

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Katedra německých a rakouských studií

Romana Mynaříková

Finanční vyrovnání spolkových zemí.

**Klíčové vnitroněmecké politikum přelomu
tisíciletí**

Diplomová práce

Praha 2010

Autor práce: **Bc. Romana Mynaříková**

Vedoucí práce: **Prof. PhDr. Jiří Pešek, CSc.**

Oponent práce:

Datum obhajoby: **2010**

Hodnocení:

Bibliografický záznam

MYNARÍKOVÁ, Romana. *Finanční vyrovnání spolkových zemí – klíčové vnitroněmecké politikum přelomu tisíciletí*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Katedra německých a rakouských studií, 2010. 118 s. Vedoucí diplomové práce Prof. PhDr. Jiří Pešek, CSc.

Anotace

Diplomová práce „Finanční vyrovnání spolkových zemí – klíčové vnitroněmecké politikum přelomu tisíciletí“ se zabývá jedním z nejvýznamnějších prvků finančního uspořádání Spolkové republiky Německo. Finanční vyrovnání zemí patří k nejvýznamnějším instrumentům německé finanční politiky. Je zakotveno již v německé ústavě, tzv. Základním zákoně, a jeho hlavním úkolem je vyrovnat rozdílné finanční síly jednotlivých spolkových zemí, neboť nezbytným předpokladem pro plnění státních úkolů jsou dostatečné finanční prostředky. Finanční vyrovnání se děje především na základě přerozdělení daňových výnosů (z daně z příjmu fyzických a právnických osob a daně z obratu) nejen vertikálně, tedy mezi spolkem a zeměmi, ale především horizontálně, mezi finančně silnými (plátcí, Geberländer) a slabými zeměmi (příjemci, Nehmerländer). Určitý podíl má v systému i spolek, který může potřebným zemím přidělit doplňkové příspěvky, které mají vyrovnat nevýhodné postavení zemí plynoucí ze strukturálních nedostatků. Vzhledem k tomu, že vyrovnání trvale zatěžuje ekonomiku plátců vyrovnání, vedou se především od 90. let, kdy došlo ke sjednocení obou německých států, na toto téma vleklé spory. Ty vyvrcholily v roce 1998, kdy tři plátcí podali stížnost na protiústavnost systému k Spolkovému ústavnímu soudu. Jeho rozsudek se potom stal předlohou pro reformu finančního vyrovnání platnou od roku 2005. Tato diplomová práce tak má nastínit vývoj sporů od 90. let po současnost a zodpovědět na otázky, jaké zájmy měli jednotliví aktéři sporů? K jakým závěrům jednání dospěla? Jaké finanční důsledky měla tato jednání – koho je možné označit za vítěze a koho za poražené vzhledem ke zvolenému řešení?

Annotation

The diploma thesis "Financial Equalization of German Federal States – a Key German Domestic Political Issue of the Turn of the Millennium" describes one of the most important elements of the German financial system, which has been in place since 1950s. It has its constitutional justification in the principle that citizens cannot be treated differently by the government simply because they live in different parts of the federation (article 107 of the German Constitution). The fiscal equalization exists in the form of redistribution of tax revenue (individual and corporate income tax and turnover tax) primarily according to the size of the population in each German state (Bundesland). It takes place vertically between the federation and individual states and simultaneously horizontally among states themselves. The "Länderfinanzausgleich", interstate horizontal fiscal equalization among the Länder, is certainly the main factor of interregional solidarity in Germany. Without central government's intervention, it organizes the horizontal redistribution of fiscal revenues among the Länder, including the five new Länder since 1995. The operating mechanisms are quite complex. Since the amount of money, which the rich states have to pass on to the poorer states, is enormous, the financial equalization became one of the main topics of German domestic politics. The controversy escalated in 1998 when three of the main contributors challenged the system because of its alleged unconstitutionality, leading to the reform in 2005. This thesis aims to outline the development of financial equalization in Germany and its main controversies, and to answer the following questions: What were the interests of the main participants? How did the negotiations surrounding the payment regime unfold? What were their financial consequences and which party to the talks could be labeled as winner?

Klíčová slova

Finanční vyrovnání zemí, Spolková republika Německo, německé sjednocení, ekonomické důsledky, finanční výkonnost spolkových zemí, finanční uspořádání, článek 107.

Keywords

Fiscal Equalization, Germany, German reunification, economic consequences, financial efficiency of Bundesländer, financial system, article 107.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu. Současně dávám svolení k tomu, aby tato práce byla zpřístupněna v příslušné knihovně UK a prostřednictvím elektronické databáze vysokoškolských kvalifikačních prací v repozitáři Univerzity Karlovy a používána ke studijním účelům v souladu s autorským právem.

V Praze dne 1. ledna 2010

Romana Mynaříková

Poděkování

Ráda bych na tomto místě poděkovala vedoucímu a konzultantovi své práce, panu Prof. PhDr. Jiřímu Peškovi, CSc., za investovaný čas, pomoc a ochotu, s jakou se mi při realizaci práce věnoval. Zároveň patří můj velký dík Jiřímu Skoupému, který mě jako první přivedl na myšlenku, zabývat se právě tímto tématem.

1. ÚVOD	8
1.1. UVEDENÍ DO TÉMATU A ZÁKLADNÍ TEZE	8
1.2. STRUKTURA PRÁCE	13
1.3. ZHODNOCENÍ LITERATURY	14
1.4. METODOLOGIE	19
2. ZÁKLADY FINANČNÍHO USPOŘÁDÁNÍ SPOLKOVÉ REPUBLIKY NĚMECKO	21
2.1. FINANČNÍ USPOŘÁDÁNÍ.....	21
2.2. FINANČNÍ ÚSTAVA	23
2.3. FINANČNÍ VYROVNÁNÍ	24
2.3.1. Pojem „finanční vyrovnání zemí“ a jeho rozdílné chápání.....	24
2.3.2. Právní rámec finančního vyrovnání zemí	26
2.3.3. Obecný mechanismus finančního vyrovnání.....	26
3. HISTORICKÝ VÝVOJ FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ.....	28
3.1. FINANČNÍ VYROVNÁNÍ V LETECH 1949 AŽ 1990	28
3.1.1. Počátky finančního vyrovnání – Německá říše, Výmarská republika a období nacismu.....	28
3.1.2. Finanční vyrovnání po konci druhé světové války	29
3.1.3. Reforma finančního vyrovnání z roku 1955.....	31
3.1.4. Reforma finanční ústavy z roku 1969.....	32
3.2. FINANČNÍ VYROVNÁNÍ PO ZNOVUSJEDNOCENÍ NĚMECKA	34
3.3. FINANČNÍ VYROVNÁNÍ OD ROKU 1995 PO ZAČLENĚNÍ NOVÝCH SPOLKOVÝCH ZEMÍ.....	41
4. FINANČNÍ VYROVNÁNÍ JAKO PŘEDMĚT ŘÍZENÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU	43
4.1. DEBATY O REFORMĚ SYSTÉMU FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ	43
4.2. ROZSUDKY SPOLKOVÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU VE VĚCI FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ.....	49
4.2.1. Rozsudek 1. Senátu SÚS z 20. února 1952 (BVerfGE 1, 117).....	50
4.2.2. Rozsudek 2. Senátu SÚS z 24. června 1986 (BVerfGE 72, 330)	50
4.2.3. Rozsudek 2. Senátu SÚS z 27. května 1992 (BVerfGE 86, 148).....	51
4.2.4. Rozsudek 2. Senátu SÚS z 11. listopadu 1999 (BVerfGE 101, 158).....	52
4.2.4.1. Konflikt mezi plátcí a příjemci finančního vyrovnání.....	52
4.2.4.2. Rozsudek Ústavního soudu a reakce na něj.....	53
5. JEDNÁNÍ O NOVÉ PODOBĚ FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ.....	60
6. SOUČASNÁ PODOBA FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ	69
6.1. PRÁVNÍ RÁMEC FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ	69
6.1.1. Základní zákon.....	70
6.1.2. Maßstäbengesetz.....	70
6.1.3. Zákon o finančním vyrovnání	72
6.2. MECHANISMY FINANČNÍHO VYROVNÁVÁNÍ	74
6.2.1. První stupeň: Vertikální rozdělení daní	75

6.2.2. Druhý stupeň: Horizontální rozdělení daní.....	79
6.2.3. Třetí stupeň: Finanční vyrovnání zemí.....	79
6.2.4. Čtvrtý stupeň: Doplnkové příspěvky spolku.....	84
6.3. SOUČASNÉ VÝSLEDKY FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ.....	90
6.3.1. Finanční vyrovnání v roce 2007.....	90
6.3.2. Finanční vyrovnání pro rok 2008.....	90
6.3.3. Finanční vyrovnání v první polovině roku 2009.....	91
6.4. BUDOUCNOST FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ.....	92
7. KRITIKA SYSTÉMU FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ.....	95
ZÁVĚR.....	100
ZUSAMMENFASSUNG.....	106
SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ A LITERATURY.....	109
SEZNAM ZKRATEK.....	118

1. Úvod

1.1. Uvedení do tématu a základní teze

Pevně zakotvený v německé ústavě, vehementně obhajovaný mnoha ministerskými předsedy spolkových zemí, skrytý očím většiny občanů. Řeč je o finančním vyrovnání zemí, mocné přerozdělovací mašinerii, která ročně přesune více než 30 miliard euro, sem a tam, s nedozírnými následky pro hospodářskou soutěž a výkonnost zemí.¹ Je však nezbytností ve spolkovém státě, v němž jsou kompetence rozděleny mezi spolek a

¹ Warum der Länderfinanzausgleich dem Förderalismus schadet. In: Wirtschaftswoche, 12. 2. 2008. Dostupné na: <http://www.wiwo.de/politik/warum-der-laenderfinanzausgleich-dem-foederalismus-schadet-265117/>. Citováno 28. 10. 2009.

spolkové země. Skutečné možnosti vývoje a utváření spolku a zemí totiž záleží na jejich finančních možnostech a jejich rozhodovací pravomoci v jednotlivých finančních otázkách, neboť možnost disponovat vlastními finančními prostředky představuje jednu ze základních podmínek pro rozdělování kompetencí a vytváření prostoru pro vlastní jednání.²

Ve federálním státě je rozdílná hospodářská výkonnost jednotlivých členských států – spolkových zemí – problematická. Ke slabé výkonnosti mohou negativně přispívat geografické znevýhodnění nebo slabá infrastruktura, které mají za následek snížení daňových výnosů, zatímco jiné země mají díky geografickým výhodám, nerostnému bohatství nebo výborné infrastruktuře nadprůměrné daňové výnosy. Všechny spolkové země však musí plnit stejné úkoly – i občané chudších zemí mají stejné nároky na veřejné služby jako občané movitějších zemí.

Spolková republika Německo (dále jako SRN) je jakožto federativní stát založena na třech základních principech. Vedle spolkové samostatnosti a spolkové rovnosti představuje třetí prvek spolková solidarita. Požadovaná rovnost zemí založená na jejich právech a kompetencích, kterou je třeba zajistit i přes jejich faktickou rozdílnost danou velikostí, počtem obyvatel, hospodářskou a finanční silou, předpokládá spolupráci, vzájemnou podporu a ohleduplnost. Země – ale také spolek – mají povinnost v rámci svých možností podporovat výkonnost zbylých zemí, protože tak podporují zájmy spolku. V důsledku to znamená, že dostane-li se některá spolková země do situace, kdy není schopná plnit úkoly, které jí jsou zadány ústavou, dostává se spolek (jako celek) do nebezpečí. Princip solidarity pak ukládá členům spolku, poskytnout postižené spolkové země konkrétní pomoc s cílem stabilizace rozpočtu nebo hospodářské situace. Obzvláště důležitý je princip solidarity právě v případě finančních transferů v rámci SRN, kdy finančně silné země odvádí finance z vlastních prostředků, aby zajistili fungování federativně uspořádaného celku a napomohly ke zlepšení finanční situace potřebných států, je-li to třeba pro zachování jejich konkurenceschopnosti.³

SRN disponuje již od svého vzniku mechanismem, který má zajistit vyrovnání úrovně blahobytu mezi jednotlivými spolkovými zeměmi, tzv. finančním vyrovnáváním (Finanzausgleich), které můžeme považovat za nejdůležitější instrument německého

² Wanke, Florian: Streitfragen und Entscheidungsprozesse im föderalistischen Finanzausgleich der Bundesrepublik Deutschland seit 1990 unter besonderer Berücksichtigung der Einbeziehung der neuen Länder. Grin Verlag, Norderstedt 2006, s. 8.

³ Koriath, Stefan: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Länder. 123. Mohr Siebeck, Tübingen 1997, s. 123.

federalismu. Tento mechanismu má své pevné místo v německé ústavě – Základním zákoně – kde se v článku 107 říká, že „rozdílná finanční síla zemí bude přiměřeně vyrovnána“⁴. Toho má být v první řadě dosaženo přerozdělováním mezi „bohatými“ (plátcí, Geberländer) a „chudými“ (příjemci, Nehmerländer) zeměmi. Počátky finančního vyrovnání lze spatřovat již v roce 1871 v ústavě Německého císařství, v níž bylo zakotveno jednodimenzionální vertikální vyrovnání mezi říší a zeměmi. Teprve v roce 1923 z něj vzniká finanční vyrovnání v podobě, která by se dala označit za (možná stále ještě vzdáleného) předchůdce dnešního finančního vyrovnání – tedy jako dvojdimenzionální horizontální vyrovnání. Po druhé světové válce a vzniku dvou samostatných německých států – Spolkové republiky Německo a Německé demokratické republiky se finanční vyrovnání uskutečňovalo pouze na území SRN, kde také prošlo několika reformami. Ta nejvýznamnější z nich provedená v roce 1969 pak vytvořila systém finančního vyrovnání v podobě, v jaké ho známe dodnes.

Význam finančního vyrovnání nejvíce vzrostl po sjednocení Německa, ke kterému došlo 3. října 1990. Oba německé státy se po více než 40 let vyvíjely naprosto odlišně. Sjednocení tak sice bylo dlouho očekávaným a vysněným závěrem mnohaletého snažení aktérů na obou stranách hranice, euforie z jeho dosažení však měla brzy vyprchat. Jak se ukázalo, nebylo „znovuspojení“ obou německých států pouze krokem pozitivním – přinášelo s sebou značnou řadu problémů, především ekonomických a sociálních.

Během následujícího procesu transformace byly západoněmecké tržní principy implantovány do východoněmeckých hospodářských struktur, aniž by byla dostatečně zohledněna tamní hospodářská situace a stav průmyslového vybavení, a to v očekávání, že to bude dostačující pro vytvoření efektivního hospodářství sociálně tržního typu. Situace se však v nových spolkových zemích rozhodně nezlepšila a nepomohlo jí ani provedení Hospodářské, měnové a sociální unie, jejímž důsledkem byl kolaps průmyslové výroby a pracovního trhu bývalé NDR. Nejzávažnějším problémem se stala otázka financování sjednocení. Po celých 40 let zatajovaný a zkreslovaný stav východoněmeckého hospodářství byl vážnou překážkou k vyrovnání ekonomické úrovně obou zemí. Spolková republika si byla vědoma, že pomoci novým spolkovým zemím k dosažení úrovně zemí starých bude obrovskou finanční zátěží pro stát i jeho občany na mnoho let dopředu. Nikdo

⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 107, Absatz 2. Dostupné na: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>. Citováno 29. 11. 2009.

nečekal tak velkou finanční náročnost sjednocení, což pocítila především západní část Německa, která nové země dotuje dodnes.

Aby nedošlo k výraznému zhoršení hospodářské situace také ve starých spolkových zemích, bylo nejprve stanoveno, že bude finanční vyrovnání probíhat odděleně ve starých a nových spolkových zemích. Teprve v roce 1994 došlo k plnohodnotnému začlenění bývalých východoněmeckých zemí do systému a ve stejné době začínají první velké diskuze na toto téma. Vzhledem k významu financí pro existenci spolkového státu byly federální finanční vztahy již od počátku existence Spolkové republiky Německo jedním z hlavních témat rozporů mezi spolkem a zeměmi i mezi zeměmi samotnými.⁵ Spory a nemožnost dosáhnout kompromisu pak vedly k tomu, že byl celý problém v roce 1998 předán Spolkovému ústavnímu soudu (dále jako SÚS). Ten ve svém rozsudku z 11. listopadu 1999 rozhodl, že je potřeba finanční vyrovnání reformovat. Po provedení reformy spočívá finanční vyrovnání od roku 2005 na dvou zákonech – Zákoně o ústavu konkretizujících všeobecných kritériích pro rozdělení příjmů z daně z obratu pro finanční vyrovnání (Zákon o kritériích, autorka bude v práci dále používat jeho zkrácený německý název Maßstäbengesetz, příp. zkratku MaßstG) z 9. září 2001 a na něm vystavěném Zákoně o finančním vyrovnání z 20. prosince 2001. Ekonomové však tuto reformu označují spíše za „nereformu“ a ve svém důsledku se k ní negativně staví i političtí představitelé, kteří s ní původně souhlasili.

Nejvýstižněji celý problém shrnuje následující citát: „Deset zemí říká: Chceme víc. Tři země říkají: Nedáme nic. A zbylé tři z 16 zemí mezi nimi dělají prostředníka“.⁶ Tento citát sice popisuje situaci při vyjednávání spolkových zemí o nové podobě finančního vyrovnání v roce 1999⁷, lze jej však bez problémů aplikovat i na situaci současnou.

⁵ Wanke, Florian: Streitfragen und Entscheidungsprozesse..., s. 8.

⁶ „Zehn Länder sagen: Wir wollen mehr. Drei Länder sagen: Wir geben nix. Und die übrigen drei der sechzehn Länder verhielten sich vermittelnd.“ In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28. 10. 2000, Nr. 251, s. 2.

⁷ Příjemci, k nimž se řadilo 11 zemí, a plátcí, mezi něž patřilo pět zemí, se během těchto jednání rozdělili na tři skupiny. Deset zemí požadovalo větší finanční podporu. Mezi těchto deset zemí se zařadil i Hamburk, který sice patřil mezi plátce, ale požadoval zachovat násobení počtu obyvatel městských států před výpočtem finanční síly a také náhrady za financování přístavů, proti čemuž se ohrazovaly tři země, které stály na opačné straně bariéry. Tyto tři země se bránily vydávat (ještě) více svých vlastních financí, protože přílišná solidarita s chudšími spolkovými zeměmi jde na úkor jejich vlastních obyvatel a rozpočtů a významně omezuje jejich manévrovací prostor. Tři neutrální země jsou potom Sasko, Severní Porýní-Vestfálsko a Durynsko, z nichž poslední dvě jmenované patří sice mezi příjemce (a Sasko je po Berlíně dokonce druhým největším příjemcem), nicméně jejich hospodářská situace se vyvíjí tak příznivě, že musí počítat s tím, že by se v příštích 20 letech mohly zařadit na stranu plátců. Severní Porýní-Vestfálsko se naopak na základě hospodářských ukazatelů již v roce 1999 oprávněně obávalo, že by se mohlo přesunout ze strany plátců na stranu příjemců (stalo se tak následně v roce 2009). In: Achenbach, Gerrit: Ist der deutsche Länderfinanzausgleich wirklich so ungerecht wie es die drei großen Geberländer Hessen, Baden-Württemberg und Bayern behaupten? Grin Verlag, Norderstedt 2008, s. 5.

Každoročně se totiž vynořují nové a nové spory a stejně tak dochází k ostré výměně názorů a proudů výčitek směřujícím ze západu na východ nebo z východu na západ.

Pro výběr tématu finančního vyrovnání jakožto tématu diplomové práce se autorka rozhodla z několika důvodů. Tím hlavním je, že ve finančním vyrovnání byly a jsou ročně přerozdělovány miliardy eur. Právě to z něj činí permanentní politikum. V celoněmeckém finančním vyrovnání zemí se ročně jednalo o zhruba sedm miliard eur. K tomu je potřeba připočíst tzv. doplňkové příspěvky států určené k hrazení zvláštních potřeb jednotlivých zemí, jejichž výše se pohybuje kolem 10 miliard eur. I přes provedenou reformu, pokračují spory o finanční vyrovnání dále. Jedná se tedy o téma stále živé – je přitom jedno, zda se Spolková republika nachází před reformou či po reformě finančního vyrovnání, ale v denním tisku nalezneme neustále zprávy k tomuto tématu.

Tématem předkládané práce je tedy vývoj systému finančního vyrovnání ve Spolkové republice Německo se zaměřením na období po roce 1990. Sjednocení obou německých států znamenalo obrovskou výzvu nejen pro – v západním Německu již několik desetiletí zavedený – systém finančního vyrovnání, protože se s přistoupením finančně výrazně slabších východoněmeckých zemí zásadně proměnily podmínky, které finanční vyrovnání určovaly v předchozích 40 letech. Ale také výzvu pro fungování samotného německého federalismu založeného na principech spolupráce a solidarity.

Autorka by se chtěla zaměřit na otázku, jak spolek a země na tyto výzvy reagovaly a to především na pozadí událostí po roce 1994 (tedy po roce, kdy byly východoněmecké země plnohodnotně zahrnuty do systému finančního vyrovnání), které vyvrcholily v roce 1998, kdy tři západoněmecké země (Bavorsko, Bádensko-Württembersko a Hesensko) podaly stížnost na protiústavnost finančního vyrovnání ke Spolkovému ústavnímu soudu, který následně rozhodl o nutnosti reformování tohoto systému. Dalším těžištěm práce je analýza ústavního rozsudku z roku 1999 a následné debaty a vyjednávání o nové podobě finančního vyrovnání, které trvaly až do roku 2002, přičemž jejich dozvuky lze spatřovat dodnes.

Pokud jde o teritoriální vymezení, pojednává tato práce výhradně o situaci finančního vyrovnání ve Spolkové republice Německo (přestože systém finančního vyrovnání mají i jiné země evropského kontinentu, např. Rakousko). Práce je dále omezena na finanční vyrovnání mezi spolkem a zeměmi a mezi zeměmi samotnými. Ačkoli do systému finančního vyrovnání patří také obce či jejich spolky, jedná se o téma

stejně rozsáhlé, jako je finanční vyrovnání na vyšších úrovních a nebude tedy v předkládané práci zpracováno.

Je třeba upozornit na to, že finanční vyrovnání je tématem diskutovaným především na úrovni spolek-spolkové země, případně mezi spolkovými zeměmi samotnými. Pokud bychom se zaměřili na politické strany, nenašli bychom mezi nimi žádné větší názorové rozdíly. Také proto bude předkládaná práce v kapitolách, které přibližují vyjednávání o nové podobě finančního vyrovnání, založena na polemice mezi spolkem a zeměmi, nikoli mezi politickými stranami.

Autorka vychází z teze, že současná podoba finančního vyrovnání dohnala fungování federativního uspořádání státu až na hranici jeho možností a stala se hlavním faktorem ohrožujícím spolkovou solidaritu. K potvrzení, či vyvrácení této teze by ráda dospěla na základě zodpovězení následujících otázek: Které prvky systému finančního vyrovnání byly a jsou především sporné? Jaké pozice zastupovali jednotliví aktéři a jak své požadavky zdůvodnili? Jaké zájmy měly jednotlivé spolkové země a spolek ve vyjednávání (1990 a 1999)? K jakým závěrům jednání dospěla a jak je hodnotili aktéři těchto jednání? Jaké finanční důsledky měla tato jednání – koho je možné označit za vítěze a koho za poražené vzhledem ke zvolenému řešení? Je systém finančního vyrovnání skutečně tak nespravedlivý, jak tvrdí tři největší plátcí – Hesensko, Bádensko-Württembersko a Bavorsko?

1.2. Struktura práce

Za účelem objasnění a zodpovězení těchto otázek je práce rozdělena do šesti kapitol. První kapitola představuje uvedení do problematiky finančního vyrovnání ve Spolkové republice Německo, přičemž se zabývá pojmem „finančního vyrovnání“ a jeho rozdílným chápáním na poli vědeckého zkoumání, a dále teoretickými základy finančního uspořádání Spolkové republiky Německo. Popisuje obecné mechanismy finančního vyrovnání tak, jak budou detailněji popsány v následujících kapitolách.

Druhá kapitola přináší historický přehled vývoje systému finančního vyrovnání od jeho prvopočátků v roce 1871, přes významné reformy let 1955 a 1969 až do doby německého sjednocení, které přineslo patrně nejvýznamnější změnu celého systému. V této kapitole se autorka zabývá nejen systémovou proměnou systému, ale také politickými debatami, které se kolem celého procesu vedly. Následuje popis vývoje po roce 1994, kdy

byly nové spolkové země plnohodnotně zapojeny do systému finančního vyrovnání. Tento popis je přitom zprostředkován na základě analýzy dobového tisku.

Tématem třetí kapitoly je finanční vyrovnání jakožto téma rozhodování Spolkového ústavního soudu SRN. Také zde autorka nejprve nabízí stručný historický přehled tří nejvýznamnějších rozsudků, které SÚS v souvislosti s finančním vyrovnáním přinesl, aby se následně mohla věnovat tomu poslednímu z roku 1999, který znamenal přelom v novodobé historii finančního vyrovnání.

Čtvrtá kapitola je popisem událostí, které vedly od vynesení rozsudku Ústavního soudu až ke schválení nové podoby finančního vyrovnání platné od roku 2005, přičemž je založena na analýze dobového tisku a v něm prezentovaných názorů širokého politického spektra a ekonomických odborníků. Popisem a analýzou nové podoby vyrovnání se poté zabývá šestá kapitola. Ta představuje nejen detailní rozbor mechanismů finančního vyrovnání, ale také aktuální výsledky tohoto procesu z posledních tří let. Sedmá kapitola přináší kritické názory odborníků i tisku na provedenou reformu finančního vyrovnání.

1.3. Zhodnocení literatury

Vzhledem k tomu, že téma finančního vyrovnání je v německy psané odborné literatuře poměrně dobře zpracováno (zejména po roce 1990 vyšla řada průřezových studií), mohla být podstatná část práce zpracována na základě sekundární literatury. Je však třeba zdůraznit, že většina odborné německo-jazyčné literatury byla napsána v oboru právní či ekonomické vědy. Jedná se tedy většinou o poměrně rozsáhlé syntézy, které se detailně zabývají jednotlivými prvky systému finančního vyrovnání a jejich právními či ekonomickými aspekty. Většina literatury byla shromážděna během autorčina studijního pobytu na Svobodné univerzitě v Berlíně v akademickém roce 2008/2009. Většina pramenů je potom přístupná online na webových stránkách jednotlivých spolkových ministerstev. Hlavním problémem většiny prací je, že vyšly v 90. letech nebo nejpozději v roce 2001 a nepostihují tedy (až na několik výjimek) současnost, či dobu nedávno minulou.

Obecné informace o pojmu „finančního vyrovnání“ a jeho využití v interpretaci různými vědními obory byly převzaty z knihy Jürgen Hidienu *Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland*⁸ a studie Udo Margedanta *Projekt Föderalismusreform*⁹,

⁸ Hidienu, Jürgen: *Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland: geschichtliche und staatsrechtliche Grundlagen*. Baden–Baden 1999.

kteřá vznikla na zadání Nadace Konrada Adenauera, kteřá je nadací blížkou Křeřťansko-demokratické unii, CDU. Autorka se zpočátku obávala, zda bude práce dostatečně názorově neutrální, neboť mezi zeměmi, kteřé se stavěly proti dosavadnímu systému finančního vyrovnání, převažovaly ty, v jejichž čele stály vlády CDU a její sesterské strany, bavorské Křeřťansko-sociální unie (CSU). Po provedení analýzy však autorka dospěla k závěru, že ji lze po obsahové stránce označit za hodnotově neutrální, neboť se nijak nevymyká jiným politicky neutrálním pracím. Obě tyto práce představují obecnou analýzu současného systému finančního vyrovnání.

Pokud jde o používané monografie, lze především ty právnícké hodnotit jako významově neutrální a převážně popisné. Mezi ně lze zařadit práci Ulricha Hädeho *Finanzausgleich: die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*¹⁰, což je velmi rozsáhlá studie, kteřá detailně rozebírá jednotlivé právní aspekty finančního vyrovnání, od rozdělení úkolů mezi spolkem a zeměmi, přes jednotlivé stupně finančního vyrovnání až po možnosti reformy celého systému. Protože se jedná o práci z roku 1996, není v ní pojednáno poslední důležité období vývoje finančního vyrovnání.

Historickým vývojem finančního vyrovnání se nezabývá mnoho autorů – jak již bylo řečeno, převážná část knih není historických, ale právníckých či ekonomických. Proto byla pro sepsání kapitoly o historickém vývoji vyrovnání velmi podstatná kniha *Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland*¹¹ autora Byoung-Hyo Moona, kteřá sice téma finančního vyrovnání pojednává stejně jako předchozí studie z vyložené právníckého hlediska. Obsahuje však poměrně rozsáhlý úvod, v němž autor nastiňuje historický vývoj vyrovnání ve Spolkové republice a také přehlednou kapitolu o dosavadních rozsudcích Spolkového ústavního soudu v této otázce. Autorka proto tuto knihu (mimo jiné) využila jako zdroj pro sepsání druhé a čtvrté kapitoly této práce.

Klasikem v otázkách finančního vyrovnání je Wolfgang Rensch, kteřý od 80. let vydal řadu knih k tématu německé finanční ústavy a finančního vyrovnání. Jeho kniha *Finanzverfassung und Finanzausgleich*¹² vyšla sice již v roce 1991, tedy jen krátce po

⁹ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform. Grundzüge der Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland. Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 2001.

¹⁰ Häde, Ulrich: Finanzausgleich: die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union. J.C.B. Mohr, Tübingen 1996.

¹¹ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland. Rhombus, Tübingen 2005.

¹² Rensch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948–1990). Verlag J.H.W. Dietz, Bonn 1991.

německém sjednocení, ale velmi detailně se zabývá historickým vývojem vyrovnání až do roku 1990. Také ona byla využita pro sepsání kapitoly o vývoji finančního vyrovnání před německým sjednocením. Jeho další práce *Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates*¹³, která vznikla na zadání Nadace Friedricha Eberta, potom představuje analýzu období po vynesení rozsudku Spolkového ústavního soudu v roce 1999. Renzsch většinu svých prací podává spíše z ekonomického hlediska a zajímají ho především dopady na německou ekonomiku. Dalším klasikem je Rolf Peffekoven. V této práci nebyla využita žádná z jeho mnohých studií, ale pouze jeho komentáře, které na přelomu tisíciletí otiskoval *Frankfurter Allgemeine Zeitung*¹⁴.

Další prací podstatnou pro sepsání této diplomové práce byla studie *Streitfragen und Entscheidungsprozesse im föderalistischen Finanzausgleich der Bundesrepublik Deutschland*¹⁵ německého politologa Floriana Wankeho, který se zabýval otázkou, jaká situace nastala v otázce finančního vyrovnání po sjednocení Německa, jaké zájmy měli jednotliví aktéři, s jakými požadavky a očekáváními vstupovali do jednání ústavního soudu v roce 1998 a zda byla tato jejich očekávání jeho rozsudkem splněna či nikoli. Wanke pro zpracování své studie využíval jako metodu teorii federalismu, která (dle jeho příkladu) posloužila autorce i pro zpracování této diplomové práce.

Další práce, které jsou koncipovány podobně, tedy jako analýza vývoje po sjednocení se zvláštním přihlídnutím k již zmíněnému rozsudku ústavního soudu, jsou *Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinigten Deutschland*¹⁶ od Christiana Bräuera a *Ist der deutsche Länderfinanzausgleich wirklich so ungerecht wie es die drei großen Geberländer Hessen, Baden-Württemberg und Bayern behaupten?*¹⁷ od Gerrita Achenbacha. Stejnou tematiku pojednává i příspěvek Fritze Söllnera ve sborníku *Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates*¹⁸, který je však sestaven ze statí na nejrůznější finančně-politická témata (od podnikových daní po evropskou unii), Söllner ve své stati

¹³ Renzsch, Wolfgang: *Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates: Perspektiven nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts* [Electronic ed.]. – Bonn, 2000. Dostupné online na <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00903.htm#E283E1>.

¹⁴ Peffekoven, Rolf: Ohne Not lässt sich der Bund ausbeuten. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 23. 3. 1995, Nr. 70 a Peffekoven, Rolf: *Finanzausgleich: Es soll offenbar alles beim alten bleiben*. In: *FAZ*, 5. 2. 2001, Nr. 30, s. 18.

¹⁵ Wanke, Florian: *Streitfragen und Entscheidungsprozesse im föderalistischen Finanzausgleich der Bundesrepublik Deutschland seit 1990 unter besonderer Berücksichtigung der Einbeziehung der neuen Länder*. Grin Verlag, Norderstedt 2006.

¹⁶ Bräuer, Christian: *Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinigten Deutschland*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005.

¹⁷ Achenbach, Gerrit: *Ist der deutsche Länderfinanzausgleich wirklich so ungerecht wie es die drei großen Geberländer Hessen, Baden-Württemberg und Bayern behaupten?* Grin Verlag, Norderstedt 2008.

¹⁸ Söllner, Fritz: Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs. In: Söllner, Fritz, Wilfert, Arno (Hrsg.): *Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates*. Physica-Verlag, Heidelberg 2001.

s názvem *Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs* představuje analýzu žaloby, kterou tři plátcí vyrovnání podali k ústavnímu soudu, a předkládá návrh na možnou reformu. Jedná se ale o studii z roku 2001, není v ní tedy zohledněn výsledek reformy, která proběhla v roce 2005.

Vývojem po vynesení rozsudku, pozadím politických vyjednávání a vytváření kompromisů se potom zabývá poměrně kriticky koncipovaná kniha Ute Wachendorfer-Schmidt s názvem *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland*¹⁹, která je jednou z mála dostupných publikací, které reflektují současný vývoj finančního vyrovnání, a proto byla využita při sepsání páté kapitoly této práce. Kniha pokrývá celé období od sjednocení Německa a zabývá se také finančním vyrovnáním v kontextu evropského sjednocení.

Další práce potom byly využity spíše okrajově. Jedná se například o článek Ulricha Busche s názvem *Solidarischer Finanzausgleich. Wie hoch ist der Solidaritätsbeitrag der alten für die neuen Länder?*²⁰, který byl publikován v časopise *Utopie kreativ*, který vychází pod záštitou Nadace Rosy Luxemburgové, nadace blízké německé levicové straně Die Linke. Ačkoli se jedná o časopis levicově orientovaný, článek sám by se dal považovat za hodnotově neutrální.

Významným zdrojem informací se staly také některé německé instituce, které se zabývají finančními otázkami. Mezi ně patří již výše jmenované, politickým stranám blízké nadace Konrada Adenauera a Friedricha Eberta, nebo například Německý institut pro výzkum hospodářství (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), který se finančnímu vyrovnání věnoval v několika svých týdenních zprávách. Autorka využila například příspěvek Dietera Vespera, *Länderfinanzausgleich: Neuer Verteilungsstreit zwischen West und Ost*²¹, který popisuje vývoj po „sjednocení východoněmeckého a západoněmeckého finančního vyrovnání“ v roce 1994. Další institucí, jež se zabývá hospodářskými otázkami je Výzkumný institut pro finanční vědu (Finanzwissenschaftlicher Forschungsinstitut) v Kolíně, pod jehož záštitou vznikla práce Michaela Thöneho a Christiana Jacobse *Finanzwissenschaftliche Überprüfung und Bewertung des Länderfinanzausgleichs*²².

¹⁹ Wachendorfer-Schmidt, Ute: *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland*. 2. Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005.

²⁰ Busch, Ulrich: *Solidarischer Finanzausgleich. Wie hoch ist der Solidaritätsbeitrag der alten für die neuen Länder?* In: *Utopie kreativ*, H. 100 (Februar) 1999.

²¹ Vesper, Dieter: *Länderfinanzausgleich: Neuer Verteilungsstreit zwischen West und Ost*. In: *DIW Wochenberichte* 65.

²² Thöne, Michael, Jacobs, Christian: *Finanzwissenschaftliche Überprüfung und Bewertung des Länderfinanzausgleichs – Kurzfassung des Gutachtens*. Finanzwissenschaftlicher Forschungsinstitut, Köln 1999.

