

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Matyáš Vančura

**Ústavněprávní diskurs
německého sjednocení v letech
1989-1994**

Bakalářská práce

Praha 2016

Autor práce: **Matyáš Vančura**

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

Rok obhajoby: **2016**

Bibliografický záznam

VANČURA, Matyáš. *Ústavněprávní diskurs německého sjednocení v letech 1989-1994*. Praha, 2016. 41 s. Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Katedra německých a rakouských studií. Vedoucí bakalářské práce JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

Abstrakt

Tato práce sleduje ústavněprávní vývoj německého sjednocení v letech 1989-1994. Jejím cílem je představení ústavněprávního diskursu doprovázejícího německé sjednocení jako rozhodujícího prvku ústavního pořádku Spolkové republiky Německo. Tento diskurs, do kterého se zapojila i většinová společnost, byl velmi obsáhlý. Svým působením na jednotlivá rozhodnutí napomáhal, zejména v prvních letech po sjednocení, ukotvit platnost Základního zákona.

Z důvodu lepší orientace v problematice německého sjednocení je první kapitola věnována shrnutí průběhu rozdělení Německa a vzniku dvou německých republik. Práce se poté zaměřuje na revoluční vývoj v NDR v roce 1989, který byl počátkem hlavní části ústavněprávního diskursu sjednocení. Následující kapitola se zabývá průběhem sjednocení a formováním jeho reálných obrysů se zaměřením na jednotlivé dohody, které k němu vedly. Předposlední část práce se věnuje hledání nového ústavního pořádku. Vliv diskursu se potvrzuje především v závěrečné části práce, která popisuje činnost Společné ústavní komise.

Proběhnuvší diskurs se zrcadlil v práci komise a ovlivnil tak její závěrečnou zprávu, ve které byly zveřejněny návrhy ústavních změn. Novelizace Základního zákona, které na základě její činnosti proběhly, lze označit za velmi konzervativní a neměnicí charakter ústavy. Ústavněprávní diskurs tak umožnil zachování Základního zákona jako ústavy Spolkové republiky Německo.

Abstract

This study deals with constitutional development of German reunification in the period from 1989-1994. The aim is to introduce constitutional discourse of German

reunification as the decisive element of constitutional order of German federal republic. This discourse was very extensive and a large part of the general public got engaged in it. With its influence on individual decisions the discourse helped to anchor the legitimacy of the Basic Law, especially in the first years after reunification.

For better orientation in the issue of German unification, the first chapter summarizes the process of German separation and the emergence of the two German republics. The study then addresses the revolutionary developments in the DDR in 1989 that stood at the inception of the main part constitutional reunification discourse. The following chapter deals with the process of unification and focuses on individual agreements, which led to its realization. The penultimate chapter is dedicated to the search of a new constitutional order. The influence of discourse is confirmed particularly in the final section, which describes the activities of the Joint Constitutional Commission.

The work of commission mirrored the discourse which had an influence on the commissions' final report that introduced the suggested constitutional changes. The novelization of the Basic Law can be described as very conservative and without any large effect on its main nature. The constitutional discourse thus allowed the Basic Law to stay in place as the constitution of the German federal republic.

Klíčová slova

Základní zákon

Smlouva o sjednocení Německa

Německá ústava

Spolková republika Německo

Ústavněprávní diskurs

Německá demokratická republika

Ústavní vývoj

Článek 146

Sjednocení Německa

Článek 23

Key Words

Basic Law

Unification Treaty

German Constitution

Federal Republic of Germany

Constitutional discourse

German Democratic Republic

German reunification

Article 146

Constitutional development

Article 23

Rozsah práce: 84 360 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil/a 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 18. června 2016

Matyáš Vančura

PROJEKT BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Jméno:

Matyáš Vancura

E-mail:

matyas.vancura@gmail.com

Semestr:

6.

Akademický rok:

2012/2013

Název práce:

Ústavněprávnídiskurs německého sjednocení v letech 1989-1994

Předpokládaný termín dokončení (semestr, školní rok):

8., 2013/2014

Vedoucí bakalářského semináře:

PhDr. Tomáš Nigrin, Ph.D.

Vedoucí práce (není povinné):

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

Zdůvodnění výběru tématu práce (5 řádek):

Problematice poválečné německé ústavy se vyplatí věnovat pozornost. Je specifická historickými okolnostmi za kterých se tvořili její základy a o to pozoruhodnějším výsledným produktem, tzv. Základním zákonem. I vzhledem ke svému druhému, právnícky zaměřenému, studijnímu oboru jsem se v německých dějinách více zaměřoval na ústavní otázky a rád bych tak využil svých znalostí a tuto oblast zpracoval ve své bakalářské práci.

Předpokládaný cíl (5 řádek):

Cílem této práce je shrnutí diskursu týkajícího se Základního zákona a jeho budoucnosti zejména v letech 1989-1991, nalezení rozhodujících vlivů, které vedli k nepřerušení jeho účinnosti a zprostředkování této problematiky dalším studentům zajímajícím se o fungování německé ústavy.

Základní charakteristika tématu (10 řádek):

Základní zákon je německá ústava vytvořená na přelomu let 1948 -1949. Původní cíl tohoto zákona bylo dovést Německo ke jeho sjednocení. Přes dlouhotrvající proces tuto úlohu Základní zákon splnil a po drobných úpravách zůstal účinný nadále. Práce se zaměřuje právě na otázku

jeho dalšího využití jako úspěšně fungující ústavy i pro novou Spolkovou republiku Německo. Půjde zejména o představení procesu, který tomu předcházel, tedy posouzení jak jeho reforem, tak i odborným debat a dalších prací vzniklých na toto téma.

Předpokládaná struktura práce (10 řádek):

Na začátku práce bych se zaměřil na historický úvod, kde bych popsal zejména jednání Parlamentní rady v letech 1948-1949 a jejich závěry. Následoval by krátký teoretický popis jednotlivých článků Základního zákona důležitých pro správně intepretování jejich výkladu v pozdějších částech práce. V hlavní části práce bych detailněji popsal jednotlivé nové koncepty a varianty změn Základního zákona v roce 1990, zejména s ohledem na závěry Ústavní komise a další připomínky ústavních a politických kapacit. Rád bych také zhodnotil posuzování situace laickou veřejností a i vliv tzv. ústavního patriotismu

Základní literatura (10 nejdůležitějších titulů):

Jarass Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, C.H. Beck (Mnichov, 2011)

Christian Bommarius, Das Grundgesetz - Eine Biographie, Rowohlt (Berlín, 2009)

Dietmar Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, C.H. Beck (Mnichov, 2005)

Hermann von Mangoldt et. al., Das BonnerGrundgesetz Kommentar, Vahlen (Mnichov, 1999)

Bernd Guggenberger, Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, Carl Hanser (Mnichov, 1991)

Horst Dreier, Gilt das Grundgesetz ewig? Funf Kapitel zum modernen Verfassungstaat, Carl Friedrich von Siemens Stiftung (Mnichov, 2009)

Verfassungsdiskussion in Deutschland, Bayerische Landeszentrale für politische Bildung (Mnihov, 1992)

Podpis studenta a datum

Schváleno

Datum

Podpis

Vedoucí bakalářského semináře

Garant oboru

Obsah

Úvod	3
1. Vznik německých republik.....	6
1.1 Rozdělení Německa	6
1.2 Základní zákon	6
1.3 Sovětská okupační zóna	9
2. Ústavněprávní vývoj v porevoluční Německé demokratické republice	10
2.1 Situace v Německé demokratické republice	10
2.2 Vliv Ústavy 1968.....	11
2.3 Návrh Kulatého stolu.....	13
2.4 Ústavní reformy v roce 1989 a první polovině roku 1990.....	15
3. Ústavní dohody předcházející sjednocení.....	16
3.1 Prvopočátky procesu sjednocení a Smlouva 2 plus 4.....	16
3.2 Měnová, hospodářská a sociální unie	19
3.3 Smlouva o sjednocení Německa	21
4. Cesta k "nové" ústavě Spolkové republiky Německo.....	23
4.1 Přistoupení podle čl. 23 vs. čl. 146	23
4.2 Nová ústava	26
4.3 Lidové hlasování	28
4.4 Ústavní patriotismus	30
5. Společná ústavní komise.....	31
Závěr	35
Summary.....	37
Použitá literatura	39

Seznam zkratk

ZZ	Základní zákon (Grundgesetz)
CDU/CSU	Křesťanská demokratická unie / Křesťanská sociální unie (Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich-Soziale Union in Bayern)
FDP	Svobodná demokratická strana (Freie Demokratische Partei)
SPD	Sociálnědemokratická strana Německa (Sozialdemokratische Partei Deutschlands)
SED	Sjednocená socialistická strana Německa (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands)
PDS	Strana demokratického socialismu (Partei des Demokratischen Sozialismus)
NATO	Severoatlantická aliance (North Atlantic Treaty Organisation)
SRN	Spolková republika Německo
NDR	Německá demokratická republika
SSSR	Svaz sovětských socialistických republik

Úvod

Druhá světová válka zanechala na německém obyvatelstvu mnoho stop. Mezi její následky patřilo také rozdělení německého státu do dvou celků – na západně orientovanou Spolkovou republiku Německo a na východně orientovanou Německou demokratickou republiku. Odlišná situace se přirozeně podepsala i na rozdílném ústavním vývoji obou států. V SRN byl v roce 1949 přijat Základní zákon, ústava založená na myšlence, že v blízké době dojde ke sjednocení výše uvedených států. Měla být pouze určitým provizoriem a brzy pozbýt platnosti. Vzhledem ke komplikované politické situaci trvalo dlouhých 60 let než skutečně došlo k opětovnému spojení těchto republik. Rok 1989 se tak stal historickou událostí nejenom v dějinách Německa, ale také celé Evropy.

Německé sjednocení bylo třaskavou politickou otázkou. Jeho počátek byl vyvolán zejména stupňováním tlaku obyvatelstva v NDR na stávající politickou garnituru. Ačkoliv sjednocování probíhalo zpočátku neformálně na ulici, postupně se přesunulo do jednacích síní různých politických subjektů. Neodvratně postupující proces sjednocení podněcoval nutnost diskutovat právní rámec jeho provedení. Ten úzce souvisel s ústavami obou států. Ústava je základním rámcem společenského pořádku, kterému dává formu, závaznost, určitost nebo trvalost. Je tak určujícím prvkem každého státu. V situaci, kdy se sjednocení zdálo neodvratné, zůstávala jen otázka, jak ho formálně provést. Svojí podstatou šlo především o otázku ústavní.

Nalezení shody v ústavní otázce bylo zásadním faktorem pro budoucí vývoj Německa. Diskurs, který tuto problematiku doprovázel, byl klíčem k této shodě. Byl svým způsobem jedinečný, a to jak kvůli podmínkám ve kterých probíhal – tedy při sjednocování politicky odlišných států –, tak i díky základu ze kterého vycházel – základu postaveném na provizorním charakteru ZZ, jehož původním účelem mělo být jednodušší sjednocení. Z důvodu významnosti a jedinečnosti diskursu se tato práce zaměřuje právě na toto téma.

Proces vedoucí k určité formě odpovědi na ústavní otázku ovšem nebyl nikterak jednoduchý. Jeho hlavní část trvala 5 let a nebyla svým způsobem nikdy uzavřena. Na tomto základě je také postavena teze této práce. Cílem práce je prokázat význam tohoto diskursu a označit ho za rozhodující faktor v ústavní otázce sjednocení.

Lze předpokládat, že diskurs tvoří základ vedoucí k nalezení odpovědi na určitou otázku. Odpověď na tuto otázku bývá obvykle odpovědí konkrétní. Ačkoliv vzniká z diskursu, je jasně definovaná. Bakalářská práce se pokusí poukázat na to, že taková konkrétní odpověď při sjednocení nevznikla. Odpověď na ústavní otázku Německa byla naopak odpovědí velmi složitou, složenou z konkrétních rozhodnutí, která proces sjednocení posouvala dále a formovala ho určitým směrem. Teprve poskládáním těchto rozhodnutí do celku bylo dosaženo určitého výsledku, který definoval ústavní pořádek. Práce se snaží dokázat, že diskurs, tedy proces nalézání shody, hrál důležitější roli, než samotná jednotlivá rozhodnutí.

Jako protiargumenty této teze slouží faktory, které ovlivňovaly proces hledání shody. Takový potenciál měla většina významných událostí, politických rozhodnutí, zákonů, projevů, komentářů či sdělení v práci uvedených. Žádný z faktorů však sám o sobě nerozhodoval. Zásadní byl až samotný diskurs ve své celistvosti, který určil ústavní stav na počátku 90. let. Díky tomu, jak široce diskurs proběhl, dal svým způsobem ZZ legitimitu. Byl tak ZZ větší oporou než jednotlivá ustanovení ZZ, jež obsahovala ústava od svého počátku či která se stala její součástí na základě pozdějších hlasování. Ty bylo možné ze ZZ opět vyjmout. Případné snahy o jeho úpravy s sebou nesou ovšem nutnost vypořádat se s již proběhnutým diskursem. Vzhledem k tomu, že Základní zákon platí bez zásadnějších novelizací dodnes, ukazuje se, jak kvalitní a rozsáhlý diskurs to byl. Pokud by proběhl v jiné formě, ZZ dnes již nemusel být účinný.

Tato bakalářská práce je zaměřena na zevrubné popsání tohoto diskursu. Úvodní kapitola je krátkým shrnutím poválečného vývoje vedoucího ke vzniku dvou německých republik. Umožňuje tak získání základního historického přehledu o vzniku Základního zákona. Následující část práce si klade za cíl popsat ústavní situaci NDR v předrevoluční době a v roce 1989, kdy sílil tlak ulice a formovala se pozice pro vyjednávání o sjednocení. V další kapitole jsou představeny dohody, které regulovaly tehdejší situaci a zajišťovaly další postup, který měl končit úspěšným sjednocením. Navazuje objasnění závěrů plynoucích ze Smlouvy o sjednocení Německa, jeho vlivu na změny ZZ a na diskuzi o budoucí ústavě. Práce také neopomíjí určitý typ patriotismu, který se formoval v souvislosti s ústavní otázkou. Závěrečná kapitola je věnována práci Společné ústavní komise, která se zaobírala možnými změnami ZZ.

