuje "fatální oslabení pozice, že všechny členské státy EU mají do svých ústav dluhovou brzdu přijmou".[178] Také z tohoto důvodu musí být dluhová brzda "s jasným cílem a přiměřeně" převedena na zemskou úroveň.

Ani ústavní právník Meyer ve svém stanovisku nevidí přehnané omezení zemí a tvrdí: "Hranice ochrany státnosti zemí nebude překročena".[179] Meyer přitom argumentuje tím, že německé ústavní právo již schvaluje propojení příjmů a společné financování zemí a spolku, přičemž tyto formy nebyly posouzeny jako protiústavní.

Jeho kolega Lange také nepřistupuje na základní kritiku odpůrců dluhové brzdy a vysvětluje, že v jejich logice je samostatnost zemí závislá jen na tom, zda se mohou dále zadlužovat. Podle něj země neztratí "státní kvalitu" tím, že budou donuceny k úsporám, ale jen tehdy, pokud nebude možné zaručit jejich "přiměřenou finanční výbavu".[180] Ve spojení spolku a zemí na jedné dluhové brzdě vidí "akt spolkové solidarity, ve kterém všechny strany přinášejí oběti ve společném zájmu".

Rovněž Huber se ve své argumentaci ubírá touto cestou a odkazuje na rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z roku 1972, ve kterém stojí, že "země musí mít pevný podíl na daňových úhradách". Zejména díky posílení v některých rozpočtových oblastech v rámci I. komise federaismu, bylo toto právo posíleno. Proto nelze mít starosti ohledně příjmů

---

[177] Lothar Schemmel, *Grenzen der Staatsverschuldung in den Bundesländern* (Berlín: Karl-Bräuer Institut, 2011), 51
[178] Ibid, 34
[179] Hans Meyer, Stellungnahme zur Fragenkatalog der Föderalismuskomission II, Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, K-Drs. 014, 6
[180] Spolkový sněm, spolková rada, Společná schůze právního výboru Spolkového sněmu a finančního výboru Spolkové rady (Berlín, 2010), 8

zemí.[181] Toto pojetí vyznávají také Lenz a Burgbacher, kteří poukazují na pevnou možnost zemí danou Základním zákonem, se v případech katastrof výjimečně zadlužovat.[182] Deubel je toho přesvědčení, že je ústavněprávně přípustné "aby pro spolek a země v případě zadlužování platily v Základním zákoně stejné principy". Odkazuje také na "spolkový princip vzájemného solidárního ručení", přitom ale požaduje, aby se "všichni zúčastnění drželi společně dohodnutých pravidel".[183]

Na místě je otázka, zda společná pravidla, spolkový princip nebo rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z roku 1972 ospravedlňují zásah do rozpočtové autonomie zemí? Při vší snaze jasně oddělit pozitivní a negativní stanoviska, zůstávají v celé věci otazníky. Ty s největší pravděpodobností bude schopen odstranit až aktuální rozsudek Spolkového ústavního soudu. Na otázku, zda by mohl dluhovou brzdu zrušit odpověděl v rozhovoru pro FAZ bývalý ústavní soudce Hans-Joachim Jentsch: "Toto riziko skutečně existuje. Zákonodárce musí přinejmenším seznat, že daný problém vidí. Musí rozhodovat transparentně. A to se nestalo."[184]

Tato okolnost má pravděpodobně na svědomí také skutečnost, že debata po podrobném rozebrání všemi možnými odborníky neodezněla a ještě nějakou dobu bude politiku zaměstnávat. Proto považuji za přínosné nahlédnout politické aspekty diskuze.

3.2.1.2 Další rozepře uvnitř komise

Nevětší politickou opozicí zavedení dluhové brzdy byly vedle strany Die Linke zemské sněmy. Zřetelnými slovy vyjadřujícími starost se během práce komise opakovaně obracely na zodpovědné osoby: "Cesta jednostranné změny Základního zákona na úkor zemských parlamentů je ústavněpoliticky nepřijatelná a ústavněprávně sporná. Zemské parlamenty nemohou takovou cestu, která je postavena na odebrání moci, přistoupit."[185]

Kromě jiného na toto varování se odvolává pozdější žaloba zemského sněmu Šlesvicka-Holštýnska (viz kapitola 3.2). Komise pro reformu federalismu však podobným