Autorka při zpracování práce nevyužívala pouze sekundární literaturu, významným zdrojem se staly také konkrétní zákony upravující finanční vyrovnání, které jsou v plném znění přístupné na webových stránkách jednotlivých ministerstev nebo německého Spolkového sněmu. Mezi tyto zákony patří německý *Základní zákon*²³, *Zákon o finančním vyrovnání (FAG)*²⁴ a *Zákon o ústavu konkretizujících všeobecných kritériích pro rozdělení příjmů z daně z obratu pro finanční vyrovnání mezi zeměmi jakož i pro zajištění doplňkových příspěvků států*²⁵.

Informace pro zpracování šesté kapitoly, která se zabývá konkrétními aktuálními mechanismy finančního vyrovnání, pochází převážně z informačních materiálů, které vydává Spolkové ministerstvo financí. Mezi ně patří například *Der bundesstaatliche Finanzausgleich*²⁶ nebo *Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung*²⁷. Ministerstvo financí také každoročně zveřejňuje aktuální (i průběžné) výsledky finančního vyrovnání v tzv. finančních zprávách (Finanzberichte), které se zabývají finančními vztahy mezi spolkem a zeměmi. Mezi ně patří například *Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2007*²⁸.

Vzhledem k tomu, že se téměř žádná odborná publikace nezabývá finančním vyrovnáním po roce 2000 a vývoj finančního vyrovnání a politických debat po vynesení rozsudku Spolkového ústavného soudu tak není dostatečně dokumentován, stal se podstatným zdrojem pro zpracování této diplomové práce dobový tisk. Protože zprávy

²³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009). Dostupné na: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>. Citováno 29. 11. 2009.

²⁴ Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi (Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG)). Dostupné na WWW: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 14. 11. 2009. Tento zákon je každoročně aktualizován a jeho konkrétní znění lze nalézt na stránkách Spolkového ministerstva financí. Erste Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2009. Dostupné online na: http://www.gesetze-im-internet.de/finausglg2009dv_1/_1.html. Citováno 17. 12. 2009

²⁵ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (také jako Maßstabegesetz, nebo MaßstG). Dostupné online na webových stránkách Spolkového ministerstva spravedlnosti, http://www.gesetze-im-internet.de/ma_stg/BJNR230200001.html. Citováno dne 17. 12. 2009.

²⁶ Der bundesstaatliche Finanzausgleich. Bundesministerium der Finanzen. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_53848/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/27457.html?__nnn=true. Citováno dne 14. 11. 2009.

²⁷ Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Bundesministerium der Finanzen, s. 47. Dostupné na WWW: <http://www.bundesfinanzministerium.de>. Citováno dne 14. 11. 2009.

²⁸ Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2007. Dostupné na WWW: www.bundesfinanzministerium.de/.../KAP_V_3,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 14. 11. 2009.

otištěné v běžně dostupných periodikách se nijak zvlášť nelišily a deníky nezdědka citovaly deníky konkurenční, vycházela autorka práce z těch nejvýznamnějších, tedy Frankfurter Allgemeine Zeitung (dále jako FAZ), hospodářského deníku Handelsblatt, případně Die Zeit, Die Welt a Spiegel Online. Většina těchto deníků má svůj online archiv, který je však přístupný pouze předplatitelům (výjimkou je zde Handelsblatt a Spiegel Online). Pro přístup ke starším výtiskům FAZ z počátku 90. let proto bylo využito databáze, kterou vlastní Goethe Institut v Praze.

1.4. Metodologie

Metodologicky je předkládaná práce založena na analýze procesů a mechanismů, zhodnocení dokumentů (právních norem, zpráv Spolkového ministerstva financí), tiskových zpráv a relevantní odborné literatury. Jedná se o případovou studii založenou na teorii federalismu, která si klade za cíl popsat na základě pramenů a literatury konkrétní průběh finančního vyrovnání a debaty, jež se vedou o jeho existenci. Na problematiku finančního vyrovnání se přitom autorka ne dívá pouze z právního hlediska, ačkoli je celý systém založen na právních normách, ale také z pohledu politického, případně politicko-hospodářského.

Centrálním prvkem spolkového uspořádání je rozdělení exekutivy a legislativy mezi spolek a členské státy, přičemž všichni disponují vlastní státní mocí a tím pádem také právem rozhodovat v oblastech, které přísluší pouze jim samým. Německé spolkové země tak nejsou pouhými dílčími jednotkami spolku, ale skutečnými státy s vlastními pravomocemi, ačkoli tyto jsou spolkem omezovány na základě zákona. Autonomie spolku a zemí vyžaduje, aby disponovaly vlastními finančními prostředky, které jim umožní plnění jim přidělených úkolů. Teorie federalismu rozlišuje mezi dvěma modely – mezistátním a vnitrostátním. Zatímco první model spočívá ve vytyčené autonomii spolku a jeho členů, která se projevuje především rozdělením kompetencí v různých politických oblastech, druhý model je založen na funkčním rozdělení úkolů, při jejichž plnění spolu musí všechny úrovně státu intenzivně spolupracovat. Ve skutečnosti se všechny státy, které jsou organizovány jako státy spolkové, nachází někde uprostřed mezi těmito dvěma modely.²⁹

Pokud jde o otázku rozšíření systému finančního vyrovnání na nově přistoupené východoněmecké státy po roce 1990, je možné ji posuzovat podle dvou rozdílných teorií.

²⁹ Wanke, Florian: Streitfragen und Entscheidungsprozesse..., s. 15.

První je „teorie politického proplétání“ (Theorie der Politikverflechtung). Podle ní lze očekávat, že ve sjednoceném Německu nikdy nedojde ke shodě názorů v otázce finančního vyrovnání. Jednak vzrostl počet aktérů, kteří se účastní rozhodování, na druhé straně se také zvětšily rozdíly mezi zájmy zúčastněných aktérů. Během jednání se tak projevují spíše tendence k zablokování celého systému a mohlo by dojít k přesunutí více pravomocí ze spolkových zemí na centrální úroveň státu.³⁰ Druhou teorií je teorie „dynamického federalismu“ (Theorie des dynamischen Föderalismus). Podle ní lze naopak očekávat, že rostoucí tlak na vyřešení problému povede k tomu, že jednotliví aktéři budou schopni dohodnout se na nosném konsensu. V takovém případě se nedá očekávat žádná radikální reforma systému finančního vyrovnání, nová pravidla by však mohla být po malých krocích navázaná na stávající systém.³¹

Další využitou metodou jsou nové hospodářské dějiny³², které představují spojnicí mezi hospodářskou vědou a dějepiscetvím. Zabývají se hospodářským vývojem v dějinách a to v souvislosti s dalšími kulturními proměnami. Pramenem hospodářských dějin mohou být jakékoli informace o hospodářských poměrech a dějích v minulosti – např. zveřejněné a archivní písemné sériové zdroje (v případě této práce výroční zprávy o finančním vyrovnání zveřejňované Spolkovým ministerstvem financí) nebo hospodářské a obchodní zákonodárství (např. konkrétní články Základního zákona, které se týkají finančního vyrovnání, Zákon o finančním vyrovnání, Zákon o kritériích apod.). Podle klasika německých hospodářských dějin Wenera Abelshausera³³ je potřeba chápat dějiny Německa po roce 1945 především jako dějiny hospodářské, neboť to byl právě hospodářský vývoj, který Spolkovou republiku poválečné doby velmi silně charakterizoval.

K takovému charakteristickému prvku nesporně patří i finanční vyrovnání. Abelshauser vidí využití metody hospodářských dějin jako nezbytné pro porozumění poválečné době. Převahu hospodářství však neomezuje pouze na období poválečné obnovy a hospodářského zázraku, ale sleduje je až do dnešní doby, protože hospodářské problémy dodnes široce určují směřování veřejných debat. Stejně tak se

³⁰ Ibidem..

³¹ Ibidem, s. 16.

³² Na počátku 60. let vyšla první z řady publikací zabývajících se problematikou hospodářských dějin, kterou můžeme považovat za průkopníka této vědní disciplíny: Handbuch zur deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte od Hermanna Aubina a Friedricha Lütgeho.

³³ Abelshausen, Werner: Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2004.

problematika hospodářství vyskytuje i v národních otázkách – obrovské náklady na znovusjednocení ochromily nadlouho hospodářskou a politickou volnost jednání.³⁴

Na problematiku finančního vyrovnání však lze nahlížet také podle měřítek nových politických dějin – tedy z hlediska aktérů, kteří se na tomto procesu podílejí, jak autorka učinila v kapitolách 3.3. (Finanční vyrovnání od roku 1995 po přistoupení nových spolkových zemí) a 5. (Jednání o nové podobě finančního vyrovnání), ale také z hlediska společnosti, na kterou má řešení tohoto problému dopad.

2. Základy finančního uspořádání Spolkové republiky Německo

2.1. Finanční uspořádání

Jak bylo řečeno již v úvodu této práce, jsou finanční vztahy mezi jednotlivými úrovněmi spolkového státu, tedy mezi spolkem, zeměmi a také obcemi upraveny finanční ústavou.³⁵ V ústavách z let 1871 i 1919 převládala v otázkách finančního hospodaření státu celostátní spolupráce – různé úrovně státní správy byly v odlišných funkcích odpovědné za konkrétní politická odvětví. Během následujících desetiletí nabyl princip spolkového státu ve Spolkové republice Německo stále silnějších rysů kooperativního federalismu. Typickým projevem německého federalismu se stalo propletení kompetencí při plnění úkolů mezi centrálním státem a spolkovými zeměmi. Článek 104 Základního zákona uvádí, že „spolek a země nesou odděleně výdaje, které vyplývají z uskutečňování jim

³⁴ Einleitung. In: Abelschäuser, Werner: Deutsche Wirtschaftsgeschichte..., s. 12.

³⁵ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 3.

náležících úkolů, pakliže Základní zákon neurčí jinak“.³⁶ V případě většiny veřejných úkolů leží zákonodárné kompetence a rozhodnutí o výši veřejných příjmů na spolku, zatímco zemím přísluší zákonodárné kompetence v případě plnění úkolů a rozhodování o veřejných výdajích. Země také skrze své zastoupení v Zemském sněmu spolupůsobí na vznik spolkových zákonů a politiku spolkových příjmů, spolek může naopak zasahovat do obsahu úkolů v oblasti státní správy a finančního rámce zemí a obcí.³⁷

Ekonomická věda rozlišuje dva základní ideální typy finanční ústavy: oddělený a spojený systém³⁸. V případě prvního typu jsou spolku a zemím přiděleny jasně vytyčené úkoly a každá ze spolkových úrovní si poté sama stanovuje druh a výši daní, jejichž výnosy jsou nezbytné pro samostatné plnění těchto úkolů. V případě druhého typu nejsou úkoly ani způsob jejich provedení jasně odděleny. Všechny finanční odvody, které ve státě probíhají, směřují do společného rozpočtu, z nějž je poté financováno plnění předem vytyčených úkolů. Politické a ekonomické důsledky těchto dvou typů jsou protikladné. V případě odděleného systému rozhodují o rozměru veřejných úkolů a jejich financování spolek a země; vztahy mezi zeměmi a mezi zeměmi a spolkem jsou jasně definované. Země zajišťují pouze ty odvody, které potřebují pro plnění svých úkolů a totéž platí i pro spolek. V případě spojeného systému může spolek sám, nebo spolu se zeměmi určovat úkoly, které jsou poté financovány společně spolkem a zeměmi a to na základě určitého výpočtového systému. Tento typ také směřuje k centralistické organizaci. Z hlediska dosažení konsensu bývá upřednostňován oddělený model, který umožňuje kontrolu osob, které se podílí na tvorbě politiky. Díky volbám mohou obyvatelé dodatečně projevit svůj souhlas nebo odmítnutí s rozpočtovou politikou země. Tato možnost je ve spojeném modelu omezená, protože není vždy zcela zřejmé, na které úrovni spolku bylo učiněno konkrétní rozhodnutí. Ve všech případech spolurozhodují spolek a země a proto téměř neexistuje motivace k vytváření úsporných rozpočtů. Mnoho politiků proto upřednostňuje právě tento druhý, spojený model, který částečně kryje jejich rozhodnutí, což – dle jejich názoru – zvyšuje šanci na znovuzvolení.³⁹

Tvůrci finanční ústavy Spolkové republiky se zcela nerozhodli pro žádný ze dvou výše jmenovaných systémů, zkombinovali je však do jakéhosi smíšeného systému. Proto je 75 % všech druhů daní společných pro spolek, země i obce, a jejich podíl je vždy stanoven

³⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 104. Dostupné na: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>. Citováno 29. 11. 2009.

³⁷ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 4.

³⁸ Trennsystem, Verbundsystem.

³⁹ Bultmann, Peter Friedrich: Öffentliches Recht mit Vertiefung im Gewerbe-, Wettbewerbs-, Subventions- und Vergaberecht. Pringer-Verlag, Berlin 2008, s. 162.

pevně danou kvótou. Většina ostatních druhů daní existuje v propojeném „odděleném systému“, přičemž pravidla jejich vyměření jsou vždy určována na úrovni spolku s podmínkou souhlasu Spolkové rady, pakliže celkový výnos nenáleží exkluzivně spolku.⁴⁰

2.2. Finanční ústava

Finanční ústava Spolkové republiky Německo je konkrétním vyjádřením kooperativního federalismu s jeho negativními důsledky, k nimž patří ztráta autonomie zemí a potlačení konkurence mezi zeměmi.⁴¹ Finanční ústava má za úkol objasnit některé aspekty federativního systému: odpovídá na otázku, která úroveň spolkového státu finančně zodpovídá za plnění konkrétních úkolů. Článek 105 Základního zákona uvádí, že „spolek má výlučné zákonodárné pravomoci v oblasti cel a finančních monopolů. Spolek má konkurenční zákonodárné pravomoci v oblasti dalších daní, pokud jim výnos z těchto daní náleží celý nebo z části [...]. Země mají zákonodárné oprávnění v oblasti místních spotřebních [...] daní“.⁴² Aby mohly státní subjekty – tedy spolek, země nebo obce – financovat plnění svých úkolů, musí jim příslušet podíl na příjmu z daní. Finanční uspořádání státu tak dále určuje, kdo má pravomoci v této oblasti – tedy jakým způsobem jsou rozděleny příjmy státu na různých státních úrovních.⁴³

Ústava neurčuje pouze, které existují druhy daní. Určuje také, zda je při rozhodování o zavedení, výši a zvyšování jednotlivých daní kompetentní spolek nebo spolkové země. Článek 106, odst. 1 Základního zákona poté konkrétně určuje, že „výnos z finančních monopolů a příjem následujících daní přísluší státu: 1. cla, 2. spotřební daně, pokud podle odst. 2 nepřísluší zemím, příp. podle odst. 3 společně spolku a zemím nebo podle odst. 6 obcím, 3. daň ze silniční nákladní dopravy, 4. daň z kapitálových transakcí [...], 5. jednorázové majetkové daně [...]“⁴⁴. Odst. 2 Základního zákona poté přiznává spolkovým zemím „1. daň z majetku, 2. dědickou daň, 3. daň z motorových vozidel, 4.

⁴⁰ Lindner, Christian: Steuerwettbewerb und Finanzausgleich. Kann die Finanzverfassung reformiert werden? In: Decker, Frank: Föderalismus an der Wegscheide. Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung. Wiesbaden 2004, s. 7.

⁴¹ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 4.

⁴² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 105. Dostupné na: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>. Citováno 29. 11. 2009.

⁴³ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 6.

⁴⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 106, Absatz 1. Dostupné na: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>. Citováno 29. 11. 2009.

dopravní daně, pakliže je odst. 1 nepřiznává spolku nebo odst. 3 spolku a zemím, 5. daň z piva [...]“⁴⁵.

Další (a dalo by se říci, že nejdůležitější) daně přísluší spolku i zemím současně (jedná se o tzv. Gemeinschaftssteuer – společné daně). Do této skupiny patří daň z příjmu fyzických i právnických osob a daň z obratu. V případě daně z příjmu fyzických a právnických osob připadá spolku i zemím vždy po polovině tohoto výnosu (podíl spolku a zemí na dani z obratu je určen spolkovým zákonem, který vyžaduje souhlas Spolkové rady).⁴⁶ Platí také, že tento podíl je vždy potřeba nově určit, pokud se významně změni poměr mezi příjmy a výdaji spolku a zemí.⁴⁷

Spolková republika Německo se již od finanční reformy z roku 1969 (viz kapitola 3.1.4.) v případě rozdělování daní přiklání k tvorbě tzv. spojeného systému. Menší význam se přikládá rozdělení daní podle odděleného systému. Oba tyto typy byly popsány v kapitole 2.1. Jen jedna čtvrtina všech daňových příjmů plyne výlučně jedné federální úrovni (spolku, zemím nebo obcím). Společné daně – tedy obě daně z příjmu a daň z obratu, resp. z přidané hodnoty – které představují tři čtvrtiny daňových příjmů státu, jsou ve spojeném systému rozdělovány podle určitého klíče. Z výnosu z daně z příjmu fyzických a právnických osob získají spolek i země stejný podíl (42,5 %), obcím náleží zbylých 15 %. Podíly na dani z obratu jsou, jak již bylo řečeno, určovány spolkovým zákonem, proto se během posledních 20 let několikrát výrazně proměnily.⁴⁸

2.3. Finanční vyrovnání

Všechny spolkové země však musí plnit stejné úkoly – i občané chudších zemí mají stejné nároky na veřejné služby jako občané bohatějších zemí. Spolková republika Německo proto disponuje již od svého vzniku mechanismem vyrovnávání úrovně blahobytu mezi spolkovými zeměmi, a sice finančním vyrovnáním, které můžeme považovat za nejdůležitější instrument německého federalismu.

2.3.1. Pojem „finanční vyrovnání zemí“ a jeho rozdílné chápání

⁴⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 106, Absatz 2.

⁴⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 106, Absatz 3.

⁴⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 106, Absatz 4.

⁴⁸ V letech 1991–1992 náležel zemím podíl 37 %, v roce 1993 39 %, v roce 1994 40,1 %, v roce 1995 44 % a v letech 1996–2000 to bylo 49,5 %. In: Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 15.

Pojem Länderfinanzausgleich (dále jako LFA) se v německém právním systému poprvé objevil v roce 1920, konkrétně v Zákoně o zemských daních (Landessteuergesetz), který byl v roce 1923 nahrazen Zákonem o finančním vyrovnání. Pokud jde o samotný pojem „finanční vyrovnání“, je terminologie užívaná v jurisdikci a literatuře poměrně nejednotná a mnohoznačná.⁴⁹ Významové spektrum sahá od všeobecného chápání systému rozdělení úkolů, výdajů a příjmů až po konkretizaci pojmu na horizontální rozdělení státních příjmů mezi zeměmi. Tato nejistota je navíc posílena tím, že jsou pojmy „finanční vyrovnání“ (Finanzausgleich), „vyrovnání mezi spolkem a zeměmi“ (Bund-Länder-Finanzausgleich) a „finanční vyrovnání zemí“ (Länderfinanzausgleich) požívány náhodně a často jako synonyma.⁵⁰ Možnou příčinou tohoto problému je, že se pojmem finančního vyrovnání zabývá hned několik oborů – tedy právo, ekonomie a sociální vědy – a využívají k jeho zkoumání odlišné metody a cíle.⁵¹ Finanční vyrovnání v nejširším slova smyslu lze chápat jako rozdělení úkolů, výdajů a příjmů na různých úrovních federálního státu. Z tohoto pohledu by bylo možné zařadit FA do kompetence ekonomie, přičemž lze rozlišovat mezi finančním vyrovnáním aktivním, které se zabývá přerozdělením příjmů, a pasivním, které se týká rozdělení výdajů a úkolů.⁵² Přerozdělování příjmů potom může být vnímáno v souvislosti s přerozdělováním úkolů a finanční zátěže mezi jednotlivými aktéry. Právní terminologie omezuje pojem finančního vyrovnání na přerozdělení příjmů – tak je totiž označena celá podstata tohoto procesu ve člancích 106 a 107 Základního zákona (Grundgesetz, dále jako GG).⁵³

V užším slova smyslu lze poté pojem finanční vyrovnání chápat jako „finanční vyrovnání zemí“, ani tento pojem však není vykládán jednotně – někdy vysvětluje celý proces přerozdělení příjmů mezi spolkem a zeměmi, jindy se používá pouze pro přerozdělování na úrovni spolkových zemí.⁵⁴ I v souvislosti s LFA se používají pojmy horizontální a vertikální. Jestliže první z nich označuje přerozdělování zisků mezi zeměmi, týká se druhý z nich účelově nevázaných transferů spolku, tzv. doplňkových příspěvků (podle článku 107, odst. 2, věty 1).⁵⁵ S ohledem na daňové příjmy zemí, které jsou regulovány Základním zákonem a dalšími zákony, je možné rozlišit čtyři stupně finančního vyrovnání:

⁴⁹ Hidién, Jürgen: Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland..., s. 55.

⁵⁰ Mangoldt, Hermann v., Klein, Friedrich, Starck, Christian: Das Bonner Grundgesetz: Kommentar. Band 3, Artikel 79–146, 4. Auflage. Vahlen, München 2001, s. 1775.

⁵¹ Korióth, Stefan: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Länder. Mohr Siebeck, Tübingen 1997, s. 20.

⁵² Häde, Ulrich: Finanzausgleich..., s. 4–5.

⁵³ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs..., s. 24–25.

⁵⁴ Häde, Ulrich: Finanzausgleich..., s. 6.

⁵⁵ Ibidem.

- Primární vertikální finanční vyrovnání: rozdělení výnosů z daní mezi spolek, země a obce.
- Primární horizontální finanční vyrovnání: rozdělení veškerých výnosů zemí z daní mezi jednotlivé země.
- Sekundární horizontální finanční vyrovnání: finanční vyrovnání zemí ve vlastním slova smyslu.
- Sekundární vertikální finanční vyrovnání: doplňkové příspěvky spolku zemím.⁵⁶

Tyto čtyři stupně tvoří vlastní finanční vyrovnání podle článku 106 a 107 GG a příslušných spolkových zákonů. Jeho součástí nejsou finanční příspěvky starých spolkových zemí do Fondu německé jednoty, který vzniknul jako hlavní zdroj financí určených pro financování nákladů německého sjednocení.

2.3.2. Právní rámec finančního vyrovnání zemí

Finanční vyrovnání zemí je upraveno v článku 107 Základního zákona. Až do roku 2004 se v odstavci 1 říkalo, že „jednotlivým zemím náleží zisk ze zemských daní a zemský podíl z výnosu daně z příjmu fyzických a právnických osob v té výši, v jaké jsou daně v těchto zemích místními úřady vybrány. [...] Podíl zemí na výnosu z daně z obratu náleží jednotlivým zemím podle kritéria počtu obyvatel; pro určitou část – nejvýše však pro jednu čtvrtinu tohoto zemského podílu – může spolkový zákon přidat dodatečné podíly, a to v případě, že příjmy ze zemských daní a z daně z příjmu fyzických a právnických osob leží pod spolkovým průměrem.“⁵⁷

Odstavec 2 poté doplňuje, že „zákon musí zajistit, že bude přiměřeně vyrovnána rozdílná finanční síla zemí. [...] Je také stanoveno, že spolek může ze svých prostředků zajistit výkonnostně slabým zemím finanční příspěvky k dodatečnému pokrytí jejich všeobecné finanční potřeby.“⁵⁸

2.3.3. Obecný mechanismus finančního vyrovnání

⁵⁶ Thöne, Michael, Jacobs, Christian: Länderfinanzausgleich in Deutschland. Analyse und umsetzorientierte Reformmodelle. Duncker & Humboldt, Berlin 2001, s. 23.

⁵⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 107, Absatz 1.

⁵⁸ Ibidem, Artikel 107, Absatz 2.

Počáteční rozdělení daňových výnosů v primárním finančním vyrovnání podle článku 106 GG probíhá ve třech etapách:

1) V horizontálním rozdělení daní jsou nejprve mezi jednotlivé spolkové země rozděleny zemské daně a podíly zemí na společných daních. Toto rozdělení probíhá na principu místního příjmu (kde jsou daně vybrány, tam jsou také přiděleny). První finanční vyrovnání poté probíhá v případě daně z obratu. Z podílu, který náleží zemím (42,5 %) je nejprve odvedeno 25 % finančně slabým zemím, a to jako výše zmíněné dodatečné podíly. Tím se jejich finanční síla zvýší na minimálně 92 % průměrného daňového výnosu všech zemí. Zbylých 75 % je poté rozděleno podle počtu obyvatel jednotlivým zemím. Účinek vyrovnání při přerozdělení výnosů z daně z obratu je enormní. Podle Margedanta se „podíl nových spolkových zemí (bez Berlína) v roce 1998 pohyboval kolem 43,8 % průměru všech spolkových zemí na hlavu. Díky dodatečným podílům se zvýšil na 84,6 %. Nové země tak v porovnání se starými zeměmi získaly téměř dvojnásobek výnosu daně z obratu na hlavu.“⁵⁹

2) Druhý stupeň finančního vyrovnání bychom mohli považovat za součást horizontálního finančního vyrovnání mezi zeměmi. V tomto tzv. finančním vyrovnání zemí v užším slova smyslu je podle článku 107 odst. 2 věty 1 „přiměřeně vyrovnána rozdílná finanční síla zemí.“ Zásadním problémem je zde přesné zjištění finanční síly zemí, jejich finanční potřeby. V případě finanční potřeby se vychází z předpokladu, že je v přepočtu na obyvatele stejně vysoká ve všech spolkových zemích – většinou je tak poměřována počtem obyvatel.⁶⁰ Některé země mohou vykazovat strukturálně zapříčiněnou vyšší potřebu; mezi takové patří například městské státy Berlín, Hamburk a Brémy.⁶¹ V jejich případě je počet obyvatel násoben koeficientem 1,35, a tím pádem navýšen.⁶² Tímto druhým stupněm je tedy finanční síla zemí navýšena na 95 % průměrné finanční síly všech zemí. Tento stupeň se stává častým terčem kritiky, podle níž se finančně slabé státy necítí díky neustálému přílivu financí ze strany finančně silných zemí motivovány zajistit si vlastní iniciativou finanční prostředky a vyšší daňové výnosy; finančně silné země poté necítí potřebu dále rozvíjet aktivní hospodářskou politiku v oblasti výběru daní.⁶³

⁵⁹ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 19.

⁶⁰ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 19.

⁶¹ V případě městských států se vychází z úvahy, že vytváří pracovní místa pro obyvatele sousedních spolkových zemí, daně, kteří tito lidé platí, však plynou státům, ve kterých mají své trvalé bydliště. Protože ale městské státy musí zajišťovat například infrastrukturu nebo sociální sektor a na celém systému tak trati.

⁶² Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 19–20.

⁶³ Ibidem, s. 20.

3) V posledním kroku vyrovnání může podle článku 107 odst. 2 věty 3 Základního zákona spolek ze svého podílu na výnosu z daně z přidané hodnoty oddělit tzv. doplňkové příspěvky spolku, které jsou vyhrazeny k pokrytí všeobecné finanční potřeby ekonomicky slabých zemí. Jejich finanční síla je tak navýšena na minimálně 99,5 % průměrné finanční síly zemí. Kromě těchto příspěvků existují ještě tzv. zvláštní doplňkové příspěvky spolku, které jsou určeny malým, finančně slabým zemím k vyrovnání nákladů na politické vedení a další potřeby.⁶⁴

Konkrétní mechanismy finančního vyrovnání, které fungují v současné době, a také podrobný popis jednotlivých druhů doplňkových příspěvků spolku, představuje kapitola 6.

3. Historický vývoj finančního vyrovnání

Finanční vyrovnání je základem federalistického systému, na kterém je postavena Spolková republika Německo. Rozlišujeme mezi vertikálním finančním vyrovnáním, které probíhá mezi spolkem a zeměmi, a horizontálním finančním vyrovnáním, které probíhá mezi spolkovými zeměmi navzájem. Finanční vyrovnání v užším slova smyslu poté představuje pouze přerozdělení finančních prostředků mezi spolkovými zeměmi, již zmíněné LFA, které má pomoci finančně slabým zemím přiblížit se svou výkonností k průměrné finanční síle spolku.

3.1. Finanční vyrovnání v letech 1949 až 1990

3.1.1. Počátky finančního vyrovnání – Německá říše, Výmarská republika a období nacismu

⁶⁴ Ibidem.

Finanční vyrovnání není žádným novým fenoménem v hospodářských dějinách Spolkové republiky Německo. Právě naopak. Jeho prvopočátek je možné spatřovat již v roce 1871, kdy bylo zákonem pevně stanoveno, které daně případnou říši a které zemím. Finanční vyrovnání mezi jednotlivými zeměmi nebylo nutné – tehdy mohly ještě samy nezávisle rozhodovat o svých příjmech a výdajích.⁶⁵ Finanční ústava Výmarské republiky přiznala říši rozsáhlé zákonodárné pravomoci a také právo na výnos z daní a „oloupila“ tím země o jejich finanční autonomii. Finanční vyrovnání se tím stalo nezbytným, neboť bylo třeba zajistit zemím dostatečný podíl na ročním příjmu státu, díky němuž mohly plnit veškeré své úkoly.⁶⁶ V roce 1920 vstoupil v platnost Zákon o zemských daních, který zajistil zemím stálý podíl na nejvýznamnějších daních vybíraných státem, jehož reformou v roce 1923 vzniká finanční vyrovnání v Německu v podobě, která by se dala označit za (možná stále ještě vzdáleného) předchůdce dnešního finančního vyrovnání.

V době nacismu přestalo finanční vyrovnání fakticky existovat. Byoung-Hyo Moon jej ve své knize označuje za „torso bez právního významu“⁶⁷. Stát si totiž přivlastnil veškeré pravomoci týkající se výběru a přerozdělování daní a poskytoval zemím (a obcím) pouze všeobecně určované finanční přiděly. Mezi lety 1933 až 1945 bylo jakékoli finanční vyrovnání nadbytečné, neboť země ztratily své „státotvorné“ pravomoci a staly se pouhými správními jednotkami.⁶⁸

3.1.2. Finanční vyrovnání po konci druhé světové války

Teprve s obnovením existence zemí po druhé světové válce se znovu objevuje otázka vyrovnání rozdílné finanční síly zemí. Již se vznikem Bizonie v roce 1947 byl vytvořen územně-správní celek, který na základě proklamace číslo 7, resp. nařízení číslo 216 z 9. února 1948 disponoval značnými pravomocemi v oblasti veřejných financí. Mezi tyto pravomoci tehdy nicméně nepatřila regulace finančně-hospodářských vztahů mezi zeměmi Bizonie, ačkoli právě v této oblasti vládla obrovská nerovnováha.⁶⁹

Horizontální přerozdělení daní vykazovalo skutečně velké, hospodářsky neospravedlnitelné rozdíly. V roce 1948 se rozdíl v příjmech z daní a cel mezi městskými státy pohyboval v rozmezí od 1078,14 říšských marek (ŘM) na obyvatele v Hamburgu po

⁶⁵ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs..., s. 27.

⁶⁶ Ibidem, s. 27–28.

⁶⁷ Ibidem, s. 29.

⁶⁸ Wieland, Joachim: Maßstäbe für einen künftigen Länderfinanzausgleich. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1993, s. 111.

⁶⁹ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 27.

679,73 ŘM v Brémách, u ostatních zemí od 400,33 ŘM v Bádensku-Württembersku po 223,14 ŘM v Šlesvicku-Holštýnsku.⁷⁰ Takové rozdělení daní neodpovídalo ani skutečné hospodářské síle zemí, ani jejím potřebám. Důvodem bylo, že po rozpuštění centrálních finančních úřadů byly daně rozdělovány podle místa jejich původu. Proto například připadla hansovním městům veškerá cla a spotřební daně vybrané za zboží, které bylo překládáno v jejich přístavech a bylo zahrnuto do hospodářského prostoru Bizonie, aniž by bylo zohledněno místo určení a spotřeby tohoto zboží. Nevhodnost tohoto systému se poté ukázala například ve Šlesvicku-Holštýnsku, jehož příjmy z daní plynuly především z místní zemědělské produkce.⁷¹ Finanční situaci zemí nezlehčovaly ani problémy způsobené financováním válečných škod případně přesuny uprchlíků.

V roce 1949 k Bizonii přistoupily země francouzské okupační zóny, do které bylo přemístěno na 300 tisíc uprchlíků a především Porýní-Falc a Bádensko se tak dostaly do finančních potíží.⁷² Politicky se podařilo dosáhnout jakési dohody, která měla zajistit vyřešení finančních problémů francouzské zóny poté, co byla podepsána dohoda o přesídlení uprchlíků. Vzhledem k potížím, které v souvislosti s finančním vyrovnáním vyvstaly v Bizonii, byli však političtí představitelé skeptičtí v otázce rozšíření finančního vyrovnání také na země francouzské zóny: současný stav by se stal ještě komplikovanějším.⁷³ Diskuze o podobě vyrovnání pohledávek a financí mezi zeměmi se nepodařilo mezi roky 1948 až 1950 objasnit ani z pohledu právního, ani z pohledu finančního. Bylo zřejmé, že země sice chtějí horizontální finanční vyrovnání regulovat samy, ale bez účasti centrální instance vybavené legislativními pravomocemi nebudou nikdy schopny dosáhnout v této otázce shody. Už tehdy mezi plátcí a příjemci⁷⁴ vyvstala nepřekonatelná konfrontace, která se nesla napříč stranicko-politickými tábory. Jakákoli úprava finančního vyrovnání, k jejímuž vzniku by bylo potřeba získat souhlas všech zemí, byla už předem odsouzena k neúspěchu.⁷⁵

Zajímavostí je, že se již v roce 1949 zařadilo Bavorsko mezi země rebelující proti nově zavedenému systému – a to i přes to, že od počátku patřilo mezi příjemce. Vedoucí bavorské státní kanceláře a současně předseda frakce CDU/CSU v parlamentní radě, Anton Pfeiffer, tehdy označil v Základním zákoně zakotvený příkaz k finančnímu vyrovnání za

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Ibidem, s. 28.

⁷² Ibidem, s. 48.

⁷³ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 49.

⁷⁴ Grundgesetz a finanční ústava Spolkové republiky Německo používají pro označení plátců pojem „Geberland“, pro označení příjemců pojem „Nehmerland“.

⁷⁵ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 53.

„kukaččí vejce“ a o dva roky později prohlásil jeden z pracovníků bavorského ministerstva financí, že „německý federalismus prohrál zavedením LFA bitvu“.⁷⁶ Největším příjemcem finančního vyrovnání bylo na počátku 50. let Šlesvicko-Holštýnsko.

Když se v roce 1948 začala v Herrenchiemsee projednávat nová německá ústava, dostala se na program zasedání ústavního konventu také otázka vzniku finanční ústavy – základu finančního uspořádání země. Tehdy předložené návrhy se však vyznačovaly pouze malou originalitou.⁷⁷ Členové Konventu však byli zajedno ohledně hlavního cíle, kterého chtěli dosáhnout – tedy že bylo potřeba přidělit spolku a zemím oddělené zdroje příjmů, které musely být ustaveny tak, aby spolek nebyl závislý na zemích, ani země na spolku.⁷⁸

Finanční vyrovnání bylo z počátku regulováno jen provizorně, rozdělování daňových výnosů bylo předmětem každoročních politických střetů. Pouze zákonodárství týkající se daní bylo centralistické, tedy v pravomoci spolku.⁷⁹ Vliv spolku, pokud šlo o rozhodování ve finanční oblasti, rostl. Nejen díky jeho rostoucí finanční síle, ale především díky rostoucí shodě zájmů s finančně slabými zeměmi a poměrně silné koalici s nimi. Protože se finančně silné země bránily vyhovět žádostem chudých zemí, přijímaly tyto ochotně finanční pomoc od spolku, ačkoli se většinou jednalo o prostředky vázané na konkrétní účely, které následně výrazně ovlivňovaly určování politických priorit spolkových zemí. Neochota bohatých zemí přistoupit na lepší systém finančního vyrovnání tak přispěla k posílení vlivu spolku na záležitostech zemí.⁸⁰

3.1.3. Reforma finančního vyrovnání z roku 1955

Finančně-ústavní zákon z 23. 12. 1955 změnil články 106 a 107 Základního zákona a tím i v roce 1949 schválený systém⁸¹, spory se vedly především o podobu vertikálního přerozdělování financí – tedy přerozdělování mezi spolkem a zeměmi. Výsledkem bylo, že

⁷⁶ Weber, Petra: *Föderalismus und Lobbyismus*. In: Schlemmer, Thomas, Woller, Hans (Hrsg.): *Politik und Kultur im föderativen Staat 1949–1973*. Oldenbourg, München 2004, s. 67.