Vzhledem k tomu, že se jedná o problematiku týkající se německého ústavního pořádku, a byla tudíž diskutována primárně v tomto státě, jsou v práci využívány výhradně německé zdroje. Zdroje v jiných jazycích se německou ústavní otázkou zaobírají většinou příliš povrchně. Publikací, která umožňuje získat široký přehled o daném tématu, je sborník vydaný Berndem Guggenbergerem a Tine Steinovou nazvaný *Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit – Analysen – Hintergründe – Materialien*. Autor Steffan Kammradt se snaží svým dílem *Die Verfassungsdiskussion: Motive, Ziele, Perspektiven* objasnit důvody, které jednotlivé účastníky vedly k jejich postojům a rozhodnutím. Velmi zajímavým zdrojem je sborník *Von der Volkskammerwahl zur Deutschen Einheit: Voraussetzungen, Bedingungen, Verlauf*, jehož autorem je Andreas H. Apelt. Tato publikace nejenom popisuje historický vývoj před samotným sjednocením, ale přináší také osobní pohled některých účastníků diskursu. Pro popsání práce Společné ústavní komise, která měla na starosti reformu ZZ, byla kvalitním zdrojem publikace Helge-lothara Batta nazvaná *Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit: Akteure, politischer Prozess und Ergebnisse*, která přináší detailní pohled na činnost této komise.

1. Vznik německých republik

1.1 Rozdělení Německa

V červenci roku 1945, měsíc po bezpodmínečné kapitulaci nacistického Německa, převzaly vítězné mocnosti na základě Berlínské deklarace veškeré pravomoci a kompetence německé vlády, ozbrojených sil, vlád jednotlivých zemí a správních úřadů. Výkonným orgánem na území bývalé Říše se stala Spojenecká kontrolní rada. Německo bylo rozděleno do čtyř okupačních zón a přestalo být suverénním státem.

Jeho budoucí státní forma se začala diskutovat v prvních poválečných měsících. Konrad Adenauer, pozdější první spolkový kancléř, v říjnu uvedl: „Dle mého mínění by měly západní mocnosti ponechat obsazené okupační zóny v jednom státněprávním celku. Ovšem pokud Sověti nechtějí být jeho součástí, nejlepším řešením by bylo vytvoření spolkového státu ze tří okupačních zón.“¹ Ačkoliv nebylo Adenauerovým přáním rozdělení státu do dvou subjektů, chápal tento postup jako příležitost k vybudování státu dle svých představ.² Důsledkem by bylo také vymanění se ze zásadního vlivu vítězných mocností. K tomu však bylo v této době ještě daleko. Obyvatelstvo západního Německa s možností vzniku vlastního státu také příliš nepočítalo, neboť nedávalo velkou šanci nalezení shody mezi Spojenci a následnému vydání souhlasu ke vzniku spolkového státu. Zároveň zde chyběla motivace lidu k uzavření určité formy společenské smlouvy, na jejímž základě by stál potenciální budoucí stát, a to z důvodu nejednotnosti lidu zapříčiněné zejména různorodostí obyvatelstva skládajícího se z velké části z vysídlených Němců z různých koutů Evropy, a také z důvodu rozdělení Německa do dvou celků.³ Založení Západního Německa se tak reálnou možností stalo na konci roku 1947.

1.2 Základní zákon

Vítězné mocnosti v červenci roku 1948 oficiálně umožnily jednání o vzniku státu prvním Francouzským dokumentem, ve kterém Lucius Clay, americký vojenský guvernér, požádal ministerské předsedy jednotlivých zemí o svolání

¹ Christian Bommarius, *Das Grundgesetz: Eine Biographie* (Berlin: Rowohlt, 2009), 65.

² Ibid.

³ Ibid., 20.

ústavodárného shromáždění, které by vypracovalo návrh demokratické a federální ústavy chránící individuální lidská práva a svobody a usilující o budoucí sjednocení Německa.⁴ Přestože mělo dojít k jejímu schválení v lidovém hlasování, předpokladem bylo kladné stanovisko vojenských guvernérů k návrhu ústavy.

Nadále však nebyla zodpovězena základní otázka, zda opravdu dojde k vytvoření samostatného státu rozdělujícího Německo, ať již na krátkou či delší dobu, na dva rozdílné celky, a nebo dojde pouze k založení administrativního celku bez výsostných práv, které by s sebou nepřineslo tak zřejmé německé rozdělení. Carlo Schmid, tehdejší zástupce ministerského předsedy Württemberska-Hohenzollernska, se obával reakce lidu na štěpení Německa a začal tak prosazovat koncept tzv. provizoria, který měl směřovat k administrativnímu státu.⁵

Na jednání 21.–22. července převzali iniciativu partajní špičky jako Erich Ollenhauer z SPD či Konrad Adenauer z CDU, které doposud nechávaly vyjednávání na jednotlivých ministerských předsedech. Výsledkem jejich zapojení bylo upozadění Schmidtova konceptu a upřednostňování ideje samostatného spolkového státu. Francouzský vojenský guvernér Koenig tento přístup reflektoval a oznámil, že pokud jsou Němci ochotni přijmout plnou zodpovědnost, tak jen „vpřed“.⁶ Na zámku Herrenschiemsee se vzápětí sešlo 30 mužů, jejichž úkolem bylo vypracovat základní zásady ústavy, na kterých by pozdější ústavodárné grémium mohlo při tvorbě ústavy stavět. Svůj úkol sbor splnil již za 14 dní. 1. září 1948 se práce chopila Parlamentní rada složená z 65 členů, které zvolily zemské parlamenty dle návrhů stran. Jejím cílem byla finální příprava ústavy nového spolkového státu.

Provizorní charakter ústavy zůstal součástí diskuze a již na prvních schůzích se projevila rozdílná představa stran o jeho reálném rozsahu. Především SPD prosazovala kromě omezení časové a územní platnosti ústavy určitá obsahová omezení. Ta by znamenala nutnost budoucích změn, ve kterých SPD cítila větší šanci ovlivnit výslednou podobu, než u tehdy připravované ústavy.⁷ Byť bylo nakonec dosaženo obsahově plnohodnotné návrhu, s časovým a územním omezením se nadále

⁴ Eva Černá, „Ústavní vývoj v SRN 1949-1990“, (diplomová práce, Masarykova Univerzita, 2013), 27.

⁵ Bommarius, *Das Grundgesetz*, 138-139.

⁶ *Ibid.*, 141.

⁷ Bommarius, *Das Grundgesetz*, 197.

počítalo. Již samotný název „Základní zákon“ navržený starostou Hamburgu Maxem Brauerem zdůrazňoval provizorní charakter.⁸

Znění preambule ZZ tomuto přístupu odpovídalo. Ústavodárná moc lidu dala vzniknout ústavnímu pořádku pouze na „přechodný čas“.⁹ Závěrečný čl. 146 provizorium také podporoval díky stanovení konce platnosti ZZ v případě přijetí ústavy německým lidem.¹⁰ Fakticky mělo toto ustanovení napomáhat vytvoření nové ústavy. Jeho smyslem byla snaha zabránit situaci, při které by se ZZ stal překážkou budoucího procesu sjednocení z důvodu povinnosti ústavodárců řídit se platnou ústavou. Pokud by zmíněnou povinnost dodržovali, museli by respektovat platnost ZZ a nesměli by být účastníky řízení vedoucího ke vzniku nové ústavy. Čl. 146 jim měl umožnit provádění kroků, které by považovali sami za vhodné – a to i takové, jehož výsledkem by bylo nahrazení ZZ.¹¹ Toto ustanovení bylo chápáno nejenom jako usnadnění cesty k nové ústavě, ale také jako ustanovení zamezující platnost ZZ v době po sjednocení. Carlo Schmid se k tomu vyjádřil následovně: „ani přístup všech části Německa nemůže udělat ze ZZ celoněmeckou ústavu. Stane se tak až v momentě, kdy německý lid ve svobodném rozhodnutí určí obsah a formu svého politického života.“¹²

Ani toto provizorium sloužící mimo jiné ke zvýšení šancí na výsledný souhlas vojenských guvernérů nezabránilo situaci na začátku března 1949. Vítězné mocnosti zasáhly do práce Parlamentní rady, které dosud spíše přihlížely, sdělením, že aktuální podoba návrhu neodpovídá jejich představám. Základní zákon se tak opakovaně dočkal drobných úprav, které se ještě ve druhé polovině dubna nezdály být dostatečnými. Ve skutečnosti západní ministři zahraničí o tři týdny dříve návrh ústavy na tajné schůzi schválili. Díky urputnosti německých politiků, kteří trvali na svém a „požadované“ změny odmítali, byl souhlas udělen i oficiálně.¹³

Parlamentní rada se naposledy sešla 8. května 1949, kdy schválila Základní zákon v poměru 53 ku 12. K lidovému hlasování nedošlo, neboť se vítězné mocnosti

⁸ Möllers, Christoph, *Das Grundgesetz: Geschichte und Inhalt* (Mnichov: C.H. Beck, 2009), 21.

⁹ „Grundgesetz für die Republik Deutschland“, <http://www.verfassungen.de/de/gg/grundgesetz-vergleiche-i.htm> (staženo: 10.4.2016)

¹⁰ Ibid.

¹¹ Dieter Blumenwitz, „Wie offen ist die Verfassungsfrage?“, in *Verfassungsdiskussion in Deutschland*, ed. Peter März (Mnichov: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1992) 48.

¹² Ernst Gottfried Mahrenholz, „Das Volk muss „Ja“ sagen können“, In *Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit*, 222.

¹³ Bommarius, *Das Grundgesetz*, 211-212.

nechaly přesvědčit německými politiky, že bude dostačující schválení jednotlivými zemskými parlamenty¹⁴. Bavorsko jako jediné návrh odmítlo, což ovšem nezabránilo nabytí účinnosti ústavy dne 24. května 1949 a vzniku Spolkové republiky Německo. Její obyvatelé však ZZ stále považovali za pouhé provizorium, jehož text příliš neznají a znát ho nemusejí, neboť nebude mít dlouhého trvání, a brzy bude zajisté nahrazeno něčím „hezčím, lepším a trvalejším.“¹⁵ Během příštích několika desetiletí došlo k zásadní změně tohoto postoje.

1.3 Sovětská okupační zóna

S obavou tento vývoj sledovali občané v ruské okupační zóně, kteří pocítovali stále sílící sovětský vliv.¹⁶ V plném běhu bylo zestátnování hospodářství a jeho převádění do tzv. lidového vlastnictví a mocenský růst komunistické Sjednocené socialistické strany Německa. Docházelo ke stále většímu napětí mezi východem a západem. Většina obyvatel doufala, že se podaří situaci uklidnit a dojde k vytvoření celoněmeckého státu.¹⁷

Komunistická strana však reagovala na západní vývoj svoláním tří lidových kongresů. První z nich se konal v prosinci 1947. Jeho účastníky byly občané východní i západní části, z nichž však bylo 62% členy strany SED. Došlo tedy k odmítnutí západní snahy o vytvoření vlastního státu a naopak byl zformulován požadavek na vytvoření celoněmecké vlády. Druhý kongres svolaný na březen 1948 zvolil Lidovou radu skládající se ze 300 východních a 100 západních delegátů. Ta následně připravila návrh budoucí ústavy Německé demokratické republiky. Za účelem jeho schválení byl svolán v květnu 1949 třetí kongres, jehož členové byli zvoleni východoněmeckým lidem na základě jednotné kandidátky „Demokratických bloků“. Na tomto kongresu byla ustanovena druhá Lidová rada, jež měla ústavní návrh schválit. Poté, co tak učinila, se Lidová rada prohlásila za Lidovou komoru a vyhlásila účinnost ústavy k 7. 10. 1949.¹⁸

¹⁴ Bommarius, „*Das Grundgesetz*“, 214.

¹⁵ *Ibid.*, 12.

¹⁶ *Ibid.*, 136.

¹⁷ „Von der Sowjetzone zur DDR: Gründung der Deutschen Demokratischen Republik“, <http://www.wissen.de/von-der-sowjetzone-zur-ddr> (staženo 09.05.2016)

¹⁸ Detlef Wienecke-Janž, *Die Chronik der Deutschen* (Hüttersloh/Mnichov: Chronik, 2007), 382.

Založení Německé demokratické republiky mělo být „základem pro nový, nezávislý, svobodný a celoněmecký stát [...] a také vyjádřením vůle lidu ke sjednocení a obranou proti západnímu rozdělení“.¹⁹

2. Ústavněprávní vývoj v porevoluční Německé demokratické republice

2.1 *Situace v Německé demokratické republice*

Přestože ještě na začátku října 1989 Erich Honecker tvrdil, že NDR je základním kamenem stability a jistoty v Evropě, mnohé nasvědčovalo tomu, že se to brzy změní. Od září trvající demonstrace požadující zejména svobodu slova, svobodu shromažďování, svobodu organizací a dodržování základních lidských práv vykryštovaly 4. listopadu v do té doby největší shromáždění na Alexandrplatzu. Mimo jiné i tato demonstrace donutila o čtyři dny později politbyro vládnoucí SED k podání demise a 9. listopadu vyústila v pád berlínské zdi²⁰.

Terčem byly dosud vládnoucí Jednotná socialistická strana a Státní bezpečnost. Tato shromáždění se během několika měsíců proměnila ve "sjednocovací" shromáždění, neboť se na nich začaly ve velké míře vyjadřovat požadavky na znovusjednocení se SRN. Tuto situaci dobře vykreslovalo heslo demonstrantů, které se z "My jsme lid" změnilo na "My jsme jeden lid". Přesto, že politika SRN, západních spojenců i Sovětského svazu sjednocení spíše nenapovídala, se s pádem zdi nálada změnila. Ukázalo se, jak moc byla politická, ekonomická i kulturní soběstačnost NDR držena pospolu pouze díky zdi. Spolu s jejím pádem zmizela i většina z ústavních tradic i celkové ústavní koncepce NDR²¹.