[181] Ibid, 4
[182] Christopher Lenz, Ernst Burgbacher, *Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz*, in NJW 35 (2009), 2565
[183] Plenároní protokol Spolkového sněmu, 16/225, 23384
[184] Frankfurter Allgemeine Zeitung, *Starke Zweifel an geplanter Schuldenbremse*, http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/verfassungsrechtler-starke-zweifel-an-geplanter-schuldenbremse-1769054.html (staženo 5.12.2013)
[185] Otevřený dopis zástupců zemských sněmů v II. komisi pro reformu federalismu, in Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, K-Drs 100, 2

starostem nebyla zrovna otevřená a opírala se, jak bylo již doloženo, o expertízy, které neshledávaly žádný zásah do rozpočtové autonomie. Podpořen těmito dobrozdáními mohl Struck po konci zasedání komise upřímně mezi druhým a třetím čtením schvalovaných zákonů prohlásit: "Pokud si někdo myslí, že je to protiústavní, měl by podat žalobu. Slyšel jsem, že čtyři frakce šlesvicko-holštýnského zemského sněmu chtějí připravená opatření, žalovat. To by také měly udělat!"[186]

Oettinger na předposledním zasedání II. komise pro reformu federalismu zase varoval: "Pokud bude žaloba podána, pane Stegner, potom vás musím upozornit, že podle většinového názoru zemské sněmy nemohou proti Základnímu zákonu a jeho aplikaci podávat žaloby, protože tak může učinit pouze zemská vláda, ke které už nepatříte a kolega Kretschmann zatím nepatří. Proto to bude složité."[187]

Oba předsedající tak dali svým způsobem najevo stanovisko komise: nemělo by docházet k odchýlením a žaloby nebudou mít úspěch - podle mnohých ne úplně správný postoj. Oettinger měl jistě pravdu s poznámkou, že spolkové sněmy nejsou oprávněny podávat žaloby, přesto stojí za pozornost, jak se jako ministerský předseda vzdal rozpočtové svrchovanosti své země.

Na druhé straně lze uznat také námitku, že II. komise pro reformu federalismu by se pravděpodobně pokusila vyhovět námitkám stěžovatelů. Jeden ze stěžovatelů ze strany zemských sněmů, Martin Kayenburg, na jednom z prvních zasedání komise prohlásil: "nová dluhová pravidla budeme akceptovat jen tehdy, budou-li do zemských ústav inkorporována právem samostatnosti".[188] Pokud se podíváme na to, jak jednotlivé země dluhová pravidla přijímaly, zjistíme, že Kayenburgem zmíněná podmínka byla z velké části splněna. Stanovila totiž, aby rozhodnutí učinila většina v zemském sněmu nebo občané v referendu - v obou případech nedošlo k žádnému odporu. Přesto je dále možné tvrdit, že přijetí dluhové brzdy bylo méně dobrovolné, než by si zemské sněmy přály, jako spíše vynucené tlakem shora.[189] To kritizuje také Sturm: "Šance na řešení vycházející zezdola

[186] Peter Struck, in *Plenární protokol Spolkového sněmu*, 16/225, 24857
[187] Günther Oettinger, in *Protokol z 18. zasedání komise*, 560
[188] Martin Kayenburg, in *Protokol ze 4. zasedání komise*, 557
[189] Otevřený dopis zástupců zemských sněmů v II. komisi pro reformu federalismu, Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, K-Drs 100, 2

byla promrhána, nebo spíše nikdy nebyla vážně ve hře".[190] Jeho kritika vzpomíná také na doporučení, které při jednom ze slyšení II. komise pro reformu federalismu zaznělo od švýcarských expertů, kteří jako podmínku úspěšné implementace dluhové brzdy uvedli "průhlednost, přijetí a motivaci".[191]

Touto cestou se politici II. komise pro reformu federalismu zjevně nevydali. Sturm naznačuje, že tuto "umělou externalizaci politické zodpovědnosti" je třeba přičíst populistickému taktizování politiků, protože "takto se vláda vyhnula přímému podílu na nepopulární politice". Otázka, zda šlo o skutečný důvod či nikoliv, zůstává nadále otevřená.

3.2.2 Možné následky pro země po roce 2020

Pro spolkové země je dluhová brzda v současnosti faktem, ať už ústavněprávně schváleným či nikoliv. Proto si lze dovolit pohled do budoucnosti s otázkou, co se stane v roce 2020, kdy by dluhová brzda měla začít platit. Podle vůle komise by to předně mělo být prakticky nulové zadlužování spolku i zemí. Spolek by s oddlužováním měl začít už v roce 2016, země se mají přidat v roce 2020. Je to ale vzhledem k trvající dluhové krizi reálný požadavek? Když II. komise pro reformu federalismu započala svou práci, byla německá ekonomika v dobré výchozí pozici: příjmy státu rostly, země se zdála být na pozitivní trajektorii a odbourávání dluhů znělo jako smysluplný krok.