⁷⁷ Richard Ringelmann z bavorského ministerstva financí navrhoval (ve shodě s předloženým bavorským návrhem na novou německou ústavu) návrat k systému finančního vyrovnání, který fungoval za německého císařství. Hans Storck z Německého sněmu měst požadoval především zajištění komunální autonomie a komunálních občanských daní. Třetí návrh předložil Herbert Fischer-Menshausen z finančního ředitelství britské okupační zóny: Jako jediného ho nezajímalo, jakým způsobem nová finanční ústava zasáhne vlastní státnost jednotlivých zemí ve vztahu ke spolku, ale především jak musí být tato ústava koncipována, aby mohla flexibilně reagovat na státní hospodářsky-politické potřeby a vývoj konjunktury. In: Renzsch, Wolfgang: *Finanzverfassung und Finanzausgleich...*, s. 56.

⁷⁸ Moon, Byoung-Hyo: *Reform des Finanzausgleichs...*, s. 29–30.

⁷⁹ Moon, Byoung-Hyo: *Reform des Finanzausgleichs...*, s. 30.

⁸⁰ Renzsch, Wolfgang: *Finanzverfassung und Finanzausgleich...* s. 128.

⁸¹ Spolku připadly výnosy s cel, většina spotřebitelských daní, daň z obrátu, zemím poté daň z příjmu fyzických osob, daň z příjmů právnických osob a většina převodních daní (např. daň dědická).

daně z příjmu fyzických a právnických osob byly nově rozdělovány mezi spolek a země podle pevných kvót, přesněji řečeno v poměru 1:2.⁸² Navíc bylo poprvé zavedeno povinné horizontální finanční vyrovnání, které zaručovalo vyrovnání na minimální úroveň 88,75 procent průměrné finanční síly spolku a LFA byl na základě tohoto zákona vymezen jako zákonná povinnost zákonodárce.⁸³ Finanční reforma z roku 1955 však nevedla k očekávanému výsledku – dlouhodobé stabilizaci finančních vztahů na úrovni spolku.

3.1.4. Reforma finanční ústavy z roku 1969

Po malé změně finanční ústavy v roce 1965, která byla zapříčiněna začleněním Sársk do Spolkové republiky, se systém finančního vyrovnání dočkal rozsáhlé reformy v roce 1969, která představovala patrně nejzávažnější zásah do uspořádání spolkového státu od jeho vzniku.⁸⁴ Změna přišla s počátkem vlády velké koalice, která si nové uspořádání finanční ústavy předsevzala jako jeden ze svých cílů.⁸⁵ Legislativní proces vedoucí k vytvoření a schválení reformy, která je dodnes platným právním předpisem, byl dlouhý a obtížný.⁸⁶ Systém přerozdělování daní byl tehdy často kritizován, protože vedl (vzhledem ke svému zavedenému mechanismu) k nerovnému přerozdělení daní mezi zeměmi a tím zapříčinil jejich rozdělení na „bohaté“ a „chudé“. Toto rozdělení zatěžovalo německý federalismus, který předpokládá rovnoměrné plnění veřejných úkolů všemi zeměmi spolku, a udržovalo finančně slabé země v závislosti na zemích finančně silných.⁸⁷

Pokus finančně slabých zemí od základů změnit systém finančního vyrovnání a zajistit všem zemím rovnoměrné finanční prostředky, zkomplikoval další rozhodování o reformě. Bylo by však chybné, považovat veškeré iniciativy a boje za změnu systematiky LFA za pouhý boj o víc peněz pro vlastní zemi. Základním požadavkem nového systému finančního vyrovnání bylo, že bude orientován podle jiných kritérií, než je vlastní příjem zemí, tedy spíše podle počtu obyvatel a skutečných finančních potřeb té které země. Reforma měla zajistit zemím stejné šance a předpoklady pro další rozvoj. Tento koncept byl ovšem z pohledu finančně silných zemí nepřijatelný.⁸⁸ Za těchto okolností bylo

⁸² Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs..., s. 30.

⁸³ Thiele, Carl-Ludwig: Neuordnung des Finanzausgleichs, in: Kirchhof, Paul, Jakob, Wolfgang, Beermann, Albert: Steuerrechtsprechung, Steuergesetz, Steuerreform. Festschrift für Klaus Offerhaus. O.Schmidt, Köln 1999, s. 1011.

⁸⁴ Wanke, Florian: Streitfragen und Entscheidungsprozesse..., s. 20.

⁸⁵ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 208.

⁸⁶ Wanke, Florian: Streitfragen und Entscheidungsprozesse..., s. 20.

⁸⁷ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 257.

⁸⁸ Renzsch se domnívá, že problémem mohla být především definice slova „potřeba“, kterou nelze vyjádřit objektivními měřítky. Tím pádem ani nebylo možné se na ní politicky shodnout a musela by být definicí

možné pouze rozšířit původní systém přerozdělování daní o daň z obratu a nevycházet při horizontálním přerozdělení podílů zemí u této daně z místního výnosu, ale zavést jako kritérium počet obyvatel. Tato modifikace sice neznamenal žádný zásadní odvrát od původního systému, zmírnila však spory ohledně horizontálního přerozdělení a zakotvila systém finančního vyrovnání na stabilnějších základech.⁸⁹

V roce 1967 postihla německou ekonomiku první těžká recese od konce druhé světové války.⁹⁰ Špatná hospodářská situace vedla mimo jiné k finanční reformě z roku 1969. V jejím rámci proběhlo také (pro finanční vyrovnání podstatné) přeformulování článku 107 GG, neboť tak byl položen základ dodnes platného finančního vyrovnání. Jeho další vývoj byl poté určován konkrétními Zákony o finančním vyrovnání.⁹¹

Článek 107, odstavec 2 GG zavázal spolek postarat se o zajištění vyrovnání rozdílné finanční síly zemí. Na základě článku 91a Základního zákona byly poté země a spolek nuceny podílet se na tzv. společných úlohách⁹², mezi které patřila výstavba vysokých škol, rozvoj zemědělství, ochrana pobřeží a další.⁹³ Reformou byla systematizována a dotvořena podoba spolupráce mezi spolkem a zeměmi. Podle článku 104a, odst. 4 Základního zákona navíc spolek poskytoval zemím tzv. finanční výpomoc pro případ „mimořádně významných investic“. Reforma finanční ústavy sice neodstranila stávající rozdíly ve finančně-politických zájmech mezi spolkem a zeměmi a mezi zeměmi navzájem. To se ale ani nedalo očekávat. Dalo by se však říci, že je výrazně zmírnilo, protože tato část systému byla mnohem flexibilněji a funkčněji uspořádána.⁹⁴

Finanční reforma z roku 1969, která ve své podstatě představuje základ dnešního finančního vyrovnání, vedla nejprve ke stabilizaci rozpočtů spolku, zemí i obcí. Zlepšila se především hospodářská pozice výkonnostně slabších zemí. I přesto se však postupem času začaly projevovat výrazné regionální rozdíly, které byly zapříčiněny oslabením tempa hospodářského růstu, strukturální krizí, kterou procházela některá hospodářská odvětví,

kontroverzní. Ve stejné době také ústavní soud projednával spor o zhodnocení počtu obyvatel ve prospěch Hamburгу a Brém. Tento spor později odůvodnil myšlenky proti horizontálnímu finančnímu vyrovnání, které by bylo založeno na politicky definovaných „potřebách“. Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 258.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Německo se potýkalo s nulovým hospodářským růstem a vzrůstem zaměstnanosti o 2,2 %. In: Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs..., s. 31.

⁹¹ Wanke, Florian: Streitfragen und Entscheidungsprozesse..., s. 21.

⁹² Gemeinschaftsaufgaben.

⁹³ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 259: K posílení spolku vůči zemím nedošlo. Naopak v důsledku rozvoje centrálního rozhodování na spolkové úrovni za současného posílení spoluúčasti Spolkové rady získaly země vliv na spolkovou politiku. Autonomní prostor k rozhodování jednotlivých zemí byl ovšem omezen.

⁹⁴ Ibidem, s. 258.

jakož i z této krize vyplývajícím růstem nezaměstnanosti. Postižené státy se poté staly ještě více závislými na přísunu dodatečných finančních prostředků.⁹⁵

Problematickým vývojem prošlo finanční vyrovnání také v 80. letech, kdy se rozhořely četné spory o rozdělení doplňkových příspěvků spolku (dále jako BEZ), protože nekorespondovaly se skutečnou výkonností zemí. Hlavní příčinu lze v tomto případě hledat v již zmíněných regionálních rozdílech způsobených rozdílným hospodářským vývojem. K vyostření krize došlo poté, co byly rozhodovací kompetence v oblasti finančního vyrovnání přeneseny z ústavně-právních institucí na neformální, stranicko-politická grémia – vytvořila se koalice spolku a zemí (vedených CDU), které z tohoto systému profitovaly. Docházelo k znevýhodnění spolkových zemí vedených vládou sociálně-demokratické strany. Následné vyloučení těchto zemí z jednání o finančním vyrovnání je přimělo podat žádost na překontrolování ústavnosti finančního vyrovnání k Spolkovému ústavnímu soudu v roce 1986 (viz kapitola 4.2.2.) a teprve poté, co tyto země se svou žalobou úspěšy, došlo v roce 1988 k revizi sekundárního horizontálního finančního vyrovnání (Bundesergänzungszuweisungen, dále jako BEZ).⁹⁶

3.2. Finanční vyrovnání po znovusjednocení Německa

Vývoj finančního vyrovnání ve Spolkové republice Německo byl orientován na cíl – vybavit finančními prostředky také finančně slabé země. Objem finančního vyrovnání však až do roku 1990 zůstával poměrně malý – všechny země západního Německa totiž byly – co se jejich finanční síly týká – poměrně vyrovnané. Rok 1990 a sjednocení Německa proto představoval šok pro systém finančního vyrovnání – přistoupení pěti nových spolkových zemí znamenalo enormní výzvu a finanční vyrovnání se stalo „trvalým tématem“ politické agendy.⁹⁷

Reformovaný systém LFA fungoval až do roku 1990, ačkoli se již dlouho mluvilo o potřebě jeho reformování. Německé znovusjednocení ho však učinilo do budoucna nepoužitelným a finanční ústava se stala základním problémem spolkového uspořádání. Protože bylo podle Základního zákona třeba poskytnout zemím bývalé Německé demokratické republiky (dále jako NDR) stejné šance na vyrovnání jejich životní úrovně jako finančně slabým starým spolkovým zemím, vedlo by to bezpodmínečně k přetížení systému – podle jednoho z modelových výpočtů, které byly v té době provedeny, by se

⁹⁵ Bräuer, Christian: *Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinigten Deutschland*, s. 80.

⁹⁶ Srovnej Bräuer, Christian: *Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinigten Deutschland...*, s. 82–83 a Wanke, Florian: *Streitfragen und Entscheidungsprozesse...*, s. 21.

⁹⁷ Wanke, Florian: *Streitfragen und Entscheidungsprozesse...*, s. 8–9.

objem LFA z původních zhruba 3,5 miliard německých marek (dále jako DM) zvýšil na více než 20 miliard DM. Pokud by nové země byly do (předem neupraveného) systému finančního vyrovnání pouze začleněny, všechny do jedné by díky jejich slabému hospodářskému výkonu a minimálním daňovým příjmům vyplývajícím ze špatné hospodářské situace získaly status příjemců prostředků finančního vyrovnání a všechny západoněmecké země, s výjimkou Brém, by se staly plátcí.⁹⁸

S ohledem na vysoké náklady německého sjednocení se staré země vzpříčily proti začlenění nových zemí do finančního vyrovnání a hledaly východisko, které by jejich příspěvky do systému zachovalo přehledné a ve snesitelné výši. Na základě odhadů očekávaného deficitu rozpočtu NDR po zavedení měnové unie 1. července 1990 se již 16. května 1990 dohodli šéfové vlád spolku a západoněmeckých zemí na tom, že náklady rozpočtového deficitu NDR, resp. nově vznikajících východoněmeckých zemí ponese vždy po jedné třetině spolek, staré a nové země. Západoněmecký podíl byl vyčíslen na 115 miliard DM na období do konce roku 1994, přičemž finanční prostředky novým zemím měly plynout skrze Fond německé jednoty.⁹⁹ 20 miliard z této sumy chtěl spolek získat díky úsporám, zbytek – vždy po polovině – měly poskytnout spolek a staré země a měl být financován úvěry. 15 % prostředků z Fondu německé jednoty mělo být použito na financování úloh spolku ve východním Německu.¹⁰⁰

S touto „povedenou, velkorysou a finančně-politicky skvostnou alternativou k tradičnímu finančnímu vyrovnání“, jak ji při schvalování zákona o měnové unii ve Spolkovém sněmu 23. května 1990 označil spolkový ministr financí Theodor Waigel¹⁰¹, bylo sice zajištěno i ve Spolkovém sněmu (včetně zemí, kde v čele vlády stála SPD) bezproblémové schválení Fondu německé jednoty. Bylo tím ovšem vytvořeno i zvláštní finanční uspořádání, které Základní zákon nepředpokládal.

Z pohledu západoněmeckých zemí bylo těchto 115 miliard DM poměrně vysokou částkou, ve své podstatě však návrh akceptovaly, neboť se jim díky tomu podařilo odvrátit

⁹⁸ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 275.

⁹⁹ Fonds „Deutsche Einheit“. Vznik Fondu německé jednoty se váže ke vzniku Měnové, hospodářské a sociální unie a měl přispět k přípravě ke sjednocení Německa a k vytvoření předpokladů pro začlenění zemí bývalé NDR. Během procesu sjednocení byl zákon o vytvoření Fondu několikrát pozměněn a Fond se poté stal jedním z ústředních instrumentů financování rozpočtů nových zemí. Dalo by se říci, že tak převzal funkci dočasně zastaveného celoněmeckého finančního vyrovnání a dodatkové dotace spolku, z nichž byly nové země vyloučeny. Hlavní právní základy Fondu je možno nalézt v článku 31 Státní smlouvy a článku 7 odstavci 5 Smlouvy o sjednocení. Podle původního konceptu měla být převážná část financí do Fondu opatřena dlouhodobými úvěry a na jejich splácení se měly společně podílet spolek a západoněmecké země. In: Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs..., s. 35.

¹⁰⁰ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 275.

¹⁰¹ Theodor Waigel, in: Der Staatsvertrag. Grundlage der deutschen Einheit, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesrepublik, Bonn 1990, S. 88.

požadavek spolku na navýšení vlastního podílu z výnosu daně z obratu o celých šest procentních bodů (na 71 %) a bylo také oddáleno začlenění východoněmeckých zemí do systému LFA a jejich zohlednění při rozdělování BEZ až do roku 1995.¹⁰² Problematickým se ukázalo být začlenění východoněmeckých zemí do přerozdělování podílu spolkových zemí na výnosu daně z obratu. Podle Základního zákona měl být podíl zemí od roku 1991 rozdělován na základě počtu obyvatel a východoněmecké země se na něm měly podílet stejným způsobem jako země západoněmecké. Vzhledem k malým výnosům daně z obratu ve východním Německu by tento postup zatížil pokladny západoněmeckých zemí o dalších zhruba čtyři až pět miliard DM a tyto jej proto odmítly s argumentem, že jejich příspěvek k financování sjednocení je definitivně upraven Fondem německé jednoty.¹⁰³ Požadovaly vznik oddělených oblastí pro daň z obratu tak, aby západoněmeckým zemím případly podíly z daně z obratu ze staré republiky a východoněmeckým zemím poté výrazně nižší podíly z oblasti bývalé NDR. Teprve postupně – podle očekávaného růstu výnosů daně z obratu – mělo být začlenění východoněmeckých zemí posunuto na západoněmeckou úroveň. Přistoupením na toto rozdělení nového německého státu na západní a východní oblast podle daně z obratu byl zvolen postup, který naprosto odporoval snahám tvůrců finanční ústavy z roku 1969. Právě oni se snažili zabránit tomu, aby byla daň z obratu přerozdělována podle místních výnosů. Neměla odrážet strukturální rozdíly mezi jednotlivými částmi spolkové republiky, ale naopak měla napomáhat vyrovnat důsledky jejich existence.¹⁰⁴

Smlouva o sjednocení mezi Spolkovou republikou Německo a Německou demokratickou republikou podepsaná 31. srpna 1990 tyto snahy neakceptovala a schválila pro nové spolkové země pouze snížený podíl na dani z obratu.¹⁰⁵ Vláda NDR se však nijak výrazněji nepokusila ohradit se proti tomuto znevýhodnění a navrhnout změnu.¹⁰⁶ Článek 7 odstavec 3 věta 1 Smlouvy o sjednocení vyloučil až do 31. 12. 1994 použití pravidel pro přerozdělení podílu na dani z obratu, pro LFA a pro BEZ na území bývalé NDR. Místo toho zde mělo být horizontální finanční vyrovnání nahrazeno interním rozdělením daně z obratu a transfery v rámci Fondu německé jednoty.¹⁰⁷ Dohody vyjednané původně mezi spolkem a starými spolkovými zeměmi se ovšem vzhledem ke katastrofálnímu stavu východoněmecké finanční situace ukázaly jako nedostačující. Otázka finančního začlenění

¹⁰² Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 275.

¹⁰³ Ibidem, s. 276.

¹⁰⁴ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 276.

¹⁰⁵ Pro rok 1991 byla kvóta stanovena na 55 %, do roku 1994 měla stoupnout na 70 %. Ibidem.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs..., s. 33.

nových zemí byla dokonce vědomě z jednání o Smlouvě o sjednocení vyloučena.¹⁰⁸ Hlavním důvodem byla pravděpodobně snaha jednání rychle ukončit, což by se při zařazení finanční problematiky na pořad dne nemuselo vůbec povést – projednávání finančních vztahů v rámci federálního státu bývají často zdlouhavá, neboť se zde střetávají zájmy mnoha aktérů.¹⁰⁹

Až do roku 1994 byly nové spolkové země vyloučeny z celoněmeckého finančního vyrovnání zemí. Místo toho bylo na přechodnou dobu prováděno – s výjimkou Berlína – ve dvou oddělených skupinách, tedy mezi západoněmeckými zeměmi na jedné straně a mezi východoněmeckými na straně druhé.¹¹⁰ Na počátku roku 1993 byl zveřejněn výsledek finančního vyrovnání ze předchozí rozpočtový rok, tedy 1992. Z něj vyplynulo, že celkový objem finančního vyrovnání mezi západoněmeckými zeměmi činil 3,5 miliardy DM. Mezi plátcí se ocitly dvě země, Hesensko a Bádensko-Württembersko, které musely ze svých zisků odvést 2, resp. 1,6 miliardy DM. Bavorsko, Severní Porýní-Vestfálsko a Hamburk žádné finance odvést nemusely, ale ani ze systému nic nedostaly. Zbylé západoněmecké země byly příjemci, největším potom Dolní Sasko s dotací 1,46 miliard DM.¹¹¹

Nové spolkové země měly daleko k tomu, aby je bylo možno označit za finančně silné. I přesto mezi nimi proběhlo finanční vyrovnání. V roce 1991 muselo Sasko zaplatit 74,7 milionů marek a taktéž Braniborsko „nepatrný“ příspěvek. Nárok na vyrovnání měly Sasko-Anhaltsko (18,1 milionů marek), Durynsko (40,7 milionů) a Meklenbursko-Přední Pomořansko (16 milionů marek). V roce 1992 se výsledek poněkud proměnil, když se Sasko stalo stejně jako Sasko-Anhaltsko příjemcem (získalo tehdy 51 milionů marek) a naopak spolkové země Durynsko, Braniborsko a Meklenbursko-Přední Pomořansko musely k finančnímu vyrovnání přispět.¹¹²

Otevřenou otázkou nadále zůstávalo, jak bude vypadat finanční vyrovnání od roku 1995. Spolkový ministr financí Theodor Waigel (CSU) chtěl dosáhnout toho, aby nové spolkové země dostaly okolo 60 miliard marek. Předmětem sporu bylo, kdo to zaplatí. Pakliže by se spolek a země neshodly na novém modelu, muselo by finanční vyrovnání probíhat podle starých předpisů, což by znamenalo ročně převést téměř 30 miliard DM ze starých do nových zemí. Jasně však nebylo ani to, zda by nová úprava vyrovnání vyšla

¹⁰⁸ Ministr financí NDR, Walter Romberg, který se pokusil na základě nových finančně-hospodářských dat a modelových propočtů tematizovat předvídatelné zhoršení finanční situace východoněmeckých zemí, byl z dalších jednání vyloučen. In: Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 277.

¹⁰⁹ Ibidem, s. 278.

¹¹⁰ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs..., s. 34.

¹¹¹ Geben und Nehmen – das alte Modell ist überholt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (dále jako FAZ), 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 6.

¹¹² Ibidem.

staré spolkové země levněji.¹¹³ Vzhledem k tomu, že novým zemím se 60 miliard DM nezdálo jako dostačující, zvýšily svůj požadavek na 75 miliard, což považovaly staré spolkové země za přehnané. Podle saského ministra financí Georga Milbradta (CDU) je tento požadavek oprávněný, neboť „východoněmecké země se musí osamostatnit a stát se nezávislými na pomoci ze západu, k tomu je ovšem potřeba dvojnásobná suma na obyvatele než na západě. Pakliže se zdvojnásobí míra investic, mohlo by k vyrovnání východu a západu dojít v příštích 20 až 25 letech.“¹¹⁴

Na počátku jednání existovalo několik modelů možné budoucí podoby finančního vyrovnání. Většina z nich pocházela od starých spolkových zemí, jako Bavorsko, Bádensko-Württembersko, Brémy, Hesensko nebo Porýní-Falc.¹¹⁵ Pro nové finanční vyrovnání existovaly dva modely, které jsou shrnuty v Tabulce 1 (str. 41) – jeden navrhl spolek, druhý země (shodli se na něm ministerští předsedové zemí během společného jednání; konkrétní suma, na které se při té příležitosti shodli, však dohodnuta nebyla). Model, který navrhovaly země, vypadal následovně: Nejprve bylo třeba rozlišovat mezi LFA a spolkovým finančním vyrovnáním. V případě prvního z nich chtěly staré spolkové země víc peněz od spolku. Proto měl být podíl zemí na výnosu z daně z obratu navýšen z 37 na 45 %, což odpovídalo zhruba 18 miliardám DM, které měly kompletně připadnout novým spolkovým zemím. Staré spolkové země jim měly přispět dalšími 16 miliardami. Aby se finanční vyrovnání vyšplhalo na oněch 75 miliard, které nové země požadovaly, mělo ve druhém kroku následovat spolkové vyrovnání. V jeho rámci měl spolek podle představ nových zemí poskytnout 32 miliard (jako tzv. příspěvky pro zvláštní potřebu), jednu miliardu na uhrazení správních nákladů (na které by měly nárok také finančně slabé západoněmecké země) a deset miliard na financování společných projektů, např. výstavby nemocnic. Z celého objemu finančních transferů potom měly být tři miliardy určeny západnímu Berlínu.¹¹⁶

Tabulka 1: Návrhy nového finančního vyrovnání po roce 1995 (údaje v miliardách německých marek)

	Návrh zemí	Návrh spolku
--	------------	--------------

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Die neuen Länder – sie nehmen, um aufzuholen. In: FAZ 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 7.

¹¹⁵ Podrobný popis těchto modelů viz např. Carl, Dieter: Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1994, s. 152–169, nebo

¹¹⁶ Die neuen Länder – sie nehmen, um aufzuholen. In: FAZ 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 7.

Platby spolku starým zemím v rámci LFA (z přerozdělení daně z obratu)	18	7
Příspěvek starých zemí	16	21
Příspěvek spolku na vyrovnání deficitu rozpočtu	4	–
Příspěvek pro zvláštní potřebu	32	22
Příspěvek na uhrazení správních nákladů	1	–
Příspěvek státu na financování společných projektů	10	10
Celkem	81 (včetně 3 miliard pro západní část Berlína)	60

Zdroj: Die neuen Länder – sie nehmen, um aufzuholen. In: FAZ 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 7.

Ministr financí Waigel měl poněkud jinou představu než země: byl připraven poskytnout pouze již zmiňovaných 60 miliard, přičemž s Berlínem bylo (oproti návrhu zemí) počítáno jako s novou spolkovou zemí. Jeho model by staré spolkové země zatížil výrazněji – pro LFA jim měl spolek sice dát 7 miliard DM, musely by ovšem přispět 21 miliardami ze svých rozpočtů, takže by celkový objem LFA obnášel 28 miliard. Dalších 22 miliard by představovaly příspěvky pro zvláštní potřebu, které by od spolku plynuly přímo novým zemím. Deset miliard by poté (stejně jako v případě návrhu zemí) bylo určeno k financování společných projektů.¹¹⁷

Hledání kompromisu se začalo komplikovat. Nejhlasitěji se samozřejmě ozýval západ Německa. Některé země se obávaly možného bankrotu, protože tehdejší vládní koalice uvažovala o tom, že by se v budoucnu měly spolkové země podílet na finančním vyrovnání z celých dvou třetin a podíl západních zemí na výnosu daně z obratu by se měl zmenšit. Hamburk, který byl v té době za Bádenskem-Württemberskem a Hesenskem třetím největším plátcem a cítil se tehdy platným systémem finančního vyrovnání

¹¹⁷ Die neuen Länder – sie nehmen, um aufzuholen. In: FAZ 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 7.

znevýhodněn, se ji počátkem roku 1993 vyslovil pro zásadní přeuspořádání LFA. Tehdejší finanční senátor Wolfgang Curilla poukázal na to, že „v nových zemích jsou příjmy na hlavu (po započtení všech finančních transferů ze západu) vyšší o 5 % a výdaje dokonce o 16 % než ve starých spolkových zemích. Je třeba se zajímat o to, zda je všechno, co je v nových zemích financováno z veřejných prostředků, také smysluplné.“¹¹⁸ Hamburk se nikdy netajil svým kritickým postojem k LFA, který podle Curilly „táhne k tomu, že existující struktury spíše konzervuje, než aby je zlepšoval. Možná by bylo lepší celý systém zjednodušit, abychom zabránili přílišnému vyrovnání, které ve svém důsledku vede k tomu, že jsou na tom po provedení všech transferů finančně slabé země lépe než země finančně silné.“¹¹⁹

Stěžovaly si i země, které se po sjednocení ocitly v mnohem lepší situaci než mnohé skutečně bohaté spolkové země. Mezi takové patřilo např. Dolní Sasko, jehož ministerský předseda Gerhard Schröder (SPD), který si postěžoval, že jeho země musí šetřit nejen na projektech, ale také na nábore nových pracovníků, aby byla schopna udržet se v mezích, které doporučila spolková vláda. Dolní Sasko však ze sjednocení Německa vyšlo poměrně dobře, když si v následujících třech letech mohlo připsat téměř pětiprocentní hospodářský růst a zvýšit své výdaje.¹²⁰

V březnu 1993 začala jednání mezi spolkovými zeměmi a kancléřem, jejichž hlavním tématem bylo finanční vyrovnání, přičemž mezi hlavními aktéry jednání existovalo rovnou několik zájmových skupin: není třeba připomínat, že hlavním cílem západoněmeckých zemí bylo co možná nejvíce omezit finanční příspěvky chudému východu. Chudší západoněmecké země se snažily zabránit svému „pádu“ ze skupiny příjemců do skupiny plátců. Všechny úrovně spolkového státu chtěly nalézt řešení problému, a to na účet někoho jiného. Spolkové země se mezi sebou relativně rychle shodly na jednotném postupu (v tzv. Postupimském usnesení) jen proto, že viděly šanci získat pro sebe na účet spolku určité výhody.

Spolek na druhé straně v podstatě převzal představy spolkových zemí, ačkoli z nich pro něj vyplývalo značné finanční zatížení. Dá se předpokládat, že se tak stalo v domnění, že i on bude moci své povinnosti přenést na někoho třetího – tedy na daňové poplatníky.¹²¹ Spolek se sice rozhodl financovat nové vyrovnání na základě zkrácení vlastních výdajů (téměř o devět miliard DM) a získání dalších úvěrů (okolo 11 miliard DM), především ale

¹¹⁸ Finanzsenator Curilla: Das jetzige System ist leistungsverzerrend. In: FAZ, 11. 2. 1993, Nr. 35, s. 14.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Niedersachsen – armes reiches Nehmerland. In: FAZ, 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 6.

¹²¹ Peffekoven, Rolf: Ohne Not lässt sich der Bund ausbeuten. In: FAZ, 23. 3. 1995, Nr. 70, s. 18.

došlo ke zvýšení daní – nejvíce v případě tzv. solidární přírážky¹²² (výnos okolo 28 miliard DM). Očekávaným efektem nového finančního vyrovnání bylo samozřejmě zlepšení hospodářské situace ve východoněmeckých zemích, které by mohlo vést ke snížení plateb západoněmeckých zemí do finančního vyrovnání. Pakliže by k tomu došlo, mohl by spolek uvažovat o snížení těchto odvodů pro západoněmecké země, ovšem pouze pod podmínkou, že by byl snížen také jejich podíl na výnosu z daně z obratu. „Nepřipustím, aby staré země jakýmkoli způsobem profitovaly z nového finančního vyrovnání“,¹²³ řekl spolkový ministr financí Waigel.

3.3. Finanční vyrovnání od roku 1995 po začlenění nových spolkových zemí

Od roku 1995, tak jak bylo stanoveno Smlouvou o sjednocení, jsou do systému finančního vyrovnání zahrnuty také všechny nové spolkové země (Braniborsko, Meklenbursko-Přední Pomořansko, Sasko, Sasko-Anhaltsko, Durynsko a Berlín). To znamená, že finanční síla těchto zemí, která se za celé čtyři roky, které uplynuly od sjednocení, výrazně nezlepšila, musela být na základě článku 107, odst. 2 GG „přiměřeně vyrovnána“.¹²⁴ Horizontální finanční vyrovnání mezi spolkovými zeměmi bylo ve své obvyklé podobě koncipováno jako tzv. „vrcholové vyrovnání“¹²⁵, což znamená, že fungovalo pouze tehdy, když se rozdíly finanční síly zemí pohybovaly v malém rozmezí a byly téměř vyrovnané. To se ovšem netýkalo východního Německa, jehož finanční síla jako celku dosahovala sotva 50 % celoněmeckého průměru. Proto bylo nezbytné stávající systém upravit.¹²⁶

Stalo se tak již v roce 1993 novelizací Zákona o finančním vyrovnání (Gesetz über den Finanzausgleich) a schválením Federálního konsolidačního programu (Föderaler Konsolidierungsprogramm, FKPG) ve stejném roce. Podle článku 33 FKPG byly nové

¹²² Solidaritätszuschlag je přírážka na dani z příjmu a dani z kapitálových výnosů, která byla v SRN zavedena v roce 1991 a původně byl spojován především s hrazením nákladů německého sjednocení, později také s hrazením nákladů na vedení války v Golském zálivu. Celý její výnos patří spolku. V současnosti odpovídá 5,5 % a daňoví poplatníci (ze starých i nových spolkových zemí) jsou povinni jej odvádět, pakliže daň z jejich ročního příjmu překročí 972 euro. Již několik let se vede politická diskuze o tom, zda by neměl být zrušen.

¹²³ Peffekoven, Rolf: Ohne not lässt sich der Bund ausbeuten. In: FAZ, 23. 3. 1995, Nr. 70, s. 18.

¹²⁴ Busch, Ulrich: Solidarischer Finanzausgleich. Wie hoch ist der Solidaritätsbeitrag der alten für die neuen Länder? In: Utopie kreativ, H. 100 (Februar) 1999, s. 20.

¹²⁵ Spitzenausgleich.

¹²⁶ Busch, Ulrich: Solidarischer Finanzausgleich..., s. 20.

spolkové země k 1. 1. 1995 plnohodnotně zahrnutý do spolkového systému finančního vyrovnání, včetně vyrovnání horizontálního.¹²⁷ Reformovaný systém představoval kompromis mezi spolkem a zeměmi, který posílil pozici západoněmeckých zemí, výrazně ovšem zatížil spolek. I přes všechna opatření, která byla provedena, aby nebyl nikdo z aktérů příliš poškozen, došlo k podstatné změně přerozdělovacích struktur, což vedlo ke zpochybnění systému vyrovnání ze strany západoněmeckých zemí, ačkoli ony samy se na uhrazení nákladů německého sjednocení nepodílely takovou měrou jako spolek.¹²⁸

Finanční vyrovnání po roce 1995 tedy vypadalo následovně: horizontální rozdělení daně z obrátu bylo zjednodušeno, přičemž byla až jedna čtvrtina podílu zemí na výnosu z této daně rozdělována mezi zeměmi podle hlediska jejich daňové síly a zbylé tři čtvrtiny podle počtu obyvatel. V roce 1995 tak nové spolkové země získaly 14,5 miliardy DM, v roce 1996 13,5 miliardy DM a v roce 1997 13,3 miliardy DM. Ani pro staré spolkové země neznamenal tento upravený systém žádné skutečné zatížení. Díky navýšení podílu zemí na výnosu daně z obrátu (z 37 na 44 %) se dokonce zlepšila jejich finanční situace.¹²⁹ Do roku 1989 objem finančního vyrovnání nikdy nepřesáhl 3,5 miliardy DM.¹³⁰ V roce 1995 se rovnal 11,2 miliardám DM, v roce 1996 se jednalo o 12,3 miliard DM a v roce 1997 o 11,9 miliard DM. Polovina této sumy přitom směřovala do nových spolkových zemí, více než jedna třetina do Berlína.¹³¹

Nový systém finančního vyrovnání se odrazil ve finančním postavení jednotlivých spolkových zemí. Zatímco před německým sjednocením bylo z deseti západoněmeckých zemí pět povinno přispívat na finanční vyrovnání a dalších pět bylo příjemci, po sjednocení obou německých států se šest z celkem 16 spolkových zemí stalo plátcem do systému a zbylých deset se zařadilo na stranu příjemců. Jedna západoněmecká spolková země tedy ztratila svůj status příjemce. Zatímco se dříve některé spolkové země (Bavorsko, Severní Porýní-Vestfálsko nebo Hamburg) či trvale (Šlesvicko-Holštýnsko) občasné objevovaly na straně příjemců finančního vyrovnání, byly najednou přesunuty na stranu plátců.¹³²

Ne všechny západoněmecké země si reformou finančního vyrovnání pohoršily (např. Brémy), některé sice utrpěly škody, které se však v průběhu let nezhoršovaly (Dolní Sasko, Šlesvicko-Holštýnsko, Hamburg). Jiné byly naopak nuceny přispívat do systému

¹²⁷ Kirste, Ulrike: Die Finanzhilfen des Bundes an die neuen Länder nach Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz. Pro Universitate Verlag, Sinzheim 1995, s. 38.

¹²⁸ Busch, Ulrich: Solidarischer Finanzausgleich..., s. 20.

¹²⁹ Busch, Ulrich: Solidarischer Finanzausgleich..., s. 21.

¹³⁰ Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., str. 228.

¹³¹ Busch, Ulrich: Solidarischer Finanzausgleich..., s. 21.

¹³² Ibidem.

mnohem více, než tomu bylo dříve (Bavorsko, Bádensko-Württembersko, Hesensko a Severní Porýní-Vestfálsko).¹³³ Proto také západoněmecké země zastávaly rozdílné názory, když se v roce 1998 rozhořela nová kontroverze o finančním vyrovnání zemí.