Porevoluční vývoj NDR je obvykle dělen do tří etap. Období od velkých demonstrací v říjnu a listopadu do termínu svobodných voleb do Lidové komory v dubnu 1990 je charakteristické zejména snahou o vytvoření nové ústavy, která měla zlepšit pozici při vyjednávání o sjednocení. Druhou etapou je doba mezi volbami a Státní smlouvou,

¹⁹ Wienecke-Janz, *Die Chronik der Deutschen*, 382.

²⁰ Bernd Guggenberger a Tine Stein, „Strukturen und Motive der Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit. Eine redaktionelle Vorbemerkung“, In *Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit – Analysen – Hintergründe – Materialien*, eds. Bernd Guggenberger a Tine Stein (Mnichov: Carl Hanser, 1991), 9.

²¹ Guggenberger a Stein, „Strukturen und Motive der Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit“, 10.

kteřá zakládala měnovou, hospodářskou a sociální unii. Poslední etapou je období končící samotným sjednocením v říjnu 1990. V této kapitole však nebude ústavněprávní vývoj popsán na základě časové posloupnosti ale spíše podle programů a politických cílů, které byly základní motivací diskursu týkajícího se sjednocení. Budu se soustředit zejména na vliv účinné ústavy NDR, na návrh ústavy Kulatého stolu a na reformy, které nastoupily po jeho zamítnutí.

2.2 Vliv Ústavy 1968

Do revoluce platící ústava z roku 1968 byla vytvořena na základech východoněmecké ústavy schválené v roce 1949. Poválečná ústava přišla s principem lidové demokracie, ve které nebyla zakotvena dělba moci a kde měla hlavní výkonnou moc Lidová komora skládající se z bloku politických stran pod vedením SED. Tyto prvky se dále zrcadlily v pozdějším ústavním vývoji. Posun právní vědy v 60. letech minulého století socialistickým směrem měl přirozeně vliv i na vzrůstající potřebu upravení účinné ústavy. Vzhledem k tomu, že ústava z roku 1949 neodpovídala představám vládnoucí partaje a možnost jejího přepracování brzy padla, bylo rozhodnuto o vytvoření ústavy nové. Ústavní návrh schválený v roce 1968 ovšem neobsahoval pouze posílení socialistických myšlenek. Měl plnit dvojí funkci, ideologicko-politickou a právní.²² Do popředí byla postavena zejména politická prohlášení o vedoucí úloze pracovní třídy představovaná SED. Jednalo se o faktickou legitimizaci panství této strany v NDR. Byl posílen princip jednotnosti moci v rukou strany a chyběly jakékoliv kontrolní mechanismy, které by zabraňovaly usurpaci moci a jejímu zneužívání. Zřetelné to bylo především v soudní moci, která neplnila úlohu zajišťování základních práv. Státní vlastnictví upřednostňované v ústavě z roku 1949 bylo zakotveno jako hlavní princip vlastnických vztahů, na kterých bylo postaveno celé centrálně plánované hospodářství.²³

Revize této ústavy proběhla v roce 1974 v podobném duchu. Snahou bylo další posílení vedoucí úlohy strany. Došlo k prodloužení volebního období Lidové komory ze 4 na 5 let. Vlastního článku se dostalo také Sovětskému svazu, který byl tímto navždy a neodvolatelně bratrsky spojen s NDR na cestě k ideálu socialismu a míru.

²² Bernd Hohmann, „Etappen des verfassungsrechtlichen Diskurses und der Verfassungsgesetzgebung nach der revolutionären Wende in DDR“, in *Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit*, 88.

²³ *Ibid.*, 90.

Německá demokratická republika byla označena za člena státních socialistických společenství respektujícího principy socialistické internacionály. Poznámky o německé jednotnosti, které se ve starém znění ústavy v malé míře ještě stále vyskytovaly, byly odstraněny.²⁴

Pozice, do které se ústava díky svému základnímu směřování a pozdějším úpravám dostala, byla mnohými nazývaná jako právně-nihilistická. Právní význam ustoupil do pozadí a ústava plnila spíše roli politické propagandy. Tento nedostatek si díky mezinárodnímu vývoji a perestrojce začali uvědomovat sami čelní představitelé SED, kteří v druhé polovině 80. let připustili možnost její novelizace. Ta měla proběhnout ve smyslu většího odpolitizování ústavy, zajištění základních lidských práv, posílení principů dělby moci a právního státu, velké hospodářské reformy a ústavního a správního soudnictví. Díky rychlému revolučnímu vývoji se ovšem nestihly zvažované změny zrealizovat.²⁵

Ústava byla novelizována až po pádu zdi. Přes veliký posun od administrativně-byrokratického systému vládnutí jedné strany byla pro stát stále nevyhovující a v postupujícím demokratickém procesu tak neměla být o mnoho déle používána. Nové politbyro SED již v průběhu reform zvolilo tzv. dvojitou strategii a začalo uvažovat o vypracování nové ústavy, která měla zohlednit mimo jiné revoluční náladu ve společnosti. Měla být svobodnější, umožnit lidu podílet se na státním rozhodování a více posílit právní stát. Bylo ovšem požadováno, aby reflektovala historické úspěchy NDR.²⁶ Za novou ústavou tedy nestály jen demokratické ideály, měla plnit další pragmatický úkol. Vzhledem k tomu, že na přelomu roku 1989 a 1990 začínalo být jasné, že se Německo blíží ke sjednocení, cítila NDR nutnost posílit svoji pozici při vyjednávání o této otázce. Za tímto účelem měla vzniknout nová ústava, která by byla symbolem změny a obrody východoněmecké společnosti a která by zvýšila respekt k NDR a jejím politikům na západě. Schválením návrhu mělo dojít k posílení suverenity NDR, díky čemuž by budoucí sjednocení probíhalo na bázi spojení dvou nezávislých demokratických států. Dalším pragmatickým důvodem byla potřeba legitimizace vůle východoněmeckých občanů. Ústava 1968 tento účel neplnila, za

²⁴ Lidová komora, „Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik“ - in der Fassung von 7. Oktober 1974, <http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr.html> (staženo 10.5.2016).

²⁵ Hohmann, „Etappen des verfassungsrechtlichen Diskurses und der Verfassungsgesetzgebung nach der revolutionären Wende in DDR“, 88.

²⁶ Bernd Schlink, „Deutsch-deutsche Verfassungsentwicklungen im Jahre 1990“, In *Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit*, 22.

ústavu vyjadřující vůli běžných občanů se zdaleka považovat nedala. Odsouhlasením nové ústavy svobodně zvolenou Lidovou komorou by vznikl společenský konsensus, který by bylo možné navenek prezentovat jako legitimní projev vůle NDR, potažmo jejích občanů.²⁷ Z těchto několika důvodů bylo nakonec rozhodnuto o zadání návrhu na vypracování ústavy později označované jako Ústava Kulatého stolu. Paralelně byla Lidovou komorou 18. listopadu 1989 vytvořena Komise pro změnění a doplnění ústavy NDR, která se na rozdíl od Kulatého stolu měla zabývat spíše novelizacemi účinné ústavy.²⁸

2.3 Návrh Kulatého stolu

V následujících měsících bylo zapotřebí rozhodnout o několika důležitých politických a ústavních otázkách. NDR se inspirovala v sousedním Polsku jednáními mezi opozicí a vládní stranou u tzv. Kulatého stolu. Tento způsob jednání byl Lidovou komorou vyhodnocen jako nejlepší možný. Centrální kulatý stůl se poprvé sešel 7. prosince 1989 ve Východním Berlíně v počtu 30 lidí, které tvořili z poloviny zástupci opozičních sil a z poloviny zástupci vládní SED. Samotné jednání pak řídili 3 zástupci církvi. Jeho ustanovení nebylo úplně bez komplikací z důvodu počátečního blokování jednání ze strany SED. Tlak ulice, který byl živen televizními a rozhlasovými přenosy jednání, donutil SED postupovat konstruktivně.²⁹ Mezi hlavní cíle Kulatého stolu patřilo zajištění svobodných voleb, rozpuštění Státní bezpečnosti a především vypracování nové ústavy NDR. V praxi se Kulatý stůl postupně stal z kontrolního a plánovacího orgánu orgánem takřka vládním, který měl faktickou výkonnou moc díky pěti ministrům z řad opozice jmenovaným do Modrowovy vlády.

Termín voleb stanovený na 6. května 1990 byl současně termínem pro odevzdání návrhu nové ústavy vytvořeným pracovní skupinou "Nová ústava Kulatého stolu". Ta byla složena z 30 zástupců ze 17 různých stran a občanských hnutí. Doplnovali ji také občasně povolávaní ústavní experti jak z NDR, tak ze SRN.³⁰ Projednávání jednotlivých bodů probíhalo především v malých skupinách, které měly na starosti

²⁷ Ulrich K. Preuss, „Auf der Suche nach der Zivilgesellschaft. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches“, In *Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit*, 358.

²⁸ Mark Büchler, „Verfassung als Kampagne: Verfassungspolitik und Verfassungskultur in der SBZ und DDR“ (doktorská práce, Fern Universität, 2012), 223.

²⁹ einestages, „Wer die Qual hat, hat die Wahl“, *Spiegel* (7.12.2009).

http://einestages.spiegel.de/static/topicalbumbackground/5611/wer_die_qual_hat_hat_die_wahl.html (staženo 10.5.2013)

³⁰ Büchler, „Verfassung als Kampagne“, 223.

jednotlivé části nové ústavy.³¹ Těmto skupinám se dařilo postupovat rychlým tempem. Jako velice důležitá se ukázala role ústavních expertů, kteří mírnili snahy o politické ovlivnění ústavy a zároveň přinášeli západní zkušenosti týkající se některých právních oblastí, se kterými se v NDR dosud neseťkávali.³²

Kvůli posunutí termínu voleb na 18. března 1990 se práce na nové ústavě dostaly pod časový tlak. Na začátku března bylo jasné, že návrh nebude moci být předložen před volbami. Jeho zveřejnění bylo odloženo na první zasedání nově zvolené Lidové komory v polovině dubna. Tento termín již splněn byl a návrh byl slavnostně představen jak poslancům, tak i široké veřejnosti s očekáváním, že se o něm dále povede veřejná diskuze.³³

Těžiště návrhu leželo v několika výchozích bodech.³⁴ Nejdůležitějším bodem byla legitimita návrhu vycházející z moci lidu. Návrh zakotvoval základní demokratické elementy, a to především katalog lidských práv obsahující mimo jiné sociální práva a ochranu menšin a cizinců. Jejich zajištění mělo probíhat díky principu realizace takovýchto práv skrze správní a soudní řízení. Jako ústavní způsob spojení dvou republik byl zvolen článek 146 ZZ namísto článku 23 ZZ³⁵, k jejichž specifikaci se tato práce dostane v dalších kapitolách.

Návrh přinesl několik zásadních ústavních změn. V preambuli byly jako ústavodárné subjekty uvedeni "občanky a občané NDR", nikoliv jejich zobecnění "lid". Tento způsob uvažování se zrcadlil např. v ustanovení týkajících se občanských iniciativ, které byly nově oprávněny podávat návrhy do výborů Lidové komory a zemských sněmů. Schůzek těchto výborů se zástupci iniciativ mohli osobně účastnit.³⁶ Do ústavy byl zařazen také "občanský obhájce", který měl fungovat podobně jako ombudsman. Posílení vlivu občanů se reflektovalo dále ve financování stran. Byl zaveden institut druhého, tzv. finančního hlasu, který mohl volič dát jiné straně, než

³¹ Wolfgang Templin, „Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches. Hintergründe und Entstehungsbedingungen“, in *Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit*, 350.

³² Ibid.

³³ Hohmann, „Etappen des verfassungsrechtlichen Diskurses und der Verfassungsgesetzgebung nach der revolutionären Wende in der DDR“, 98.

³⁴ Markus Porsche-Ludwig, 19 Jahre deutsche Wiedervereinigung – Eine Bilanz der Verfassungsdebatte, *Zeitschrift für das vereinte Deutschland*, č. 7 (2009), 788-795.

³⁵ Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des Runden Tisches, „Entwurf Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik“ (1990), http://www.documentarchiv.de/ddr/1990/ddr-verfassungsentwurf_runder-tisch.html (staženo 10.5.2013)

³⁶ Gerd Roellecke, „Dritter Weg zum zweiten Fall. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches würde zum Scheitern des Staates führen“, in *Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit*, 370-74.

keré odevzdával standardní hlas. Za „druhý“ hlas dostala strana finanční odměnu, jejímž účelem byla podpora nových stran, které by se jinak oproti velkým stranám těžko prosazovaly.³⁷ V návrhu přibylo moderní ustanovení o ochraně životního prostředí, jež dříve neexistovalo. Vynechány naopak byly jakékoliv náhrady škod způsobených dosavadním režimem.³⁸

Ačkoliv se podle většiny expertů jednalo o kvalitní a moderní ústavní návrh, který byl v některých oblastech lepší než ZZ, nesl podpisy všech stran a mnohých občanských iniciativ a jeho odsouhlasení bylo koaličně domluveno, nebyl ve výsledku schválen.³⁹ Projednáván byl v Lidové komoře 17. června 1990, kdy došlo k jeho zamítnutí v poměru 179 : 167 hlasům, a odmítnuto bylo i posléze jeho projednání ve výborech Lidové komory, v nichž existovala možnost jeho úpravy. Stalo se tomu tak především z obavy, že by schválení návrhu ohrozilo již probíhající jednání o měnové, sociální a hospodářské unii či jednání o způsobu sjednocení. Vláda zdůrazňovala otázku času, neboť politici cítili, že čím dříve sjednocení proběhne, tím bude snazší a méně bolestivé. Schválení ústavy mohla tato jednání vrátit zpět na začátek. Čím dál více podporovatelů tak získávala idea pokračování v novelizacích účinné ústavy, která díky několika nutným porevolučním reformám neměla již příliš mnoho společného s Ústavou 1968. Neschválením návrhu na schůzi v červnu 1990 fakticky došlo k vítězství tohoto přístupu.⁴⁰

2.4 Ústavní reformy v roce 1989 a první polovině roku 1990

K základní reformě Ústavy 1968 došlo v prosinci 1989. Ačkoliv v té době již probíhala jednání o nové ústavě, bylo nutné účinnou ústavu demokraticky novelizovat způsobem, který by vedl ke svobodným volbám a k projednání návrhu nové ústavy.⁴¹ Zásadním úkolem bylo odstranění vedoucí úlohy pracující třídy a její strany, k čemuž došlo zákonem o změně ústavy NDR z 1. 12. 1989.⁴² V lednu roku 1990 byl schválen zákon o změně a doplnění ústavy NDR týkající se majetkových práv a hospodářství. Bylo povoleno soukromé vlastnictví a zahraničním subjektům bylo umožněno

³⁷ Preuss, „Auf der Suche nach der Zivilgesellschaft. Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches“, 360.