O tři roky později je situace Spolkové republiky Německo o něco jiná. Zadlužení je přes veškerou a z velké části úspěšnou snahu snižovat strukturální deficit nejvyšší v historii. Nikoliv proto, že by politici špatně hospodařilo, ale zejména proto, že evropské společenství upadlo do permanentní dluhové krize a žádá finanční pomoc. Tento evropský rozměr však na platnosti dluhové brzdy nic nezměnil. Spolek pro rok 2016 počítá s vyrovnaným rozpočtem, ostatně dosáhl ho už v roce 2013. Země jsou nicméně méně optimistické, protože i jejich zadlužení stouplo - kvůli problémům se zemskými bankami, strukturálním problémům a "chaotické politice".

---

[190] Roland Sturm, *Verfassungsrechtliche Schuldengrenzen im Föderalismus*, 59
[191] Christian Müller, Jochen Hartwig, Andreas Frick, *Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt*, 37-43

Financování obcí a komun je například v Severním Porýnní Vestfálsku kvůli rostoucímu zadlužení stále obtížnější.[192] Ve východním Německu zase kvůli migraci chybí daňoví poplatníci, kteří by mohli veřejné rozpočty dostat do pořádku. Nelze opomenout ani problémy s realizací velkých infrastrukturálních projektů jako je Labská filharmonie (Hamburg) nebo Letiště Williho Brandta (Berlín, Braniborsko), které se neustále prodražují a vytvářejí tlak na veřejné rozpočty. Může v takovéto situaci dojít ke snížení potřeby zadlužování?

Dalším problémem se může ukázat být doběh strukturálních balíčků "Länderfinanzausgleich", tedy finančního vyrovnávání zemí a Solidarpakt II (příspěvky na někdejší NDR). Ekardt a Buscher vidí na pozadí krize a výše zmíněných rozpočtových zatížení náběh dluhové brzdy jako "obzvlášť nevhodně zvolený".[193] K tomuto závěru postupně dospívají také země a na světlo světa pronikly první úvahy o prodloužení Solidarpakt II i dále za rok 2019 - v tomto případě už ale jako "vyrovnávací pakt" pro všechny příliš zadlužené země. Tuto myšlenku jako první v dubnu 2012 vyslovil tehdejší starosta města Hamburg Olaf Scholz: "Spolek bude dále vybírat solidární daň a bude z ní financovat úrokovou zátěž zemí. Země se na oplátku zavážou snižovat své dluhy."[194]

Scholz chce tímto způsobem, tedy minimalizací úrokové zátěže, zvládnout břemeno starých dluhů. Zejména v hospodářsky problematických zemích jako je Berlín či Braniborsko získal tento nápad pozitivní odezvu. Berlínský starosta Klaus Wovereit si Scholzův nápad obratem přivlastnil a nazval ho "Berlínskou myšlenkou".[195] Braniborský ministerský předseda Platzeck shledává koncept přiměřeným a zdůrazňuje, že vzhledem k aktuální zátěži z Evropy by zejména v Německu nemělo přicházet v úvahu téma snížení daní. Je to totiž právě solidární přirážka, která je zmíněna pokaždé, když politici přemýšlejí, jak voličům snížit daně.

---

[192] Roland Kirbach, *Kurz vor Schluss*, http://www.zeit.de/2011/48/Kommunalfinanzen (staženo 25.9.2013)
[193] Felix Ekardt, Daniel Buscher, *Staatschuldenrecht, Finanzkrise und Nachhaltigkeit. Eine kritische Analyse der neuen Schuldenbremse und ihres Bezugs zur Eurokrise*, http://www.sustainability-justice-climate.eu/files/texts/Staatsschulden_und_Eurokrise.pdf (staženo 5.3.2014), 9
[194] Die Welt, *Scholz will Soli-Zuschlag nach 2019*, http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article106205879/Scholz-will-Soli-Zuschlag-nach-2019.html (staženo 11.9.2013)
[195] N-TV, SPD will Soli über 2019 hinaus, http://www.n-tv.de/politik/SPD-will-Soli-ueber-2019-hinaus-article6144681.html (staženo 11.9.2013)

V jasné opozici proti Scholzovým plánům je saský ministerský předseda Stanislaw Tillich, který o podobných opatřeních nechce ani slyšet. Výdaje je podle něj zapotřebí redukovat, nikoliv hovořit o spojení dluhů. Proti je také bavorská CSU: "SPD chce ze solidární daně udělat dluhovou solidární daň. Není to nic jiného než levný trik, jak chránit ty, kdo tvoří dluhy a jak obírat daňové poplatníky v solidních zemích jako je Bavorsko".[196] Podobně kontroverzní je finanční vyrovnání zemí. V tomto případě se Bavorsko rozhodlo rovnou pro ústavní žalobu.