4. Finanční vyrovnání jako předmět řízení Ústavního soudu

Cílem finančního vyrovnání je zajistit finančně slabým spolkovým zemí vyrovnání jejich finanční síly, aby dosáhly alespoň na 99,5 % spolkového průměru. Pro nové spolkové země to např. v roce 1996 znamenalo zlepšení jejich původního postavení o více než 36 %.¹³⁴ Rozhodující však v tomto případě nebyly přímé příspěvky „bohatých“ německých zemí v rámci LFA, ale především doplňkové příspěvky spolku a vyrovnání daně z obratu. Země, které byly plátcí v letech následujících po přistoupení nových spolkových zemí k finančnímu vyrovnání, musely do systému poskytnout zatím nejvyšší příspěvky v celé historii a právě tato skutečnost vyvolala nové debaty o nutné reformě federálního finančního systému.

4.1. Debaty o reformě systému finančního vyrovnání

Pokud si uvědomíme, v jaké situaci se nacházely nové spolkové země, je jasné, že by žádná taková reforma (pokud nemáme na mysli pouze „kosmetické úpravy“ dosavadního systému) nemohla proběhnout, aniž by se to negativně neprojevalo na jejich ekonomické situaci. Spolkové země, které tyto úvahy vynesly na světlo – Bavorsko a Bádensko-Württembersko, ovšem požadovaly reformu od základů a na všech úrovních

¹³³ Ibidem, s. 24.

¹³⁴ Busch, Ulrich: *Solidarischer Finanzausgleich...*, s. 26.

spolkového státu se rozpoutaly spory o zachování, resp. proměnu finančního vyrovnání. Tehdejší předseda Svobodné demokratické strany (Freie demokratische Partei, FDP) Wolfgang Gerhard se přiklonil k reformním požadavkům Bavorska a Bádenska, když prohlásil, že „nikdo nemůže považovat za spravedlivé, když musí země odvést více než polovinu svého úspěchu do systému přerozdělení“.¹³⁵ Opačného názoru byl Joachim Poß ze Sociálně-demokratické strany Německa (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD), který tvrzení obou zemí, že jim jde o pouhé zmírnění dopadů systému finančního vyrovnání, označil za „neuvěřitelnou mystifikaci, protože Bavorsku a Bádensku jde o rozdělení LFA.“¹³⁶

Německý ústav pro výzkum hospodářství ve své týdenní zprávě č. 65 z roku 1998 uvádí, že „příjmy východoněmeckých zemí (z finančního vyrovnání, pozn. autorky) jsou o více než třetinu vyšší než příjmy západoněmeckých zemí (s výjimkou městských států, pozn. autorky). Nové spolkové země se však musí v mnohem větší míře než staré spolkové země postarat o své obce, vzhledem k jejich extrémně slabým daňovým příjmům“.¹³⁷ Stejná zpráva dále uvádí, že „i kdyby ve východním Německu začal v příštích letech proces vzestupu, bylo by i nadále nutné, aby pokračovaly finanční transfery ze západu na východ. Pakliže by se západoněmecké země zřekly své zodpovědnosti, musel by jejich místo zastoupit spolek a spor o přerozdělení by poté neprobíhal mezi zeměmi, ale mezi spolkem a zeměmi“.¹³⁸

Systém finančního vyrovnání odmítala převážná většina ekonomů – stejně jako jeho předchůdce fungujícího do roku 1995 – jakožto neefektivní, neprůhledný a nespravedlivý. Vzhledem k tomu, že již jednotlivé části LFA jsou velmi komplikované, je finanční vyrovnání zemí jako celek přímo vzorovým příkladem neprůhlednosti a obtížnosti. Neexistuje však žádný rozumný důvod, aby tomu tak bylo. Příčinu je třeba hledat ve skutečnosti, že je celý systém výsledkem nespočetných politických kompromisů, při jejichž vyjednávání nehrála jeho celková systematičnost právě hlavní roli.¹³⁹ Na argumenty ekonomické se stále více nabalovaly také argumenty politické a spor o novou podobu LFA mezi spolkem a zeměmi na straně jedné a mezi zeměmi finančně slabými a finančně silnými na straně druhé se dostal do fáze, kdy hlavní roli u všech zúčastněných

¹³⁵ Die Welt, 2. března 1998.

¹³⁶ Ibidem.

¹³⁷ Vesper, Dieter: Länderfinanzausgleich: Neuer Verteilungsstreit zwischen West und Ost. In: DIW Wochenberichte 65, 1998, s. 140.

¹³⁸ Ibidem, s. 141.

¹³⁹ Söllner, Fritz: Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs. In: Söllner, Fritz, Wilfert, Arno (Hrsg.): Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates. Physica-Verlag, Heidelberg 2001, s. 192.

hrály převážně fiskální motivy. Ne bezdůvodně to byly právě bohaté země, které se stavěly proti LFA, a chudé země, které ho nejvíce bránily.¹⁴⁰

Objem finančního vyrovnání od roku 1995 strmě rostl a v roce 1999 dosáhl 14,6 miliardy DM, tedy čtyřnásobku objemu v roce 1989. K této částce přispělo Bádensko-Württembersko 3,4 miliardy DM a Bavorsko 3,1 miliardy DM (celkem tedy 45 %). Hesensko odvedlo nejvyšší sumu – 4,7 miliardy, Severní Porýní-Vestfálsko 2,7 miliardy a Hamburk 655 milionů DM. Především v Bavorsku byla finanční zátěž spojená s vyrovnáním dost citelná. Teprve od roku 1989 totiž patřilo k plátcům (zpočátku však odvádělo poměrně nízké, dvoumístné milionové částky), v roce 1992 se dokonce zařadilo mezi příjemce. Ale již v roce 1994 bylo povinno odvést 668,9 milionů DM a tento obnos se v následujících letech stále zvyšoval.¹⁴¹

Ve stejném období se také změnilo rozložení politických sil ve Spolkové republice. Už když v roce 1991 zvítězila v hesenských zemských volbách rudo-zelená koalice SPD a Zelených, ztratila křesťansko-liberální koalice ve Spolkové radě většinu. Během roku 1994 se také rozpadla fronta křesťansko-demokraticky vedených zemí ve východním Německu, v roce 1994 vládla CDU pouze v Sasku. Od roku 1996 měly sociálnědemokratické, resp. rudo-zelené vlády ve Spolkové radě většinu. Většina z nich vládla v zemích, které v rámci finančního vyrovnání patřily mezi příjemce, s výjimkou rudo-zelených koalic v Hesensku a Severním Porýní-Vestfálsku.¹⁴² Tuto nerovnováhu pocítily jihoněmecké země ve chvíli, kdy se pokusily přesvědčit ostatní země o nutnosti finanční reformy. Již od roku 1997 nabízely – nejdříve na konferenci ministrů financí, poté na konferenci ministerských předsedů – jednání o možné reformě, které ovšem byly ze strany sociálně-demokraticky vedených zemí odkládány a později úplně odmítnuty.¹⁴³

V té chvíli se – již poněkoliťatě v krátké historii sjednoceného Německa – kvůli finančnímu vyrovnání rozbouřily politické vody.¹⁴⁴ Po zveřejnění výsledků finančního vyrovnání za rok 1996, z nichž jasně vyplynulo, že největším přispěvatelem do systému se opět stalo Hesensko, vyslovil prezident hesenského Účetního dvora Udo Müller požadavek na reformu finančního vyrovnání, neboť „současný systém vede k přílišné nivelizaci“ a „dlouhodobě není možné, aby finančně silné Hesensko, které vykazuje nejvyšší daňové

¹⁴⁰ Ibidem, s. 181.

¹⁴¹ Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., str. 228.

¹⁴² Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 228.

¹⁴³ Süddeutsche Zeitung, 25. 8. 1999, Nr. 195, s. 5.

¹⁴⁴ K reformě federálních vztahů vyzývali v té době osobnosti z hospodářských, vědeckých i politických kruhů, mezi nimi také bývalý prezident Roman Herzog nebo bývalý ministr financí Theodor Waigel. Možná reforma se také stala často probíraným tématem v médiích. In: Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 230.

příjmy v přepočtu na obyvatele, kleslo po provedení LFA v žebříčku zemí podle finanční síly na šesté místo a finančně slabé Sársko se naopak vyšplhalo z poslední na třetí příčku.¹⁴⁵ Müller však nepovažoval za nutné, aby také vládnoucí hesenská rudo-zelená koalice podávala kvůli LFA žalobu ke Spolkovému ústavnímu soudu, neboť „bude-li žalobu podávat Bádensko-Württembersko, není třeba, aby tak učinilo také Hesensko“.¹⁴⁶ O několik měsíců později se z Hesenska ozvaly také další hlasy volající po reformě dosavadního systému, mezi nimi i předseda frakce sociálně-demokratické strany (SPD) v hesenském Zemském sněmu, Armin Clauss, který konkrétně požadoval navázání plateb chudým zemím na určitá úsporná kritéria a prohlásil, že „není možné nadále trpět, že Hesensko jako jedna z bohatých zemí neustále odvádí peníze strukturálně slabým zemím, ačkoli si tyto země dovolují věci, které si Hesensko již dlouho dovolit nemůže a ani nechce“.¹⁴⁷

Z Hesenska tak zazněl jasný požadavek na naprosto nezbytnou změnu systému LFA. Armin Clauss označil ve svém proslovu koncem července 1997 Hesensko za „pokladníka celého národa“¹⁴⁸ a vyjádřil naději, že k nové úpravě finančního vyrovnání by mohlo dojít na základě jednání mezi zúčastněnými. Teprve pokud se tak nestane, bude Hesensko spolu s dalšími státy hledat řešení u Spolkového ústavního soudu v Karlsruhe, což na půdě Zemského sněmu silně podporovala strana Zelených.¹⁴⁹ Hesenský ministerský předseda Hans Eichel (SPD) naopak vyzval „chudé“ země, aby si uvědomily, že „solidarita není jednosměrná ulice“,¹⁵⁰ k níž se Hesensko „sice hlásí, ale neměla by ve svém důsledku vést k tomu, že nebudeme více schopni financovat naše vzdělání, naši bezpečnost, naše byty a výstavbu silnic.“¹⁵¹ Svou výzvu k provedení daňové reformy poté podpořil příkladem stále se zvyšující nezaměstnanosti, se kterou se Hesensko potýkalo, ačkoli ve stejné době vykazovalo značný hospodářský růst.¹⁵²

Je zajímavé, že ačkoli se v Hesensku proti stávajícímu systému finančního vyrovnání stavěli veřejní činitelé napříč politickým spektrem, v dalších dvou zemích, které zvažovaly podání žaloby ke Spolkovému ústavnímu soudu, tedy v Bavorsku a Bádensku-

¹⁴⁵ Rechnungshof rügt Hessens Schuldenpolitik und die Personalausgaben. In: FAZ, 14. 2. 1997, Nr. 38, s. 5.

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 27. 4. 1997, Nr. 17, s. 10.

¹⁴⁸ „Zahlmeister der Nation“. In: FAZ, 25. 7. 1997, Nr. 170, s. 4.

¹⁴⁹ Hesensští Zelení se zasazovali za provedení reformy, která by zajistila, že převážná většina daňových příjmů zůstane k dispozici zemi, která tyto daně vybrala a nebude tak určena k přerozdělení. Hesensko totiž musí z každého podílu na daňovém výnosu, který leží nad spolkovým průměrem, odvést až 80 % do LFA. Podle Zelených by již 50% odvod byl dostačujícím. In: FAZ, 26. 7. 1997, Nr. 171, s. 53.

¹⁵⁰ Hessen sieht sich als Zahlmeister. In: FAZ, 25. 7. 1997, Nr. 170, s. 4.

¹⁵¹ Eichel fordert gerechteren Finanzausgleich. In: FAZ, 2. 1. 1998, Nr. 1, s. 45.

¹⁵² Ibidem.

Württembergu, se tak dělo především mezi unijními politiky.¹⁵³ Z obou zemí se tak ozývaly hlasy, žalující, že „[Bavorsko a Bádensko-Württembersko] jsou vinou systému vyrovnání mezi chudými a bohatými spolkovými zeměmi okrádány o plody jejich úspěšné hospodářské a strukturální politiky.“¹⁵⁴ Bádensko-württemberský ministerský předseda Erwin Teufel (CDU) řekl, že „kdyby nebylo vysokých odvodů ve prospěch jiných spolkových zemí v rámci LFA, nemuselo by se Bádensko-Württembersko zadlužovat. To, co my uspoříme, musíme odvést jiným zemím. Jsme sice solidární, ale nenecháme se vyždímat. Platíme do bezedného sudu.“¹⁵⁵

Obě země svůj požadavek na novou úpravu LFA podpořily na společné tiskové konferenci v Mnichově 15. října 1997, kde ministři financí Erwin Huber (CSU) a Gerhard Mayer-Vorfelder (CDU) představili znalecký posudek vypracovaný Hans-Wolfgangem Arndtem, který dal jejich kritice a požadavkům zapravdu.¹⁵⁶ Obě země se chtěly nejprve pokusit najít možné řešení s ostatními spolkovými zeměmi. Teprve kdyby společná jednání ke kompromisu nevedla, neviděly by oba státy jinou možnost, než celou věc předat Spolkovému ústavnímu soudu.¹⁵⁷ O tom mělo být rozhodnuto nejpozději do poloviny roku 1998. Erwin Huber přitom řekl, že „těch několik málo plátců LFA již ztratilo ve vztahu k početnější skupině příjemců jakoukoli výhodnou pozici pro vyjednávání; i přesto ale doufá v dosažení kompromisu.“¹⁵⁸ Mayer-Vorfelder pak poukázal na to, že „dosavadní finanční vyrovnání v sobě neobsahovalo žádné podněty k úspěšnějšímu hospodaření“¹⁵⁹ a vyslovil také otázku možného nového přerozdělení spolkových zemí.

Proti výrokům bavorského a bádensko-württemberského ministerského předsedy, kteří systém finančního vyrovnání označili za nespravedlivý, se ohradili představitelé příjemců vyrovnávacích plateb. Mezi nimi i brémský finanční senátor Nölle (CDU), podle něhož by si výše zmínění měli uvědomit, že „finanční vyrovnání je také vyjádřením principu solidarity“ a připomněl také, že „Bavorsko bylo po několik desetiletí příjemcem miliardových příspěvků z tohoto systému.“¹⁶⁰

Podobně jako Nölle bránil finanční vyrovnání také sárský předseda frakce SPD v Zemském sněmu a šéf strany Reinhard Klimmt, který vyjádřil přesvědčení, že „pokus

¹⁵³ Unie – označení pro politiky zastupující Křesťanskou demokratickou unii CDU a její bavorskou „sestru“ Křesťansko-sociální unii CSU.

¹⁵⁴ „Finanzausgleich prüfen lassen“. In: FAZ, 15. 4. 1997, Nr. 87, s. 4.

¹⁵⁵ „Wir zahlen in ein Fass ohne Boden“. In: FAZ, 18. 12. 1997, Nr. 294, s. 4.

¹⁵⁶ Bayern und Baden-Württemberg legen Gutachten vor. In: FAZ, 16. 10. 1997, Nr. 240, s. 17.

¹⁵⁷ Bayern und Baden-Württemberg erwägen Verfassungsklage. In: FAZ, 8. 7. 1997, Nr. 155, s. 5.

¹⁵⁸ Bayern und Baden-Württemberg legen Gutachten vor. In: FAZ, 16. 10. 1997, Nr. 240, s. 17.

¹⁵⁹ Ibidem.

¹⁶⁰ Widerspruch gegen Stoiber und Teufel. In: FAZ, 9. 7. 1998, Nr. 156, s. 5.

Bavorska a Bádenska-Württemberska odstříhnout se ústavní stížností ze solidárního systému, nedopadne na úrodnou půdu. Ten, kdo stejně jako Bavorsko téměř 35 let profitoval z finančního vyrovnání, by se měl chovat zdrženlivěji, pokud se dostal do situace, v níž je nucen převzít zodpovědnost¹⁶¹. Klimmt ovšem také připomněl, že z celého objemu financí určeného k přerozdělení získaly staré spolkové země pouze 1,2 miliardy, kdežto podíl nových spolkových zemí obnášel více než 10 miliard.¹⁶²

Berlínský starosta Eberhard Diepgen (CDU) naopak pohrozil, že by byl v případě podání ústavní žaloby proti finančnímu vyrovnání zemí ze strany Bavorska a Bádenska-Württemberska nucen podniknout právní kroky vedoucí proti žalobám.¹⁶³ Berlínská finanční senátorka Annette Fugmann-Heesing, která v letech 1991–1994 zastávala post hesenské ministryně financí, Diepgenovo prohlášení podpořila a šla ještě dál, když bavorského ministerského předsedu Stoibera nazvala „předalpským Miloševičem“¹⁶⁴, který by chtěl změnit systém finančního vyrovnání, který je pro Bavorsko sice nákladný, ale pro Berlín nezbytný a výnosný; takový krok by ovšem mohl vést až k rozpadu federálního systému Spolkové republiky jako takového. „Německo není Jugoslávie“¹⁶⁵, podotkla Fugmann-Heesing.

Na stranu bavorského a bádensko-württemberského požadavku se naopak postavilo Sasko, které patřilo mezi příjemce nejvyšších částek z finančního vyrovnání. Ministerský předseda Kurt Biedenkopf se domníval, že změna federálních vztahů by mohla dát vzniknout skutečné konkurenci mezi zeměmi, a tím je podnítit ke zlepšení vlastního výkonu. „Musíme se naučit akceptovat větší rozdíly v našich životních úrovních. Země musí být ve své rozpočtové politice kreativní,“ řekl Biedenkopf.¹⁶⁶

Nejistota o budoucnost finančního vyrovnání, ostré výměny názorů a neutuchající příliv výčitek na věčné téma „co si který stát může a nemůže dovolit podporovat ze státních financí“ vyvrcholily 25. června 1998, kdy Bavorsko a Bádensko-Württembersko dodržely svůj slib a celý spor předaly k projednání Spolkovému ústavnímu soudu v Karlsruhe poté, co se na společných jednáních mezi všemi spolkovými zeměmi nepodařilo nalézt kompromis o možné nové podobě finančního vyrovnání. Ačkoli Hesensko ještě několik měsíců předtím uvažovalo, že se k žalobě připojí, nakonec tak neučinilo, což hesenský ministr financí, Karl Starzacher odůvodnil tím, že právní znalecký

¹⁶¹ Klimmt verteidigt den Länderfinanzausgleich. In: FAZ, 4. 11. 1997, Nr. 256, s. 4.

¹⁶² FAZ, 4. 11. 1997, Nr. 256, s. 4.

¹⁶³ Berlin droht Bayern und Baden-Württemberg. In: FAZ, 3. 1. 1998, Nr. 2, s. 2.

¹⁶⁴ Fugmann-Heesing: Zerfall des föderalen Systems nicht zulassen. In: FAZ, 15. 1. 1998, Nr. 12, s. 4.

¹⁶⁵ Ibidem.

¹⁶⁶ Süddeutsche Zeitung, 31. 1. 2000, Nr. 24, s. 11.

posudek, který sloužil jako základ podané žaloby, nezaručuje úspěch při jednání. Proto se hesenská vláda rozhodla podat na podzim téhož roku vlastní žalobu.¹⁶⁷

Zbylé dvě země, které v době podání žaloby patřily mezi plátce finančního vyrovnání, tedy Hamburk a Severní Porýní-Vestfálsko, se k žalobě nepřipojily. Z politických kruhů (především z řad představitelů SPD a CDU) Severního Porýní-Vestfálska se dokonce ozvala ostrá kritika této žaloby. Tamní ministr financí Heinz Schleußer (SPD) řekl již o několik dní dříve v rozhovoru pro *Kölner Zeitung*, že „korektury LFA považuje za nevyhnutelné. Žalobu před ústavním soudem ovšem pokládá za právně pochybnou, jakož i politicky špatnou“.¹⁶⁸ Hamburk se v podstatě přidal na stranu příjemců, když celou žalobu odmítl. Finanční senátorka Ingrid Nümann-Seidewinkel to vysvětlila tím, že „celá žaloba je právně nepodložená, v mnoha částech nepřípustná“¹⁶⁹ a ve svém finančně-politickém záměru destruktivní“.¹⁷⁰ Hamburk neodmítl změnu finančního vyrovnání, požadoval však, aby byla jednání vedena politickou, nikoli soudní cestou.

Že ve sporu zemí o finanční vyrovnání nešlo vždy jen o existenciální zajištění malých zemí a sociální smír na východě Německa, ale také o politické a ideologické hodnoty, dokazuje například výrok šéfa bavorské státní kanceláře Erwina Hubera, který na počátku roku 1999 vyhrožoval v jednom rozhovoru, že „Bavorsko nebude nečinně přihlížet, jak se SPD snaží s pomocí PDS znovu nastolit socialismus.“ Jako rozhodující přispěvatel do finančního vyrovnání Bavorsko „nepřipustí, aby byly peníze určené na obnovu východu (Aufbau-Ost) zneužity pro obnovu komunismu na východě (Kommunismus-Aufbau-Ost)“.¹⁷¹ Když v roce 2001 vznikla v Berlíně koaliční vláda SPD a PDS, pohrozil dokonce hesenský ministerský předseda Koch omezením příspěvků v rámci finančního vyrovnání.¹⁷²

4.2. Rozsudky Spolkového ústavního soudu ve věci finančního vyrovnání

¹⁶⁷ FAZ, 30. 7. 1998, Nr. 174/31, s. 1.

¹⁶⁸ Kritik aus SPD und CDU an Klage gegen Finanzausgleich. In: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 21. 6. 1998, Nr. 25, s. 2.

¹⁶⁹ Nümann-Seidewinkel poukazovala např. na obsahovou stránku žaloby, v níž Bavorsko a Bádensko-Württembersko zpochybňovaly například požadavek na zohlednění situace městských států. O tomto aspektu finančního vyrovnání však Ústavní soud již dvakrát rozhodl, nebylo tedy potřeba požadovat nové projednání tohoto tématu. In: *Das Zählerland Hamburg kritisiert Klage gegen Finanzausgleich*. In: FAZ, 22. 4. 1999, Nr. 93, s. 18.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ *Süddeutsche Zeitung*, 8. 1. 1999, Nr. 5, s. 5.

¹⁷² Koch droht der SPD in Berlinwegen des geplanten PDS-Bündnisses. In: *Handelsblatt*, 13. 6. 2001 (online archiv).

Jak již bylo výše řečeno, byla celá věc v červnu 1998 předána k projednání Spolkovému ústavnímu soudu. Nebyla to první ovšem první stížnost, kterou se kvůli finančnímu vyrovnání musel Ústavní soud zabývat.

4.2.1. Rozsudek 1. Senátu SÚS z 20. února 1952 (BVerfGE 1, 117)

Vláda spolkové země Württembersko-Bádensko považovala Zákon o finančním vyrovnání z několika důvodů za protiústavní. Mimo jiné se jednalo o to, že se prohřešuje proti rozpočtové samostatnosti spolkových zemí, která je zajištěna článkem 109 Základního zákona, protože nebere ohled na výkonnost plátců finančního vyrovnání (finančně silných zemí) a místo povoleného přiměřeného vyrovnání zapříčiňuje úplnou nivelizaci. K této žalobě se posléze přidal i Senát městského státu Hamburk.

Ústavní soud však rozhodl, že předpisy, které žalobce považoval za protiústavní, jsou slučitelné se Základním zákonem Spolkové republiky.¹⁷³ Spolkový ústavní soud se ve svém rozsudku zabýval například tím, že ústavou proklamovaný „spolkový princip“ nespočívá pouze v právech jednotlivých spolkových zemí, ale také v jejich povinnostech. Jednou z těchto povinností je, že finančně silné země v určitých mezích vypomáhají zemím finančně slabým. Podle SÚS „je otázka, v jaké míře může být prováděno finanční vyrovnání, spíše otázkou finančně-politickou, nikoli ústavněprávní.“¹⁷⁴

4.2.2. Rozsudek 2. Senátu SÚS z 24. června 1986 (BVerfGE 72, 330)

Bádensko-Württembersko, Brémy, Hamburk, Hesensko, Severní Porýní-Vestfálsko a Sársko podaly v roce 1986 žalobu k SÚS, v níž požadovaly prokázat, že některé paragrafy a odstavce¹⁷⁵ Zákona o finančním vyrovnání nejsou slučitelné s článkem 107 Základního zákona, a jsou tím pádem protiústavní. Spolkový ústavní soud poté rozhodoval o obsahu jednotlivých žalovaných paragrafů, mimo jiné o normativním obsahu článku 107 GG a také o rozdělení daně z příjmu, o používání pojmu „finanční síla“, zvyšování počtu obyvatel některých států nebo o doplňkových dotacích spolku.¹⁷⁶

Význam rozsudku Ústavního soudu v tomto případě spočívá především v tom, že se mnohem intenzivněji zabývá odůvodněním finančních transferů a poprvé uznává objem a

¹⁷³ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland..., s. 70–71.

¹⁷⁴ Ibidem, s. 73.

¹⁷⁵ Konkrétně se jednalo o paragrafy 7 odst. 1–4, 9 odst. 2, 10 odst. 2 věta 2 a odst. 4–7, 11 a odst. 1 a 2 Zákona o finančním vyrovnání.

¹⁷⁶ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland..., s. 74–81.

intenzitu finančního vyrovnání za ústavně-právní problém. Země rozsudkem ztratily možnost volného vyjednání finančního vyrovnání mezi sebou, neboť toto bylo přeneseno do výhradní kompetence spolkového zákonodárce. Soud rovněž určil jasná kritéria ústavního finančního vyrovnání, čímž nechal zákonodárci finančního vyrovnání pouze malý, resp. žádný prostor k jednání. Důležité také bylo, že soud vyložil pojem „finanční síla“ mnohem rozsáhleji než pouze ve vztahu k výši daňových výnosů.¹⁷⁷

4.2.3. Rozsudek 2. Senátu SÚS z 27. května 1992 (BVerfGE 86, 148)

Senát svobodného hanzovního města Brémy a hanzovního města Hamburk, vlády Sársko a Šlesvicka-Holštýnska vznesly k Ústavnímu soudu žádost o přezkoumání, zda jsou různé předpisy Zákona o finančním vyrovnání slučitelné s článkem 107 odst. 2 Základního zákona.¹⁷⁸ Významným tématem pak byl pohled SÚS na zásah spolku v případě, že se některá ze zemí ocitne v tíživé finanční situaci - Brémy a Sársko se v té době ocitly v rozpočtové tísní.

Rozsudek z května 1992 prohlubuje a doplňuje rozsudek z června 1986 a SÚS jím pokračoval v linii výkladu příslušných článků Základního zákona, kterou započal již v roce 1952. Spolkový ústavní soud svým rozsudkem mimo jiné potvrdil, že v rámci „spolkového principu“ leží povinnost pomáhat slabším členům spolku nejen na bedrech spolku, ale také jeho ostatních členů – spolkových zemí. Pokud jde o rozpočtovou tíseň Sársko, rozhodl soud, že dodatkové dotace státu ve výši 75 milionů marek, které Sársko získalo, jsou v souladu s výkladem článku 107 GG, nicméně nárok na další dotace, které by byly potřeba k účinné sanaci rozpočtu, z článku 107 GG nevyplývá.

Rozsudek SÚS se týkal nejenom rozpočtové nouze Brém a Sársko (zavázal spolek k zajištění doplňkových příspěvků (BEZ) určených k sanování rozpočtu obou států). Rozvinul také úvahy nad možným účinkem finančního vyrovnání poté, kdy na konci roku 1994 přestane platit zvláštní úprava.¹⁷⁹ Z ekonomického hlediska je možné označit tento rozsudek za velmi problematický – soud totiž neobjasnil, co přesně lze pod pojmem „rozpočtová nouze“ chápat. Zůstalo nejasné, za jakých podmínek mohou spolkové země v budoucnu stav rozpočtové nouze vyhlásit. Vzhledem k tomu, že by byl spolek povinen finančně řešit každou takovou situaci, mohl tento ústavní rozsudek představovat popud

¹⁷⁷ Ibidem, s. 82.

¹⁷⁸ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland..., s. 83.

¹⁷⁹ Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 218.

k nadměrnému zadlužování spolkových zemí, které by se spoléhaly, že spolek uhradí jakékoli nedostatky, které se objeví v jejich rozpočtu.¹⁸⁰

4.2.4. Rozsudek 2. Senátu SÚS z 11. listopadu 1999 (BVerfGE 101, 158)

Patrně nejvýznamnější rozsudek, který donutil zákonodárce k poměrně významné proměně dosavadního systému finančního vyrovnání, vynesl Spolkový ústavní soud v listopadu 1999.

4.2.4.1. Konflikt mezi plátcí a příjemci finančního vyrovnání

Spolkové země Bavorsko a Bádensko-Württembersko podaly 25. června 1998 návrh na neslučitelnost některých paragrafů Zákona o finančním vyrovnání (Finanzausgleichgesetz, FAG) se Základním zákonem Spolkové republiky. O několik měsíců později podala podobný návrh také spolková země Hesensko. Stalo se tak pět let poté, kdy byl tento zákon jednohlasně schválen a tři roky poté, kdy nabyl právní moci. Vlády Brém, Dolního Saska a Šlesvicka-Holštýnska naopak žádaly Spolkový ústavní soud, aby prokázal, že tyto předpisy FAG jsou se Základním zákonem slučitelné. Durynsko a Sasko, které byly taktéž oprávněny vyjádřit se k žalobě, se přidaly na stranu původních žalobců a označily některá napadená ustanovení za protiústavní a FAG sám o sobě za nesrozumitelný a nepřehledný.¹⁸¹

Dalším předmětem žaloby byly dotace určené na vyrovnání deficitů, které podle mínění žalujících zemí snižují motivaci zvyšovat vlastní příjmy, protože jsou poskytovány v určité procentní výši rozdílu vůči zemskému průměru. Tím spolek nerespektuje ústavou daný zákaz přílišného vyrovnání rozdílů. Žalovány byly také doplňkové příspěvky státu k hrazení nákladů na politické vedení, které rovněž nesplňují ústavněprávní předpoklady oprávněnosti příspěvků pro zvláštní potřebu. Již skutečnost, že tyto příspěvky získává devět z 16 spolkových zemí, hovoří proti tomu, že se jedná o „zvláštní“ potřebu. Od roku 1993 přitom tyto příspěvky exponenciálně rostly, a jestliže se jejich výše přepočítá na počet obyvatel konkrétní země, vyjdou najevo značné rozdíly, které se ne vždy dají

¹⁸⁰ Söllner, Fritz: Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs..., s. 191.

¹⁸¹ Rozsudek Spolkového ústavního soudu, BVerfG, 2 BvF 2/98 z 11. 11. 1999, odst. 233. Dostupné na WWW: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs19991111_2bvff000298.html. Citováno 5. 12. 2009.

vysvětlit „malou rozlohou“ země (na jejímž základě by měly být přidělovány), ale spíše závisí na autonomních politických rozhodnutích zemí.¹⁸²

S požadavkem přiměřeného vyrovnání nejsou podle žalujících zemí slučitelné ani tzv. přechodné příspěvky. Vzhledem k tomu, že od sjednocení Německa uplynulo již několik let a situace v celém státě se výrazně změnila, není požadavek jednotlivých zemí na získání tohoto příspěvku odůvodnitelný. Posledním bodem žaloby je potom systém finančního vyrovnání jako celek. I ten podle žalujících zemí odporuje zákazu přílišného vyrovnání finanční síly. Po provedení všech stupňů finančního vyrovnání v roce 1997 se například finanční síla Bádenska-Württemberska v přepočtu na obyvatele snížila z původních 110,7 % před vyrovnáním na 97,3 % po posledním stupni vyrovnání. Klesla tak pod spolkový průměr. Celkově mělo finanční vyrovnání v roce 1997 za následek, že byla průměrná finanční síla ekonomicky silných zemí po vyrovnání nižší než průměrná finanční síla finančně slabých zemí.¹⁸³

Edmund Stoiber označil „povolání Ústavního soudu za poslední prostředek, který by mohl popohnat reformu systému vyrovnání, poté co nebylo možné dosáhnout řešení během jednání zemí. V současném systému je výkon zemí trestán.“¹⁸⁴ Roland Koch pak označil za „nepřiměřené, když je pořadí zemí podle finanční síly obráceno naruby po provedení vyrovnání,“ a zároveň položil otázku, „zda je v době vlakové a letecké dopravy ještě spravedlivé, připočítávat některým zemím zvláštní příspěvky na údržbu přístavů.“¹⁸⁵

4.2.4.2. Rozsudek Ústavního soudu a reakce na něj

Dne 11. listopadu 1999 oznámil Spolkový ústavní soud své rozhodnutí ve věci kontrolního řízení, k němuž daly podnět spolkové země Bavorsko, Bádensko-Württembersko a Hesensko. Soud nezamítl platný Zákon o finančním vyrovnání, ale požádal o jeho přezkoumání ve dvou krocích, a to v poměrně krátkém termínu, do konce roku 2004. Do té doby musel zákonodárce (spolek) odsouhlasit přepracovaný a ve svých pravidlech přijatelně zdůvodněný nový Zákon o finančním vyrovnání, který musel vstoupit v platnost nejpozději k 1. 1. 2005. Ve svém rozsudku soud zdůraznil, že „s ohledem na historická práva je ochrana historické individuality různých zemí a regionální pluralita Německa považována za důležitý cíl spolkového uspořádání. Předpokladem je samozřejmě

¹⁸² Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 234.

¹⁸³ BVerfG, 2 BvF 2/98 z 11. 11. 1999, odst. 231.

¹⁸⁴ Länderfinanzausgleich: Dieppen warnt vor dem Bankrott Berlins. In: Spiegel Online, 22. 9. 1999.

¹⁸⁵ Ibidem.

jistá míra finanční autonomie [...] Spolkový princip konkurence mezi jednotlivými zeměmi předpokládá příjem určitého množství finančních prostředků. Úplné vyrovnání finančních rozdílů, tak jak je upraveno v současném zákoně o finančním vyrovnání, proto odporuje tomuto základnímu principu“.¹⁸⁶

SÚS rozhodl, že doposud platná pravidla finančního vyrovnání nejsou nadále v souladu se Základním zákonem. Kritika soudu se ani tak neobracela proti materiálnímu obsahu Zákona o finančním vyrovnání, jakož spíše proti jeho nedostatečné transparentnosti, nedostatečně zdůvodněným a těžce akceptovatelným pravidlům a také prostým politickým kompromisům, které umožnily schválení tohoto zákona.¹⁸⁷ Ke konkrétním otázkám, které vznesly tři žalující spolkové země, nezaujal soud rozhodné postavení, odkázal však na svá dřívější rozhodnutí a zdůraznil tak návaznost své judikatury. Zdůraznil také, že pro zachování všech prvků dosavadního finančního vyrovnání bude nezbytné odůvodnit, proč existuje v podobě, v jaké existuje a toto odůvodnění musí být založeno na normách Základního zákona.¹⁸⁸

Ještě než bude v roce 2004 schválen nový FAG, uložil Spolkový ústavní soud zákonodárcům konkretizovat a doplnit zásady finančního vyrovnání, tak jak jsou obsaženy v čl. 107 Základního zákona. Požadoval „pevně stanovit kritéria pro určování příjmů a výdajů spolku a zemí, podle nichž jsou určovány podíly na daňových výnosech spolku i zemí“.¹⁸⁹ Vzniknout měl „Zákon o ústavu konkretizujících všeobecných kritériích pro rozdělení příjmů z daně z obratu pro finanční vyrovnání mezi zeměmi jakož i pro zajištění doplňkových příspěvků států“ (zkráceně tedy Zákon o kritériích, v textu dále jako Maßstäbegesetz, MaßstG)¹⁹⁰, který obsahově objasní principy finančního vyrovnání a jasně jmenovat kritéria přidělování a vyrovnání.¹⁹¹

Soud požadoval od zákonodárců jasnější definici „finanční síly“ jakožto kritéria pro vyrovnávání. Definoval finanční sílu jako „finanční příjem“, ne jako poměr výnosů a zvláštních finančních zátěží vzniklých na základě plnění úkolů.¹⁹² Vzhledem k tomu, že

¹⁸⁶ BVerfG, 2 BvF 2/98 z 11. 11. 1999, odstavec 213.