³⁸ Roellecke, „Dritter Weg zum zweiten Fall“, 370-74.

³⁹ Templin, „Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches“, 355-356.

⁴⁰ Hohmann, „Etappen des verfassungsrechtlichen Diskurses und der Verfassungsgesetzgebung nach der revolutionären Wende in der DDR“, 98-99.

⁴¹ Ibid., 92.

⁴² Holger Prüfert, „Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik – Änderungen der Verfassung“ (1999). <http://www.kibou.de/gozer/verf/vfddr1968/index.html> (staženo 30.4.2013)

vlastnictví podílů v podnicích. Svobodné volby do Lidové komory a zemských parlamentů byly zakotveny ústavním zákonem o měsíc později. Jednotné kandidátky byly zrušeny a místo nich zavedena svobodná politická soutěž stran. Kvůli obavám z volebních podvodů musely být nově volby prováděny pod dozorem volebních komisí.⁴³ Poslední zásadní novelizací byl ústavní zákon týkající se ústavních zásad schválený 17. 6. 1990, který byl inspirován návrhem Ústavy Kulatého stolu. V jeho preambuli byl zdůrazněn přechodný charakter Ústavy 1968 a zákony konfliktní s ním samotným označeny za neúčinné. Zakotvoval svobodný, demokratický, federativní, sociální a ekologický právní stát.⁴⁴ Zásadní ustanovení obsahoval čl. 8, který umožňoval převedení svrchovaných práv státu na SRN. Schválení tohoto zákona ve stejný den jako odmítnutí návrhu Kulatého stolu znamenalo odmítnutí jakýchkoliv dalších úvah o nové ústavě Německé demokratické republiky.⁴⁵

Vznik ústavního diskursu týkajícího se sjednocení souvisel s příchodem revolučních událostí, jejichž následky byly uvedeny v této kapitole. Ze strany NDR byla patrná snaha o řešení situace vlastními silami. Z důvodu neúspěchu této snahy se součástí diskursu stali jak západní právní experti, tak politici, kteří se účastnili vytváření Ústavy Kulatého stolu, reformní činnosti NDR či zákulisních jednání o budoucím vývoji. Občanská společnost byla v této době již také zapojena, a to zejména prostřednictvím východoněmecké občanské iniciativy. Na zvyšující se intenzitu diskursu, zejména mezi politickými představiteli obou států, se bakalářská práce zaměří v příští kapitole.

3. Ústavní dohody předcházející sjednocení

3.1 Prvopočátky procesu sjednocení a Smlouva 2 plus 4

Vláda SRN na revoluční vývoj v NDR reagovala způsobem, který ji měl umožnit být aktivním hybatelem událostí. Západoněmecký kancléř Helmut Kohl zveřejnil na konci listopadu svůj 10bodový program⁴⁶ popisující možnou cestu ke sjednocení. Jeho primárním účelem bylo dodání perspektivy východoněmeckým občanům, aby

⁴³ Prüfert, „Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik“.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Hohmann, „Etappen des verfassungsrechtlichen Diskurses und der Verfassungsgesetzgebung nach der revolutionären Wende in der DDR“, 98-99.

⁴⁶ Markus Lingen, „Zehn-Punkte-Programm zur Deutschlandspolitik 1989“, <http://helmut-kohl.kas.de/index.php?msg=559> (staženo: 15.4.2016)

nedocházelo k jejich masové migraci na západ. Vedlejším motivem byly blížící se volby a snaha chopit se tématu sjednocení dříve než konkurenční SPD. Snaha o rychlé zveřejnění programu měla však za následek absenci konzultací s vnitrostátními i mezinárodními partnery.⁴⁷ Program se dostal pod silnou kritiku politiků ze západu i SSSR. Ostře se vůči němu vymezoval francouzský prezident Francois Mitterrand obávající se zvýšení mezinárodního napětí, sblížení SRN se SSSR a ohrožení Gorbačovova postavení v jeho rodné zemi. Oficiálně však Mitterrand nechtěl program a navazující jednání blokovat.⁴⁸ Američtí představitelé s programem souhlasili pouze pod podmínkou mírového sjednocení, zachování hranice Německa s Polskem, suverenity Německa a jeho setrvání v NATO. Otázka NATO byla pro Spojené státy nejdůležitější, protože SRN byla jejich opěrným bodem v Evropě.⁴⁹ Gorbačov sjednocení kategoricky odmítl. Vzhledem k těmto reakcím byl Kohl nucen učinit krok vedoucí k uklidnění situace a zaslat Gorbačovovi omluvný dopis. V něm sliboval, že nedojde k další destabilizaci NDR a označil 10bodový program za pouhý návrh, nikoliv za závazný plán SRN. SSSR reagoval zveřejněním několika kritických otázek týkajících se sjednocení, jejichž účelem bylo jednání zpomalit. Zabývaly se budoucností Německa ve spojenecké organizaci - tedy v NATO nebo Varšavském paktu, demilitarizací Německa a přesunem cizích vojáků, otázkou polských hranic a také otázkou pokračování evropské integrace.⁵⁰

O několik týdnů později, 19. a 20. prosince, navštívil Kohl kvůli schůzce s Modrowem Drážďany. Přivítali ho zde desetitisíce nadšených lidí volajících po sjednocení. Na základě tohoto silného zážitku se Kohl rozhodl změnit přístup k Modrowovi, v němž viděl "brzdu sjednocení".⁵¹ Kohl usoudil, že jeho východoněmecký protějšek již není vhodným partnerem pro diskuzi a že bude lepší počkat na legitimní vládu vzešlou z prvních svobodných voleb. Partnerem, na kterého se do jejich konání odvolával, byl lid NDR.⁵² Ten byl tudíž hlavním představitelem SRN označen za významnou součást diskursu.

⁴⁷ Gerhard A. Ritter, *Wir sind das Volk! Wir sind ein Volk!* (Mnichov, C.H.Beck 2009), 16.

⁴⁸ Karl Rudolf Korte, *Die Chance genutzt?: Die Politik zur Einheit Deutschlands* (Frankfurt: Campus Verlag, 1994), 132.

⁴⁹ Alexander von Plato, „Von den 2 plus 4 – Gesprächen zum 2 plus 4 Vertrag“ In *Von der Volkskammerwahl zur Deutschen Einheit: Voraussetzungen, Bedingungen, Verlauf*, ed. Andreas H. Apelt (Berlin: Metropol, 2011), 55.

⁵⁰ Ritter, *Wir sind das Volk! Wir sind ein Volk!*, 19.

⁵¹ Ibid., 21.

⁵² Ibid., 22.

SRN se v této době musela vypořádat s příchodem tisíců východoněmeckých emigrantů denně. Další statisíce byly ke stejnému kroku připraveny. Spolkové vládě se tato situace nezamlouvala. Nechtěla však dopustit, aby vznikla nová, byrokratická zeď. Počet emigrujících byl vysoký, do března roku 1990 překročilo hranice více jak půl milionu lidí. Obyvatelé SRN si začali stěžovat na nedostatek práce a bydlení, čehož využil Oskar Lafontaine, kandidát SPD na kancléře, který zdůrazňoval sociální jednotu před jednotou nacionální, a evropskou před jednotou celoněmeckou. Žádal zavedení povolení pro vstup do země, které by obdrželi pouze lidé se zajištěným bydlením. Fakticky chtěl vystavit byrokratickou zeď. CDU/CSU nebyla v postoji k Lafontanovým požadavkům jednotná. Wolfgang Schäuble, tehdejší ministr vnitra, prosazoval zrušení tzv. nouzového správního řízení, které umožňovalo vstup politických uprchlíků z východu do země. Došlo k němu k 30. 6. 1990.

Díky vlně emigrace se do diskursu poprvé výrazněji zapojilo také západní obyvatelstvo, které dokázalo zformulovat svá stanoviska a vyjádřilo se kriticky k příchodu východoněmeckých občanů. Přesto rozhodnutí, které vedlo ke zrušení nouzového správního řízení, nevycházelo z těchto postojů. Bylo důsledkem Kohlovy nabídky na vznik měnové unie mezi SRN a NDR spojené s hospodářskou reformou. Cílem jeho návrhu z února 1990 bylo dát najevo občanům NDR, že se Kohlova vláda snaží urychleně situaci vyřešit, pamatuje na ně, a není tak důvod utíkat ze své země. Byl to také signál neschopnosti NDR zvládnout transformaci na tržní ekonomiku a provést ostatní reformy. Měnovou unií měl začít proces sjednocování, který by byl realizován prostřednictvím jednotlivých dohod a který by už později nešel zastavit. Požadavek Modrowovy vlády na finanční pomoc ve výši 15 miliard byl SRN odsouhlasen za podmínky, že dojde ke vzniku této unie.⁵³

Modrow reagoval vypracováním tzv. stupňovitého plánu, na jehož konci mělo být oficiálně završeno sjednocení, resp. smluvní společenství ve formě konfederace nebo spolkové republiky. Jednalo se o snahu převzít iniciativu v procesu sjednocování, přibrzdit ho a pokud to bude možné, tak mu i zabránit. Chtěl získat čas na stabilizaci NDR a své strany. Gorbačov tento plán schválil. K jeho zamítnutí však došlo na jednání prezidia SED/PDS. Vzhledem k tomu, že neexistovala jeho alternativa, byla NDR nucena hledat řešení svých hospodářských problémů ve spolupráci se SRN.

⁵³ Ritter, *Wir sind das Volk! Wir sind ein Volk!*, 25.

Z důvodu projednání sovětské pozice došlo v únoru v Moskvě k setkání Kohla s Gorbačovem. Po přístředných jednáních nakonec zástupce SSSR se sjednocením souhlasil za podmínky, že oba německé státy mají samy rozhodnout, zda a jak ho provedou. Oba představitelé se dohodli na vytvoření tzv. 2 plus 4 programu, jehož cílem bylo nalezení shody v zahraničních otázkách souvisejících s případným sjednocením.⁵⁴ Účastnit se ho měly dva německé státy a čtyři vítězné mocnosti - USA, SSSR, Velká Británie a Francie. Smlouva o konečném uspořádání ve vztahu k Německu, která tento program realizovala, byla nakonec podepsána až 12. září v Moskvě, její účinnost nastala o půl roku později, protože sovětská Duma dlouho čekala s její ratifikací.⁵⁵

V přesunutém březnovém termínu voleb do Lidové komory se rozhodovalo zejména o dalším postupu sjednocení. V předvolebních průzkumech vedla sociální demokracie, zvítězit se však podařilo bloku Aliance pro Německo, který obdržel téměř polovinu všech hlasů (48%, z toho CDU 40%). Celkově byly pro sjednocení $\frac{3}{4}$ všech voličů. PDS, která před volbami opustila název SED, dostala 15% hlasů a občanské iniciativy jen 6%, což bylo pro obě strany zklamáním. Koalice vznikla z CDU, Sociálních demokratů, Německé sociální unie, Liberálů a Německé alternativy. Ačkoliv byl program ze strany SRN částečně kritizován, v přístupu podle článku 23 ZZ a vzniku měnové unie se obě vlády shodovaly.⁵⁶

3.2 Měnová, hospodářská a sociální unie

O několik měsíců dříve, v prosinci 1989, se začala připravovat první Státní smlouva, která měla realizovat měnovou, hospodářskou a sociální unii. Tato idea vznikla v hlavách dvou úředníků na spolkovém ministerstvu financí, Horsta Köhlera a Thilo Sarazina, kterým se podařilo přesvědčit ministra financí Waigela a později i Helmuta Kohla o rozumnosti svého nápadu. Na začátku února 1990 byla kancléřem představena světu měnová unie a s ní spojená hospodářská reforma. Tento krok je považován za jedno z nejriskantnějších rozhodnutí Kohla během období sjednocování, neboť vznik Měnové unie nekonzultoval se Spolkovou bankou.

⁵⁴ Korte, *Die Chance genutzt?*, 130.

⁵⁵ Plato, „Von den 2 plus 4“, 53.

⁵⁶ Steffan Kammradt, *Die Verfassungsdiskussion: Motive, Ziele, Perspektiven* (Frankfurt am Main: Peter Lang, 1992), 34.

Rozhodnutí mělo politické důvody, ekonomická stránka věci nehrála příliš velkou roli a Kohl měl, jak se později ukázalo oprávněný, pocit, že si to může dovolit.

Jednání o této unii byla vedena společně s několika experty z NDR, které Kohl protežoval před Modrowovou vládou. Skupina měla prověřit připravenost právního systému NDR v oblastech hospodářství, financí a sociální politiky na přechod k sociálně tržnímu hospodářství. Vzhledem k výsledkům tohoto zkoumání se ukázalo, že k měnové unii bude muset přibýt také unie sociální, protože v NDR dobře nefungovalo např. zajištění proti nezaměstnanosti nebo důchodové pojištění.