Země se již delší dobu přou o podobu reformy finančního vyrovnání. Zásadní změnou minulých let je skutečnost, že z tradiční dárcovské země Severní Porýnní-Vestfálsko se stala naopak země, která v rámci finančního vyrovnání prostředky čerpá. Na druhé straně tak zbyly už pouze Hesensko, Bavorsko a Bádensko-Würtenbersko. Tyto tři země však mohou jen obtížně v příštích letech dotovat ostatní. Přesto se k bavorské žalobě žádná z financujících zemí nepřidala.

Neshody mezi zeměmi v mnoha otázkách týkajících se jejich financování indikují pro příští roky hojné diskuze o správné příjmové a výdajové politice. Otázkou zůstává, a nedala na ni odpověď ani II. komise pro reformu federalismu, jaká budou budoucnost finančních kompetencí zemí. Například podle durynské ministryně pro spolkové a evropské záležitosti Marion Walsmannové by země již neměly obdržet daňovou autonomii, "nýbrž je třeba zorganizovat pochopitelný systém finančního rozdělování".[197] Aby toho bylo možné dosáhnout, měly by být daňové příjmy "od roku 2020 nově rozděleny ve prospěch zemí". Jak toho dosáhnout, bude pravděpodobně otázkou pro III. komisi federalismu.

4 Závěr

Je dluhová brzda smysluplným opatřením? Nebo má plnit pouze roli "placebo" efektu pro obyvatelstvo znepokojené evropskou dluhovou krizí? Může skutečně přispět k omezení dluhového stavu nebo ji lze obejít a vytvářet nové dluhy? Může ohrozit německý

[196] Tiskové sdělení CSU, *Soli bis 2019: Schulden nicht auf andere abwälzen*, https://de-de.facebook.com/notes/csu-christlich-soziale-union/soli-bis-2019-schulden-nicht-auf-andere-abw%C3%A4lzen/10150744487472887 (staženo 24.3.2014)

[197] Marion Walsmann, Länderpolitik am "goldenen Zügel" des Bundes ist kein Zukunfstmodell - Neue Finanzverteilung ist nötig, http://www.thueringen.de/de/homepage/presse/55780/ (staženo 12.1.2014)

federalismus? Nebo s ním nemá vůbec co do činění? To jsou otázky, na které se tato práce snažila odpovědět, případně alespoň přinést dostatek podnětů k dalšímu zkoumání. Za úkol si kladla několik věcí: zkoumání práce II. komise pro reformu federalismu na základě dostupných pramenů z komise samotné i jejího hodnocení odborníky v záležitosti dluhové brzdy. Stejně tak se pokusila nastínit dopady ústavně zakotvené dluhové brzdy na spolkové země. V tomto případě bylo zásadní otázkou, zda spolek vůbec může zemím jako samostatným státním entitám dávat zadání podobně zásadní důležitosti, nebo zda tím už dochází k zásahu do rozpočtové autonomie zemí. Souhrn poznatků k dluhové brzdě prokázal, že zhodnocení funkčnosti dluhové brzdy není jednoznačné a zdaleka není uzavřené.

Podobně je na tom otázka zásahu do federálního principu. Řada odborníků je toho názoru, že o žádný zásah nejde, protože rozpočtová autonomie zemí je v zásadě omezena již spolkovým principem. Na druhé straně autoři jako Schneider a Wieland poukázali na skutečnost, že bez skutečného rozpočtového práva zemských vlád a parlamentů nemůže existovat právní státnost ve smyslu Základního zákona a tím pádem dochází k porušení ústavy. Politologové jako Sturm potom dluhovou brzdu považují dokonce za "science fiction".[198]

Jediná instituce, která může stav věcí vyjasnit a zodpovědět řadu námitek kritiků, je Spolkový ústavní soud. Ten se však k tématu dosud nevyjádřil. Bez rozhodnutí nejvyšší soudní instance nelze na položené otázky jednoznačně odpovědět.