¹⁸⁷ Již ve svých dřívějších rozsudcích poukázal Spolkový ústavní soud na to, že sama politická většina, natož konsens jednotlivých aktérů spolkového státu, není dostatečnou legitimací pro vytváření pravidel finančního vyrovnání. Mnohem více záleží na objektivních indikátorech a přijatelných odůvodněních.

¹⁸⁸ Renzsch, Wolfgang: Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates. Dostupné online na <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00903.htm#E283E1>.

¹⁸⁹ BVerfG, 2 BvF 2/98 z 11. 11. 1999, odst. 274.

¹⁹⁰ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG).

¹⁹¹ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 23.

¹⁹² BVerfG, 2 BvF 2/98, odst. 314.

Základní zákon uznává jako významné kritérium počet obyvatel, požadoval Spolkový ústavní soud zvláštní přezkoumání nároků řídicí osídlených zemí.

Kriticky se soud vyjádřil i k doplňkovým příspěvkům spolku, které umožňovaly „doplňkové korektury, ale nenahrazovaly ani horizontální finanční vyrovnání, ani vertikální přerozdělení daní mezi spolkem a zeměmi“.¹⁹³ Soud kritizoval především to, že působení dosavadní praxe finančního vyrovnávání a doplňkových příspěvků zašlo tak daleko, že v hodnocení spolkových zemí padají finančně silné země za ty finančně slabé, a proto je toto pořadí podle finanční síly prakticky postaveno na hlavu.¹⁹⁴

Rozsudek neobsahoval žádné konkrétní požadavky na novou podobu Zákona o finančním vyrovnání, očekávalo se však, že bude stejně jako zákony předchozí vycházet z článků Základního zákona, které se týkají finančního vyrovnání a bude ve své postati konkrétnější než jeho předchůdci. Pakliže by zákonodárce k 1. 1. 2003 nepředložil a neschválil Maßstäbengesetz, stal by se podle rozsudku k 1. 1. 2005 Zákon o finančním vyrovnání protiústavním a nulitním.¹⁹⁵

Časový rámec, který SÚS spolku pro splnění tohoto úkolu vymezil, byl poměrně krátký – pouhé dva roky.¹⁹⁶ Od počátku také bylo jasné, že najít kompromis mezi požadavky spolku a zemí a především mezi požadavky zemí bohatých a chudých, nebude úplně snadné. Očekávalo se také, že bude dosaženo spíše dílčího řešení na základě dosavadního vývoje, než nějakého velkého kroku, který by zásadně proměnil německý finanční federalismus. Ve výsledku hrozilo bohatým zemím spíše větší zatížení než zisky, východoněmecké země snad mohly svou pozici zlepšit stejně tak jako spolek.¹⁹⁷

Spolkový ústavní soud se ve svém rozsudku zabýval také problematikou vertikálního rozdělení daní mezi spolkem a zeměmi podle článku 106 GG, ačkoli toto vůbec nebylo předmětem stížnosti podané třemi platícími zeměmi¹⁹⁸, přičemž vyzval zákonodárce, aby zohlednil „nutné výdaje, na něž mají spolek i země nárok“, přičemž objem těchto výdajů je třeba plánovat s ohledem na „několikaleté finanční plánování a nutnou kontinuitu“. Potřeby zemí je potřeba odsouhlasit v rámci „spravedlivého vyrovnání,

¹⁹³ Ibidem.

¹⁹⁴ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 26.

¹⁹⁵ Renzsch, Wolfgang: Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates. Dostupné online na <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00903.htm#E283E1>. Kapitola Das Problem.

¹⁹⁶ Ústavní soud však při určení tohoto časového rámce přihlédl ke skutečnosti, že již v prosinci 1998 rozhodl kancléř a ministerští předsedové spolkových zemí o nutnosti přezkoumat rozdělení úkolů a finanční vztahy mezi spolkem a zeměmi, to vše s cílem „modernizace spolkového státu“. In: Renzsch, Wolfgang: Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates. Dostupné online na <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00903.htm#E283E1>.

¹⁹⁷ Ibidem.

¹⁹⁸ Ibidem..

keré zabrání přílišnému zatížení daňových poplatníků a zajistí jednotnou životní úroveň na celém území spolkového státu“¹⁹⁹. Nejlepším řešením tohoto problému se jevílo přejít na základě změny konkrétních článků ústavy od spojeného k oddělenému daňovému systému, neboť právě v příklonu k spojenému systému viděla většina ekonomů hlavní příčinu tehdejších problémů finančního vyrovnání. Pokud však odhlédneme od toho, zda byla tato změna žádoucí, či nikoli, nebylo možné změnu ústavy kvůli politicky rozdílným názorům prosadit do konce roku, aby bylo vyhověno požadavkům SÚS. Snazším se ukázalo definování konkrétních kritérií tehdejšího statu quo, přesně jak to navrhoval soud ve svém rozsudku.²⁰⁰

O něco méně problematické bylo upřesnění nejasných právních pojmů z článku 107 GG tak, jak je kritizoval SÚS, neboť se zákonodárce mohl obrátit přímo na jeho konkrétní rozsudky. Podstatné přitom bylo, aby se všichni řídili představami soudu o „přiměřeném“ finančním vyrovnání. Komplikace mohly vyvstat při novém definování jednotlivých součástí LFA. Vzhledem k tomu, že Spolkový ústavní soud sám definoval pojem „finanční síla“, bude do budoucna nemožné používat původně platnou úpravu pro výpočet náhrad některým zemím za udržování přístavů.²⁰¹ SÚS tyto příspěvky sice výslovně nezakázal, aby však měly nárok na tento příspěvek, musely by země, které udržují celostátně významné přístavy odůvodnit, v jaké míře a proč požadují k tomuto účelu spolkové příspěvky a jakým způsobem se mořské přístavy liší například od letišť nebo od říčních přístavů, na jejichž údržbu země žádné spolkové příspěvky nezískávají.²⁰² Spolkový ústavní soud rozhodl, že zohlednění těchto nákladů bude třeba podrobit dalšímu přezkoumání, protože jejich existence odporuje předchozím výrokům soudu o příspěvcích pro financování zvláštních potřeb.

Dalším bodem rozsudku bylo rozhodnutí o doplňkových příspěvcích spolku, především jejich výši, která byla podle názoru soudu principiálně neslučitelná s jejich účelem („umožněním doplňkových korektur“) a byla ospravedlnitelná pouze výjimečně v případě příspěvků pro krytí zvláštních potřeb, které vyvstaly novým spolkovým zemím v důsledku rozdělení německého státu po druhé světové válce. Podle soudu je nezbytně nutné, vypracovat specifická kritéria, podle nichž bude možné určit, kdy

¹⁹⁹ BVerG, 2 BvF 2/98, odst. 287.

²⁰⁰ Renzsch, Wolfgang: Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates. Dostupné online na <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00903.htm#E283E1>.

²⁰¹ Renzsch, Wolfgang: Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates. Dostupné online na <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00903.htm#E283E1>.

²⁰² Spolek by se tak například musel ptát Hesenska, zda je potřeba extrémní výdaje, které mu vznikají kvůli údržbě letiště ve Frankfurtu nad Mohanem, zahrnout do finančního vyrovnání. In: BVerG, 2 BvF 2/98, odst. 203.

lze zemi označit za „finančně slabou“ a deficitní BEZ²⁰³ tak nebudou přidělovány pouze na základě výsledku finančního vyrovnání zemí (tedy LFA). BEZ měly mít do budoucna pouze výjimečný charakter a jejich přidělení by mělo být dobře zdůvodněno. Soud naopak nekritizoval zvláštní příspěvky určené k odbourání zátěže vzniklé rozdělením zemí, k financování rozpočtové nouze a pro určité finančně slabé staré spolkové země.²⁰⁴

Jako protiústavní označil SÚS také násobení počtu obyvatelstva městských států²⁰⁵ před provedením finančního vyrovnání. Ještě v roce 1992 přitom zastával opačný názor. Od té doby se však mezi městské státy zařadil také Berlín, jehož „historická i ekonomická situace“ je naprosto jiného rázu než situace hanzovních měst Brém a Hamburku. Počet „násobených“ obyvatel se tím více než zdvojnásobil a použití tohoto násobení na Berlín se zakládá na nespolehlivých a neobjektivních indikátorech, které nebyly finančně nikdy prověřeny.²⁰⁶ Strukturální odlišnost městských států se navíc dotýká pouze okolních zemí, jejichž obyvatelé těží z infrastruktury a služeb městských států. Požadavek na rovné zacházení v rámci federálního státu by tak umožnil určité finanční vyrovnání pouze na účet zemí, které mohou mít určité výhody ze zařízení a služeb městských států. Není třeba do tohoto vyrovnání zahrnovat i další spolkové země.²⁰⁷

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu mělo hluboko sahající finanční následky pro především pro horizontální, ale také pro vertikální finanční vyrovnání ve Spolkové republice. Významné je především vysoce smířčí rozhodnutí o úpravě vertikálního rozdělení výnosu z daně z obratu, o vyrovnávací úrovni LFA, o podmínkách poskytování doplňkových příspěvků, ale také dílčí úpravy jako náklady na údržbu přístavů nebo umělé navyšování počtu obyvatelstva městských států.²⁰⁸

Nebylo pochyb, že se jednalo o rozsudek mimořádného významu. Hesensko se po jeho zveřejnění vidělo jako jasný vítěz celého sporu, finanční ministr Karlheinz Weimar (CDU) vyjádřil optimistické očekávání, že „nová úprava podle požadavků Spolkového

²⁰³ Jako deficitní BEZ jsou označovány ty příspěvky, které spolek poskytuje zemím, kterým nebyla při finančním vyrovnání zemí navýšena jejich síla na spolkový průměr (100 %) a to ve výši 90 % chybějící částky.

²⁰⁴ Söllner, Fritz: Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs..., s. 198.

²⁰⁵ Původ tohoto opatření sahá až do roku 1932, kdy vznikla hopotéza, podle které s rostoucí velikostí obce vzrůstají také její finanční potřeby. Tato domněnka však nebyla od té doby empiricky doložena. In: BVerG, 2 BvF 2/98, odst. 210.

²⁰⁶ BVerG, 2 BvF 2/98, odst. 206.

²⁰⁷ Ibidem, odst. 207 a 208.

²⁰⁸ Pilz, Frank, Ortwein, Heike: Das politische System Deutschlands. Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Soziasystem. 4. Auflage. Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München 2008, s. 54.

ústavního soudu, který dosavadní úpravu plateb pro chudé země jasně označil za protiústavní, bude pro Hesensko znamenat citelnou úlevu²⁰⁹. S nadšením jej přijaly všechny frakce hesenského zemského sněmu, neboť si tento úspěch všichni, ať vládnoucí koalice nebo opozice, připisovali na své konto. Dřívější rudo-zelená vládnoucí koalice žalobu (i když po dlouhém váhání) vypracovala, vláda CDU/FDP ji poté převzala a předala soudu. Všichni očekávali, že Hesensko bude v budoucnu do finančního vyrovnání přispívat mnohem méně, než tomu bylo doposud. Ministerský předseda Roland Koch popřel, že by tímto rozsudkem zanikly povinnosti v rámci solidarity, jejichž existenci Hesensko nikdy nepopíralo, nicméně „je teď jasné, že plátcí, kteří byli vždy v menšině, nebudou vystaveni diktátu většiny. Je třeba stanovit objektivní kritéria přerozdělení“²¹⁰. Představitelé SPD naopak zdůraznili, že je dobře, že se Hesensko nedalo opozicí přesvědčit a podalo k Ústavnímu soudu svou vlastní žalobu, čímž ukázalo, že „rozhodně není zemí jihu“²¹¹. Hesensko také doufalo, že se díky rozsudku dostalo do silné vyjednávací pozice, protože „už nebude možné hrát o čas a řešení problému zdražovat“²¹² řekl Weimar a vyzval příjemce vyrovnání, aby „se již nyní připravili na nižší vyrovnávací platby, kterých se jim dostane od roku 2004“²¹³. Pakliže se strany nedohodnou, bude celý LFA prohlášen za neplatný – pro plátce by to znamenalo nejpohodlnější řešení.

Ačkoli ústavní soud víceméně rozhodl ve prospěch žalujících zemí, jako vítězové se po vynesení rozsudku cítily i některé země, které stály v případě žaloby na opačné straně. Berlínská finanční senátorka Annette Fugmann-Heesing se v rozhovoru pro *Der Spiegel* ohradila proti výroku bavorského ministerského předsedy Edmunda Stoibera (CSU), který označil 11. listopad 1999 za „dobrý den pro federalismus“. Podle Fugmann-Heesing ale „pan Stoiber rozsudek zcela určitě ještě nečetl. Je to dobrý den pro federalismus a dobrý den pro německou jednotu, neboť soud odvrátil útok žalujících zemí proti německé jednotě. Žalující země se svou žalobou neuspěly. LFA bude pokračovat až do roku 2004. Pro Berlín se tak nic nemění“²¹⁴. Neobávala se ani, že by mohl Berlín přijít o část zvláštních příspěvků od spolku. „Zvláštní příspěvky ve zvláštních situacích jsou přípustné, a to platí obzvlášť pro nové země. Dokonce tak dlouho, dokud bude tato zvláštní

²⁰⁹ Länderfinanzausgleich. „Hessen gewinnt durch das Urteil“. In: Frankfurter Rundschau, 18. 12. 1999, s. 29.

²¹⁰ Nach Karlsruher Urteil sehen sich alle als Gewinner. In: FAZ, 12. 11. 1999, Nr. 264, s. 73.

²¹¹ Předseda zemské frakce SPD, Armin Clauss. In: Nach Karlsruher Urteil sehen sich alle als Gewinner. In: FAZ, 12. 11. 1999, Nr. 264, s. 73.

²¹² Länderfinanzausgleich. „Hessen gewinnt durch das Urteil“. In: Frankfurter Rundschau, 18. 12. 1999, s. 29.

²¹³ Ibidem.

²¹⁴ Ein guter Tag für den Föderalismus. In: Spiegel Online, 11. 11. 1999.

situace zemí trvat,²¹⁵ řekla Fugmann-Heesing. Svou kritiku pak obrátila proti žalujícím zemím: „Bavorsko považovalo finanční vyrovnání za spravedlivé, dokud z něj samo získávalo příspěvky. Argumentace žalujících zemí byla zcela jasně vedena jejich vlastními zájmy. Jejich postup však byl nesolidární“.²¹⁶

Rozsudek ústavního soudu se nejprve setkal s pozitivním ohlasem ze strany spolkového ministerstva financí i ze strany spolkových zemí – plátců i příjemců. Každá z nich si přitom z rozsudku odnesla to „své“ – příjemci vyrovnání poznamenali, že ústavní soud v něm nepoužil slovo konkurenční federalismus²¹⁷, plátcí zdůraznili, že v budoucnu bude třeba na žádost soudu zachovat pořadí zemí dle finanční síly, a to nejen v rámci horizontálního finančního vyrovnání, ale také v případě doplňkových příspěvků spolku. Soudem požadovaná úprava systému se však setkala s kritikou ze strany právníků i ekonomů. Jako nedemokratický a nerealistický byl označen postup, v němž budou nejprve vytvořena kritéria pro spolkové vyrovnání, která budou teprve následovně konkretizována v novém zákoně o finančním vyrovnání. Podle finančního a právního výzkumu, který byl proveden dříve, totiž nelze konkretizovat nejasné právní pojmy Základního zákona, aniž by zároveň nebyly odstraněny konkrétní úpravy v FAG.²¹⁸

Ze všech kritických hlasů z oblasti hospodářství a správní praxe pak nejvíce vyčnívalo poměrně pozitivní stanovisko vědecké rady při spolkovém ministerstvu financí, která zhodnotila šance na reformu, tak jak ji požadoval ústavní soud. „Ačkoli se rozsudek přirozeně pohybuje v rámci platné finanční ústavy, vystavuje spolek a země svým požadavkem na vytvoření doplňujících a konkretizujících kritérií velkému tlaku na odůvodnění předchozích úprav a posiluje pozici těch, kteří se zasazují o jasné stanovení zodpovědnosti a zajištění větší solidarity ve finanční ústavě. Rada proto vidí požadavky soudu jako šanci zajistit více transparentnosti“.²¹⁹

Spolkový ústavní soud vytvořil vymezením konkrétní lhůty pro provedení požadovaných změn enormní tlak na shodu všech aktérů. Aby zabránili tomu, že bude platný FAG prohlášen za nulitní, musela mít i většina finančně slabých, z finančního vyrovnání profitujících zemí zájem nalézt kompromis s finančně silnými zeměmi.²²⁰ O tom, že nebude snadné tento kompromis nalézt, však nikdo nepochyboval. Nebylo by to

²¹⁵ Ibidem,

²¹⁶ Ibidem.

²¹⁷ Wettbewerbsföderalismus. Přesný opak kooperativního federalismu, na němž je založena finanční ústava Spolkové republiky Německo.

²¹⁸ Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 238.

²¹⁹ Ibidem, s. 239.

²²⁰ Pilz, Frank, Ortwein, Heike: Das politische System Deutschlands..., s. 54.

poprvé, co reformní snahy selhaly na nedostatečném konsensu finančně-politických aktérů a léčkách federálního vyjednávacího systému v podmínkách prolínání státních úrovní, tak jak existují ve Spolkové republice: v roce 1993 právě z tohoto důvodu selhala jednání o Paktu solidarity I, který se měl stát jedním z důležitých zdrojů financování německého sjednocení.²²¹

5. Jednání o nové podobě finančního vyrovnání

Ještě před Vánocemi 1999 začala pracovní skupina složená z expertů všech zemských ministerstev financí pracovat na nové podobě finančního vyrovnání. Začalo vyjednávání na obou rovinách, horizontální i vertikální, přičemž podstatné bylo dodržení požadavků Spolkového ústavního soudu. Zpočátku se zdálo, že by se mohly země při vyjednávání spojit a vystupovat společně proti spolku, tak jak tomu bylo již v roce 1993 během jednání o Paktu solidarity I. Pakliže by se zemím nepodařilo sjednotit se ve svých představách, „bude mít spolek nesrovnatelně lepší vyjednávací pozici,“²²² varoval sárský ministerský předseda Peter Müller (CDU). Brémský starosta Henning Scherf řekl k očekávání vyjednávajících stran: „Všichni trošku vyhrají a trošku prohrají. Filosofii federalismu je existence různorodých zájmů, které se různě překrývají, a také existence mnohastranných závislostí. V roce 1992 se nám je ale podařilo dostat pod jednu střechu. I tehdy se říkalo: To nikdy nedokážou. A my to znovu dokážeme.“²²³ Tento jeho optimismus se však ukázal jako předčasný. Už proto, že během vyjednávání na úrovni zemí proti sobě zpočátku stály dvě skupiny – skupina čtyř plátců (Bavorsko, Bádensko-Württembersko, Hesensko a Severní Porýní-Vestfálsko) proti tzv. „Hannoverské skupině“ deseti příjemců. Dvě spolkové země, které také patřily mezi příjemce, tedy Durynsko a Sasko-Anhlatsko, se v té době nepřipojily k žádné ze skupin.

²²¹ Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 239.

²²² Saarland fordert Gleichbehandlung mit Bremen. In: Handelsblatt, 30. 7. 2000 (online archiv).

²²³ Wesekurier, 13. 11. 1999, Nr. 267

Hesenský premiér Roland Koch (SPD) nabádal další spolkové země, aby vůči spolkové vládě nezažaly žádný konfrontační postoj, protože stále existuje šance, že se všechny strany shodnou na určitém kompromisu. „Ne spolková vláda, ale země jsou nyní na tahu,“ řekl Koch. Ujištění spolkového kancléře Gerharda Schrödera (SPD) příjemcům vyrovnání, tedy že země, které se momentálně nacházely ve stavu finanční nouze, nebudou v novém systému finančního vyrovnání znevýhodněny, považoval Koch za „projev vůle jednoho aktéra jednání, který se ovšem nachází až na samém jeho okraji. Rozhodující je, zda bude všech 16 spolkových zemí schopno předložit společný návrh. Pokud se to nepodaří, prosadí ministr financí Hans Eichel, jakožto zprostředkovatel mezi spolkem a zeměmi, snížení podílu spolku na finančním vyrovnání.“²²⁴ Nelze neupozornit na to, že Eichel ještě jako hesenský ministerský předseda podával jednu ze žalob proti LFA. V úřadu spolkového ministra financí měl priority opačné. Schröderova taktika příslibů se ovšem setkala s kritikou řady dalších zemí. Ministerský předseda Sárska, Peter Müller (CDU) zdůraznil, že „Schröderovy přísliby nejsou právně nijak závazné a Spolkový ústavní soud se opakovaně vyjádřil, že spolkový princip v Německu se netýká rovného zacházení s jednotlivými zeměmi pouze ve výsledku jednání, ale i v samotné vyjednávací proceduře. Není proto ústavně-právně přípustné, aby spolek vyjednával s jednotlivými zeměmi a ostatní země mohly pouze souhlasit nebo nesouhlasit“.²²⁵

Ačkoli bylo jasné, že se strany musí na společném postupu shodnout do konce roku 2001, nebylo to tak snadné. Na jedné konferenci v říjnu 2000 se ministerští předsedové spolkových zemí vzájemně rozhádali kvůli novému uspořádání finančních vztahů, při němž šlo městským státům o vlastní existenci a východoněmeckým zemím zase o udržení šance, že někdy (v ne až tak vzdálené budoucnosti) budou schopné dosáhnout životní úrovně západoněmeckých zemí. Několik z nich konferenci opustilo ještě před oficiálním ukončením. Ke konfrontaci došlo i přes to, že země začaly s přípravou reformních návrhů ještě před spolkem a účastnily se jich jak plátcí, tak příjemci finančního vyrovnání. Jedna skupina pod vedením Bádenska-Württemberska a Hamburku měla za úkol formulovat závěry z rozsudku Spolkového ústavního soudu, druhá skupina vedená Brémami a Bavorskem měla diskutovat strukturní reformu federalismu, úpravu saňové suverenity a budoucí podobu společných úkolů spolku a zemí.²²⁶

²²⁴ Koch für Leistungsfaktor bei Finanzausgleich. In: Handelsblatt, 6. 8. 2000 (online archiv).

²²⁵ Saarland fordert Gleichbehandlung mit Bremen. In: Handelsblatt, 30. 7. 2000 (online archiv).

²²⁶ Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 240.

Během přetahování o novou podobu finančního vyrovnání opakovaně pohrozil bavorský ministerský předseda Edmund Stoiber (CSU), že „pokud se země na kompromisu neshodnou, bude muset znovu zasáhnout Ústavní soud.“²²⁷ Koncem roku 2000 se ministerští předsedové všech spolkových zemí sešli na další konferenci ve Schwerinu. Premiér Meklenburska-Předního Pomořanska Harald Ringstorff (SPD) vyzval ještě před začátkem jednání plátce LFA „k solidaritě s příjemci při projednávání nové podoby finančního vyrovnání. Situace v rámci spolku je stále ještě dramaticky rozdílná“.²²⁸ Edmund Stoiber během těchto jednání prohlásil, že „solidarita je pro Bavorsko stále samozřejmostí. Ale země, které více vydělávají, by měli mít možnost, si více z těchto výnosů ponechat. Je potřeba nastavit diferencovanou podporu, protože se nové spolkové země vyvíjí odlišně.“²²⁹

Na počátku roku bylo již vypracováno několik možných modelů nového finančního vyrovnání. Bavorsko, Bádensko-Württembersko, Hesensko a Severní Porýní–Vestfálsko, které se shodly na společném postupu, jehož cílem mělo být dosažení kompromisu, který by byl podpořen spolkovou vládou, požadovaly na základě znaleckého posudku²³⁰, který si nechaly vypracovat u Ifo-Institut²³¹ na začátku roku 2001, značné příškrtení finančních prostředků z LFA pro městské státy Berlín, Hamburk a Brémy, a to na základě odstranění procesu navyšování počtu obyvatelstva z LFA, ze kterého tyto městské státy profitovaly. Brémy díky tomuto navýšení ročně získaly 600 milionů DM, Hamburk 1,6 miliardy a Berlín dokonce 4 miliardy DM. Reakce těchto zemí na sebe nedala čekat – varovaly plátce vyrovnání před prosazováním požadavků, které posudek navrhoval. Berlínský starosta Eberhard Diepgen (CDU) hovořil o „nehorázném útoku na životaschopnost Berlína“, podle dřívějšího výroku berlínské finanční senátorky by tak Berlín Fügmann-Heesing by „Berlín přišel o čtyři až pět miliard ročně, tedy o desetinu svých ročních příjmů, což by vedlo k rozpočtové nouzi města, kterou by musel řešit spolek.“²³² Hamburská finanční senátorka Ingrid Nümann-Seidewinkel (SPD) zase označila posudek za „metodicky nepřipustný a

²²⁷ Länderfinanzausgleich: Stoiber droht mit Gang nach Karlsruhe. In: Handelsblatt, 4. 10. 2000 (online archiv).

²²⁸ Ministerpräsidenten setzen Beratungen über Finanzausgleich fort. In: Handelsblatt, 27. 10. 2000 (online archiv).

²²⁹ Ibidem.

²³⁰ Podle tohoto posudku jsou požadavky městských států značně nadhodnocené. Počet obyvatelstva jim je ještě před provedením vyrovnání uměle navýšen vynásobením skutečného počtu koeficientem 1,35. Podle Ifo měl v roce 1999 Berlín dostat pouze 1,26 až 2,56 miliard DM oproti odhadovaným 4,69 miliardám DM. Hamburku mělo připadnout 826 milionů až 1,12 miliardy DM oproti 2,35 miliardám DM a Brémám mezi 254 až 304 miliony DM místo tehdejších 920 milionů DM. In: Geberländer: Stadtstaaten sollen weniger Mittel aus dem Länderfinanzausgleich erhalten. In: Handelsblatt, 19. 1. 2001 (online archiv).

²³¹ Institut pro výzkum hospodářství.

²³² Süddeutsche Zeitung, 22. 9. 1999, Nr. 219, s. 10.

věcně nesmyslný“.²³³ Podle hamburského starosty Ortwina Rundeho „může být tento požadavek považován jedině za vyhlášení války“.²³⁴

Severní Porýní-Vestfálsko se však odmítlo připojit k návrhu nového finančního vyrovnání, který se chystaly předložit tři jihoněmecké země, protože se stále vidělo jako smírčí soudce v celém sporu, ačkoli mělo podobné zájmy, jako ostatní plátcí. Vestfálský ministr financí, Peer Steinbrück (SPD) chtěl této smírčí role využít, aby „mohl v rozhovorech s jednotlivými finančně slabými zeměmi dosáhnout jednohlasného souhlasu s připravovanou reformou.“²³⁵

V únoru 2001 předložil kabinet návrh Maßstäbengesetz, který měl být podle požadavku Spolkového ústavního soudu schválen do konce téhož roku. Harald Ringstorff (SPD) ho označil za „konsensu nepředurčený“, protože „nemůže splnit naše (spolkových zemí, pozn. autorky) očekávání. Některé formulace v zákoně jsou tak nejasné, že mohou být vykládány na účet východoněmeckých zemí.“²³⁶ Za hlavní překážku pro získání širokého konsensu označil zahrnutí finanční síly obcí do finančního vyrovnání tak, jak to navrhoval ministr financí Hans Eichel. „Největší odpor lze očekávat ze strany západoněmeckých zemí, které jsou znevýhodněny ve vztahu ke spolku, ale také k novým spolkovým zemím a jejich výrazně finančně slabším obcím,“²³⁷ řekl Ringstorff.

V březnu 2001 proběhla zvláštní konference ministrů financí, na níž se ovšem přítomní nebyli schopni dohodnout na podobě závěrečného návrhu, který měl být následně předložen zemským ministerským předsedům. Předloženy tak nakonec budou tři modely, hlavním cílem však nadále zůstala dohoda všech 16 zemí na jednom modelu, s jehož návrhem posléze vstoupí do jednání se spolkovou vládou. První model pocházel od 11 příjemců vyrovnání, další představily čtyři plátcí v čele s vládami CDU/CSU²³⁸ a poslední návrh předneslo Severní Porýní-Vestfálsko. To se stále vidělo v pozici jakéhosi prostředníka, mezi své řady se ho však snažila získat velká skupina příjemců vyrovnání. Tamní rudo-zelená vládnoucí koalice však trvala na tom, že by země měly brát ohled na

²³³ Geberländer: Stadtstaaten sollen weniger Mittel aus dem Länderfinanzausgleich erhalten. In: Handelsblatt, 19. 1. 2001 (online archiv).

²³⁴ Länderfinanzasugleich: Kriegszustand in Wiesbaden. In: Spiegel Online, 17. 3. 2001.

²³⁵ Geberländer: Stadtstaaten sollen weniger Mittel aus dem Länderfinanzausgleich erhalten. In: Handelsblatt, 19. 1. 2001 (online archiv).

²³⁶ Ringstorff kritisiert Kabinettsbeschluss zu Länderfinanzausgleich. In: Handelsblatt, 25. 2. 2001 (online archiv).

²³⁷ Ibidem.

²³⁸ Tento model předpokládal snížení celkového finančního objemu vyrovnání z dosavadních 14,8 miliard DM na zhruba 13 miliard. Naopak měla být posílena motivace zemí převzít zodpovědnost za vylepšení vlastní hospodářské situace. Podle navrhovatelů modelu se měl podíl příjemců, který jim plynul z vyrovnání, zvýšit o zhruba 3,7 miliard DM, což z nich mělo učinit jasné vítěze nového modelu. In: Geberländer stellen neuen Finanzausgleich vor. FAZ, 25. 1. 2001, Nr. 21, s. 17.

spolkovou vládu, která by finanční vyrovnání ráda upravila na základě širokého konsensu.²³⁹ Plátcí i příjemci si na konferenci vzájemně vytýkali, že ve svých návrzích nedbali požadavků ministerských předsedů, kteří se již v lednu shodli na základních bodech nového finančního vyrovnání.²⁴⁰ Ministři financí Bavorska a Severního Porýní-Vestfálska však radili povolit uzdu premiérských požadavků, protože jedině tak bude možné dosáhnout konsensu. Brémský finanční senátor Hartmut Perschau naopak vytkl plátcům jejich „jasnou snahu, neustoupit ze svých požadavků ani o píď“.²⁴¹

V dubnu pak byly ministerským předsedům přeloženy tři výše zmíněné modely. Žádný z nich však nesplňoval podmínky, které pro ně byly na počátku roku 2001 stanoveny. Vypracováním kompromisu byla tehdy pověřena pracovní skupina složená ze zástupců různých spolkových zemí. Výsledek její práce měl být představen 21. června na zasedání ministerských předsedů zemí. Do té doby se země měly snažit najít společnou řeč v případě návrhu tzv. Maßstäbegesetz, který předložil spolkový ministr financí Eichel a o němž se mělo rozhodovat na zvláštním zasedání Spolkové rady 27. dubna 2001.²⁴² To se jim nakonec také podařilo.

V následujících měsících se spory o novou podobu finančního vyrovnání vyostřily. Ve snaze přimět ostatní ke spolupráci si vzájemně hrozily ústavními žalobami, pakliže nebude nalezeno pro všechny přijatelné řešení. Ministerský předseda Severního Porýní-Vestfálska Wolfgang Clement (SPD) pohrozil „postoupit celou záležitost Ústavnímu soudu, tentokrát s podporou Severního Porýní-Vestfálska, pakliže by došlo k dohodě mezi spolkovou vládou a příjemci vyrovnání, aniž by získali souhlas plátců.“ Model, který příjemci vyrovnání představili, považoval Clement za neslučitelný se zájmy plátců a tím pádem za protiústavní.²⁴³ Rovněž návrh Maßstäbegesetz od spolkového ministra financí Eichela nepovažovaly „bohaté“ země za příliš vhodný, celý spor o finanční vyrovnání podle nich jen vyhrotil a již dopředu předvíдалy, že neprojde schválením ve Spolkové radě. V ní měly sice příjemci vyrovnání většinu, „plátcí za sebou však mají velkou většinu spolkového obyvatelstva. Je třeba to při rozhodování o LFA zohlednit“.²⁴⁴

Hlavním sporným bodem jednání mezi zeměmi byla snaha finančně silných zemí snížit jejich platby do LFA, zatímco finančně slabé země se snažily zabránit tomu, aby

²³⁹ Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 247.

²⁴⁰ Podle těchto plánů mělo zatížení nebo ulehčení zemí v rámci nového FA na rok a obyvatele vzrůst, resp. klesnout o maximálně 12 marek. Kromě toho měla být zvýšena motivace zemí vybírat více svých vlastních daní. In: Länder weiter uneins beim Länderfinanzausgleich. In: Handelsblatt, 29. 3. 2001 (online archiv).

²⁴¹ Ibidem.

²⁴² Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 247.

²⁴³ Streit um Finanzausgleich eskaliert. In: Handelsblatt, 1. 4. 2001 (online archiv).

²⁴⁴ Ibidem.

byly výrazně omezeny příspěvky na jejich konto. Poslední možnost sjednotit své pozice měly spolkové země v červnu 2001, přesto však na výsledek jednání pohlížely spíše pesimisticky. „Je spíše nepravděpodobné, že bychom se shodli,“ řekl hesenský ministerský předseda Roland Koch. Edmund Stoiber poznamenal, že „šance nejsou příliš velké“ a Wolfgang Clement označil situaci za kritickou.²⁴⁵

Patrně jediným momentem, kdy byly země při jednání o nové podobě finančního vyrovnání za jedno, bylo hlasování o tzv. Maßstäbegesetz, který měl být základem pro novou úpravu LFA. Návrh, který ministr Eichel předložil, byl odmítnut. Sporným bodem nadále zůstalo rozdělení daňových výnosů mezi zeměmi. Země sice společně odmítly návrh spolku, shodu však nenalezly ani samy mezi sebou. Zemím se především nelíbil Eichelův návrh, snížit podíl spolku na finančním vyrovnání ročně o 20 miliard DM. Wolfgang Clement to komentoval následovně: „Pokud jde o vertikální část Maßstäbegesetz, jsou země za jedno, ale mají jinou představu než spolek. V horizontální části se země nejsou schopny sjednotit a kromě toho má i spolek v této oblasti rozdílné názory.“²⁴⁶

Hans Eichel vyzval krátce poté země, aby se nestavěly do cesty plánům spolkové vlády a nabídl jim dohodu. Podle jeho názoru odpovídal návrh tzv. Maßstäbegesetz zásadám federální solidarity, zajistil by dostatečnou transparentnost systému LFA a zároveň posílil spoluúčast zemí, které by získaly možnost lépe spravovat své daně. Aby získal souhlas zemí, nabídl jim, že spolek přispěje ročně do systému finančního vyrovnání 1,5 miliardy DM a je připraven převzít dluhy včetně úroků, které vyplývají z Fondu německé jednoty, to vše v případě, že by se země vzdaly části svého podílu na výnosu daně z obratu. Spolek byl rovněž připraven, jednat se zeměmi o rozdělení úkolů mezi spolek a zeměmi.²⁴⁷ Eichelův návrh však sklídl kritiku ze všech stran.

Ke shodě došlo nejprve v táboře zemí, v nichž vládly sociálnědemokratické vlády. SPD poté doufala, že by mohlo být dosaženo konsensu i se zeměmi, v jejichž čele stály unijní vlády. Dolnosaský ministerský předseda Sigmar Gabriel (SPD) hovořil o „férové nabídce, kterou dal spolek zemím“, jeho sasko-anhaltský protějšek Reinhard Höppner (SPD) dodal, že „země našly při setkání se spolkovým kancléřem Schröderem klíč k řešení problému.“ Hlavním „příspěvkem“ k řešení se ukázala být nabídka spolkového

²⁴⁵ Keine Einigung im Streit um Länderfinanzausgleich. In: Handelsblatt, 5. 4. 2001 (online archiv).

²⁴⁶ Bundesrat lehnt Maßstäbegesetz zu Finanzausgleich ab. In: Handelsblatt, 27. 4. 2001 (online archiv).