S konkrétními návrhy smlouvy se čekalo až do voleb do Lidové komory konaných 18. března. Klíčová ministerstva, kterých se měnová a sociální unie týkala, obsadila strana SPD jako člen vítězné Koalice pro Německo. Ministerstvu financí i práce a sociálních věcí byl 24. března předán „Pracovní dokument k rozhovorům“, který obsahoval návrh smlouvy. Vláda spolkové republiky se snažila být v jednáních iniciativní a předložila návrh jako první.⁵⁷ S hlavními body, jimiž byly nahrazení pánovaného hospodářství hospodářstvím sociálně tržním, předání peněžní politiky Spolkové bance a postoupení suverenity finanční, hospodářské a sociální politiky, NDR souhlasila. Komplikace nastaly u stanovení výměnného kurzu při přechodu na německou marku. Spolkové úřady požadovaly poměr 2 : 1 z pohledu východoněmecké marky u hotovosti, dluhů, platů a důchodů. NDR prosazovala poměr 1 : 1. Nakonec byl dohodnut kompromis, kdy se mzdy, platy a dluhy měnily v poměru 2 : 1 a hotovost v poměru 1 : 1. Pro cizince platil kurz 3 : 1.⁵⁸

Z důvodu chabé výkonnosti socialistického hospodářství bylo zvažováno vytvoření celní zóny na hranicích s NDR, která měla východoněmecké podniky chránit před západoněmeckou a ostatní konkurencí. S ohledem na zkušenost Němců se „zdi“ bylo však od vzniku celní zóny nakonec upuštěno. Jako vhodný prostředek pomoci byla zvolena jednorázová finanční injekce. K té se později připojilo škrtnání dluhů podniků, státních dluhů NDR a finanční podpora prostřednictvím Fondu německého sjednocení.⁵⁹

⁵⁷ Andreas Rödder, *Deutschland einig Vaterland: Die Geschichte der Wiedervereinigung* (Mnichov: C.H. Beck, 2009), 289.

⁵⁸ Kammradt, *Die Verfassungsdiskussion*, 43.

⁵⁹ Karl Heinz Paque, „Die Wirtschaft-, Währungs- und Sozialunion als Etappe in die Einheit, in *Von der Volkskammerwahl zur Deutschen Einheit*, 44.

Neshody panovaly v otázce sociální podpory, jež byla v obou státech nastavena velmi rozdílně. NDR požadovala jejich stejnou výši jako v SRN, zároveň si však chtěla ponechat některé bonusové podpory a limity, které v západním Německu neexistovaly a nebo byly v nižší výši. Podařilo se najít kompromis, který byl uzákoněn např. v zákoně o vyrovnání důchodů dne 28. června 1990.

Ve verzi v podstatě se nelišící od prvotního návrhu byla Státní smlouva podepsána 18. května 1990 a později schválena jak v Německém spolkovém sněmu, tak ve Spolkové radě a v Lidové komoře. Jejím přijetím se hranice a celní kontroly mezi oběma německými státy staly minulostí.⁶⁰

Několik dní před její účinností, 17. června 1990, byl schválen zákon o ústavních zásadách, kterým došlo ke zrušení zákonů a předpisů odporujících hodnotám a normám zakotvených v tomto zákoně a ve Smlouvě. Díky němu bylo možné přenést hospodářskou a měnovou suverenitu na SRN.⁶¹

3.3 Smlouva o sjednocení Německa

Sjednocovací smlouva⁶² byla dohoda následující po Státní smlouvě, která se dle prvních návrhů měla jmenovat 2. Státní smlouva, což NDR nakonec neodsouhlasila.⁶³ Svým rozsahem byla méně obsáhlá než Státní smlouva, významem pro budoucnost Německa ji však převyšovala. K jejímu uzavření původně nemuselo vůbec dojít, neboť se zvažovalo přistoupení NDR pouze jednostranným prohlášením a schválení ostatních nutných norem jako obyčejných zákonů.⁶⁴ Východní Němci upřednostnili vznik sjednocovací smlouvy z důvodu obav před nerovným partnerstvím a snížením šance na prosazení vlastních zájmů. Spolková vláda měla díky této smlouvě získat jednu konzistentní dohodu, která s sebou nepřinášela dlouhotrvající a složitý proces schvalování rozkouskovaných zákonů.⁶⁵

⁶⁰ Rödder, *Deutschland einig Vaterland*, 292.

⁶¹ Lidová komora, „Gesetzblatt der DDR“ (1990), <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr74-i.htm> (staženo 31.7.2013)

⁶² „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands“ (Einigungsvertrag) (31.8.1990).

<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/einigvtr/gesamt.pdf> (staženo: 10.4.2016)

⁶³ Wolfgang Schäuble, „Der Einigungsvertrag – Vollendung der Einheit Deutschlands in Freiheit“ in *Die Verfassungsdiskussion der deutschen Einheit*, 294.

⁶⁴ Richard Schröder, „Der Einigungsvertrag“, in *Von der Volkskammerwahl zur Deutschen Einheit*, 77.

⁶⁵ Rödder, *Deutschland einig Vaterland*, 292.

Jednání o sjednocovací smlouvě vedl za západoněmeckou stranu ministr vnitra Wolfgang Schäuble, jeho protějškem byl předseda CDU frakce v Lidové komoře Günter Krause. Většiny jednání se účastnil také předseda východoněmecké vlády Thomas De Maziere. Na konci května si zástupci obou stran vyměnili pracovní návrhy struktury budoucí smlouvy.⁶⁶ Jako hlavní problém se jevilo sloučení právních řádů obou států. Mezi Schäuble a spolkovými úřady v tomto bodě panovalo napětí, protože se spolkový ministr vnitra obával, že v případě přijetí komplexního spolkového práva východoněmeckou stranou dojde k hospodářským problémům. Ministerstvo spravedlnosti SRN tomu chtělo předejít určitými časovými výjimkami ve specifikovaných oblastech. Tato varianta nakonec zvítězila díky překvapivému rozhodnutí zástupců NDR, kteří tento postup podpořili. Účinnost spolkového práva na východoněmeckém území byla tímto způsobem zakotvena ve sjednocovací smlouvě.

Z jednání o sjednocovací smlouvě vyplynuly pochybnosti o funkčnosti budoucí Spolkové rady z důvodu hrozby blokování důležitých ústavních zákonů ze strany nových spolkových zemí. Bylo učiněno rozhodnutí o přijetí Programu k rozšíření práv spolkových zemí, který zajišťoval posílení pozice zemí v tzv. konkurujícím zákonodárství a přidání jednoho hlasu ve Spolkové radě čtyřem největším spolkovým zemím.⁶⁷

Ve smlouvě se dále bylo nutné vypořádat s tím, že jedna smluvní strana jejím uzavřením zanikala. Aktivní legitimaci týkající se obsahu smlouvy tak obdržely nové spolkové země. Její uplatnění bylo možné pouze v případě společného postupu, a nikoliv při individuálním konání jednotlivých zemí.⁶⁸

Zástupci obou stran se poprvé sešli 6. července. Konala se tři jednání, ze kterých vzešel již při druhé schůzce návrh, který se velmi podobal finální variantě. Na základě průběžných výsledků těchto jednání byla dne 23. srpna 1990 v Lidové komoře odsouhlasena rozhodnutí, která vyjadřovala souhlas s přijetím Základního zákona jako ústavní normy. Tím byl fakticky vyjádřen východoněmecký souhlas s přijetím sjednocovací smlouvy.⁶⁹ Návrh Smlouvy o sjednocení Německa, mající více jak 900 stran a týkající se stovek zákonů, podepsali zástupci SRN a NDR o několik dní

⁶⁶ Kammradt, *Die Verfassungsdiskussion*, 46.

⁶⁷ Mattias Herdegen, *Die Verfassungsänderungen im Einigungsvertrag* (Heidelberg: Decker und Müller, 1991), 9.

⁶⁸ Schröder, „Der Einigungsvertrag“, 86.

⁶⁹ Stefan Marx, „Beitrittserklärung der Volkskammer“, <http://www.kas.de/wf/de/191.1963/> (staženo 16.4.2016)

později, 31. srpna. Schválen byl ve Spolkovém sněmu, Spolkové radě i Lidové komoře v období 20.–23. září a účinnosti nabyl 29. září 1990.

4. Cesta k "nové" ústavě Spolkové republiky Německo

4.1 Přistoupení podle čl. 23 vs. čl. 146

De Maziere při diskuzi v roce 2010 uvedl, že motivem k odsouhlasení postupu jeho vlády byla migrace lidí z východu na západ, kdy z NDR denně odcházely až tři tisíce lidí. Přechod hranic spolu s informacemi od stranických zástupců jednotlivých okrsků chápal jako jasný pokyn k urychlení procesu sjednocení. Mimoto měl za to, že jeho další zpomalení by vedlo k novým, zejména finančním, problémům.⁷⁰

Sjednocovací smlouva dala německému sjednocování řád, který již nutně potřebovalo. Dohoda obsahovala zásadní ustanovení, která prováděla samotné sjednocení a zasahovala i přímo do ZZ. Novelizace ústavy byly upraveny v čl. 4⁷¹, který obsahoval nové znění preambule, jež byla upravena ve smyslu odpovídajícímu dokončení sjednocení a rozšíření platnosti ZZ na celý německý národ, včetně občanů NDR. Přeformulováním věty obsahující ustanovení o ústavodárné moci lidu bylo zdůrazněno přijetí ZZ z vůle lidu.⁷² Čl. 4 též zavedl nový čl. 143, na základě kterého bylo možné se odchýlit od účinnosti sjednocovací smlouvy, a tedy od ustanovení ZZ, která byla smlouvou změněna.

Ve smlouvě uvedený čl. 5⁷³ obsahoval doporučení budoucím zákonodárcům sjednoceného Německa, aby se v příštích dvou letech, v souvislosti se sjednocením, zabývali prověřením možných změn a doplnění ZZ. V potaz mělo být vzato např. Rozhodnutí ministerských předsedů, které se týkalo vztahů mezi Spolkem a zeměmi. To popisovalo 4 hlavní body, jimiž byly úprava principu federalizace, modifikace oblasti finanční ústavy, rozšíření zákonodárných kompetencí zemí a rozšíření spolurozhodovacích práv zemí, jako oblasti, ve kterých by mělo dojít k normativním

⁷⁰ „Podiumsdiskussion - Der Einigungsvertrag als Fundament für die Vollendung der Einheit“, in *Von der Volkskammerwahl zur Deutschen Einheit*, 105.

⁷¹ „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik“

⁷² Kammradt, *Die Verfassungsdiskussion*, 86.

⁷³ „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik“

úpravám.⁷⁴ Zásadním tématem ústavního diskursu byly další potenciální oblasti změn a doplnění ZZ, na které článek 4 odkazoval. Těmi se práce zabývá v souvislosti s otázkou referenda a práce ústavní komise v jiné části této kapitoly a v kapitole následující.

Nejdůležitějším bodem sjednocovací smlouvy bylo stanovení způsobu připojení východního Německa. Jednalo se o klíčovou otázku, jež byla tématem ústavního diskursu od prvních demonstrací v NDR. V Základním zákonu bylo s budoucím sjednocením počítáno, a z tohoto důvodu obsahoval závěrečný čl. 146, který měl usnadnit přijetí nové ústavy tím, že stanovoval pozbytí platnosti ZZ. Jeho význam se však dlouhým čekáním na uplatnění změnil.⁷⁵ Provedení sjednocení na základech tohoto článku tak nebylo jasnou záležitostí.

Jako jeho alternativa se ukázal čl. 23. Zvažování přistoupení NDR k SRN dle tohoto článku bylo logickým důsledkem v preambuli uvedeného sdělení: „německý lid jednal také za ty Němce, kterým nebylo umožněno se jednání zúčastnit“⁷⁶. Západní Němci díky tomu byli při výkonu své ústavodárné moci „zplnomocněni“ ke konání reprezentujícímu celý německý národ. Od tohoto ustanovení nebylo daleko k článku 23, který zakotvoval, že „v dalších částech Německa dojde po jejich přístupu k zavedení platnosti ZZ“⁷⁷. Zmiňovanými částmi byly myšleny oblasti, které byly pod kontrolou Německa k 31. 12. 1937. Při připojení Sárska na konci 50. let byl tento článek využit, s jeho procesní stránkou tak měli v Německu určitou zkušenost. Jednalo se o jednostranné přistoupení účinné vyhlášením, které dle ústavních komentátorů nedávalo spolkovým orgánům možnost ho odmítnout. Při splnění základních demokratických podmínek stanovených v čl. 28⁷⁸ ze strany přistoupivšího území zůstala orgánům SRN pouze pravomoc provést samotné zavedení platnosti ZZ.

Uvedené alternativy působily na první pohled jako protiklady. Vzniklá debata se také označovala jako „hádky o články“.⁷⁹ Ačkoliv čl. 146 spíše než cestu k nové ústavě

⁷⁴ Kammradt, *Die Verfassungsdiskussion*, 90.

⁷⁵ Herрман von Mangoldt, Friedrich Klein a Christian Starck, *Das Bonner Grundgesetz Kommentar* (Mnichov: Franz Vahlen, 2010), 3090.

⁷⁶ „Grundgesetz für die Republik Deutschland“

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Kammradt, *Die Verfassungsdiskussion*, 189.

⁷⁹ Bernd Gugenberger a Tine Stein, „Abschied von der Kontinuitätsillusion. Rückblick auf die Verfassungsdiskussion im Lichte der „Hauptstadtdebatte““, in *Die Verfassungsdiskussion der deutschen Einheit*, 85.

upravoval konec platnosti ZZ a čl. 23 možnost připojení k platnosti ZZ, tedy v zásadě dvě velmi odlišné věci, byly oba články posuzovány jako silné „buď a nebo“.⁸⁰ Existovala však „třetí“ cesta, kterou byla jejich kombinace. Přistoupení dle čl. 23 a následná nová ústava dle čl. 146, který by byl v mezidobí novelizován.