Přesto lze učinit závěr na základě získaných poznatků. Většina odborníků i politiků, kteří se k dluhové brzdě vyjadřovali a kteří o ní hlasovali, jsou přesvědčeni o její ústavní přiměřenosti. Na druhé straně se o přijetí dluhové brzdy postarali právě ti politici, kteří čtyřicet let navzdory stoupajícímu zadlužení a varování ústavního soudu pokračovali v zavedené praxi. Bývalí ústavní soudci Jentsch a Klein považují přijatou formu dluhové brzdy za odporující ústavě, pokud jde o otázku autonomie zemí. Spolkové země o sobě rozhodly pod tlakem spolku a jistě i dluhové krize v Evropě. Proto by bylo vhodné, pokud by existovaly zemské dluhové brzdy.

---

[198] Roland Sturm, *Deutschlands föderale Ordnung nach den Föderalismusreformen I und II*, http://www.foederalismus.at/contentit25/uploads/Deutschlands%20foederale%20Ordnung.pdf (staženo 29.2.2014)

Jak smysluplná a účinná je tedy dluhová brzda pro spolek a země? Před rokem 2017, respektive 2021 na to stěží bude někdo schopen dát odpověď. Do té doby totiž nebudou k dispozici měřitelné výsledky. Lze však tvrdit, že spolkový rozpočet je ve velmi dobré kondici a už v roce 2013 skončil v mírném přebytku. Německo tak již nastoupilo na cestu vyrovnaných rozpočtů, respektive snižování zadlužení.

Politika však musí být rychlejší: otázky ohledně konce finančního vyrovnání zemí a solidárního paktu se hlasitě diskutují už dnes a další komise pro reformu federalismu se bude muset zabývat příjmovou autonomií zemí znovu.

Přestože dluhová brzda ještě nevstoupila v platnost, zdá se, že se jí německý státní rozpočet přizpůsobuje v předstihu. V roce 2013 totiž skončil v přebytku 300 milionů euro, podobně jako v roce 2012.[199] To je možné považovat za kladnou nulu a za příslib úspornějšího hospodaření do budoucna. Zatímco spolek a země rok 2013 zakončily ještě v mínusu, obcím a sociálnímu pojištění se výsledek podařilo vyrovnat do kladných čísel.

[199] Spolková vláda, *Deutscher Staatshaushalt 2013 ausgeglichen*, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/02/2014-02-25-maastrichtquote.html (staženo 16.3.2014)

Summary

The purpose of this diploma thesis was to analyse the very much discussed issue of debt brake in Germany. This topic was chosen especially because of Germany's effort to export it's model of debt brake further into European Union, particularly into constitutions of indidividual states. The debt brake is one of many discussed ways how to solve widespreading European debt crisis which was caused mainly by too high indebtness of the majority of European states including Germany.

The main goal of this thesis is to bring closer how Germany came to the decision to adopt the debt brake into it's constitution. This process was formed by far by the great coalition of CDU and SPD which ruled the land in the turbulent years of financial, economical and than debt crisis. The new fiscal rules were prepared by the II. commission of federalism which had many goals on the start but than reduced own efforts almost only on the debt brake because it seemed inevitable to reform old constitutional rules which were missused by the politicians to create more and more debts.

The first part of the thesis reviews previous fiscal rules since the World War II. It came out that the rules were aimed to achieve balanced budgets but they lacked effective mechanisms to force them through. Debts should have been exception, but they became custom. Nevertheless the largest part of actual debt originates to 1990s after the unification of West and East Germany which was accompanied by great need of new investments.

The German debt brake had it's pattern in Switzerland where it has been adopted for the first time. The next part of the thesis is therefore oriented on the way how the Swiss debt brake was approved and if it complied with the great anticipations. As I came to the result that Swiss debt brake is a success, I continued to study if Germany had similar preconditions to be the next state with functional debt brake since it is firm part of European Union and has completely different legislative process than Switzerland.

Next part of the thesis is devoted to review of the paragraphs which constitutes the debt brake self. The articles 115 and 109 were greatly rewritten and equipped with particular arrangements which should prevent politicians from creating more and more debts. Strictly

speaking the budget of government and individual states are to be balanced. There is opportunity to create debts though but only when certain circumstanced are fulfilled, for example in case of nature catastrophes or strong economical decline. Critics of the law are pointing out that there is great chance that those exceptional circumstances will be misused. Others are claiming that government needs a certain amount of flexibility.