²⁴⁷ Eichel bietet Ländern Deal an. In: Spiegel Online, 10. 5. 2001.

ministra financí Eichela, kterou země dříve odmítly, tedy roční navýšení spolkového příspěvku do vyrovnání o 1,5 miliardy DM.²⁴⁸

Ve stejné době, kdy probíhala tato jednání o novou podobu finančního vyrovnání, řešila spolková vláda další velkou reformu – reformu daní. Ta sice není předmětem této práce, je však potřeba ji alespoň stručně zmínit, neboť její schválení bylo úzce spjato s reformou LFA. Spolkový ministr financí Eichel, který ještě jako hesenský ministerský předseda podal žalobu na LFA k ústavnímu soudu, měl ve své nové funkci poněkud jiné priority – úspory a právě výše zmíněnou daňovou reformu. V jednom nařízení stanovil, že na systému rozdělování financí není třeba moc měnit, je pouze zapotřebí uzpůsobit jeho novou podobu představám ústavního soudu. Eichel tehdy prohlásil „pakliže vezmeme něco tomu, od něž potřebujeme souhlas, narazíme na hranice federalismu.“²⁴⁹ Výklad tohoto výroku je jasný: potřebujeme souhlas zemí s daňovou reformou? Musíme jim dát něco na oplátku. A souhlas zemí byl více než nezbytný. Aby reforma prošla Spolkovou radou, potřebovala vláda získat pro dosažení absolutní většiny 35 hlasů celkem devět hlasů spolkových zemí ovládaných smíšenými vládami. Země, v nichž v čele vlády stála CDU/CSU, již předtím svůj souhlas s daňovou reformou odmítly.²⁵⁰

A tak kancléř Schröder slíbil Brémám, že i v nové podobě finančního vyrovnání zůstane zachováno umělé navyšování počtu obyvatel městských států, příspěvky na uhrazení nákladů spojených s údržbou přístavů a vyrovnání nákladů na politické vedení. Podobnými sliby se vládě podařilo na její stranu získat všechny tři země, v jejichž čele stála velká koalice, tedy již zmíněné Brémy, Berlín i Braniborsko. Dne 7. července 2000 prošla daňová reforma Spolkovou radou. Prošla díky tomu, že se vedení CDU nepodařilo přesvědčit její představitele na zemské úrovni, aby reformu odmítli. Zájmům spolkové opozice se postavily materiální a dokonce existenciální zemské zájmy.²⁵¹

Tento způsob „kompromisu“ vyvolal nevoli v opozičních řadách. Ute Wachendorfer-Schmidt se domnívá, že nepoškodil „pouze legitimaci konkurenčně-demokratické působnosti státu, ale především legitimaci Spolkového ústavního soudu, protože zahnal soudce, kteří sami sebe chápali jako strážce finanční ústavy spolku v boji proti spolkovému systému vyjednávání, do konkrétních mezí. Dále pak zmařil pokus soudu znovuobnovit práva spolku jakožto zákonodárce i v otázkách finančního vyrovnání. A za

²⁴⁸ SPD hofft auf Einigung mit Union über Länderfinanzausgleich. In: Wirtschaftswoche, 7. 5. 2001 (online archiv).

²⁴⁹ Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 249.

²⁵⁰ Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 249.

²⁵¹ Ibidem.

třetí poškodil důležitý předpoklad působení jejich právních výkladů, tedy víru občanů v legitimitu ústavního soudu jako instituce.²⁵²

Daňová reforma byla odsouhlasena a ochota spolku uzavřít dohodu i v otázce finančního vyrovnání vzrostla. Na základě slibů spolku mělo být dosaženo kompromisu. Podle jednoho ze soudců SÚS, Paula Kirchhofa, by se však muselo jednat o sliby dlouhodobé, protože se počítalo s tím, že nové finanční vyrovnání bude platit příštích minimálně 20 let. Sliby spolkového kancléře tak považoval za neexistující.²⁵³

Dne 21. června 2001 se představitelé spolkových zemí sešli k patrně nejdůležitějšímu jednání. Během jednání se země dokázaly shodnout na kompromisu, ovšem s nejmenším možným jmenovatelem. Spolek však odmítl požadavek zemí, navýšit roční navýšení spolkového příspěvku, tak jak jej navrhoval Eichel, na 2,5 miliardy DM. Rozhodujícím kolem jednání měl být rozhovor s kancléřem Schröderem. Cílem bylo, aby s kompromisem souhlasilo všech 16 zemí a aby po provedení reformy z finančního vyrovnání žádná země nevyšla s horší pozicí, než jakou měla před reformou. Vzhledem k tomu, že plátcí vyrovnání trvali na zachování všech svých podmínek, bylo obtížné takový kompromis nalézt. Všech 16 plus 1 ministrů financí se snažili skloubit tyto rozdílné představy do jednoho modelu. V mnoha dílčích bodech byl patrný kompromis.²⁵⁴

A kompromisu bylo nakonec dosaženo i v celém komplexu finančního vyrovnání. Ministerští předsedové bohatých i chudých zemí hovořili o „hvězdné hodině federalismu“ a „historickém obratu“.²⁵⁵ Podle komentáře, který přinesl v den dosažení kompromisu Handelsblatt, však z celého sporu nejhůře vyšlo německé obyvatelstvo – bude ho muset zaplatit. V případě nového LFA se premiérům podařilo upravit tento komplikovaný systém pouze na několika málo místech. Od roku 2005 do něj „bude zabudováno několik náhradních dílů, ale žádný nový motor. Počet inovativních prvků tak zůstal velmi omezen. Vynalézaví zůstali rozhádaní kohouti jen v otázce využití slíbených 2,5 miliard DM, které získají ročně navrch.“²⁵⁶ Tento obnos způsobí, že všechny země, ať finančně slabé nebo silné, získají během vyrovnání více finančních prostředků. Bez tohoto příslibu finanční injekce by však jednání zřejmě selhala.

Politická scéna se po schválení zákona o kritériích nového finančního vyrovnání mohla radovat, z oblasti vědecké – právní i hospodářské – však jeho směrem zaznívala

²⁵² Ibidem, s. 250–251.

²⁵³ Interview mit Paul Kirchhof. In: FAZ, 24. 7. 2000, Nr. 169, s. 17.

²⁵⁴ Hartes Ringen um den neuen Länderfinanzausgleich. In: Handelsblatt, 22. 6. 2001 (online archiv).

²⁵⁵ Kommentar: Reparaturen. Streit über Finanzausgleich beigelegt. In: Handelsblatt, 24. 6. 2001 (online archiv).

²⁵⁶ Ibidem.

velmi jasná kritika. Jako pochybné označovali především požadavky soudu na úpravu vertikálního přerozdělení výnosu z daně z obratu podle článku 106 GG, například pojem „nutní výdaje“. Když se totiž podíváme na příslušnou kapitolu v Maßstäbengesetz, nenajdeme v ní žádné nová pravidla, pouze procesní úpravy, které jsou téměř totožné s dosavadními pravidly pro přerozdělení této daně mezi spolek a země podle článku 106, odst. 3 a 4.²⁵⁷

Toto rozmělnění je však podle Geskeho pochopitelné. „Zákonodárci nezbyvá nic jiného než v rámci zadání formulovat poměrně obecné výroky. Takový text zákona pak může být založen buď na převzatém výkladu ústavního soudu (jako tomu bylo u vládního návrhu pro Maßstäbengesetz) nebo musí být tak vágní, že nezabrání žádným myslitelným realistickým představám o budoucím finančním vyrovnání“.²⁵⁸

Výraznější změny se objevují v paragrafech upravujících LFA, na jejichž základě bude od příště do určení finanční síly zemí zahrnuta také daňové příjmy obcí. Tato úprava, jejíž zavedení podporovala většina ekonomů, byla do návrhu MaßStG zahrnuta, ačkoli bylo dopředu jasné, že s ní spolkové země nebudou souhlasit, a aby spolek získal souhlas Spolkové rady s tímto zákonem, bude třeba provést určité úpravy.²⁵⁹

Schválení Maßstäbengesetz otevřelo cestu k vytvoření nového Zákona o finančním vyrovnání, který každoročně určuje přesná pravidla pro přerozdělení. Ačkoli se na nové úpravě finančního vyrovnání shodly všechny země, situace se zcela neuklidnila. Na počátku roku 2004 pohrozil novou žalobou k ústavnímu soudu bádensko-württemberský ministr hospodářství Walter Döring (FDP), a to poté, co byla zveřejněna nová statistika finančních transferů ze západu na východ. „[...] V roce 2003 jsme v rámci LFA zaplatili 2,15 miliard euro, tedy o 500 milionů víc než v předchozím roce. Pokud během léta nedojde ke korektuře a nebude ustavena horní hranice možného zatížení plátců na průměrnou hodnotu z posledních pěti let, budeme muset proti LFA znovu povolat ústavní soud,“ řekl Döring.²⁶⁰ Vyjádřil přitom také požadavky FDP na novou podobu finančního vyrovnání, v níž požaduje jasné rozdělení úkolů mezi spolkem a zeměmi s cílem spojit

²⁵⁷ Geske, Otto-Erich: Der Föderative Finanzausgleich in der gesamtdeutschen Finanzverfassung – Stand der Gesetzgebung zum Maßstäbengesetz. In: Döhler, Elmar, Esser, Clemens: Die Reform des Finanzausgleichs – Neue Maßstäbe im deutschen Föderalismus. Verlag für Wissenschaft und Forschung, Berlin 2001, s. 83.

²⁵⁸ Ibidem..., s. 84.

²⁵⁹ Geske, Otto-Erich: Der Föderative Finanzausgleich in der gesamtdeutschen Finanzverfassung..., s. 84.

²⁶⁰ Döring kündigt Verfassungsklage gegen Länderfinanzausgleich an. In: Welt am Sonntag, 15. 2. 2004, Nr. 7, s. 2.

kompetence zadávání úkolů a závazek financovat jejich splnění, to vše pod heslem „kdo objednává, platí“.²⁶¹

Reforma finančního vyrovnání však byla provedena na základě již schváleného Maßstäbengesetz a současné výsledky finančního vyrovnání ukazují, že plátcí z něj jako vítězové nevycházejí. Bádensko-Württembersko přesto zatím novou žalobu k ústavnímu soudu nepodalo.

6. Současná podoba finančního vyrovnání

Na konci roku 2001 byla schválena jedna z nejdůležitějších reforem federálního finančního vyrovnání, k níž vedl rozsudek Ústavního soudu z 11. 11. 1999. Zahrnovala dva zákony: Maßstäbengesetz a Zákon o pokračování Paktu solidarity. Maßstäbengesetz představuje zcela nový právní základ finančního vyrovnání. Na něm založený Zákon o pokračování Paktu solidarity pak ve svém jádru – tedy v Zákoně o finančním vyrovnání platném od roku 2005 – konkretizuje ona měřítko. Maßstäbengesetz vstoupil v platnost 10. září 2001, tedy den po svém schválení, nový Zákon o finančním vyrovnání 1. ledna 2005.²⁶²

6.1. Právní rámec finančního vyrovnání

²⁶¹ Ibidem.

²⁶² Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland..., s. 37.

Podrobná pravidla upravující kompetence v oblasti výběru daní nenajdeme pouze ve člancích 106 a 107 Základního zákona, ale také v řadě dalších zákonů jako je Zákon o reformě obecních financí, Zákoně o finančním vyrovnání²⁶³ (FAG) a množství zemských zákonů. Finanční ústava Základního zákona spojuje Maßstäbegesetz a na něm vystavěný FAG ve čtyřech stupních rozdělení financí (především tedy daně z obratu) podle pravidel popsaných v kapitole 6.2.

6.1.1. Základní zákon

Základní zákon reguluje finanční vyrovnání články 106 a 107, jak již bylo popsáno v kapitole 2.2. Finanční ústava Základního zákona však po rozsudku Ústavního soudu z 11. 11. 1999 neobsahuje žádná bezprostředně vykonatelná kritéria, nýbrž povínuje zákonodárce ke konkretizaci a doplnění systému rozdělení daní a vyrovnání, který je ústavně-právně určen pouze neurčitými právními pojmy, a to skrze všeobecně použitelná, sebe zavazující kritéria daná Maßstäbegesetz.

6.1.2. Maßstäbegesetz

Maßstäbegesetz konkretizuje všeobecnými, abstraktními a dlouhodobými kritérii podle předlohy Ústavního zákona ústavně právní principy rozdělování a vyrovnání. Hlavním cílem tohoto zákona je stejná interpretace (ústavou daných) skutečností, jak zeměmi, tak i spolkem, přičemž mají k dispozici řadu indikátorů, které zaručují plánovatelnost rozpočtu a předvídatelnost hospodářských podkladů pro toho plánování. Základní charakteristikou tohoto zákona je dlouhodobost, která předpokládá existenci širokého spektra abstraktních kritérií, která ve své podstatě umožňují rozdílné určení prostředků získaných vyrovnáním.²⁶⁴

Druhý odstavec tohoto zákona upravuje vertikální přerozdělení výnosů z daně z obratu, tak jak je obecně popsáno v článku 106, odstavci 3, větě 4 a odstavci 4, větě 1 GG. Nově má být při „rozdělování daně z obratu podle potřeby zemí a spolku a také s ohledem na tvorbu veřejných rozpočtů zajištěno, že budou dodržena usnesení

²⁶³ Finanzausgleichgesetz.

²⁶⁴ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland..., s. 44.

Maastrichtské smlouvy a evropského paktu růstu a stability k omezení státního deficitu.²⁶⁵ Třetí odstavec se týká horizontálního přerozdělení výnosu daně z obratu, jak jej obecně popisuje článek 107, odst. 1, věta 4 GG. „Z podílu zemí na příjmu na dani z obratu musí být zajištěny doplňkové podíly ve výši až jedné čtvrtiny zemí, jejichž příjmy v přepočtu na obyvatele (ze zemských daní, z daně z příjmu fyzických a právnických osob) (...) leží pod průměrem všech zemí.“²⁶⁶

Čtvrtý odstavec upravuje samotné finanční vyrovnání zemí (LFA), jak jej stanovuje článek 107, odst. 2, věty 1 a 2 GG. Nejdříve se zabývá nárokem a závazností vyrovnání. „Finanční vyrovnání mezi zeměmi slouží k přiblížení finanční síly. Přitom je potřeba zohlednit svébytnost zemí na jedné straně a jejich zařazení do spolkového solidárního společenství na straně druhé.“²⁶⁷ Zákon přitom konkretizuje i již zmíněný a doposud sporný pojem „finanční síly“. Ta je „vyměřována podle příjmů podstatných pro vyrovnání. Zásadní jsou všechny příjmy zemí a jejich obcí, jakož i spolků obcí. Nezohledněny by měly být příjmy nepodstatného objemu, jejichž výše je ve všech zemích v přepočtu na obyvatele přibližně stejná [...]“²⁶⁸. Dále se zákon zabývá srovnatelností finanční síly a zohledněním obecní finanční potřeby. „Aby bylo možné porovnat finanční sílu zemí, je potřeba využít abstraktního kritéria potřeby, kterým je počet obyvatel konkrétní země. Počet obyvatel je možné modifikovat, pakliže je to odůvodnitelné strukturálními odlišnostmi země nebo jejích obcí [...]. Zohlednění takových zvláštních potřeb jedné země a jejích obcí předpokládá zohlednění srovnatelných zvláštních potřeb jiných zemí a jejích obcí [...]“²⁶⁹ Zákon zachovává doposud praktikované násobení počtu obyvatel městských států: „Aby bylo možné srovnávat finanční sílu městských států a ostatních spolkových zemí, je přípustná modifikace počtu obyvatelstva městských států.“²⁷⁰

Významným bodem, který zákon upravuje, je také výše vyrovnání. „Přiměřené vyrovnání vyžaduje dostatečné přiblížení finanční síly zemí, které odpovídá úkolům zemí. [...] Je vyloučeno podstatné oslabení výkonnosti zemí – plátců, jakož i naprosté vyrovnání

²⁶⁵ Zákon o ústavu konkretizujících všeobecných kritériích pro rozdělení příjmů z daně z obratu pro finanční vyrovnání mezi zeměmi jakož i pro zajištění doplňkových příspěvků států (také jako Maßstäbengesetz, nebo MaßStG), paragraf 4. Dostupné online na webových stránkách Spolkového ministerstva spravedlnosti, http://www.gesetze-im-internet.de/ma_stg/BJNR230200001.html. Citováno dne 17. 12. 2009.

²⁶⁶ Maßstäbengesetz, paragraf 5.

²⁶⁷ Maßstäbengesetz, paragraf 6.

²⁶⁸ Maßstäbengesetz, paragraf 7. Dostupné online na webových stránkách Spolkového ministerstva spravedlnosti, http://www.gesetze-im-internet.de/ma_stg/BJNR230200001.html. Citováno dne 17. 12. 2009.

²⁶⁹ Maßstäbengesetz, paragraf 8.

²⁷⁰ Ibidem.

finanční síly zemí. LFA nesmí vést ani k přílišným rozdílům finanční síly mezi zeměmi, ani k převrácení pořadí zemí podle finanční síly.²⁷¹

Další podstatná součást systému finančního vyrovnání – doplňkové příspěvky států (BEZ) – jsou upraveny v pátém odstavci, podle něhož „slouží k dodatečnému vyrovnání“ a jsou poskytovány zemím za předpokladu „jejich slabé výkonnosti, přičemž slabou výkonnost v podstatě vykazují pouze země/příjemci.“ Dále je stanoveno, že „spolek může jejich výkonnost všeobecně zvýšit (všeobecné BEZ) a spolufinancovat zvláštní náklady těchto zemí (BEZ pro zvláštní potřebu).“²⁷² V případě určování výše všeobecných BEZ se slabá výkonnost zemí „určuje podle toho, zda je v návaznosti na LFA [...] jejich finanční síla nepřiměřená ve vztahu k spolkovému průměru. [...] Vyloučeno je naprosté vyrovnání finanční síly pomocí těchto příspěvků.“²⁷³ Pokud jde o BEZ pro zvláštní potřebu, i tady zákon vyžaduje „jejich přesné označení a odůvodnění“, protože „mohou být zohledněny pouze ze zvláštních důvodů [...] a neslouží k financování aktuálních záměrů nebo pomoci při finanční slabosti země.“²⁷⁴ Jen výjimečně pak může poskytnutí těchto BEZ vést k tomu, že finanční síla příjemce tohoto příspěvku překročí průměrnou finanční sílu zemí. Poskytnutí zvláštních příspěvků pro obnovu infrastruktury zákon umožnil spolkovým zemím Berlín, Braniborsko, Meklenbursko–Přední Pomořansko, Sasko, Sasko–Anhaltsko a Durynsko, které je mohou využít „i k vyrovnání podprůměrné finanční síly svých obcí. [...] Náklady na politické vedení mohou být z těchto příspěvků hrazeny pouze tehdy, je-li některá spolková země s ohledem na počet obyvatelstva těmito náklady nadprůměrně zatížena.“²⁷⁵

6.1.3. Zákon o finančním vyrovnání

Nový Zákon o finančním vyrovnání (Finanzausgleichgesetz, FAG) opět konkretizuje všeobecná kritéria, a to ve zcela logické a časové podobě požadované Spolkovým ústavním soudem. V podobě Zákona o pokračování Paktu solidarity byl schválen 30. 11. 2001 a v platnost vstoupil k 1. 1. 2005. Každoročně je schvalován nový prováděcí předpis, v němž se stanovuje jednak podíl spolku a zemí na výnosu z daně z obrátu, podíl zemí poté rozděluje mezi jednotlivé země (spolu s živnostenskou daní) a

²⁷¹ Maßstäbengesetz, paragraf 9.

²⁷² Maßstäbengesetz, paragraf 10.

²⁷³ Maßstäbengesetz, paragraf 11.

²⁷⁴ Maßstäbengesetz, paragraf 12.

²⁷⁵ Maßstäbengesetz, paragraf 12.

upravuje tak horizontální finanční vyrovnání zemí. Navíc obsahuje čistě technické předpisy pro výkon a propočít rozdělení daně z obrátu a finančního vyrovnání.²⁷⁶

Prováděcí předpis platný pro rok 2009 vstoupil v platnost 1. ledna téhož roku a stanovil podíl spolku na výnosu daně z obrátu na 53,90853589 procent, přičemž byl tento podíl v některých zemích (jedná se především o plátce a západoněmecké země) navýšen nebo snížen na následující procentuální podíly: Bádensko-Württembersko 74,5 %, Bavorsko 74,8 %, Brémy 17,1 %, Hamburg 91,9 %, Hesensko 91,5 %, Severní Porýní-Vestfálsko 72,2 %, Porýní-Falc 45,1 %, Sársko 61,7 %, Šlesvicko-Holštýnsko 37,1 %.²⁷⁷

Zákon dále stanovil, že Berlín, Braniborsko, Meklenbursko-Přední Pomořansko, Dolní Sasko, Sasko, Sasko-Anhaltsko a Durynsko neodvádí žádné platby ke spolkovému podílu na výnosu daně z obrátu. K dorovnání jejich finančních nároků, které nebyly pokryty spolkovým podílem, odvádí Spolkové ministerstvo financí (v měsíčních zálohách) Berlínu 72 539 000 euro²⁷⁸, Braniborsku 70 319 000 euro, Meklenbursku-Přednímu Pomořansku 166 368 000 euro, Dolnímu Sasku 62 616 000 euro, Sasku 270 574 000, Sasko-Anhaltsku 169 972 000 a Durynsku 159 570 000 euro.²⁷⁹

Srovnáme-li letošní prováděcí předpis s předpisem pro rok 2008, všimneme si zřetelných posunů podílů jednotlivých zemí. Oproti loňsku došlo ke snížení spolkového podílu (54,73703756 v roce 2008), ale ke zvýšení podílu Bádenska-Württemberska (1 %), Bavorska (o 2,6 %), Hamburgu (o 1 %), Porýní-Falce (o 1,9 %) a Sársku (o 3,8 %). Ke snížení došlo naopak u Hesenska (o 3,1 %), Brém (o 5,5 %), Dolního Saska (největší pokles ze všech zemí, 17,3 % na 0 %), Severního Porýní-Vestfálska (o 0,8 %) a u Šlesvicka-Holštýnska (o 8 %).²⁸⁰ Mezi země, které musí spolku odvádět podíl na výnosu daně z obrátu, se tak v roce 2008 vyskytovalo Dolní Sasko, které se v roce 2009 zařadilo mezi země, které jsou od této povinnosti oproštěny. Významně se také proměnily příspěvky spolku zemím, které nebyly povinny odvést svůj podíl na výnosu z této daně. Příspěvek Berlínu se navýšil o více než 38 milionů euro. Meklenbursko-Přední

²⁷⁶ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland..., s. 51–52.

²⁷⁷ Erste Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2009, paragraf 1, odstavec 1. Dostupné online na: http://www.gesetze-im-internet.de/finausglg2009dv_1/___1.html. Citováno 17. 12. 2009.

²⁷⁸ Euro je měnou Evropské unie (EU), které funguje jako společná oficiální měna v celkem 22 členských státech EU. Jakožto hotovost existuje od roku 2002. Přepočtový kurz německé marky vůči euru je: 1 EUR= 1,95 DM.

²⁷⁹ Erste Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2009, paragraf 1, odstavec 3.

²⁸⁰ Erste Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2008, paragraf 1, odstavec 1. Dostupné online na: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg2008dv_2/gesamt.pdf. Citováno 17. 12. 2009.

Pomořansko získalo příspěvek vyšší o 4 miliony euro, Sasko-Anhaltsko o více než 17 milionů euro. Příspěvek Saska se ve srovnání let 2008 a 2009 výrazně neproměnil, příspěvek pro Durynsko byl naopak snížen o více než 9 milionů euro.²⁸¹ Přehledné srovnání vývoje odváděných podílů na výnosu daně z obratu od roku 2005 představuje Tabulka 2 (viz Přílohy).

Na tento První prováděcí předpis navazuje Druhý prováděcí předpis, který procentní podíly zemí přepočítává na konečnou sumu (v eurech) určenou pro převedení spolku. Stejně tak tento předpis vypočítává konečné vyrovnávací příspěvky, které jsou plátcí povinni do systému odvést, a příspěvky, které získají příjemci.²⁸²

6.2. Mechanismy finančního vyrovnání

Finanční vyrovnání zemí je právně zakotveno v desáté kapitole Základního zákona, která se zabývá finančními otázkami. Konkrétně se jedná o článek 107. Podle prvního odstavce náleží příjem ze zemských daní a podíl zemí na výnosu z daně z příjmu fyzických a právnických osob jednotlivým zemím v takové míře, v jaké jsou vybírány finančními úřady na jejich území (místní výnosy). Podíl zemí na výnosech z daně z přidané hodnoty získávají země, jeho výše závisí na počtu jejich obyvatel. Druhý odstavec stanovuje, že zákon zajišťuje přiměřené vyrovnání rozdílné finanční síly zemí, přičemž jsou zohledněny finanční síla a finanční potřeby obcí. Předpoklady nároků na vyrovnání zemí, které jsou oprávněny vyrovnání získat, a závazků vyrovnání pro země, které jsou povinny na vyrovnání přispět, jakož i měřítko výše prostředků určených pro vyrovnání jsou určeny zákonem. Tento zákon také umožňuje stanovit, že spolek může ze svých prostředků přidělit finančně slabým zemím přiděly pro dodatečně pokrytí všeobecných finančních nákladů (tzv. dodatečné přiděly).²⁸³

V rámci státní struktury Spolkové republiky Německo představují spolkové země samostatnou úroveň s vlastními právy a povinnostmi. Obce jsou v rámci finančního uspořádání státu chápány jako součást zemí. Vzhledem k tomu, že spolkové země jsou –

²⁸¹ Erste Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2008, paragraf 1, odstavec 3.

²⁸² Pro konkrétní výsledky pro vyrovnávací rok 2009 viz Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2009, dostupné na: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg2008dv_2/gesamt.pdf. 17. 12. 2009.

²⁸³ Čl. 107, odst. 1 a 2, Základní zákon Spolkové republiky Německo (Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland). Dostupné na WWW: http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/grundgesetz/gg_10.html. Citováno dne 14. 11. 2009.

jakožto samostatné jednotky – povinny plnit úkoly, které jim jsou vymezeny v Základním zákoně, musí také volně a nezávisle disponovat finančními prostředky. Základy finančního vybavení spolku a zemí jsou upraveny Základním zákonem. Příslušné ústavně právní předpisy můžeme rozdělit do čtyř stupňů²⁸⁴:

1. **Vertikální dělení:** nejprve probíhá rozdělení celkových příjmů z daní na dvou státních úrovních – spolku a všech zemí – a doplňující přidělení výnosů obcím.
2. **Horizontální dělení:** Příjem z daní, který získaly v rámci vertikálního dělení spolkové země dohromady, je teď rozdělen mezi jednotlivé země.
3. **Finanční vyrovnání mezi zeměmi:** třetím stupněm je vyrovnání mezi finančně silnými a slabými zeměmi.
4. **Doplňkové přerozdělení spolkových financí (BEZ):** výkonnostně slabé země získají od spolku doplňující prostředky.²⁸⁵

Konkrétní úprava jednotlivých stupňů probíhá podle jednoduchých právních úprav, mezi něž můžeme zařadit Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi ve znění z 20. prosince 2001, který byl pozměněn několika novelizacemi, poslední z 22. prosince 2006²⁸⁶ a který popisuje konkrétní čtyři stupně finančního vyrovnání.

6.2.1. První stupeň: Vertikální rozdělení daní

Zákon (jedná se o předpis zakotvený již v Základním zákoně) přiděluje některé obzvláště důležité daně společně státu a zemím a částečně obcím. Zbývající druhy daní jsou podle ústavy výslovně určeny buď spolku, nebo zemím, nebo obcím. Daň z příjmu fyzických a právnických osob a daň z přidané hodnoty jsou rozdělovány mezi spolek a všechny země, přičemž obcím připadá podíl z daně z příjmu a z přidané hodnoty. Tyto

²⁸⁴ Der bundesstaatliche Finanzausgleich. Bundesministerium der Finanzen. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53848/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederales_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/27457.html?__nnn=true. Citováno dne 14. 11. 2009, s. 1.

²⁸⁵ Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Jedná se o doplnění finančních prostředků určených k pokrytí všeobecné finanční potřeby finančně slabých zemí ve výši 77,5 % (po provedení LFA) chybějících prostředků až do výše 99,5 % (podle vyrovnávací míry (viz Tabulka 7)) – celkový objem prostředků určených pro BEZ se pohybuje kolem 2,8 miliard Euro. In: Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Bundesministerium der Finanzen, s. 47. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_37496/DE/BMF_Startseite/Service/Broschueren_Bestellservice/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/40210,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 14. 11. 2009.

²⁸⁶ Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi (Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG)). Dostupné na WWW: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 14. 11. 2009.

daně jsou poté označeny jako spolkové daně. Spolek získává 42,5 % z daně z příjmu fyzických osob, 50 % z daně z příjmu právnických osob a v roce 2006 získal asi 53 % (od roku 2007 asi 55 %) daně z přidané hodnoty. Podíl zemí obnáší u daně z příjmu fyzických osob 42,5 %, u daně z příjmu právnických osob 50 % a u daně z přidané hodnoty v roce 2006 asi 45 % (od roku 2007 asi 43 %). Obce v současnosti získávají 15% podíl na dani z příjmu a asi 2 % z daně z přidané hodnoty.²⁸⁷

Daň z příjmu a DPH jsou v porovnání s ostatními druhy daní s velkým náskokem nejvýnosnější. Spolek získává celý výnos z tzv. spolkových daní. Mezi ně patří většina spotřebních daní (např. z minerálních olejů, z tabáku) a daň z pojištění. Země mají k dispozici celý výnos z tzv. zemských daní. Mezi ně se řadí dědická daň, daň z motorových vozidel, daň z koupě pozemku a také některé další druhy daní s minimálními výnosy. Pokud jde o obce, získávají výnosy z živnostenské daně, daně z pozemku a místních spotřebních daní. Spolku a zemím je přidělen podíl na výnosech z živnostenské daně.²⁸⁸

Vývoj výnosů daně z příjmu v letech 1996-2007 v jednotlivých spolkových zemích a také v přepočtu na obyvatele shrnují Tabulka 2 a Tabulka 3 (strana 77 a 78). V nich je možné sledovat extrémní rozdíly v daňových výnosech. Nejvyšší výnosy vykazuje Severní Porýní-Vestfálsko, při přepočtu na obyvatele se však na prvním místě objeví Hesensko, které je sice až čtvrté, pokud jde o výši daňových výnosů, nicméně díky nižšímu počtu obyvatel než ostatní „bohaté země“ se po přepočtu přesune na první místo.

²⁸⁷ Der bundesstaatliche Finanzausgleich, s. 1.

²⁸⁸ Ibidem, s. 2.

Tabulka 2: Výnosy spolkových zemí z daně z příjmu (v miliardách euro)

Země/ Rok	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	Západ celkem	SN	ST	TH	BB	MV	Východ celkem	Německo celkem
1996	23	15,8	13,5	8,4	8,8	4,5	3	1	3,3	0,8	82,3	2,1	1,1	0,9	1,3	0,8	6,2	92,3
1997	22,3	15,7	13,1	8	8,5	4,2	3,1	1	3,1	0,9	79,9	2	1	0,9	1,2	0,8	6,9	89,6
1998	24,4	16,8	14,9	8,7	9,3	4,5	3,4	1	3,5	0,8	87,3	2,2	1,1	1,1	1,3	0,8	6,6	97,7
1999	25,6	17,9	15,7	8,9	10,5	4,9	3,4	1	3,7	0,9	92,6	2,2	1,1	1,1	1,3	0,8	6,6	103,2
2000	26,3	18,9	16,3	8,8	11,1	4,8	3,3	1,1	4	0,9	95,7	1,9	1	1	1,2	0,8	6	105,8
2001	22,7	17,9	15,4	8,3	10,2	4,5	3,3	1	3,5	0,8	87,7	1,8	0,9	0,9	1,2	0,6	5,4	96,6
2002	24,1	17,2	14,4	7,9	9,2	4,1	3,1	0,9	3,3	0,8	85	1,5	0,9	0,8	1	0,6	4,8	93
2003	21,6	16,9	15	8,1	9,2	4,2	3,3	1	3,8	0,8	84	1,5	0,9	0,9	1,1	0,6	5,3	92,5
2004	21,7	17,4	14,8	7,2	8,6	4,4	3	1	3,7	0,8	83	1,8	1	1	1,2	0,7	5,8	91,7
2005	22,8	17,7	15,1	7,4	9	4,5	3	1	3,6	0,8	84,7	1,9	0,9	1,1	1,3	0,7	6	94
2006	24,5	19,2	16,5	8,5	10,9	4,8	3,4	1,1	4,1	0,9	93,8	2,3	1,3	1,2	1,6	0,8	7,9	104,8
2007	26,4	21,2	18,4	9,4	12,3	5,2	3,6	1,2	4,1	0,9	102,8	2,7	1,6	1,4	1,9	1	8,5	115,4

Vysvětlivky: BE – Berlín, BW – Bádensko-Württembersko, BY – Bavorsko, BB – Braniborsko, HB – Brémy, HH – Hamburg, HE – Hesensko, MV – Meklenbursko-Přední Pomořansko, NI – Dolní Sasko, NW – Severní Porýní-Vestfálsko, RP – Porýní-Falc, SL – Sársko, SN – Sasko, ST – Sasko-Anhaltsko, SH – Šlesvicko-Holštýnsko, TH – Durynsko.

Zdroj: Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Bundesministerium der Finanzen, s. 49. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_37496/DE/BMF_Startseite/Service/Broschueren_Bestellservice/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/40210,templateId=raw.property=publicationFile.pdf. Citováno dne 14. 11. 2009. Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2007, s. 2. Dostupné na: www.bundesfinanzministerium.de/.../KAP_V_3,templateId=raw.property=publicationFile.pdf. Citováno dne 6. 10. 2009.

Tabulka 3: Výnosy spolkových daní na obyvatele v % spolkového průměru

Země/ Rok	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	Západ celkem	SN	ST	TH	BB	MV	Východ celkem	Německo celkem
1996	114	117	116	96	130	99	103	83	170	111	114	41	36	35	44	37	39	100
1997	114	119	115	94	130	96	105	85	165	131	114	41	35	35	44	38	38	100
1998	114	117	120	93	130	95	104	79	173	95	114	41	36	37	43	38	39	100
1999	113	118	120	90	133	97	97	76	173	112	114	40	34	36	41	37	38	100
2000	114	121	121	87	143	93	93	78	184	104	115	34	30	31	37	35	33	100
2001	107	124	124	94	143	95	100	83	174	104	115	35	30	31	39	30	33	100
2002	119	124	121	89	134	89	97	76	169	103	115	30	30	30	37	29	31	100
2003	107	122	125	91	135	93	104	86	194	111	114	35	31	34	39	33	35	100
2004	108	126	125	81	128	98	95	83	194	109	113	38	36	37	43	38	39	100
2005	111	124	123	81	129	97	93	83	179	102	113	39	33	40	45	38	39	100
2006	107	121	121	84	141	94	95	81	185	104	112	42	43	40	48	39	43	100
2007	105	121	122	84	144	92	90	93	168	100	112	46	48	43	52	41	46	100

Vysvětlivky: BE – Berlín, BW – Bádensko-Württembersko, BY – Bavorsko, BB – Braniborsko, HB – Brémy, HH – Hamburg, HE – Hesensko, MV – Meklenbursko-Přední Pomofansko, NI – Dolní Sasko, NW – Severní Porýní-Vestfálsko, RP – Porýní-Falc, SL – Sársko, SN – Sasko, ST – Sasko-Anhaltsko, SH – Šlesvicko-Holštýnsko, TH – Durynsko

Zdroj: Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Bundesministerium der Finanzen, s. 50. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_37496/DE/BMF_Startseite/Service/Broschueren_Bestellservice/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/40210,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 14. 11. 2009. Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2007, s. 4. Dostupné na: www.bundesfinanzministerium.de/.../KAP_V_3,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 6. 10. 2009.