De Maziere později uvedl, že byl v červnu 1990 překvapen návrhem předsedy DSU Hanse-Wilhelma Ebelinga na bezodkladné použití čl. 23. Přestože sám chtěl sjednocení urychlit, obával se, že by se v Lidové komoře mohla najít většina, která by přístup vyhlásila ještě dříve, než by došlo k dojednání všech potřebných náležitostí. Příliš rychlý postup z tohoto důvodu nepreferoval. Nicméně, jak doplnil: „politika není umění toho co si přejeme, ale umění toho, co lze zrealizovat“.⁸¹

Cesta dle čl. 23 splňovala požadavek co nejrychlejšího a nejjednoduššího sjednocení, který vykrytalizoval z výsledku voleb do Lidové komory na jaře 1990, díky volebnímu vítězství stran hlásících se k tomuto postupu.⁸² Ve sjednocovací smlouvě byl výsledek voleb reflektován, a bylo tak ukotveno vyhlášení přístupu dle čl. 23 ke dni 3. 10. 1990.

Do vyjednávání o smlouvě se zapojil i SSSR, který si kladl podmínku vyškrtnutí sjednocovacího článku ze ZZ po spojení obou států. V Sovětském svazu existovala obava, že by sovětská území splňující kritérium bývalého území Německa mohla přistoupení také vyhlásit.⁸³ Sovětské přání bylo realizováno.

Gottfried Mahrenholz, soudce Spolkového ústavního soudu, v roce 1991 uvedl: „Existovaly dvě cesty ke sjednocení, ale jen jedna z nich vedla k ústavě.“⁸⁴ Byl jí vždy a pouze článek 146. Přistoupením k SRN došlo k vyčerpání provizorního charakteru ZZ pouze z hlediska územního, nikoliv již z hlediska věcného. K uzavření ústavní otázky sjednocením nedošlo.⁸⁵ Z tohoto důvodu byl novelizován čl. 146 na znění: „Základní zákon, který po dokončení jednoty a svobody Německa platí pro

⁸⁰ Peter Häberle, „Verfassungspolitik für die Freiheit und Einheit Deutschlands. Ein Wissenschaftlicher Diskussionsbeitrag im Vormärz 1990“, in *Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit*, 243.

⁸¹ „Podiumsdiskussion“, 94.

⁸² Freie deutsche Jugend, „Die DDR-Volkstammerwahlen 1990 und die Einmischung der BRD“, <http://www.fdj.de/rtf/1990.rtf> (staženo 17.4.2016)

⁸³ „Podiumsdiskussion“, 95.

⁸⁴ Horst Dreier, *Gilt das Grundgesetz ewig?: Fünf Kapitel zum modernen Verfassungsstaat* (Mnichov – Carl Friedrich von Siemens Stiftung, 2009), 87.

⁸⁵ Ibid.

celý německý lid, ztrácí svoji platnost dne, kdy vstoupí v platnost ústava, která byla přijata svobodným rozhodnutím německého lidu“.⁸⁶

Uvedené ustanovení je z ústavněprávního pohledu velmi zajímavé. Upravovalo zánik ústavy, které bylo samo součástí, podobně jako jeho již popsané původní znění. Současně s jeho novelizací však mělo dojít ke sjednocení, a provizorní charakter ZZ dle původního úmyslu tak již nebyl potřebný. Existoval však nový záměr.

4.2 Nová ústava

Smlouva o sjednocení Německa byla v NDR brána jako splnění určitého cíle. Přinesla s sebou však jistou nespokojenost východoněmeckých občanských hnutí, jejichž představy zrcadlící se především ve snaze získat novou ústavu nebyly naplněny. Hnutí věděla, že při sjednávání smlouvy byla promarněna jejich šance.⁸⁷ Vzhledem k nedosažení politického konsensu o budoucnosti německé ústavy byla výše uvedená změna čl. 146 určitým kompromisem, který umožňoval pokračování ústavního diskursu. Východoněmecká občanská hnutí dostala další šanci na splnění svých cílů.

Záměr hnutí vyplýval z pocitu nedostatečného reflektování východoněmecké identity v ZZ, jejímž reprezentantem byly především odlišné představy o ústavě. Ke zhojení tohoto nedostatku mělo dojít novou ústavou. Související argument integrace východoněmecký občanů se snažil docílit stejného výsledku s vysvětlením, že nejlepší cestou k integrování občanů by byla jimi vypracovaná ústava. Obě tvrzení byla vyvracena z obavy z neúspěšného hledání shody při vytváření podoby takovéto ústavy. ZZ měl širokou podporu, která se při procesu sjednocování postupně projevovala. Vytvoření jeho alternativy nemuselo dopadnout zdárně, kvůli tomu by nedošlo ke společenskému konsensu a společnost by se ještě více rozdělila. Integrování občanů NDR a zohlednění jejich identity v ZZ bylo přitom možné docílit dle komentátorů i pouhými úpravami ZZ.⁸⁸

Požadavky na novou ústavu nepramenily pouze z potřeby úpravy vztahu východních a západních Němců. Dle Ulricha K. Preusse, jednoho z velmi aktivních účastníků diskursu, sjednocením nezankla jen NDR, ale také nepolitický spolkový stát v jeho

⁸⁶ „Grundgesetz für die Republik Deutschland“

⁸⁷ Kammradt, *Die Verfassungsdiskussion*, 140.

⁸⁸ *Ibid.*, 110-116.

hranicích z roku 1949. Vznik jiného, silnějšího Německa znamenal pro jeho společnost novou situaci, do které vkročila ze základů představovaných ZZ. Ačkoliv byl ZZ dle Preusse již zastaralý, zdaleka neobsahoval všechna důležitá ustanovení a neupravoval některé novodobé trendy, konkrétní nedostatky dle něj nebyly příliš důležité. Preusse do popředí svého zájmu postavil proběhnuvší znovuzrození politické společnosti. Následkem tohoto konstituování měla být příhodná forma sebevyjádření. Společnost, která toto respektuje, je „politicky inteligentní, čilejší a srozuměná sama se sebou“. Tímto sebevyjádřením měla být nová ústava.⁸⁹

Argumentem většiny zastánců zániku platnosti ZZ zůstával stále původní záměr autorů ZZ, jímž byl jeho provizorní charakter reflektovaný v čl. 146. Ten byl však již vypořádán sjednocovací smlouvou, která kromě úpravy preambule ukotvila také změnu čl. 146. K pojmu „svobodné rozhodnutí“, který tento článek převzal z původního znění, se vyjádřil i Spolkový ústavní soud. Označil ho za rozhodnutí učiněné „bez vnějšího a vnitřního donucení,⁹⁰ a tedy „s určitým minimálním standardem svobodně demokratických garancí“⁹¹. Výkladem stanoviska soudu se dospělo k dvěma procesním způsobům, kterými by mohlo být dosaženo nové ústavy.

Jedním z nich bylo reprezentativní řízení. V klasické formě znamená svobodnou, tajnou, rovnou, přímou a všeobecnou volbu určitého národního nebo ústavodárného shromáždění. Zda by samotné shromáždění samo připravovalo návrh, o kterém by hlasovalo, nebo by byl připraven někým jiným, pevně stanoveno nebylo. Existovala zde možnost, byť velmi nepravděpodobná, že by shromáždění představilo ZZ jako novou ústavu. Druhým možným řízením bylo lidové hlasování. Mělo výhodu v tom, že na rozdíl od reprezentativního řízení, ve kterém je výsledek závislý na konkrétních osobách účastnících se shromáždění, v něm lid vyjadřoval svoji vůli přímo. Návrh, jež by byl předmětem hlasování, by vytvářel Spolkový sněm, Spolková rada nebo národní či ústavodárné shromáždění. Lidové hlasování o návrhu předloženém shromážděním by pak spojovalo oba výše popsané způsoby ústavodárného řízení.⁹² Druhý typ řízení byl v diskursu preferován a otázka nové ústavy se po uzavření sjednocovací smlouvy měnila v otázku, zda uspořádat lidové hlasování a novou ústavu prosadit takto.

⁸⁹ Ulrich K. Preuss, *Die Chance der Verfassunggebung*, In *Verfassungsdiskussion in Deutschland*, 32.

⁹⁰ Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 17.8.1956 - 5, 85, 235f.
<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv005085.html> (staženo 10.4.2016)

⁹¹ Ibid.

⁹² Kammradt, *Die Verfassungsdiskussion*, 81-84.

4.3 Lidové hlasování

Doporučení věnovat pozornost lidovému hlasování bylo uvedeno v již zmiňovaném čl. V. Smlouvy o sjednocení Německa. V potaz mělo být bráno z důvodu případné změny či doplnění čl. 146. Spolkový sněm a Spolková rada tak byly postaveny před rozhodnutí, jak se k tomuto ustanovení a lidovému hlasování, potenciální kombinaci vedoucí k nové ústavě, postavit. V této otázce bylo nutné nejprve posoudit samotný čl. 146, který měl tuto cestu otevřít. Dle některých ústavních expertů však takovou funkci neplnil, neboť samotné řízení vedoucí k nové ústavě nijak neupravoval, a ani neodkazoval na předpisy, které by tak činily. K jeho kritice se přidaly i další hlasy poukazující na protiústavnost článku z důvodu marginalizování původního provizorního charakteru ZZ a faktického prodloužení doby platnosti na dobu neurčitou. Role čl. 146 ve starém znění byla opačná, jejím účelem bylo omezení této doby. Článek tedy v důsledku sjednocení přestal plnit svoji původní funkci a novou taktéž neplnil, neboť pouze stanovoval to, co odpovídá státovědě – pozbytí platnosti staré ústavy s přijetím nové.⁹³

Výše uvedené názory nicméně situaci příliš nezměnily. Čl. 146 byl nadále předmětem diskursu členů Spolkového sněmu a Spolkové rady zejména v souvislosti s jeho použitím při lidovém hlasování. Z diskursu vyllynuly tři varianty případné přímé účasti lidu. Konzultativní hlasování s pouhým „poradním“ hlasem, hlasování provádějící jen částečné změny ZZ a hlasování o nové ústavě. Prioritou v této chvíli bylo zvažování prvních dvou způsobů, neboť požadavek ukončení platnosti ZZ ustupoval čím dál více do pozadí.⁹⁴

Diskuzi o těchto variantách ovšem provázelo další velké téma, kterým byla legitimita ZZ a její případný nedostatek. Za výchozí bod této problematiky můžeme označit už samotný vznik ZZ. Tento ústavodárný proces byl zpochybňován především z důvodu, že se na něm lid podílel jen prostřednictvím zvolených zástupců a nikoliv přímo a že návrh podléhal nutnému souhlasu vítězných mocností. Oba tyto argumenty byly ovšem odmítány. Ústavodárná moc zvolených zástupců zde existovala na základě procesu voleb. Nebylo tedy nutné, aby ji vykonával lid přímo. Upozorňovalo se i na znění preambule, ve které bylo konstatováno, že se „německý lid [...] díky své

⁹³ Dreier, *Gilt das Grundgesetz ewig?*, 81.

⁹⁴ Blumenwitz, „Wie offen ist die Verfassungsfrage?“, 55.

ústavodárné moci usnesl na tomto ZZ⁹⁵. Hlas členů Parlamentní rady byl zároveň prohlášen za hlas lidu i v samotném ZZ.⁹⁶

Argument nedostatku legitimacy ZZ byl zmiňován i v souvislosti s vyškrtnutím časově omezené platnosti ZZ, která byla zakotvena v původním znění preambule spojením „na přechodný čas“⁹⁷. Jejím novelizováním při sjednocení tak měl vzniknout nedostatek, který bylo třeba nyní zhojit. Volby do Lidové komory a Spolkového sněmu v roce 1990, které byly často označovány jako sebevyjádření národa o ústavních otázkách, dle některých politiků dostatečné nebyly, neboť se v nich lid nevyjadřoval přímo k ústavním otázkám, ale volil „pouze“ strany s určitým ústavním postojem. Zastánci lidového hlasování považovali přímou účast lidu za jediný možný způsob opětovného legitimizování ZZ nebo legitimizování nové ústavy.⁹⁸

Tato forma vyjádření vůle lidu ovšem skýtala určitá nebezpečí, z nichž jedno souviselo s legitimitou Smlouvy o sjednocení Německa. Rozhodování lidu by bylo postaveno na základech této smlouvy, která by se tím mohla dostat do situace, kdy by se sama stala předmětem hlasování. Ačkoliv by se jí položená otázka přímo netýkala, předvolebním bojem mohlo dojít k posunu významu otázky, což v důsledku mohlo vést k interpretování určitého výsledku jako nesouhlasu se způsobem sjednocení. Druhým rizikem lidového hlasování byla malá účast, jejímž následkem by byly vyvolány další pochyby o legitimitě ZZ.⁹⁹

Z posouzení výše uvedených problémů vyplynulo, že lidové hlasování by bylo záhodné uskutečnit pouze v případě skutečného nedostatku legitimacy ZZ. Ten ovšem nebyl prokázán. 40letá platnost ZZ podpořená desítkami svobodných voleb s hojnou účastí a východoněmecká volba přístupu dle čl. 23 na základě výsledku voleb do Lidové komory naopak přinesly jasný důkaz o akceptaci ZZ lidem a jeho dostatečné legitimitě.¹⁰⁰

⁹⁵ „Grundgesetz für die Republik Deutschland“

⁹⁶ Blumenwitz, „Wie offen ist die Verfassungsfrage?“, 56-57.

⁹⁷ „Grundgesetz für die Republik Deutschland“

⁹⁸ Wolfgang Ullmann, *Verfassung und Parlament: Ein Beitrag zur Verfassungsdiskussion* (Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nacht., 1992), 186.

⁹⁹ Blumentwitz, „Wie offen ist die Verfassungsfrage?“, 59.

¹⁰⁰ v. Mangoldt, Klein a Starck, *Das Bonner Grundgesetz Kommentar*, 3094-3095.