Large part of the thesis is dedicated to discussions on the experts and political level. Surprisingly many of German economical institutes were against the debt brake. There are some objectively difficulties actually. As the debt brake affects the federal states too and reduces their budget autonomy, it is not clear if that is constitutionally correct. The lands don't seem to protest against the debt brake massively but it cannot be exluded that someone will protest by the constitutional court.

It is hard to tell if the German debt brake will be successful as it will come into force in 2016 for federal government and 2020 for federal lands. But even without Germany completed years 2012 and 2013 without budget deficits as the whole country is preparing for the strict new rules.

Použitá literatura a prameny

Primární prameny

Bundesgesetzblatt I 2006/41

Článek 68 Základního zákona o Spolkovém ústavním soudu

Článek 109 Základního zákona

Článek 143d Základního zákona

Článek 115 Základního zákona ve znění od 24. května 1949 - 13. května 1969

Článek 115 Základního zákona ve znění od 13. května 1969 - 1. srpna 2009

Koaliční smlouva CDU, CSU a SPD, *Gemeinsam für Deutschland. Mit mut und Menschlichkeit* (Rheinbach, 2005)

Koaliční smlouva CDU a FDP, *Koalition des Aufbruchs*, Flensburg, 2009

Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, protokol ze zasedání komise, stenografický záznam, 1. zasedání (Berlín, 8. března 2007)

Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, protokol ze zasedání komise, stenografický záznam, 4. zasedání, (Berlín, 22.7. 2007)

Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, protokol ze zasedání komise, stenografický záznam, 9. zasedání (Berlín, 6. prosince 2007)

Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, protokol ze zasedání komise, stenografický záznam, 19. zasedání (Berlín, 5. března 2009

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (BVerfGE) 79, 311; 119, 96

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (BVerfG), 2BvF 1/04, 9.7.2007

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (BVerfG), 2 BvG 1/10, 19.8.2011

Spolková rada, Stenografický záznam, 859. zasedání, Berlín 12.9.2009, 252

Spolková rada, *Tisková věc 913/06*

Závěry komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí, in *Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů spolku a zemí*

Zemský sněm Šlesvicka-Holštýnska, Stenografický záznam, 122. zasedání, 16.9.2009, 8972

Sekundární prameny

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik unter dem Diktat der Schuldenbremse, in *Memoramdum 2011. Strategien gegen Schuldenbremse, Exportwahn und Eurochaos* (Kolín nad Rýnem, 2011)

Achim Truger a Henner Will, *Eine Finanzpolitik im Interesse der nächsten Generationen. Schuldenbremse weiterentwickeln: Konjunkturpolitische Handlugsfähigkeit und öffentliche Investitionen stärken*, http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_24_2012.pdf (staženo 20.10.2013)

Arend Lijphart, Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries (Yale University Press, 1999)

Clemens Fuest, Die Schuldenschranke löst nicht alle Probleme, führt aber zu einer besseren Finanzpolitik, in *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwiclung der bundesstaatlichen Finanzbeziehung*, ed. Christian Kastrop (Berlin: Bwv 2010), 46-49

Christian Müller, Anmerkungen zur Schuldenbremse, *Vierteljahreshefte zur Wirstschaftsforschung*, č. 73 (2004)

Christian Müller, Jochen Hartwig a Andreas Frick, *Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt. Ein Vorschlag zur Reform der Haushaltsgesetzgebung*, (Berlín: Bundestagfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2008)

Christian Kastrop, Gisela Meister-Scheufelen, Margaretha Sudhof, *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehung* (Berlín: Bwv, 2010)

Daniel Buscher, *Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise: Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz und Hashaltsordnung* (Berlín: Duncker&Humblot, 2010)

Dennis J. Snower, *Eingebaute Schuldenbremse*, http://www.welt.de/welt_print/wirtschaft/article5386956/Eingebaute-Schuldenbremse.html (staženo 20.3.2014)

Die Welt, *Scholz will Soli-Zuschlag nach 2019*, http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article106205879/Scholz-will-Soli-Zuschlag-nach-2019.html (staženo 11.9.2013)

Der Spiegel, *Gefährliches Geld*, č. 37 (1967),

Elmar Riegel, Herbert Obinger, *Wohlfahrtstaatlichkeit in entwickelten Demokratien* (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2009)