6.2.2. Druhý stupeň: Horizontální rozdělení daní

Na druhém stupni dochází k přerozdělení výnosů z daní, které byly na prvním stupni přiděleny zemím. Kromě daně z přidané hodnoty náleží zemím principiálně výnosy z daní, které jsou vybrány finančními úřady na jejich území – princip místních výnosů. Tento princip je u daně z příjmu fyzických osob upraven speciálním opatřením, tzv. „rozložením“. V případě daně z příjmu je tak dosaženo toho, že každá země obdrží přibližně takové výnosy z daní, které zaplatí spolku za příjmy svých obyvatel. Daň z příjmu právnických osob je odváděna centrálně firmami. Díky „rozložení“ je přidělena zemím, ve kterých mají tyto podniky své provozovny.²⁸⁹

Daň z přidané hodnoty (DPH) není rozdělována podle principu místních výnosů. Jednu část podílu zemí na DPH, nanejvýš však 25 %, obdrží jako tzv. doplňkový podíl ty země, jejichž výnosy z daně z příjmu fyzických a právnických osob a zemských daní rozpočítaných na obyvatele leží pod průměrnou hodnotou výnosu ostatních zemí. Tím se částečně, avšak v žádném případě ne zcela, vyrovnává rozdíl mezi příjmy z daní finančně slabých zemí a zemským průměrem. Přesná výše doplňkového podílu z DPH je závislá na tom, jak moc se příjmy z daní rozpočtené na obyvatele země nacházejí pod průměrným příjmem rozpočteným na obyvatele ve všech zemích. Zbytek zemských podílů DPH, minimálně však 75 %, je rozdělen podle počtu obyvatel.²⁹⁰

Rozdělení daně z přidané hodnoty tak má již účinky finančního vyrovnání, protože jeho smyslem je přiblížit daňové výnosy zemí. Díky tomuto přerozdělení jsou navýšeny daňové výnosy finančně slabých zemí.

6.2.3. Třetí stupeň: Finanční vyrovnání zemí

Finanční vyrovnání zemí (Länderfinanzausgleich) má za úkol jednak vyrovnat regionální externality, které mohou vzniknout proto, že obyvatelé jedné země využívají statky veřejně nabízené jinou zemí (např. návštěva divadla v sousední spolkové zemi) nebo jsou naopak zatíženi důsledky činnosti, kterou jiná spolková země vykonává (hluk letadel). Na druhé straně má za úkol vyrovnat rozdíl mezi „chudými“ a „bohatými“ zeměmi a zajistit tak rovnocenné životní poměry v rámci spolku.²⁹¹

²⁸⁹ Der bundesstaatliche Finanzausgleich..., s. 2.

²⁹⁰ Ibidem.

²⁹¹ Söllner, Fritz: Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs..., s. 182.

Finanční vyrovnání zemí je upraveno v článku 107 Základního zákona. Až do roku 2004 se v odstavci 1 říkalo, že „jednotlivým zemím náleží zisk ze zemských daní a zemský podíl z výnosu z daně z příjmu fyzických a právnických osob v té výši, v jaké jsou daně v těchto zemích místními úřady vybrány. [...] Podíl zemí na výnosu z daně z obratu náleží jednotlivým zemím podle kritéria počtu obyvatel; pro určitou část – nejvýše však pro jednu čtvrtinu tohoto zemského podílu – může spolkový zákon přidat dodatečné podíly, a to v případě, že příjmy ze zemských daní a z daně z příjmu fyzických a právnických osob leží pod průměrem zemí“.²⁹²

Odstavec 2 poté doplňuje, že „zákon musí zajistit, aby byla přiměřeně vyrovnána rozdílná finanční síla zemí. [...] Je také stanoveno, že spolek může ze svých prostředků zajistit výkonnostně slabým zemím finanční přiděly k dodatečnému pokrytí jejich všeobecné finanční potřeby“.²⁹³

Díky finančnímu vyrovnání zemí dochází k dalšímu zmenšení příjmových rozdílů mezi jednotlivými zeměmi. Finančně slabé země získávají vyrovnáváním přiděly financí, které spolek získává od finančně silných zemí. Díky dalšímu vyrovnání příjmů zemí by měly být vytvořeny a zachovány rovnocenné životní podmínky pro všechny občany v celé Spolkové republice. Naproti tomu není finančním vyrovnáváním omezena finanční odpovědnost a politická samostatnost zemí. Rozdíl mezi průměrem je částečně, nikoli však úplně vyrovnán.²⁹⁴

Základní pojmy ve vztahu k LFA jsou míra finanční síly (Finanzkraftmesszahl) a míra vyrovnání (Ausgleichsmesszahl). První z nich je souhrnem příjmů spolkové země a (z 64 %) příjmů jejich obcí²⁹⁵, přičemž jako příjmy země jsou chápány příjmy z daní (včetně podílu zemí na dani z obratu) a odvodů z těžby. V případě spolkových zemí Brémy, Hamburk, Meklenbursko-Přední Pomořansko a Dolní Sasko jsou k této sumě připočteny také náhrady za údržbu přístavů.²⁹⁶ Mezi příjmy obcí je zahrnut jejich podíl na dani z příjmu a dani z obratu a také na živnostenské dani.²⁹⁷ Míra vyrovnání spolkové země je poté vyjádřena jako souhrn hrubého domácího produktu na obyvatele ve spolkovém

²⁹² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 107, Absatz 1. Dostupné na: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>. Citováno 29. 11. 2009.

²⁹³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 107, Absatz 2.

²⁹⁴ Der bundesstaatliche Finanzausgleich..., s. 3.

²⁹⁵ Německá finanční ústava rozlišuje mezi daněmi, které náleží spolku, daněmi, které náleží spolkovým zemím, daněmi které náleží dohromady spolku a spolkovým zemím a daněmi, které náleží obcím. Proto je možné hovořit o daňovém příjmu obcí.

²⁹⁶ Thöne, Michael, Jacobs, Christian: Finanzwissenschaftliche Überprüfung und Bewertung des Länderfinanzausgleichs..., s. 3.

²⁹⁷ Söllner, Fritz: Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs..., s. 184–185.

průměru vynásobeno počtem obyvatel té které spolkové země. Míra vyrovnání by měla odpovídat průměrné finanční síle země přepočtené na obyvatele.²⁹⁸

Obecní příjmy jsou zohledňovány při stanovení finanční síly, protože země jsou zodpovědné za přiměřené a dostatečné finanční vybavení obcí. Země s finančně silnými obcemi musí na jejich finanční zajištění vynaložit méně vlastních finančních prostředků než země s finančně slabými obcemi.²⁹⁹

Finanční vyrovnání v užším slova smyslu tedy spočívá ve vyrovnávacích platbách bohatých zemí, plátců (Geberländer) chudým zemím, příjemcům (Nehmerländer). Povinnost vyrovnání vyplývá z poměru tzv. vyrovnávací míry s mírou finanční síly zemí. Přitom tato vyrovnávací míra udává, jaké výše příjmů měla země dosáhnout a zdali její příjmy odpovídají průměrnému příjmu zemí v závislosti na počtu obyvatel. V konečném výpočtu jsou zahrnuty různé významné faktory. V míře finanční síly země se naopak odráží skutečné příjmy udané jejím účetnictvím.

Nejprve je konečná suma daňových příjmů všech zemí vydělena počtem obyvatel všech spolkových zemí. Poté je pro každou zemi tento průměrný příjem na obyvatele vynásoben počtem obyvatel té které země. Tabulka 4 (str. 82) ukazuje finanční sílu jednotlivých spolkových zemí v % spolkového průměru. Zatímco finanční síla některých západoněmeckých zemí zůstávala mezi roky 1996 a 2007 poměrně neměnná (například Bavorsko, jehož finanční síla se pohybovala mezi 109 a 112 % spolkového průměru), finanční síla jiných západoněmeckých zemí se proměňovala výrazněji (např. Hesensko, kde se pohybovala v rozmezí 117 až 126 %). Naopak finanční síla východoněmeckých zemí zůstávala v podstatě neměnná a pohybovala se (u všech zemí) mezi hodnotami 83 až 85 %. Finanční vyrovnávání zemí přiděluje v zásadě stejnou finanční potřebu na obyvatele ve všech zemích. Pro městské státy Berlín, Brémy a Hamburg toto pravidlo neplatí. Vykazují výrazně vyšší finanční potřebu na obyvatele než ostatní spolkové země. Proto je jejich počet obyvatel fiktivně navýšen o 35 %.³⁰⁰ O něco vyšší finanční potřebu na obyvatele vykazují také tři řídké osídlené spolkové země – Brandenbursko, Meklenbursko-Přední Pomořansko a Sasko-Anhaltsko. Proto je i jejich počet obyvatelstva nepatrně navyšován (pro Meklenbursko-Přední Pomořansko o 5 %, pro Braniborsko o 3 % a pro Sasko-Anhaltsko o 2 %³⁰¹).

²⁹⁸ Söllner, Fritz: Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs..., s. 185.

²⁹⁹ Der bundesstaatliche Finanzausgleich..., s. 3.

³⁰⁰ Ibidem.

³⁰¹ Čl. 9, odst. 3, Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi. Dostupné na WWW: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 5. 6. 2008.

Tabulka 4: Finanční síla zemí před finančním vyrovnáním (v % ze spolkového průměru, přepočteno na obyvatele, zaokrouhлено na celá čísla)

Země/ Rok	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	Západ celkem	SN	ST	TH	BB	MV	Východ celkem	Německo celkem
1996	106	109	109	95	117	96	100	90	108	79	105	85	84	84	85	84	84	100
1997	106	109	109	94	117	95	101	90	106	86	105	85	84	84	86	84	85	100
1998	106	109	111	94	118	93	100	90	110	72	105	85	85	84	86	84	85	100
1999	105	109	111	92	123	94	96	89	110	79	106	84	84	84	85	84	84	100
2000	105	110	112	92	125	91	93	88	116	74	106	84	84	83	85	83	84	100
2001	102	112	113	90	126	93	97	89	109	75	105	85	85	84	86	84	85	100
2002	107	111	111	93	120	90	95	89	106	74	105	84	84	84	85	84	84	100
2003	101	111	114	94	120	92	99	90	118	77	105	85	85	85	86	85	85	100
2004	102	112	113	93	116	94	96	90	117	80	105	85	85	85	86	84	85	100
2005	102	112	113	96	117	94	96	92	111	74	105	84	84	84	85	84	84	100
2006	101	110	112	98	122	94	97	93	115	74	105	85	85	84	86	84	85	100
2007	100	111	112	97	124	95	97	93	109	73	105	85	86	85	86	84	85	100

Vysvětlivky: BE – Berlín, BW – Bádensko-Württembersko, BY – Bavorsko, BB – Braniborsko, HB – Brémy, HH – Hamburg, HE – Hesensko, MV – Meklenbursko-Přední Pomořansko, NI – Dolní Sasko, NW – Severní Porýní-Vestfálsko, RP – Porýní-Falc, SL – Sársko, SN – Sasko, ST – Sasko-Anhaltsko, SH – Šlesvicko-Holštýnsko, TH – Durynsko.

Zdroj: Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Bundesministerium der Finanzen, s. 54. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_37496/DE/BMF_Startseite/Service/Broschueren_Bestellservice/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/40210,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 14. 11. 2009. Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2007, s. 12. Dostupné na: www.bundesfinanzministerium.de/.../KAP_V_3,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 6. 10. 2009.

Pro poměrování vyrovnávacích plateb je používána třístupňová stupnice (tak jak je znázorněna v Tabulce 5). Země s příjmy do 80 % průměrné finanční síly obdrží v rámci vyrovnávacích plateb přes 75 % chybějícího obnosu. Příjmy zemí, jejichž finanční síla se nachází mezi 80 a 93 % průměru, jsou vyrovnány (sestupně) 75 až 70 % chybějící částky. Pokud finanční síla země leží mezi 93–100 % průměru, získá mezi 70 až 44 % z této chybějící částky.

Ze stupnice vyrovnávacích plateb (Tabulka 5) tedy vyplývá, že vyrovnávací platby zemí, jejichž příjmy leží nad 100 % zemského průměru, jsou určovány následovně: zemím s přebytkem mezi 100 až 107 % je odčerpáno mezi 44 až 70 % (podíl roste v závislosti na výši přebytku). Pokud je finanční síla země mezi 107 až 120 % průměru, musí k finančnímu vyrovnání poskytnout 70 až 75 % tohoto přebytku. Přesáhne-li finanční síla země 120 % průměru, přispěje do vyrovnávacího systému 75 % svého přebytku. Z celkového přebytku bohatých zemí je však vždy odebráno maximálně 72,5 %, aby nebyla ohrožena jejich finanční stabilita a nezávislost.³⁰²

Tabulka 5: Vyrovnání rozdílů finanční síly skrze finanční vyrovnání zemí a všeobecné doplňkové příspěvky spolku

Finanční síla na obyvatele <u>před</u> finančním vyrovnáním zemí v % průměrné finanční síly na obyvatele	Finanční síla na obyvatele <u>po</u> finančním vyrovnání v % průměrné finanční síly na obyvatele	Finanční síla na obyvatele <u>po</u> finančním vyrovnání a všeobecných doplňkových příspěvcích státu v % průměrné finanční síly na obyvatele
70	91	97½
80	93½	98
90	96	98½
100	100	100
110	104	104
120	106½	106½
130	109	109

Zdroj: Der bundesstaatliche Finanzausgleich. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_53848/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/27457.html?__nnn=true. Citováno dne 15. 11. 2009, s. 5.

³⁰² Der bundesstaatliche Finanzausgleich..., s. 3

6.2.4. Čtvrtý stupeň: Doplnkové příspěvky spolku

Doplnkové příspěvky spolku (Bundesergänzungszuweisungen, BEZ) jsou příspěvky doplňující finanční vyrovnání výkonnostně slabým zemím. Jedná se o nevázané prostředky, které slouží k pokrytí všeobecné finanční potřeby. Existují dva rozdílné druhy těchto příspěvků: všeobecné doplnkové příspěvky spolku a doplnkové příspěvky pro zvláštní potřeby.

Všeobecné doplnkové příspěvky (Allgemeine BEZ) získají výkonnostně slabé země poté, co ani po základním finančním vyrovnání nedosahují průměru finanční síly na obyvatele. Tyto příspěvky mají rozdíl do průměrné finanční síly vyrovnat. Získají je ty země, jejichž finanční síla na obyvatele se po základním finančním vyrovnání nachází pod 99,5 % průměru. Nedočerpání je doplněno podílově. Finančně slabá země, která před finančním vyrovnáním dosahovala 70–90 % průměrné finanční síly na obyvatele, dostane na 97,5 % resp. 98,5 % průměrné finanční síly na obyvatele (viz Tabulka 5). Rozdíl k zemskému průměru je tak značně zredukován.³⁰³

Tabulka 6: Doplnkové příspěvky státu ve vyrovnávacím roce 2006

Spolková země	Příspěvek (v milionech euro)
Berlín	2.881
Braniborsko	1.982
Brémy	196
Meklenbursko-Přední Pomořansko	1.470
Dolní Sasko	119
Porýní-Falc	223
Sársko	118
Sasko	3.486
Sasko-Anhaltsko	2.115
Šlesvicko-Holštýnsko	120
Durynsko	1.962

Zdroj: Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Bundesministerium der Finanzen:

http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_37496/DE/BMF__Startseite/Service/Broschueren__Bestell-service/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/40210,templateId=raw,property=publicationFile.pdf.

Citováno dne 16. 11. 2009.

³⁰³ Der bundesstaatliche Finanzausgleich..., s. 4.

Tabulka 6 (str. 84) shrnuje doplňkové příspěvky spolku, které plynuly v roce 2006 spolkovým zemí. Ze starých spolkových zemí byly k jejich přijetí oprávněny Brémy, Dolní Sasko, Porýní-Falc, Sársko a Šlesvicko-Holštýnsko. Při porovnání výše příspěvků, které získaly staré a nové spolkové země, jasně vyplývá, že nové spolkové země měly nárok na zisk mnohem vyšších finančních prostředků.

Tabulka 7: Doplňkové příspěvky spolku pro hrazení zvláštních výdajů zemí v letech 2005–2019.

Rok	Částka (v tisících euro)
2005	10 532 613
2006	10 481 484
2007	10 379 225
2008	10 225 838
2009	9 510 029
2010	8 743 091
2011	8 027 283
2012	7 260 345
2013	6 544 536
2014	5 777 598
2015	5 061 790
2016	4 294 852
2017	3 579 043
2018	2 812 105
2019	2 096 297

Zdroj: Čl. 11, odst. 3, Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi. Dostupné na WWW: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 15. 11. 2009, s. 6–7.

Dále jsou poskytovány doplňkové příspěvky pro zvláštní potřeby (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen). Slouží k vyrovnání speciálních mimořádných výdajů jednotlivých výkonnostně slabých zemí. Nevzniká právně závazné účelové využití takto získaných prostředků. Za jejich využití nesou zodpovědnost samy přijímající země. V současné době získávají východoněmecké země a Berlín tyto příspěvky pro krytí extrémních výdajů na budování infrastruktury a k vyrovnání podprůměrné komunální

finanční síly. Tyto prostředky se v současnosti pohybují kolem 10 miliard euro ročně – pro přijímající země se tedy jedná o významný příspěvek. Výše těchto příspěvků se má však v následujících letech postupně snižovat – spolek tedy očekává, že se finanční situace nových spolkových zemí výrazně zlepší a těchto příspěvků již nebude potřeba v takové míře, jako doposud. Tabulka 7 (str. 85) ukazuje vývoj jejich výše v letech 2005–2019. Z těchto příspěvků může s nejvyšším podílem počítat Sasko (26,1 %) následované Berlínem 19 %, Saskem-Anhaltskem (15,7 %), Braniborskem (14,3 %), které má nárok na stejný podíl jako Durynsko (14,3 %) a nejmenší podíl případně Meklenbursku-Přednímu Pomořansku (10,5 %).³⁰⁴

Kromě toho získávají východoněmecké země časově omezené (do roku 2010) příspěvky na pokrytí mimořádných nákladů vzniklých v důsledku strukturální nezaměstnanosti a z toho vyplývajících nadprůměrných nákladů vzniklých po spojení pomoci v nezaměstnanosti a sociálních dávek pro výdělečně činné (v rámci reformy Hartz IV³⁰⁵) v celkové výši 1 miliardy euro ročně. Počítat s nimi mohou až do roku 2010. Poté bude přezkoumáno, zda a v jaké výši budou tyto zvláštní zátěže zemím v roce 2011 vyrovnány.³⁰⁶ Tabulka 8 shrnuje výši příspěvků pro jednotlivé země, které jsou oprávněné k jejich získání.

Tabulka 8: Doplnkové příspěvky pro pokrytí mimořádných nákladů vzniklých v důsledku strukturální nezaměstnanosti

Spolková země	Částka (v tisících euro)
Braniborsko	190 000
Meklenbursko-Přední Pomořansko	128 000
Sasko	319 000
Sasko-Anhaltsko	187 000
Durynsko	176 000

Zdroj: Čl. 11, odst. 3a, Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi. Dostupné na WWW: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 15. 11. 2009, s. 7.

³⁰⁴ Čl. 11, odst. 3, Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi. Dostupné na WWW:

http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 15. 11. 2009.

³⁰⁵ Hartzův koncept je označení návrhů Komise „Moderní služby na trhu práce“, která zasedala v Německu pod vedením Petera Hartze a v roce 2002 předložila svůj návrh na provedení několika reforem v sociální a pracovní oblasti. Jednou z těchto reforem byl i tzv. Hartz IV, který představoval sloučení doposud vyplácených sociálních dávek, tedy podpory v nezaměstnanosti a sociální podpory (pro zajištění životních nákladů) do jediné dávky, tzv. Dávky v nezaměstnanosti II (Arbeitslosengeld II). Náklady na vyplácení této finanční podpory nese stát.

³⁰⁶ Čl. 11, odst. 3a, Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi. Dostupné na WWW: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 15. 11. 2009, s. 7.

Malé, výkonnostně slabé země získávají navíc mimořádné příspěvky na pokrytí nadprůměrných nákladů na politické vedení v celkové výši 517 milionů euro.³⁰⁷ Menší země mají vyšší náklady na politické vedení než větší země, protože fixní náklady na politické vedení musí být rozloženy na menší počet obyvatel. V pětiletých odstupech je přezkoumáváno, zda nadále existují předpoklady pro přidělování těchto zvláštních příspěvků. Tabulka 9 představuje výši těchto příspěvků ve spolkových zemích, které jsou oprávněny k jejich přijetí.

Tabulka 9: Příspěvky pro na pokrytí nadprůměrných nákladů na politické vedení

Spolková země	Částka (v tisících euro)
Berlín	43 460
Braniborsko	55 220
Brémy	60 332
Meklenbursko-Přední Pomořansko	61 355
Porýní-Falc	46 016
Sársko	63 400
Sasko	25 565
Sasko-Anhaltsko	52 663
Šlesvicko-Holštýnsko	53 174
Durynsko	55 731

Zdroj: Čl. 11, odst. 4, Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi. Dostupné na WWW: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 5. 6. 2008, s. 7–8.

Také tyto příspěvky bývají často kritizovány: jsou přidělovány malým zemím, které jsou poté zproštěny podstatné části nákladů, které vznikají kvůli jejich malé velikosti. Trnem v oku finančním odborníkům je pak především zahrnutí městských států mezi tyto „malé“ země. Ve svém důsledku tak tyto příspěvky systematicky brání ekonomicky smysluplnému novému rozčlenění Spolkové republiky na větší, ekonomicky životaschopnější jednotky (jak předpokládá jedna z mnoha navrhovaných reforem systému finančního vyrovnání). Pochybná je i samotná konkrétní úprava těchto BEZ. Vzhledem

³⁰⁷ Čl. 11, odst. 3a, Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi. Dostupné na WWW: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 15. 11. 2009, s. 7.

k tomu, že je dostává devět z 16 spolkových zemí, nedá se už hovořit o „zvláštních potřebách“. Vyměření BEZ není navíc zcela pochopitelné, nevypočítává se jako rozdíl mezi skutečnými a průměrnými spolkovými náklady na politické vedení.³⁰⁸

Po provedení horizontálního finančního vyrovnání se tak finanční síla ekonomicky slabých zemí přiblíží spolkovému průměru, stejně jako síla finančně silných zemí (pro které se to ovšem děje opačným směrem). Konkrétní hodnoty finanční síly, kterých tak země dosáhnou, shrnuje Tabulka 10 (str. 89). Je z ní patrné, že v posledních letech byla finanční síla jednotlivých zemí vyrovnána na přibližně stejnou úroveň.

Poslední tabulka (Tabulka 11), poté jen potvrzuje, že záměr finančního vyrovnání, tedy docílit srovnatelné finanční síly všech spolkových zemí, se po provedení finančního vyrovnání a po přidělení všech doplňkových příspěvků spolku zvýší u některých finančně slabých zemí na 99 % spolkového průměru, jiným zemím je navýšena alespoň na 98 %. „Bohaté“ země se naopak musí smířit s nuceným pádem své finanční síly na 101 až 105 % (pro některé je tento pád velmi citelný (např. finanční síla Hesenska poklesla v roce 2009 v důsledku finančního vyrovnání ze 124 na 107 %).

Tabulka 11: Finanční síla spolkových zemí po přerozdělení doplňkových příspěvků spolku (pro roky 2005–2007, v % ze spolkového průměru, zaokrouhлено na celá čísla)

Země/ Rok	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	SN	ST	TH	BB	MV	Německo celkem
2005	101	104	105	99	105	99	99	99	104	98	98	98	98	98	98	100
2006	100	104	104	99	107	99	99	99	105	98	98	99	98	99	98	100
2007	100	104	104	99	107	99	99	99	104	98	98	99	98	99	98	100

Zdroj: Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2007, s. 20. Dostupné na WWW: www.bundesfinanzministerium.de/.../KAP_V_3,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 6. 10. 2009.

³⁰⁸ Söllner, Fritz: Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs..., s. 190.

Tabulka 10: Finanční síla zemí po finančním vyrovnání (v % ze spolkového průměru, zaokrouhлено na celá čísla)

Země/ Rok	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	Západ celkem	SN	ST	TH	BB	MV	Východ celkem	Německo celkem
1996	102	103	103	97	104	98	100	95	103	96	101	95	95	95	95	95	95	100
1997	102	103	103	97	104	97	101	95	102	96	101	95	95	95	95	95	95	100
1998	102	103	104	96	104	96	100	95	104	96	101	95	95	95	95	95	95	100
1999	102	103	104	95	106	97	98	95	104	96	101	95	95	95	95	95	95	100
2000	102	104	104	95	106	95	96	95	106	96	101	95	95	95	95	95	95	100
2001	101	104	104	95	106	96	98	95	104	96	101	95	95	95	95	95	95	100
2002	103	104	104	95	105	95	97	95	102	96	101	95	95	95	95	95	95	100
2003	101	104	104	96	105	95	100	95	105	96	101	95	95	95	95	95	95	100
2004	101	104	104	96	105	97	97	95	105	97	101	95	95	95	95	95	95	100
2005	101	104	105	98	105	97	98	95	104	92	102	95	95	95	95	95	95	100
2006	100	104	104	99	107	97	98	95	105	92	102	95	95	95	95	95	95	100
2007	100	104	104	99	107	98	98	97	104	92	102	95	95	95	95	94	95	100

Vysvětlivky: BE – Berlín, BW – Bádensko-Württembersko, BY – Bavorsko, BB – Braniborsko, HB – Brémy, HH – Hamburg, HE – Hesensko, MV – Meklenbursko-Přední Pomořansko, NI – Dolní Sasko, NW – Severní Porýní-Vestfálsko, RP – Porýní-Falc, SL – Sársko, SN – Sasko, ST – Sasko-Anhaltsko, SH – Šlesvicko-Holštýnsko, TH – Durynsko.

Zdroj: Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Bundesministerium der Finanzen, s. 54. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_37496/DE/BMF_Startseite/Service/Broschueren_Bestellservice/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/40210.templateId=raw.property=publicationFile.pdf. Citováno dne 14. 11. 2009. Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2007, s. 12. Dostupné na: www.bundesfinanzministerium.de/.../KAP_V_3.templateId=raw.property=publicationFile.pdf. Citováno dne 6. 10. 20

6.3. Současné výsledky finančního vyrovnání

6.3.1. Finanční vyrovnání v roce 2007

Pokud jde o zhodnocení finančního vyrovnání z roku 2007, lze říci, že se oproti roku 2006 zvýšil objem vyrovnání daně z přidané hodnoty (ze 7,7 na 8,0 miliard euro). Snížily se relativní rozdíly v daňových výnosech mezi zeměmi, jakož i rozdíly mezi východem a západem. Objem prostředků přerozdělených v roce 2007 v rámci finančního vyrovnání zemí činil zhruba 7,9 miliard euro (o 580 milionů euro víc než v roce 2006). Mezi přispěvateli do systému finančního vyrovnávání bylo v roce 2007 pět zemí – Hesensko, Bavorsko, Bádensko-Württembersko (obě 2,3 miliard euro), Hamburg a Severní Porýní-Vestfálsko. Na straně příjemců bylo zbylých 11 spolkových zemí. Největším přispěvatelem bylo s 2,9 miliardami euro Hesensko, které také zaznamenalo oproti roku 2006 největší nárůst svého příspěvku (o 464 milionů euro).³⁰⁹

Hesenský ministr financí Karlheinz Weimar zdůraznil, že „ještě nikdy nemusela žádná spolková země odvést do LFA tolik peněz, jako Hesensko v tomto roce.“ Při té příležitosti také požadoval, aby „příjemci zveřejnili své účetnictví o použití takto získaných peněz. Je potřeba zajistit, že tyto finanční prostředky nejsou používány spotřebně, nýbrž pro projekty, jejichž účelem je posílení infrastruktury a hospodářské síly zemí“.³¹⁰

6.3.2. Finanční vyrovnání pro rok 2008

Ze zprávy spolkového ministerstva financí o finančním vyrovnání pro rok 2008 vyplývá následující: objem vyrovnání daně z obratu pro rok 2008 představuje 8,2 miliard euro a ve srovnání s předchozím rokem vzrostl o 200 milionů. Relativní rozdíly mezi zeměmi založené na výši daňových výnosů se zmenšily, podobně jako rozdíl mezi východem a západem: přepočteno na zemský průměr se daňové výnosy nových zemí pohybovaly mezi 44,2 % (Meklenbursko-Přední Pomořansko) a 55,9 % (Braniborsko) celoněmeckého průměru.

Celkový objem finančních prostředků určených k přerozdělení v rámci LFA se rovnal 8,3 miliardám euro (o 450 milionů euro více než v roce 2007). Mezi plátce vyrovnání patřily čtyři země (Hesensko, Bavorsko, Bádensko-Württembersko a Hamburk),

³⁰⁹ Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2007. In: Monatsbericht des BMF – březen 2008, s. 63.

³¹⁰ Berlin bekommt am meisten. In: Handelsblatt, 21. 2. 2008 (online archiv).

mezi příjemce zbylých 12 zemí. Severní Porýní-Vestfálsko se poprvé od roku 1995 (tedy od roku, kdy byly do LFA poprvé plnohodnotně zahrnuty nové spolkové země) přesunulo ze strany plátců na stranu příjemců vyrovnání. Největším plátcem podle výše odvedeného příspěvku bylo Bavorsko s 2,9 miliardami euro (což také představovalo největší nárůst – o 636 milionů euro). Největším příjemcem (podle výše přijatého příspěvku) byl Berlín s 3,2 miliardami euro.

Objem všeobecných doplňkových příspěvků státu, které získalo 11 zemí, obnášel 3,1 miliardy euro (o 151 milionů euro víc oproti roku 2007). Severní Porýní-Vestfálsko nemělo nárok získat tyto příspěvky, neboť se jeho finanční síla pohybovala velmi těsně pod celoněmeckým průměrem. Největším příjemcem těchto příspěvků byl – stejně jako v roce 2007 – Berlín (986 milionů euro).³¹¹

6.3.3. Finanční vyrovnání v první polovině roku 2009

Kompletní výsledky finančního vyrovnání pro rok 2009 ještě nejsou známy. Na následujících řádcích proto autorka operuje s předběžnými výsledky z první poloviny roku 2009. V celkovém LFA patřilo v tomto období mezi plátce pět zemí, zbylých 11 se zařadilo mezi příjemce. Největším plátcem bylo v prvních šesti měsících Bavorsko, které muselo odvést 1,9 miliard euro, oproti roku 2007 to znamenalo 23% nárůst. Bádensko-Württembersko přispělo do systému 874 miliony euro, což však bylo o 25 % méně než ve srovnatelném období předchozího roku. Celkem o 37 % méně zaplatilo Hesensko, stále však se jednalo o částku 843 milionů euro. Zatímco ve druhé polovině roku 2008 patřilo Severní Porýní-Vestfálsko mezi příjemce, muselo v následujících měsících odvést 144 milionů euro. Poslední platící zemí byl Hamburk, který však přispěl „pouhými“ 33 miliony euro (ve stejném období roku 2008 to bylo ještě 281 milionů).³¹²

Na druhé straně hranice se umístilo 11 zemí. Největším příjemcem finančního vyrovnání byl Berlín, který obdržel se svou 1,5 miliardou více než jednu třetinu celkového obnosu určeného k přerozdělení. Mezi další příjemce patřilo Sasko (541 milionu euro, 2008: 597 milionů), Durynsko (297 milionů, 2008: 330 milionů), Sasko-Anhaltsko (296 milionů, 2008: 319 milionů), Braniborsko (288 milionů, 2008: 342 milionů),

³¹¹ Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2008. In: Digitales Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums, prosinec 2009. Dostupné online na: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53848/sid_ECBC4BF87EC839D0305C47C2D5CC4959/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2009/02/analysen-und-berichte/b05-laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html?__nnn=true. Citováno 16. 12. 2009.

³¹² Wer zahlt, wer kassiert. In: Handelsblatt, 11. 8. 2009 (online archiv).

Meklenbursko-Přední Pomořansko (248 milionů, 2008: 263 milionů), Brémy (231 milionů, 2008: 254 milionů), Porýní-Falc (163 milionů, 2008: 193 milionů), Šlesvicko-Holštýnsko (98 milionů, 2008: 91 milionů), Dolní Sasko (70 milionů, 2008: 195 milionů) a Sársko (57 milionů, 2008: 76 milionů). Celkem tedy bylo mezi „chudé“ země přerozděleno 3,8 miliard euro, o 12 % méně než ve druhé polovině roku 2008.³¹³ Souhrnné výsledky finančního vyrovnání jsou přehledně zpracovány v Příloze 1.

6.4. Budoucnost finančního vyrovnání

Nové finanční vyrovnání vstoupilo v platnost 1. ledna 2005. Podle mnohých kritiků jeho nové podoby se však moc nezměnilo oproti systému předchozímu. Stejně to viděli i někteří politikové, kteří se sice na jeho současné podobě podíleli, během následujících let však své názory změnili. Už v říjnu 2005, tedy pouhých deset měsíců poté, co nový systém začal platit, vyzval ministerský předseda Severního Porýní-Vestfálska Jürgen Rüttgers (CDU) velkou koalici, aby při jednání o reformě federalismu uvažovala i o možných korekturách LFA. „Problematika federalismu souvisí úzce s tématem konsolidace rozpočtů. Nejen spolek má velké rozpočtové problémy, ale také některé velké spolkové země, které patří mezi plátce, se již více nenachází v situaci, kdy by byly schopny vytvořit vyrovnaná rozpočet. Je třeba o tom mluvit, nesmí to být tabu,“³¹⁴ řekl Rüttgers.

Situace se neuklidnila ani v následujících měsících. Ukázalo se totiž, že ačkoli se mnozí viděli jako vítězové vyjednávání o LFA, ve skutečnosti museli do vyrovnání odvádět stále stejné sumy. V červnu 2006 se měl spolkový ministr financí Peer Steinbrück (SPD) sejít se svými kolegy z nových spolkových zemí. Ještě předtím se však uskutečnilo tajné jednání západních zemí, na němž byly projednávány i možné sankce pro „rozhazovačné“ východní země. Tohoto jednání se vedle plátců zúčastnilo také Sasko³¹⁵. Jeden z jeho čelních představitelů, Hermann Winkler (CDU) to komentoval slovy: „Pakliže země nejsou schopné dostat své rozpočty pod kontrolu, měli bychom uvažovat i vzniku určitého kontrolního mechanismu na spolkové úrovni.“ Plátci a Sasko přitom požadovali

³¹³ Wer zahlt, wer kassiert. In: Handelsblatt, 11. 8. 2009 (online archiv).

³¹⁴ Rüttgers: Neuordnung des Länderfinanzausgleichs "kein Tabu". In: Handelsblatt, 16. 10. 2005 (online archiv).

³¹⁵ Sasko bylo jedinou zemí bývalého východního Německa, které peníze, které do rozpočtu získalo na základě finančního vyrovnání, investovalo přesně podle předpisů: tedy na investice a k vyrovnání finančně slabých obcí. In: Geberländer drohen den Ost-Sündern. In: Handelsblatt, 12. 6. 2006 (online archiv).

účinné zákazy zadlužování a bude-li třeba také rozpuštění takových zemí a jejich sloučení s jinými.³¹⁶

Začalo se uvažovat o určitých korekturách. Proti těm se v lednu 2006 ostře postavil bádensko-württemberský ministerský předseda Günther Oettinger (CDU), který pohrozil novou žalobou k ústavnímu soudu. Za svou zemi odmítl platit nadále tak vysoké platby do finančního vyrovnání. „Nová podoba finančního vyrovnání by neměla jít na účet Bádenska-Württemberska. Není možné, aby některé země řešily svou rozpočtovou nouzi na účet jiných, které plní své domácí úkoly.“³¹⁷

Poté, co se v únoru 2009 mezi příjemce přesunulo Severní Porýní-Vestfálsko a v srpnu téhož roku také Hamburk, zbyly v systému finančního vyrovnání pouze tři platící země – Bavorsko, Bádensko-Württembersko a Hesensko, které společně musely odvést přibližně sedm miliard euro, největší podíl – téměř tři miliardy – zaplatilo Bavorsko. Na základě této skutečnosti se rozhořel nejnovější spor o finanční vyrovnání. Dne 21. listopadu 2009 zpochybnil bavorský ministerský předseda Horst Seehofer (CSU) současnou podobu finančního vyrovnání. „Solidarita a vlastní zodpovědnost musí být v rovnováze. Tato rovnováha je však existencí finančního vyrovnání zemí ohrožena. Je skutečně správné, že jsou finanční rozdíly mezi zeměmi vyrovnávány v takové míře? Některé země mezi příjemci si i přes svázané pokladny dovolují řadu státních dobrodiní, které si ani Bavorsko, Bádensko-Württembersko a Hesensko dovolit nemohou – od bezplatné školky až po zrušení poplatků za studium.“³¹⁸ Rozhodnutí ostatních zemí však musíme spolufinancovat“.³¹⁹

Proti Seehoferovým výrokům se ostře ohradila levicová strana Die Linke. Její zastupující předseda Klaus Ernst vytkl Seehoferovi, „že chce dvacet let po pádu jedné zdi postavit zeď novou. A tentokrát nejen mezi východem a západem, ale také mezi silnými a slabými zeměmi na všech světových stranách.“ Poukázal přitom na to, že „zvlášť Bavorsko se díky solidaritě ostatních zemí po válce dostalo z nejhoršího.“³²⁰ Kritika zazněla také z dalších spolkových zemí. Erwin Sellering (SPD), ministerský předseda Meklenburska-Předního Pomořanska vytkl Seehoferovi „vytváření nebezpečných nálad“ a nezapomněl připomenout, že „Bavorsko samo více než 40 let čerpalo z německé solidarity a jen díky

³¹⁶ Geberländer drohen den Ost-Sündern. In: Handelsblatt, 12. 6. 2006 (online archiv).