4.4 Ústavní patriotismus

Široká podpora ZZ byla vysvětlována mimo jiné určitou formou patriotismu, nazývaného ústavní patriotismus. Kořeny tohoto fenoménu najdeme již v roce 1947, kdy ho definoval Dolf Sternberger. Ten k němu v roce 1979 uvedl: „národním pocitu od této doby (*pozn. autora: od temných dob rozdělení národa*) narostlo sebevědomí díky dobru, které ZZ přinesl. Ústava vystoupila ze stínu, ze kterého vzešla. Z té míry; ve které získala život, jak z prostého právního předpisu vznikla významná gesta, jak tím byly povzbuzeny orgány v ní ustanovené, jak my sami využíváme svobody díky ní obdržené, jak jsme se naučili žít v souladu se státem; vzniknul nový druhý patriotismus, který stojí na základech Ústavy. [...] Nežijeme sice v jednom státě (*pozn. autora: sjednoceném*), ale žijeme v celé ústavě, v ústavním státě a to je také druh Vlasti (*pozn. autora: Vaterland*).“¹⁰¹ Tyto postupně vzniklé hodnoty byly vnímány jako přímý důsledek vzniku ZZ. Proto se ústavní patriotismus vyvinul z důvodu pro jejich zachování v požadavek udržení určitého „statu quo“ ZZ.¹⁰²

Na ústavní patriotismus a jeho snahu týkající se ZZ bylo nezřídka nahlíženo kriticky. Dle některých mínění nevyjadřoval hrdost na určitou ústavu, ale pouze na svobodnou zemi. Nebyla zde tak přímá souvislost se ZZ.¹⁰³ Další kritika mířila na přílišná očekávání, která od ZZ lid má. Nebylo z něj možné vyčíst veškeré materiální hodnoty politického života. Ústavní patriotismus měl tak být přeceňován.¹⁰⁴ Jan-Werner Müller přispěl tvrzením, že tento typ patriotismu nečerpá přímo z textu, ale spíše ze samotných hodnot a principů na základě kterých byla ústava sepsána. Tyto hodnoty a principy měly vždy přesahovat samotný text.¹⁰⁵

Dle Jürgena Habermase bylo jeho důležitou rolí umožnění obyvatelům účastnit se ústavního diskursu. Tato účast vedla ke vzniku určité formy společné identity, jež lid reprezentovala a která měla vliv na politický systém, neboť svými výstupy nepřímo ovlivňovala normativní rámec politických rozhodnutí.¹⁰⁶ Kořeny identity, jejímž

¹⁰¹ Dolf Sternberger, *Verfassungspatriotismus*. (Frankfurt am Main: Insel Verlag, 1990), 13.

¹⁰² Klaus von Bayme, „Deutsche Identität zwischen Nationalismus und Verfassungspatriotismus“, in *Nation und Gesellschaft in Deutschland: historische Essays*, eds. Manfred Hettling a Paul Nolte (Mnichov: Beck, 1996), 94-95.

¹⁰³ Maximilian Steinbeis, Marion Detjen a Stephan Detjen, *Die Deutschen und das Grundgesetz: Geschichte und Grenzen der Verfassung* (München: Pantheon, 2009), 65.

¹⁰⁴ Volker Kronenberg, *Patriotismus in Deutschland: Perspektiven für eine weltoffene Nation*, (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006), 197.

¹⁰⁵ Jan-Werner Müller, *Verfassungspatriotismus* (Berlín: Suhrkamp Verlag, 2010), 152.

¹⁰⁶ Kronenberg, *Patriotismus in Deutschland*, 206.

objektem byla celá společnost a nikoliv jednotlivé skupiny, vedly zpět k reálnému působení ústavních norem v obyčejném životě a politické realitě – z nich vzešla a díky nim mohla působit na politická rozhodnutí.¹⁰⁷

5. Společná ústavní komise

Diskurs popsaný v předchozích třech kapitolách vrcholil ve druhé polovině roku 1990. Jeho ústup přišel s přesunutím rozhodování o budoucnosti ZZ do zákulisních jednání o vzniku komise, která měla mít na starosti otázku jeho reformy. Možnost zřízení takovéto komise byla na stole již při jednáních o sjednovací smlouvě.¹⁰⁸ Konkrétní obrysy nabyla ve vládním prohlášení spolkového kancléře ze dne 30. 1. 1991, ve kterém Helmut Kohl navrhl zřízení grémia složeného z členů Spolkového sněmu a Spolkové rady.¹⁰⁹

Důvody, proč mělo toto grémium spatřit světlo světa, měly svůj původ již u vzniku sjednovací smlouvy. Vzhledem k tomu, že nedošlo k nalezení široké shody o ústavních otázkách, byl do smlouvy vnesen čl. 5, který odsouval vyřešení těchto otázek na pozdější dobu. Jejich řešení nepřikazoval, pouze doporučoval se jimi zabývat. Smyslem tohoto článku bylo zejména prověření vhodnosti ZZ jako ústavy sjednoceného Německa. Sloužil ovšem také k zachování tváří aktérů jednání o sjednovací smlouvě, kterým se v ní nepodařilo realizovat své představy, tím, že umožňoval opětovné zvážení jejich návrhů.¹¹⁰

Předtím, než došlo ke vzniku výše popsaného grémia, bylo založeno Kuratorium pro demokraticky ustanovený spolek německých zemí, které mělo taktéž za cíl prosazení vlastních ústavních záměrů. Vzhledem k tomu, že Kuratorium tvořili z většiny východoněmečtí občané, bylo jejich snahou prosadit přijetí nové ústavy, o jejímž vzniku by hlasoval lid. Kuratoriem ustanovená Ústavní rada měla za úkol vypracovat návrh, který by vycházel jak z Ústavy Kulatého stolu, tak z přání občanských iniciativ a zároveň by bral ohled na reálné šance jeho prosazení ve Spolkovém sněmu a

¹⁰⁷ Sören Roos, *Das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes in der deutschen Kritik zwischen 1982 und 1989* (Berlin: Duncker & Humblot, 1996), 257.

¹⁰⁸ Helge-Lothar Batt, *Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit: Akteure, politischer Prozess und Ergebnisse* (Opladen: Leske + Budrich, 1996), 44.

¹⁰⁹ Helmut Kohl, „Erklärung des Bundesregierung in Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht – 5. Sitzung“ (30.01.1991). <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/12/12005.pdf> (staženo 10.4.2016)

¹¹⁰ Batt, *Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit*, 22.

Spolkové radě. Za tímto účelem proběhly dva ústavní kongresy, na kterých došlo k vypracování základního konceptu. Ten byl předložen na třetím kongresu konajícím se 23. května 1991, kde mělo dojít k široké diskuzi. Zúčastnil se ho však pouze malý počet občanů. Tento ústavní návrh byl jedinou po sjednocení vyhotovenou alternativou ZZ. Z důvodu nedostatku legitimity plynoucí z toho, že členové Kuratoria nebyli nikým voleni, neměl návrh nikdy šanci dosáhnout toho, aby byl předmětem lidového hlasování. Cíl jeho tvůrců tak zůstal nesplněn.¹¹¹

V době, kdy se Kuratorium marně pokoušelo dosáhnout své mety, se diskuze o vzniku grémia příliš neposunovala. Sjednocovací smlouva nestanovovala žádné konkrétní směřování změn či doplnění ZZ, a ani procesní postup, který by k nim měl vést. To byl kámen úrazu, neboť každá z parlamentních stran se snažila prosadit svoji představu o výsledku, o personálním obsazení grémia či hloubce změn a doplnění. Řadu měsíců nebylo možné dosáhnout shody v těchto elementárních otázkách.¹¹² Proti sobě stála vládnoucí koalice tvořená CDU/CSU a FDP na straně jedné a SPD, Svaz 90/Zelení a PDS na straně druhé. Koaličním stranám šlo především o zachování ZZ jako německé ústavy, souhlasily tedy pouze s provedením kosmetických změn nutných v souvislosti se sjednocením. Naopak ostatní strany, jež reprezentovala především SPD, se chtěly zabývat ústavní otázkou hlouběji, a prosadit tak v jejím rámci např. plebiscitní prvky a nebo nové státní cíle. SPD se nebránila ani vzniku nové ústavy.¹¹³

Kromě určení směřování grémia bylo rovněž nutné dojít ke shodě týkající se jeho obsazení. Vládnoucí koalice prosazovala variantu ustanovení ústavní rady, která měla být složena ze 16 členů Spolkového sněmu a stejného počtu členů Spolkové rady. SPD se snažila docílit ustanovení ústavního výboru o 120 členech, který by tvořili z poloviny muži a z poloviny ženy.¹¹⁴ Vzhledem k tomu, že se tyto strany nebyly schopné dohodnout, byla otázka zřízení grémia postoupena Radě starších. Tato rada složená z nejzkušenějších členů Spolkového sněmu navrhla 14. listopadu 1991 zřízení

¹¹¹ Kammradt, *Die Verfassungsdiskussion*, 71-80.

¹¹² Marion Schmidt, „Die GVK“, In *Revision des Grundgesetzes?: Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) des Deutschen Bundestages und des Bundesrates*, eds. Konegen Norbert a Peter Nitschke (Opladen: Leske + Budrich, 1997), 17.

¹¹³ Batt, *Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit*, 22

¹¹⁴ Kammradt, *Die Verfassungsdiskussion*, 125-126.

Společné ústavní komise o 64 členech, z nichž by 32 tvořili členové Spolkového sněmu a 32 členové Spolkové rady.¹¹⁵

Stranám se nakonec podařilo nalézt shodu při stanovování úkolů této komise. Jejím cílem mělo být směřování změn či doplnění ZZ tak, aby prošel $\frac{2}{3}$ většinou při hlasováních a aby bral ohled na představy stran, frakcí a zemských vlád. Jednalo se o poměrně obecný cíl, který ovšem poukazoval na jeden zásadní fakt. Stranám se nepodařilo dojít ke společnému konsensu vedoucímu ke konkrétnějšímu zadání. Šance na prosazení větších změn ZZ či dokonce nové ústavy tak byly velmi malé. Ústavní otázka se blížila do bodu, který se jevil být blízko výslednému ústavnímu stavu. Jednotlivé politické strany se přitom zdály být s tímto stavem smířené, neboť souhlasily s výše uvedeným zadáním pro práci komise, jehož výsledkem by velmi pravděpodobně nebyly žádné významné změny ústavního pořádku. V tomto momentě ukázal ústavněprávní diskurs svoji moc. Díky tomu, čím si v jeho rámci strany a jejich představitelé během posledních dvou let prošli, došli k závěru, že není reálná možnost prosazení nové ústavy či větších úprav platného ZZ. Ústavní téma se tak blížilo vyčerpání bez nalezení shody na zásadní novelizaci ústavního pořádku. Tento výsledek měl na svědomí proběhnuvší diskurs.

Zřízení Společné ústavní komise bylo odsouhlaseno na konci listopadu 1991 a první jednání se konalo 16. ledna 1992. Od návrhu kancléře Kohla uběhl více než rok. Ovšem nejenom vznik komise byl komplikovaný. Způsob hlasování nebyl stanoven ještě v půlce února 1992, což znamenalo odložení některých zasedání. Hlasování se týkal také další nedostatek způsobený rozdělením hlasů na přesné poloviny mezi strany vládnoucí koalice a opoziční strany. Byly vyjádřeny obavy, že bude docházet k častým blokačním rozhodnutím. Problémem se jevilo také to, že z 13 ministerských předsedů jednotlivých zemí se naprostá většina nedostavovala na pravidelné schůze. Vzhledem k tomu, že činností ve svých zemích nebyli natolik časově vytíženi, bylo jako příčina uváděno neprobírání dostatečně politicky zajímavých témat a předem jasný výsledek jednání.¹¹⁶ Zúčastnění politici si tedy již uvědomovali stav diskursu a směr, kterým vedl.

¹¹⁵ Batt, *Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit*, 17.

¹¹⁶ Schmidt, „Die GVK“, 19-20.

Původní termín pro odevzdání závěrečné zprávy komise byl z března 1993 posunut o několik měsíců. K předložení zprávy obsahující návrhy změn ZZ došlo 5. listopadu. Díky jejich právní nezávaznosti bylo rozhodnutí, zda vejdou v platnost, v rukách členů Spolkového sněmu a Spolkové rady. V rámci 12hodinového sezení konaného 30. 6. 1994 Spolkový sněm odhlasoval úpravy ZZ týkající se rovnoprávnosti mezi muži a ženami, zákazu znevýhodňování postižených, posílení komunální samosprávy, změn v kompetencích ve vztahu Spolku a zemí nebo zavedení ochrany životního prostředí jako státního cíle. Odmítnuty byly naopak části týkající se ochrany menšin či zvířat, zavedení práce a bydlení jako státních cílů a požadavku na posílení přímého vlivu občanů.¹¹⁷

Změnu ZZ měla následně potvrdit Spolková rada. Ta však již delší dobu dávala najevo, že její souhlas nepřijde automaticky. V letech 1992-1994 se vedla jednání týkající se posílení zákonodárné moci jednotlivých zemí na úkor Spolku. Již na začátku tohoto období spolek zemím ustoupil z důvodu provedení úprav ZZ nutných k přijetí Maastrichtské smlouvy. Kvůli ní bylo potřeba novelizovat čl. 23 ZZ ve smyslu zmocnění k přenosu výsostných práv na Evropskou unii, přidání státního cíle jednotné Evropy a upravení systému kooperace mezi Spolkem a zeměmi, prostřednictvím kterého měla být vykonávána účastnická práva týkající se evropské politiky.¹¹⁸ Spolková rada tyto „evropské“ změny na základě ústupku Spolku odsouhlasila. Situace se opakovala v roce 1994, kdy Spolková rada podmiňovala svůj souhlas dalším posílením zákonodárné moci zemí. Vzhledem k odmítavé reakci Spolková rada naplnila 26. 8. 1994 své varování, když odmítla Spolkovým sněmem již schválené návrhy změn ZZ. Obratem byl vytvořen Ústavní výbor, jehož úkolem bylo moderování jednání mezi Spolkovou radou a koaliční vládou způsobem vedoucím ke shodě.