Ernst Burgbacher, Volker Wissing, Unehrliche Kompromisse bei der Schuldenbremse trägt die FDP nicht mit, http://old.liberale.de/files/541/589-Burgbacher-Wissing-Neuverschuldungsverbot.pdf (staženo 11.2.2014)

Felix Ekardt, Daniel Buscher, *Staatschuldenrecht, Finanzkrise und Nachhaltigkeit. Eine kritische Analyse der neuen Schuldenbremse und ihres Bezugs zur Eurokrise*, http://www.sustainability-justice-climate.eu/files/texts/Staatsschulden_und_Eurokrise.pdf (staženo 5.3.2014)

Francis Castles, Herbert Obinger, *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2005)

Frankfurter Allgemeine Zeitung, *Präzision vor Schönheit*, http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/schuldenbremse-praezision-vor-schoenheit-1798719.html (staženo 15.2.2014)

Hans-Böckler-Stiftung, *Schweizer Schuldenbremse birgt Risiken*, http://www.boeckler.de/38756_38763.htm (staženo 14.2.2014)

Hans Hugo Klein, *Ein erbärmliches Zeugnis*, http://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/aus-der-wissenschaft-ein-erbaermliches-zeugnis-1802324.html (staženo 26.10.2013)

Joachim Wieland, Staatsverschuldung: Sins Stabilitätspakt und Schuldenbremse nur noch Makulatur?, in *Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft*, ed. Hans Herbert von Arnim (Speyer: Dunckler&Humblot, 2010),

Jochen Hartwig a Rita Kobel Rohr, Wäre die schweizerische Schuldenbremse ein geeignetes Instrument zur Disziplinierung der Fiskalpolitik in der EU?, *Vierteljahreshefete zur Wirstchafstforschung*, č. 73 (2004), 481-490

Georg Wenzelburger, *Haushaltskonsolidierung* (Wiesbaden: Springer VS, 2008)

George Kopits, Views on Germanys Fiscal Policy Rules, in *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwiclung der bundesstaatlichen Finanzbeziehung*, ed. Christian Kastrop (Berlin: Bwv 2010)

Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (New Jersey: Princeton University Press, 1990)

Lars Feld, Finanzautonomie und Transfersysteme im internationalen Vergleich: Das Beispiel Schweiz, in *Föderalismusreform II: Weichstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat*, , (Tübingen: Bertelsmann Stiftung, 2007)

Lothar Schemmel, *Grenzen der Staatsverschuldung in den Bundesländern* (Berlín: Karl-Bräuer Institut, 2011)

Manfred Schmidt, Tobias Ostheim, *Der Wohlfahrstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, (Wiesbaden: Springer VS, 2007)

Marc Habenicht, *Das Auf und Ab der Wirtschaft. Die Konjunktur und verschiedene Konjunkturzyklen*, (Nordstedt: Grin Verlag, 2004)

Margaretha Sudhof, Entstehungsgeschichte und Entwicklung des BMF-Konzepts, in *Die neuen Schuldenregeln im Grunggesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehung*, ed Christian Kastrop (Berlín: Bwv, 2010), 22-46

Marion Walsmann, Länderpolitik am "goldenen Zügel" des Bundes ist kein Zukunfstmodell - Neue Finanzverteilung ist nötig, http://www.thueringen.de/de/homepage/presse/55780/ (staženo 12.1.2014)

Marius Thye, *Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz: Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform II* (Halle: Universitätsverlag, 2010), 19

Herbert Obinger, Emmerich Talos, *Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau: Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ* (Wiesbaden: Springer VS, 2006)

Ognian N. Hishow, *Schuldenbremsen in der EU. Das ultimative Instrument der Budgetpolitik? Bremsmechanismus, Bremskraft und Bremsleistung* (Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012),

Olivia Kühni, *Eine Fessel für den Staatshaushalt*, 8.12.2011, http://www.zeit.de/2011/50/A-Schuldenbremse

Per Calensen, The new Constitutional Budget Rule in Germena - A Comment, in *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwiclung der bundesstaatlichen Finanzbeziehung*, ed. Christian Kastrop (Berlin: Bwv 2010)

Peter Bofinger, Eine andere Meinung: Zur Notwendigkeit einer Schuldenschranke für die deutsche Finanzpolitik, *Spolkový statistický úřad, Staatsverchulgung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*, (Wiesbaden, 2007)

Peter Bofinger, Gustav Horn, Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunft unserer Kinder, http://www.boeckler.de/pdf/imk_appell_schuldenbremse.pdf (staženo 20.2.2014)

Ralf Baus, Annegret Epler, Ole Wintermann, *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2008)

Robert von Weizsäcker, Repräsentative Demokratien und öffentliche Verschuldung: Ein strategisches Verhängnis, in *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland*, ed. Ralf Thomas Baus (Baden-Baden: Nomos Verlag, 2008), 87-97

Roland Kirbach, *Kurz vor Schluss*, http://www.zeit.de/2011/48/Kommunalfinanzen (staženo 25.9.2013)

Roland Sturm, Verfassungsrechtliche Schuldengrenzen im Föderalismus, in *Finanzkrise, Staatschulden und Föderalismus - Wege der Krisenbewältigung*, ed. Rudolf Hrbek (Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, 2011), 55-69

Roland Sturm, *Deutschlands föderale Ordnung nach den Föderalismusreformen I und II*, http://www.foederalismus.at/contentit25/uploads/Deutschlands%20foederale%20Ordnung.pdf (staženo 29.2.2014)

Rolf Gross, Finanzreform und föderalistischer Staatsaufbau, *Gewerkschaftliche Monatshefte*, č. 10 (1967),

Spolkový statistický úřad, *Staatsverchulgung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*, (Wiesbaden, 2007)

Stefan Bach, *In guten Zeiten auch wirklich draufteten*, DIW Wochenbericht 8 (2009), 136

Stefan Korioth, *Stellungnahme zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommen*, http://www.landtag-mv.de/fileadmin/media/Dokumente/Ausschuesse/Europa-_und_Rechtsausschuss/Stellungnahmen_Schuldenbremse/Stellungn_Korioth-Uni-M%C3%BCnchen.pdf (staženo 13.12.2013)

Studie Německé hospodářské rady, Wirtschaftspuls, http://de.statista.com/statistik/prinstat/3031 (stav k 5.8.2013)

Švýcarské spříseženstvo, *Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt*, http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20041212/index.html, (staženo k 19.12.2013)

Švýcarské velvyslanectví v Německu, *Die Schuldenbremse in der Schweiz*, 4 http://www.partnerimdialog.de/tl_files/Veranstaltungen/Schuldenbremse%2019.01.2012%20Wiesbaden/INT_Schuldenbremse%20Schweiz.pdf (staženo 16.1.2014)

Thomas De Maiziere, Den Teufelskreis durchbrechen, in *Staat und Recht, 100 Beiträge aus der F.A.Z. Rubrik Staat und Recht*, ed. Rheinhard Müller (Kösel: C.H. Beck, 2011)

Thomas Kröter, *Lammert will schlankes Gesetz*, http://www.fr-online.de/politik/textaenderung-lammert-will-schlankes-gesetz,1472596,3394306.html (staženo 13.1.2014)

Thomas Straubhaar, Von zweilfelhafter Glaubwürdigkeit, *Rheinischer Merkur*, č. 7 (2009), 11

Tiskové sdělení CSU, *Soli bis 2019: Schulden nicht auf andere abwälzen*, https://de-de.facebook.com/notes/csu-christlich-soziale-union/soli-bis-2019-schulden-nicht-auf-andere-abw%C3%A4lzen/10150744487472887 (staženo 24.3.2014)

Tiskové sdělení Die Linke, *Linksfraktion verklagt Senat - Muss Bremen wegen der Schuldenbremse bis zu 40 Prozent aller öffentlichen Angestellten entlassen?*, http://www.dielinke-bremen.de/nc/politik/aktuell/detail/artikel/linksfraktion-verklagt-senat-muss-bremen-wegen-der-schuldenbremse-bis-zu-40-prozent-aller-oeffen/ (staženo 12.12.2013)

Tisková zpráva DIW, *Schuldenbremse: Regierung müsste nach DIW Berechnungen bis zu 13 Milliarden Euro zusätzlich sparen*, http://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.377659.de (staženo 5.1.2014)

Ulrich Blum, *Droht eine Horror-Inflation?*, http://www.focus.de/finanzen/boerse/finanzkrise/tid-14598/staatsverschuldung-droht-eine-horror-inflation_aid_408749.html (stav k 14.1.2014)

Volker Ratzmann, Eine verhalten positive Einschätzung zu den Erfolgsaussichten der zweiten Stufe der Föderalismusreform, in *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in*

Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel interantionaler Erfahrungen, ed. Ralf Thomas Baus (Baden-Baden: Nomos, 2008)

Walter Korpi, Joakim Palme, New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, *American Political Science Review*, č. 2, srpen 2003