Dosažení konsensu velmi napomohly blížící se volby do Spolkového sněmu. Jednotlivé strany byly zainteresovanější na nich než na konkrétní podobě změn ZZ či na výsledné podobě zákonodárných kompetencí jednotlivých zemí. Rozkol tak probíhal zejména mezi centralisty a federalisty, a to bez ohledu na jejich stranickou příslušnost. Prodlužování jednání stranám vadilo, protože ohrožovalo jejich volební preference. CDU/CSU se obávala dalšího neúspěšného hlasování z důvodu její

¹¹⁷ Schmidt, „Die GVK“, 23.

¹¹⁸ Batt, *Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit*, 98.

vedoucí role ve státě, která znamenala větší odpovědnost za práci komise v očích voličů. SPD se naopak obávala obvinění z blokování změn. Díky tlaku stran nakonec bylo Spolkové radě vyhověno a zákon upravující zákonodárné kompetence Spolkový sněm schválil 7. září 1994.¹¹⁹ Na tento krok reagovala Spolková rada 23. září tím, že odsouhlasila navrhovanou ústavní reformu. Ta vešla v účinnost 15. listopadu 1994.

Reakce na výsledky práce ústavní komise se lišily. Kritice bylo podrobena zejména to, že nedosáhla zásadnějších změn ZZ ve smyslu dřívějších návrhů Kulatého stolu nebo Kuratoria. Nebyly tak reflektovány postoje občanských iniciativ.¹²⁰ Dle jiných názorů ovšem ZZ z „reformního procesu“ vyšel nejlépe, jak mohl.¹²¹ Podobné stanovisko zastávali zejména ti, kterým ZZ vyhovoval v podobě určené sjednocovací smlouvou a jejichž snahou bylo zachování statu quo ZZ. Kritika či oceňování práce komise byla závislá především na osobním postoji jednotlivců a jejich zařazení mezi tzv. „reformátory“ nebo „strážce“¹²² ZZ. „Strážci“ se mohou radovat ze zachování ZZ již déle než čtvrt století.

Závěr

Dosažení shody v otázce formy ústavního pořádku Německa bylo základním předpokladem úspěšného sjednocení. Zpočátku se projevovala snaha politiků NDR mít jeho průběh co nejvíce ve svých rukou, a docházelo tak k uzavírání dohod, které měly za cíl situaci stabilizovat a sjednocení se postupně přibližovat. Tlak ulice se ovšem stupňoval a revoluce přicházející zdola požadovala rychlé sjednocení. To reflektovali i sami politici, kteří v první polovině roku 1990 rozhodli o přístupu dle čl. 23, který byl nejjednodušší a nejrychlejší cestou ke společnému státu. Smlouva o sjednocení Německa byla mezníkem německého sjednocení. Otázka ústavního pořádku byla však po uzavření této dohody stále otevřená. Mnoho účastníků diskursu se i přes přístup NDR k platnosti Základního zákona nevzdalo představ o vypracování nové ústavy. V této souvislosti docházelo ke zpochybňování legitimacy ZZ, zejména s odkazem na jeho provizorní charakter či na neproběhnutí přímého schválení lidem.

¹¹⁹ Batt, *Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit*, 94.

¹²⁰ Schmidt, „Die GVK“, 24.

¹²¹ Batt, *Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit*, 157.

¹²² *Ibid.*, 158.

V době mezi roky 1989 a 1991 tak docházelo k různému interpretování a vykládání ZZ, díky čemuž společnost nabyla hlubokých znalostí o něm. Komentátoři, znalci, politici či laická veřejnost měli možnost porozumět ústavní otázce a být aktivním účastníkem diskursu. Vzhledem ke kvalitě ZZ postupně docházelo ke srozumění s jím představovanou ústavou a k její akceptaci.

Probíhající ústavněprávní diskurs tak stabilizoval ústavní pořádek tvořený Základním zákonem a upevnil základy Německa. Ačkoliv na počátku sjednocování nebylo zdaleka jasné, jak se situace bude vyvíjet a jaké konkrétní podoby tento pořádek bude mít, postupem času se zdálo čím dál tím jasnější, že k zásadním změnám tohoto pořádku nedojde, což byla zásluha především probíhajícího diskursu. Díky němu se ústavní otázka dostala do povědomí německé společnosti, která se do něj také sama zapojila. Přestože často nebyla vyslyšena její přání, byla jeho stálou součástí. Vzhledem k tomu, o jak společensky široký diskurs se jednalo, byla jeho kredibilita vysoká a jeho výstupy tak byly respektovány. Jeho komplexnost byla zásadní pro vypořádání se s mnoha neznámými a pro úspěšné překonání veškerých překážek bránících tomu, aby byl Základní zákon ústavou Spolkové republiky Německo i v době po sjednocení.

Při diskursu postupně vítězil přístup, který lze charakterizovat myšlenkou De Maziera, jež označil ZZ za prostor, který „není kamenolomem, kam by se každý mohl přijít obsloužit či by mohl přijít něco jen tak měnit“¹²³. ZZ byl v důsledku tohoto přístupu chráněn. Vzhledem k tomu, že tato ochrana vycházela právě z probíhajícího diskursu, odpor proti ZZ byl také jeho součástí. Účastníci diskursu, kteří požadovali ústavu novou či dalekosáhlou revizi ZZ, se snažili dosáhnout svého cíle, avšak své názorové oponenty se jim přesvědčit nepodařilo a jejich snaha nedospěla zdárného konce. Avšak díky tomu, že k těmto pro svobodu nezbytným střetům docházelo, byly jejich výsledky legitimizovány. Výsledky, které znamenaly zachování Základního zákona jako ústavy Spolkové republiky Německo a jeho účinnost do dnešního dne.

¹²³ „Podiumsdiskussion“, 101.

Summary

The fundamental prerequisite for a successful reunification was the achievement of agreement in the question of the form of German constitutional order. Initially, there were efforts of the GDR politicians to have reunification as much as possible in their own hands and under their control. This resulted in number of agreements that aimed to stabilise the whole situation and come closer to the reunification. However, the pressure of the street constantly graduated and required quicker reunification. The politicians reflected this in their efforts and in the first half of 1990 they decided on approach that was based on the art. 23 which was the easiest and fastest way to united state. The contract about the German reunification was the main milestone of German reunification but the question of the constitutional order, however, remained still open. Despite the approach of the GDR to the validity of the Basic Law, many participants of the discourse have not given up the idea of the development of new constitution. In this context the legitimacy of Basic Law was questioned, especially in regards to its temporary nature or lack of direct approval of the people.

Between the years 1989-1991 the Basic Law was interpreted in many different ways which allowed its deep understanding in the society. Commentators, experts, politicians and the general public had the opportunity to understand the constitutional question and be an active participant in the discourse. Given the quality of the Basic Law it came to its understanding and acceptance.

The ongoing constitutional discourse thus stabilized the constitutional order made by the Basic Law and consolidate the foundations of Germany. Although at the beginning of the unification it was far from clear how the whole situation will develop, and what form the constitutional order will have. Over time, it seemed increasingly clear that there will be no fundamental changes to this order and it was all thanks to the discourse. Thanks to the discourse the constitutional issue came to the attention of the German society and led to people's participation. Even though the society's wishes were not always heard the society was continuously part of the discourse. Because of how broad social discourse it was, its credibility was high and its results were respected. The span of the discourse was essential in order to deal with many unknowns and to successfully overcome all obstacles preventing the Basic Law

to become the constitution of German federal republic even in the era after reunification.

The used approach prevailed during the discourse and such approach can be best characterised by the idea of De Maziera who identified the Basic Law as a space that is not „ a quarry where anyone could get served or go change something“. Basic Law was for this reason pretty much protected. Because the protection was coming from the ongoing discourse the resistance was also part of it. The participants requiring a new constitution or at least extensive revision of the Basic Law never convinced their ideological opponents and thus never succeeded with their approach. However, because there was this for freedom absolutely essential discussion, the results could be regarded as legitimate. The results meant the retention of the Basic Law as the main constitution of the German federal republic and its effect to this date.

Použitá literatura

Primární zdroje:

- Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des Runden Tisches, „Entwurf Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik“ (1990) http://www.documentarchiv.de/ddr/1990/ddr-verfassungsentwurf_runder-tisch.html (staženo 10.5.2013)
- Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 17.8.1956 - 5, 85, 235f. <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv005085.html> (staženo 10.4.2016)
- Grundgesetz für die Republik Deutschland. <http://www.verfassungen.de/de/gg/grundgesetz-vergleiche-i.htm> (staženo: 10.4.2016)
- Helmut Kohl, „Erklärung des Bundesregierung in Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht – 5. Sitzung“ (30.01.1991), <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/12/12005.pdf> (staženo 10.4.2016)
- Lidová komora, „Gesetzblatt der DDR“ (1990). <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr74-i.htm> (staženo 31.7.2013).
- Lidová komora, „Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik (in der Fassung von 7. Oktober 1974“ (1974). <http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr.html> (staženo 10.5.2013).
- „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands“ (Einigungsvertrag) (31.08.1990), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/einigvtr/gesamt.pdf> (staženo: 10.4.2016)

Sekundární zdroje:

- Andreas H. Apelt, *Von der Volkskammerwahl zur Deutschen Einheit: Voraussetzungen, Bedingungen, Verlauf* (Berlin: Metropol, 2011), 119.
- Helge-Lothar Batt, *Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit: Akteure, politischer Prozess und Ergebnisse* (Opladen: Leske + Budrich, 1996), 195.
- Christian Bommarius, *Das Grundgesetz: Eine Biographie* (Berlin: Rowohlt, 2009), 288.
- Mark Büchler, „Verfassung als Kampagne: Verfassungspolitik und Verfassungskultur in der SBZ und DDR“ (doktorská práce, Fern Universität, 2012), 348.
- Eva Černá, „Ústavní vývoj v SRN 1949-1990“ (diplomová práce, Masarykova Univerzita, 2013), 121.
- Horst Dreier, *Gilt das Grundgesetz ewig?: Fünf Kapitel zum modernen Verfassungsstaat* (Mnichov: Carl Friedrich von Siemens Stiftung, 2009), 122.

- einestages, „Wer die Qual hat, hat die Wahl“, *Spiegel* (7.12.2009).
http://einestages.spiegel.de/static/topicalbumbackground/5611/wer_die_qual_hat_hat_die_wahl.html (staženo 10.5.2013)
- Freie deutsche Jugend, „Die DDR-Volkskammerwahlen 1990 und die Einmischung der BRD“, <http://www.fdj.de/rtf/1990.rtf> (staženo 17.4.2016)
- Bernd Guggenberger a Tine Stein, *Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit – Analysen – Hintergründe – Materialien* (Mnichov: Carl Hanser Verlag, 1991), 448.
- Mattias Herdegen, *Die Verfassungsänderungen im Einigungsvertrag*, (Heidelberg: Decker und Müller, 1991). 32.
- Manfred Hettling a Paul Nolte, *Nation und Gesellschaft in Deutschland: historische Essays* (München: Beck, 1996), 360.
- Detlef Wienecke-Janž, *Die Chronik der Deutschen* (Hütersloh/Mnichov: Chronik, 2007), 504.
- Steffan Kammradt, *Die Verfassungsdiskussion: Motive, Ziele, Perspektiven* (Frankfurt am Main: Peter Lang, 1992), 153.
- Norbert Konegen a Peter Nitschke, *Revision des Grundgesetzes?: Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) des Deutschen Bundestages und des Bundesrates*, (Opladen: Leske + Budrich, 1997), 252.
- Karl Rudolf Korte, *Die Chance genutzt?: Die Politik zur Einheit Deutschlands* (Frankfurt: Campus Verlag, 1994), 260.
- Volker Kronenberg, *Patriotismus in Deutschland: Perspektiven für eine weltoffene Nation*, (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006), 384.
- Markus Lingen, „Zehn-Punkte-Programm zur Deutschlandspolitik 1989“, <http://helmut-kohl.kas.de/index.php?msg=559> (staženo: 15.4.2016).
- Markus Porsche-Ludwig, 19 Jahre deutsche Wiedervereinigung – Eine Bilanz der Verfassungsdebatte, *Zeitschrift für das vereinte Deutschland*, č. 7 (2009).
- Herрман von Mangoldt, Friedrich Klein a Christian Starck, *Das Bonner Grundgesetz Kommentar* (Mnichov: Franz Vahlen, 2010).
- Stefan Marx, „Beitrittserklärung der Volkskammer“, <http://www.kas.de/wf/de/191.1963/> (staženo 16.4.2016).
- Peter März, *Verfassungsdiskussion in Deutschland* (Mnichov: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1992), 282.

- Christoph Möllers, *Das Grundgesetz: Geschichte und Inhalt*, (Mnichov: C.H. Beck, 2009), 122.
- Jan-Werner Müller, *Verfassungspatriotismus*, (Berlin: Suhrkamp Verlag, 2010), 155.
- Holger Prüfert, „Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik – Änderungen der Verfassung“ (1999) <http://www.kibou.de/gozer/verf/vfddr1968/index.html> (staženo 30.4.2013).
- Gerhard A. Ritter, *Der Preis der deutschen Einheit: Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats* (Mnichov: C.H. Beck, 2007), 546.
- Gerhard A. Ritter, *Wir sind das Volk! Wir sind ein Volk!* (Mnichov, C.H.Beck 2009), 191.
- Andreas Rödder, *Deutschland einig Vaterland: Die Geschichte der Wiedervereinigung* (Mnichov: C.H. Beck, 2009), 490.
- Sören Roos, *Das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes in der deutschen Kritik zwischen 1982 und 1989* (Berlin: Duncker & Humblot, 1996), 407.
- Maximilian Steinbeis, Marion Detjen a Stephan Detjen. *Die Deutschen und das Grundgesetz: Geschichte und Grenzen der Verfassung*, (München: Pantheon, 2009), 400.
- Dolf Sternberger, *Verfassungspatriotismus*, (Frankfurt am Main: Insel Verlag, 1990), 389.
- Wolfgang Ullmann, *Verfassung und Parlament: Ein Beitrag zur Verfassungsdiskussion* (Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nacht., 1992), 221.
- Wissen.de, „Von der Sowjetzone zur DDR: Gründung der Deutschen Demokratischen Republik“. <http://www.wissen.de/von-der-sowjetzone-zur-ddr> (staženo 09.05.2016)