³¹⁷ Oettinger droht mit Klage, In: Spiegel Online, 5. 1. 2006.

³¹⁸ Seehofer zettelt Debatte über Finanzausgleich an. In: FAZ, 23. 11. 2009 (online archiv).

³¹⁹ Seehofer handelt sich eine Abfuhr ein. In: Handelsblatt, 23. 11. 2009 (online archiv).

³²⁰ Seehofer stellt Finanzausgleich in Frage. In: Handelsblatt, 21. 11. 2009 (online archiv).

mnoha miliardám, kterých se mu dostalo, je na tom dnes tak dobře“.³²¹ Jeho sárský protějšek Peter Müller (CDU) naopak připomněl „v ústavě založený požadavek zajistit v celém Německu rovnocenné životní poměry“ a poukázal na to, že „Sársko se ve svých výdajích drží hodně zkrátka – rozhodně mnohem více, než činní Bavorsko“.³²²

Očekávanou podporu získal Seehofer od dalších spolkových zemí – plátců finančního vyrovnání. Podle hesenského ministra financí Weimara je „zredukování LFA na několik málo plátců v dlouhodobém horizontu problematické. Je třeba zavést nový spravedlivý systém a povínot příjemce vyrovnání, aby prostředky z něj získané využili k posílení vlastní finanční síly. Doposud žádná země s výjimkou Bavorska nedokázala přesunout se trvale z řad příjemců mezi plátce“.³²³

Politické špičky třetího plátce, Bádenska-Württemberska, reagovaly na Seehoferův výrok zatím zdrženlivě. Stefan Mappus (CDU), patrně budoucí ministerský předseda prohlásil, že „v zásadě by bylo možno se Seehoferem souhlasit. Již dlouho považuji LFA za škodlivý pro výkonnost zemí. Změnu však považuji za možnou teprve v době, kdy skončí platnost současného LFA, tedy za deset let. To, co jsme jednou sjednali, musíme také dodržet“.³²⁴ Seehofer sice později svůj výrok ospravedlnil, když řekl, že nepožaduje zrušení finančního vyrovnání, ale pouze určitou změnu, která by zabránila znevýhodnění plátců. Plamínek budoucího sporu však již byl zažehnut.

³²¹ Seehofer rudert zurück. In: Süddeutsche Zeitung, 24. 11. 2009 (online archiv).

³²² Seehofer zettelt Debatte über Finanzausgleich an. In: FAZ, 23. 11. 2009 (online archiv).

³²³ "Die Bayern sollten nicht immer so laut sein". In: Süddeutsche Zeitung, 23. 11. 2009 (online archiv).

³²⁴ Ibidem.

7. Kritika systému finančního vyrovnání

Neefektivní, neprůhledný a nespravedlivý. Jako celek je LFA přímo vzorovým příkladem neprůhlednosti a obtížnosti. Plátcí platí příliš mnoho, příjemci berou stále více. To jsou jen některé body kritiky, která se ze všech stran politického spektra i různých vědních odvětví snáší na hlavu finančního vyrovnání. A roli nehraje to, zda byl systém novelizován před deseti lety nebo před pěti měsíci.

Každý systém finančního vyrovnání je kompromisem, především pokud jde o vytvoření reformního modelu, který by bylo možné uvést do praxe v podmínkách skutečného německého federalismu. Základ finančního vyrovnání zemí ve Spolkové republice Německo tvoří Zákon o finančním vyrovnání, který obsahuje obsáhlá a komplikovaná pravidla vyrovnání mezi zeměmi a mezi spolkem a zeměmi. Komplexita tohoto zákona a jí daná omezená transparentnost pravidel významně přispěly k tomu, že je zákon tak často kritizován. Jde finanční přerozdělení na vrub finančně slabých nebo finančně silných zemí? Dostává se zemím vzhledem k existenci tohoto štědrého systému dostatek motivace samostatně zvyšovat svou hospodářskou výkonnost?

Celá komplexita LFA je z podstatné části způsobena paradigmatem dosavadního spolkového rozdělování finančních prostředků – pravidla pro vyrovnání jsou výsledkem kompromisu mezi požadavkem sociální spravedlnosti a federativní solidarity na jedné straně a legitimní snahou zemí a obcí zajistit si soběstačnost, samosprávu a právo rozhodovat na straně druhé.³²⁵

K hlavním překážkám reformy patří podle některých především přílišný důraz kladený na pojmy jako rovnocennost nebo jednota životní úrovně [...], federalismus musí být opakem rovnostářství, musí tedy představovat autonomii zemí, konkurenci a zajištění kulturní, sociální, ekonomické a politické rozmanitosti³²⁶, podle jiných je hlavní slabinou systému jeho byrokratická náročnost a komplexita. Rozhodující roli v politických debatách však hrály zvláštní příspěvky spolku skrývající se pod zkratkou BEZ. Tyto platby směřující od spolku zemím vyplynuly z nutnosti uhradit zvláštní zatížení, které vyvstalo především pro nové spolkové země a Berlín jakožto důsledek rozdělení Německa po druhé světové válce. Význam doplňkových příspěvků spolku tak výrazně vzrostl po sjednocení Německa. Podle mnohých kritiků se jedná o „třídící nádraží“, které zpochybňuje jasné

³²⁵ Janson, Stefan: Einsetzung der Föderalismuskommission. Ein weiterer Schritt zur neoliberalen Formierung der Bundesrepublik Deutschland. Dostupné online na: <http://www.sopos.org/aufsaeetze/403a5efe6bd46/1.phtml>. Citováno 16. 12. 2009.

³²⁶ Döring kündigt Verfassungsklage gegen Länderfinanzausgleich an. In: Welt am Sonntag, 15. 2. 2004, Nr. 7, s. 2.

příděly daňových výnosů oběma státním úrovním. Spolek nezřídka využívá těchto finančních prostředků k „přesvědčování zemi“ v nejrůznějších otázkách komplexního vyjednávacího procesu o podstatných finančních otázkách. Na nabídku vyššího příjmu si dovolí nekývnout jen málokterá země.³²⁷

Současná německá finanční ústava rozlišuje dva druhy těchto zvláštních příspěvků, které ovlivňují výsledek finančního vyrovnání skutečně svévolným způsobem. Jednak je to zohlednění nákladů na údržbu přístavů. Právo na tento příspěvek mají země s přístupem k Severnímu nebo Baltskému moři. Jak již bylo v předchozích kapitolách zmíněno, zaznívá z úst kritiků často dotaz, zda je v době rozvinuté železniční a letecké dopravy skutečně nutné a spravedlivé poskytovat některým zemím tento příspěvek. Druhým problémem je umělé navyšování počtu obyvatelstva (vynásobením koeficientem 1,35) městských států ještě před provedením finančního vyrovnání. Tento proces má za následek navýšení příspěvků v rámci vyrovnání pro Berlín, Brémy a Hamburk, ačkoli ekonomové často zpochybňují, že je tento příspěvek opodstatněný.³²⁸

Dalším předmětem kritiky je nedostatečný motivační efekt těchto doplňkových příspěvků. Např. v roce 1997 byla díky těmto příspěvkům finanční síla nejsilnější z výkonnostně slabých spolkových zemí, Severního Porýní-Vestfálska, navýšena na celých 99,69 % průměrné finanční síly spolku, zatímco finančně nejslabší země mezi plátcí – Šlesvicko-Holštýnsko – vykazovala po provedení finančního vyrovnání finanční sílu 100,56 %. Je proto velmi sporné, zda může být získání statusu „finančně silné země“ vůbec atraktivní pro země, které se nachází na straně příjemců. Rozdíl mezi těmito dvěma zeměmi není téměř žádný. „Chudé“ spolkové země se nemusí cítit motivovány ve snaze vylepšit svou finanční sílu.³²⁹

Z fungování LFA vyvozují ekonomové dvě teze: na jedné straně nevytváří systém žádnou motivaci starat se o daňové zdroje (protože přílišné daňové výnosy zemí by mohly mít na jejich ekonomiku negativní efekt – mohly by je přesunout mezi platící země), nýbrž pouze motivaci zvyšovat počet svého obyvatelstva (neboť podle počtu obyvatelstva se daňový výnosy přerozdělují). Z ústavně-právního hlediska je potom sporné, zda garantovaná finanční úroveň 95 % (po provedení čtvrtého stupně vyrovnání dokonce až 99,5 %) ještě odpovídá ústavnímu požadavku „přiměřeného vyrovnání“. Ve skutečnosti

³²⁷ Lindner, Christian: Steuerwettbewerb und Finanzausgleich. Kann die Finanzverfassung reformiert werden? In: Decker, Frank: Föderalismus an der Wegscheide. Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung. Wiesbaden 2004, s. 11.

³²⁸ Ibidem, s. 10.

³²⁹ Thöne, Michael, Jacobs, Christian: Finanzwissenschaftliche Überprüfung und Bewertung des Länderfinanzausgleichs..., s. 4.

totiž nejsou pouze vyrovnávány finanční rozdíly mezi zeměmi; změněno je dokonce jejich pořadí podle finanční síly.³³⁰

Ačkoli Spolkový ústavní soud v roce 1999 představil ve svém rozsudku určitá kritéria, kterých by se měl spolek (a země) držet při provedení úprav systému finančního vyrovnání, shodli se nakonec aktéři jednání na úplně jiných, umírněných podmínkách. Ve schváleném Zákoně o kritériích jsou nakonec zájmy všech stran vyvážené a požadavky ústavního soudu nehrály žádnou roli. Korektury jsou tak opravdu minimální. Spolek se dokonce odhodlal navýšit obnos určený k přerozdělení, avšak na úkor vlastního budoucího finančního zatížení.³³¹

Podle studií provedených v roce 2007³³² brání současný systém finančního vyrovnání trvalému hospodářskému rozvoji Spolkové republiky. Vyrovnávání finanční síly zemí má za následek vyšší zadlužení zemí, vyšší nezaměstnanost a minimální ekonomický růst. Vyrovnání totiž z větší části odčerpává dodatečné daňové příjmy a umožňuje tak pokles zájmu zemí na jejich vybírání.³³³

Podle některých autorů zůstalo i po provedené reformě vyrovnání vše při starém. Ze strany ekonomů a finančníků požadované změny (zrušení příspěvků na úhradu nákladů na údržbu přístavů, násobení počtu obyvatel městských států, zahrnutí obecních daní do finančního vyrovnání) bylo možné uskutečnit pouze jednotlivě, nikoli v celku, a to vzhledem k nutnosti udržet změny systému v poměrně úzkém koridoru akceptovatelném všemi zúčastněnými stranami. Pokud by se spolek snažil zvýšit motivaci zemí samostatně vytvářet zisk ze svých daňových zisků, bylo by nejdříve nutné snížit úroveň finančního vyrovnání (v současnosti 95 % průměrné finanční síly) na jednotný tarif například 50 %. K tomu by ovšem bylo rovněž zapotřebí kompromisu všech aktérů. A ten chybí.³³⁴

Podle Peffekovena tak „ministerští předsedové maří přesně to, co by vlastně mělo být cílem reformy, tedy vytvořit jednoduchý, transparentní systém podporující vlastní aktivitu zúčastněných a naopak málo náchylný ke změnám jejich strategie.“³³⁵

Podle ohlasů v tisku se systém po provedení reformy sice změnil, ale jeho slabiny zůstaly. Mezi ně patří například několikastupňové, velmi komplikované výpočty plateb finančně silných zemí, nároků finančně slabých zemí a také doplňkových příspěvků

³³⁰ Lindner, Christian: Steuerwettbewerb und Finanzausgleich..., s. 11.

³³¹ Ibidem.

³³² Např. znalecký posudek profesora Norberta Bertholda z univerzity ve Würzburgu. In: Studie: Geldverschiebung schadet Deutschland. In: Handelsblatt, 1. 2. 2007 (online archiv).

³³³ Ibidem.

³³⁴ Peffekoven, Rolf: Finanzausgleich: Es soll offenbar alles beim alten bleiben. In: FAZ, 5. 2. 2001, Nr. 30, s. 18.

³³⁵ Ibidem.

spolku. Jádru systému tak zůstalo, změnily se pouze jednotlivé prvky. Ústavním soudem požadovaný Maßstäbengesetz byl vnímán pouze jako formální a neznalost finančních dopadů měla umožnit vytvořit novou podobu finančního vyrovnání, kterou později všichni akceptují. Již při projednávání tohoto zákona však země neustále počítaly a přepočítávaly a nové vyrovnání se tak stalo pozoruhodným: všechny země by si totiž po jeho zavedení výrazně polepšily. Ovšem jen proto, že většinu nákladů by na svá bedra naložil spolek.³³⁶

Podle nové úpravy se finanční síla zemí nadále vypočítává podle výše jejich daňových příjmů, k nim se nově připočítávají také daňové výnosy jejich obcí (jsou zohledněny z 64 %). Také finanční síla zemí se dále přepočítává na obyvatele a sestavuje se i pořadí zemí podle finanční síly. Počet obyvatel městských států je nadále uměle zvyšován, dokonce ještě více než tomu bylo před reformou. Pouze úhrada nákladů na údržbu přístavů byla z finančního vyrovnání vyňata, tyto příspěvky jsou však nadále regulovány a vypláceny mimo tento systém.³³⁷

Nové finanční vyrovnání tak mezi ekonomickými odborníky nevzbudil příliš nadšení, varovali především před snahou vyrovnávat finanční rozdíly zemí v přílišné míře – mohlo by to vést k dalšímu zmenšení jejich motivace využívat vlastní zdroje daní. Rada znalců k posuzování celohospodářského vývoje³³⁸ se o provedené reformě vyjádřila rovněž negativně: „V ostrém protikladu k dalekosáhlým formálním změnám norem finančního vyrovnání je většina obsahových nových úprav nepatrná, což je jistě zklamáním. Finanční vyrovnání tak nadále trpí kvůli mnohačetným zvláštním pravidlům, nekonzistentnosti a vysokému zatížení jak plátců, tak i většiny příjemců.“³³⁹

Ekonomicky viděno se kritika obrací především k negativnímu motivačnímu působení celého systému. Ztrácí se především motivace zemí pro rozšíření vlastních daňových zdrojů. Finanční vyrovnání v právním slova smyslu potom snižuje již tak dost omezenou finanční autonomii zemí, přičemž je zpochybňována jejich nezávislost při vedení rozpočtu, a tím i jejich specifičnost.³⁴⁰ Dále je kritizováno, že finanční vyrovnání, které je založeno na aktuálních příjmech a výdajích, podporuje nezodpovědnost zemí při vedení jejich rozpočtů. Dokud jsou spolkem a zeměmi podle principu solidarity vypláceny doplňkové příspěvky, není zde žádná motivace bránit se přijetí těchto příspěvků. Země se

³³⁶ Der Finanzausgleich ändert sich – die Schwächen bleiben. In: FAZ, 30. 12. 2004, Nr. 305, s. 21.

³³⁷ Ibidem.

³³⁸ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jedná se o pětičlennou radu ekonomických odborníků (volení na pět let), která byla poprvé ustavena Spolkovým sněmem v roce 1963 na základě Základního zákona. Funguje jako poradní sbor.

³³⁹ Der Finanzausgleich ändert sich – die Schwächen bleiben. In: FAZ, 30. 12. 2004, Nr. 305, s. 21.

³⁴⁰ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 23.

stále častěji pokoušejí utratit mnohem více finančních prostředků, než odpovídá jejich výkonnosti. Toto tvrzení dokládá i porovnání zadlužení spolkových zemí – zadlužení na hlavu finančně silných zemí v 90. letech narůstá výrazně pomaleji než u zemí finančně slabých.³⁴¹

Bohaté země si naopak stěžují, že jsou trestány za svůj hospodářský úspěch, své nadbytky musí ponechávat chudším zemím na východě, což rozhodně nepřispívá k soudržnosti sjednoceného Německa.

³⁴¹ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 23.

Závěr

Cílem předkládané práce bylo nejprve vysvětlit mechanismy jednoho z nejvýznamnějších prvků německého finančního uspořádání – finančního vyrovnání (Finanzausgleich) a jeho hlavní součásti – finančního vyrovnání zemí (Länderfinanzausgleich). Finanční vyrovnání zemí patří k nejvýznamnějším instrumentům německé finanční politiky. Jeho hlavním úkolem je vyrovnání rozdílné finanční síly jednotlivých spolkových zemí, neboť nezbytným předpokladem pro plnění státních úkolů jsou dostatečné finanční prostředky. Finanční vyrovnání se děje především přerozdělováním daňových výnosů mezi finančně silnými a slabými zeměmi. Určitý podíl má v systému i spolek, který může potřebným zemím přidělit doplňkové příspěvky, jež mají vyrovnat konkrétní nevýhody země, jako jsou např. nedostatek nerostných surovin, geografické podmínky, nebo řídké osídlení.

Finanční vyrovnání existuje v Německu ve své prapůvodní podobě již od roku 1871, ve Spolkové republice již od 50. let, podstatné změny však doznalo po roce 1990, kdy došlo ke sjednocení Německa a součástí státu se staly i hospodářsky zaostalé státy bývalé Německé demokratické republiky. Většina prostředků získaných v rámci finančního vyrovnání tak putuje do nových spolkových zemí, kde by měly být využívány na budování infrastruktury a plnění státem zadaných úkolů. Ne vždy se to však děje, a proto se tento systém stává neustále terčem kritiky.

Již tak napjatá situace po sjednocení Německa, vyostřovaná spory o financování německé jednoty, se vyhrtila po roce 1994, kdy byly nové spolkové země plnohodnotně začleněny do systému finančního vyrovnání, který v předchozích čtyřech letech probíhal odděleně mezi starými a mezi novými spolkovými zeměmi. Celý spor a dlouholeté debaty o nutnosti reformy systému pak vyvrcholily v roce 1998, kdy tři největší plátcí finančního vyrovnání, Bavorsko, Bádensko-Württembersko a Hesensko podaly dvě stížnosti (Hesensko podalo svou vlastní) ke Spolkovému ústavnímu soudu.

Více než rok čekali plátcí i příjemci na rozsudek soudu, každá skupina s rozdílným očekáváním. Plátcí, kterým nešlo o vypovězení spolkového principu solidarity s chudšími státy, doufali v úpravu systému, která by neohrožovala jejich vlastní výkonnost nutností odvádět ročně několikamiliardové sumy z vlastních daňových výnosů. Příjemci naopak doufali v zachování celého systému, nebo přinejmenším v nezhoršení dosavadní situace, protože na platbách z vyrovnání byly existenciálně závislé. Po vynesení rozsudku se jako

vítězové viděly všechny strany. Soud totiž starý systém nezrušil, nařídil však konkretizaci velmi vágních formulací ve dvou člancích Základního zákona, které se finančního vyrovnání týkaly. Tato konkretizace se měla uskutečnit schválením tzv. Zákona o kritériích (Maßstabegesetz), který se měl stát podkladem pro Zákon o finančním vyrovnání, jež každoročně určuje pravidla výpočtů finančního vyrovnání. Zákon musel být schválen do konce roku 2002, jinak hrozilo, že dosavadní systém finančního vyrovnání bude prohlášen za protiústavní a nulitní. To by rozpoutalo celou vlnu žalob.

Jednání o Kritériovém zákoně byla zdlouhavá a možnost dohodnout se na kompromisu v podstatě mizivá – každá strana totiž trvala na své vlastní představě a nebyla ochotna z ní ustoupit. Situaci vyřešil až spolek, který výměnou za souhlas zemí s právě připravovanou daňovou reformou přislíbil, že převezme značnou část finančních závazků, které s sebou neslo nejen finanční vyrovnání. Tedy například převzít kompletní financování Fondu německé jednoty, z něhož byly financovány zbylé náklady spojené s německým sjednocením, a také některé dluhy zemí. Spolek také navýšil svůj příspěvek do finančního vyrovnání o několik miliard euro, výměnou za to získal částečné navýšení svého podílu na výnosu daně z obrátu.

Vzhledem k neochotě zemí výrazně proměnit stávající systém nelze říci, že by reforma naplnila očekávání obou stran sporu (lze hovořit i o třech stranách sporu, pakliže budeme spolek chápat jako stranu zvláštní a je to také předpoklad oprávněný, neboť i spolek vstupoval do jednání o reformě s vlastní představou a požadavky). Bavorsko, Bádensko-Württembersko a Hesensko nadále patří k největším plátcům finančního vyrovnání. Během roku 2009 dokonce byly jedinými třemi plátcí, když se na krátko mezi příjemce zařadilo Severní Porýní-Vestfálsko a na podzim téhož roku také finanční krizí zmítaný Hamburk. Platby všech tří plátců do systému se dokonce opět navýšily. Dalo by se tak usuzovat, že z celého sporu, který začal již v roce 1998, vyšly nakonec vítězně země přijímající platby z finančního vyrovnání, ačkoli krátce po vyhlášení rozsudku ústavního soudu sršely všechny tři žalující země optimismem a nadějnými představami o větší spravedlnosti systému finančního vyrovnání.

Tato diplomová práce je založena na tezi, že současná podoba finančního vyrovnání dohnala fungování federativního uspořádání státu až na hranici jeho možností a stala se hlavním faktorem ohrožujícím spolkovou solidaritu. Aby bylo možné tuto tezi potvrdit, či vyvrátit, je potřeba shrnout některé sporné aspekty finančního vyrovnání.

Spor o finanční vyrovnání není žádnou novodobou záležitostí. Kritika systému sílila již v 80. letech a dalo by se říci, že pakliže se země přely o finanční vyrovnání, přely se především o dvě konkrétní rozdílná zdůvodnění, která spočívají na rozdílných představách o tom, jak se má spolkový stát vyrovnat s rozdílnou výkonností svých členů – spolkových zemí. Na jedné straně stojí princip svobody a autonomie zemí, na straně druhé jednota spolku a solidarita mezi zeměmi. Jedna skupina tak zdůrazňuje požadavek zajištění rovnocenných životních poměrů na celém území spolkového státu, druhá skupina potom nutnost konkurence zemí. Otázkou však nadále zůstává, jak docílit rovnováhy mezi těmito představami.

Mezi základní sporné body současného finančního vyrovnání tak patří především objem finančního vyrovnání, vyplácení příspěvků pro zvláštní potřeby, umělé navyšování počtu obyvatel městských států před provedením finančního vyrovnání, nejasnost pojmu „rozpočtová nouze“, jež se stává předpokladem pro získání dalších finančních prostředků od spolku a všeobecně trvající netransparentnost systému, která nebyla odstraněna ani v roce 2005 provedenou reformou. I přes mnohé negativní dopady, které neartikulují pouze političtí představitelé zemí, ale také finanční odborníci, je jisté, že má finanční vyrovnání i určitý pozitivní dopad na ekonomický růst spolkových zemí. Příkladem může být spolková země Sasko, jejíž hlavní město Drážďany je dnes jedním z pouhých dvou nezadlužených měst v celé Spolkové republice. A to díky vlivu finančního vyrovnávání.

Jedním z vedlejších cílů této práce pak bylo zodpovědět na otázku, zda je současný systém finančního vyrovnání skutečně tak nespravedlivý, jak tvrdí tři největší plátcí – Hesensko, Bádensko-Württembersko a Bavorsko. O nespravedlnosti systému by mohl vypovídat již fakt, že na straně plátců vyrovnání se v současné době nachází pouze tři z 16 spolkových zemí. Pokud se navíc podíváme na výsledky finančního vyrovnání z posledních tří let, tato skutečnost se pouze potvrdí. Tyto tři země skutečně odvádí do systému značné finanční obnosy, které si poté přerozdělují chudší spolkové země. U mnohých z nich se však ani po dvaceti letech finančních injekcí neprojevílo podstatné (a očekávané) zlepšení jejich ekonomické situace. Bylo by třeba provést podrobné zkoumání, které by mohlo odpovědět na otázku, zda je na vině skutečně jen nevhodná strukturální situace těchto zemí (nedostatečná infrastruktura, špatné geografické podmínky, nedostatek nerostných surovin), nebo spíše špatné hospodaření se získanými finančními prostředky. Současný systém finančního vyrovnání tedy jistě lze označit za nespravedlivý, nicméně vzhledem k neexistenci lepšího řešení je jedinou možnou alternativou, která v současnosti

může zajistit (za požadavku spolkové solidarity) rovnocenné životní poměry na celém území spolku.

Je však třeba si uvědomit, že se finanční vyrovnání netýká pouze těchto tří plátců. Závislé jsou na něm ostatní země, které sice do systému finančně nepřispívají, ale nemohly by bez něj samostatně existovat. Nehledě na finanční náročnost celého procesu je podpora hospodářské výstavby nových spolkových zemí v rámci federálního vyrovnání stejně tak nezbytná, jako ekonomicky oprávněná. V tomto bodě se dostáváme k problému překročení hranice spolkového principu solidarity.

Pakliže odhlédneme od finančních dopadů finančního vyrovnání, lze konstatovat, že jádro celé kontroverze, která se o tomto tématu již řadu let vede, vězí úplně jinde – a sice ve federativním uspořádání Spolkové republiky Německo. Jak již bylo řečeno, je jedním ze základních stavebních kamenů SRN princip spolkové solidarity, který předpokládá spolupráci, podporu a ohleduplnost zemí k sobě navzájem. Solidarita mezi spolkovými zeměmi však již od německého sjednocení prochází zatěžkávací zkouškou, a ačkoli země, které systém finančního vyrovnání různým způsobem napadají, nikdy nezpochybnují princip spolkové solidarity, přináší jeho dodržování řadu problémů do vztahů mezi spolkovými zeměmi. Německý kooperativní federalismus se dostal až na samou hranici svých možností - často totiž brání rychlé a efektivní reakci na aktuální výzvy a úkoly. Vývoj federativního finančního uspořádání již neprobíhá na základě vzájemných jednání, ale uskutečňuje se výhradně jako výsledek žalob jednotlivých zemí před Spolkovým ústavním soudem. Zatímco v 80. a 90. letech se předpokládalo, že s sebou nese určitý potenciál, díky němuž bude schopný přizpůsobit se novým problémům, tato představa se po sjednocení Německa rozplynula. Jiný vhodný koncept však ještě nebyl nalezen, každý má určité výhody, ale také určité nevýhody.

Autorka se domnívá, že posoudit skutečné dopady finančního vyrovnání na jednotlivé zúčastněné aktéry je velmi komplikované a pokud jde o dlouhodobě vedené spory na toto téma, pravda leží pravděpodobně někde uprostřed. Pakliže se na celý problém podíváme z finančního hlediska, je třeba poukázat na to, že se v diskuzích stále zdůrazňuje, jak velký příspěvek poskytují plátcí do systému vyrovnání. Mnohem méně se však mluví o tom, že tento příspěvek – přepočteno na celkový objem finančních transferů – je vlastně mnohem nižší než příspěvek, který do systému poskytuje spolek.

Ten je stále více zapojen do finančního vyrovnání, protože sám platí veškeré doplňkové příspěvky, které mají dále zvyšovat finanční sílu zemí po provedení finančního vyrovnání. Tyto doplňkové příspěvky jsou navíc mnohem vyšší než příspěvky, které

finančně silné země poskytují zemím finančně slabým. Právě tato skutečnost dokumentuje rostoucí podíl spolku na celkovém provedení finančního vyrovnání a poukazuje na další přesun nákladů federálního vyrovnání na účet spolku, zatímco podíl západoněmeckých zemí – plátců – se snižuje. Vzhledem k tomu, že spolek v roce 2002 převzal na svá bedra další finanční zátěž (např. kompletní financování Fondu německé jednoty a některé zemské dluhy), aby získal souhlas zemí s daňovou reformou a následně s reformou finančního vyrovnání, snížilo se tak finanční zatížení starých spolkových zemí.

Hlavním problémem finančního vyrovnání je pravděpodobně fakt, že bylo ve své původní podobě koncipováno jako vrcholové vyrovnání – to znamená, že fungovalo pouze tehdy, když se rozdíly ve finanční síle zemí pohybovaly v těsných hranicích. Tato podmínka však nebyla úplně naplněna ani ve staré Spolkové republice, natož pak po začlenění nových spolkových zemí do systému v roce 1994. Jeho fungování bylo proto již od počátku odsouzeno k neúspěchu. Vyrovnání rozdílů ve finanční síle zemí probíhá v současné době v takové míře, že odporuje zdravému ekonomickému rozumu. Ekonomická aktivita a úspěch finančně silných zemí jsou trestány, na druhé straně chybí motivace pro finančně slabé země, podniknout samostatné kroky pro zlepšení vlastní hospodářské situace.

Dalším problémem zůstává, že finanční síla nových spolkových zemí se ani po několika letech existence celospolkového finančního vyrovnání nijak významně nezlepšila. Je však otázkou, kde hledat příčinu tohoto problému. Leží ve strukturálním či geografickém znevýhodnění nových zemí, nebo je zaviněna rozhodováním samotných zemí, které špatně využívají finanční prostředky, které v rámci vyrovnání získávají? Pravdou zůstává, že si nové spolkové země nárokují platby z finančního vyrovnání a pevnou pozici na straně příjemců, jako by ani nečekaly, že by se někdy v budoucnu mohly přesunout na druhou stranu, mezi plátce.

Vzhledem k tomu, že se systém finančního vyrovnání dlouhodobě potýká s obsáhlou kritikou a neustále se objevuje v hledáčku finančních expertů, existuje samozřejmě celá řada návrhů na jeho možnou reformu. Jejich prosazení však v rámci spolkového státu bude nesmírně obtížné, neboť souhlas všech členů spolku závisí vždy na tom, zda nový stav nebude horší než stav předchozí. Shoda na úkor jedné skupiny zemí je však nepředstavitelná. Předkládání reformních návrhů tak bývá dost obtížné. Je tedy pravděpodobné, že by v budoucnu mohlo dojít pouze ke zlepšení systému, které by mělo neutrální dopad na všechny zúčastněné aktéry. Návrhy na reformu systému sahají od praktického zjednodušení celého mechanismu a zvýšení jeho transparentnosti, přes nové

rozčlenění spolku (např. vytvořit ze stávajících 16 spolkových zemí pouze sedm, přičemž by zanikly městské státy, které by byly včleněny do spolkových zemí, které je obklopují, čímž by zanikla nutnost spolku poskytovat příspěvky na hrazení nákladů vzniklých kvůli malé rozloze státu, který má ovšem vysoké náklady například na politické vedení), částečnou nebo úplnou integraci doplňkových příspěvků spolku do sekundárního horizontálního finančního vyrovnání, až po radikální proměnu celého systému.

Spolková republika se tak ocitla na rozcestí, vybrat správnou cestu však může být obtížné. V zásadě je možné uvažovat o dvou základních konceptech. Jednou možností je snížit příspěvky plátců do systému. Aby se však nevyhnutelně nezhoršila hospodářská situace v nových spolkových zemích, muselo by nutně dojít k navýšení spolkového podílu. Horizontální prvek vyrovnání by tak byl nahrazen prvkem vertikálním, což by ale nebylo zadarmo – spolek by na oplátku požadoval posílení vlastních kompetencí a došlo by k posílení centralismu na úkor federalismu. Druhou možností, která by však znamenala ohrožení principu spolkové solidarity, je předání spolkových kompetencí zemím. Důsledkem toho by pravděpodobně vznikla hospodářská soutěž mezi nimi, v níž by jednoznačně dominovaly finančně silné země. Lze diskutovat o tom, jaké dopady by měl takový krok na finančně slabé země.

Poslední reforma finančního vyrovnání proběhla v roce 2005. Jak však ukazuje nedlouhá historie finančního vyrovnání na území sjednoceného Německa – systém neexistoval ani pár let, aniž by se nehovořilo o nutnosti jeho reformy – nelze ani nyní počítat s tím, že by se situace uklidnila. Poslední spor se rozhořel v listopadu 2009 po výroku bavorského ministerského předsedy Horsta Seehofera, jenž požadoval reformu novou, která by systém nastavila spravedlivěji vůči třem platícím zemím a umožnila potrestání zemí, které se zadlužují kvůli nevhodnému nakládání s prostředky získanými v rámci finančního vyrovnání.

V roce 2019 navíc skončí svou činnost Pakt solidarity II, z nějž je financována podstatná část obnovy zemí bývalé NDR. Podle finančních expertů nelze očekávat, že by se hospodářská situace nových spolkových zemí do té doby výrazně zlepšila. S výjimkou Saska a Durynska se žádné z nich nepodařilo výrazně se přiblížit celoněmeckému průměru. V nejbližší době lze tedy očekávat nové kolo vyjednávání o budoucí podobě finančních vztahů ve Spolkové republice. Jedna bitva o finanční vyrovnání právě skončila, válka o něj však teprve začne.

Zusammenfassung

In einem föderalen Staat ist die unterschiedliche Leistungsfähigkeit seiner einzelnen Mitglieder – der Bundesländer – sehr problematisch. Zu dieser schwachen Leistungsfähigkeit kann eine geografische Benachteiligung oder schwache Infrastruktur beitragen. Alle Bundesländer müssen jedoch die ihnen zugeordnete Aufgabe erfüllen und finanzieren. Noch dazu ist in dem Artikel 107 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland zu finden, dass die Lebensverhältnisse aller deutschen Bürger gleichwertig sein müssen.

Die Bundesrepublik verfügt seit ihrer Gründung über einem Mechanismus, der die Verteilung der Steuereinnahmen regeln soll. Diese Verteilung geschieht insgesamt in vier Stufen zwischen dem Bund und den Ländern (vertikaler Finanzausgleich) oder zwischen den Ländern untereinander (horizontaler Länderfinanzausgleich zwischen den „reichen“ Geberländern und „armen“ Nehmerländern). Ein Bestandteil sind auch die sogenannten Bundesergänzungszuweisungen, die vom Bund nur in finanzschwache Länder fließen und dem ergänzenden Ausgleich im Anschluss an den Länderfinanzausgleich (es geht zum Beispiel um Kosten politischer Führung besonders in den Stadtstaaten, die Kosten der Hafencosten usw.) dienen.

Die Verfasserin stellte sich als Ziel der Diplomarbeit folgende Fragen zu beantworten: Welche Elemente des Systems des Finanzausgleichs waren und sind besonders umstritten? Welche Positionen und Interessen haben einzelne Akteure vertreten und wie haben sie ihre Forderungen begründet? Welche Schlussfolgerungen ergaben sich aus den Verhandlungen um die neue Gestaltung des Finanzausgleichs und welche Konsequenzen hatten sie? Wen kann man als Gewinner und wenn als Verlierer bezeichnen? Ist das System wirklich so ungerecht, wie die drei größten Geberländer – Bayern, Baden-Württemberg und Hessen behaupten?

Nach der Einführung in das Finanzwesen in der Bundesrepublik Deutschland, das tief in dem Grundgesetz geankert ist, wird der Begriff „Finanzausgleich“ und seine Nutzung in verschiedenen wissenschaftlichen Bereichen erklärt. Die Arbeit widmet sich weiter der historischen Entwicklung des Finanzausgleichs, dessen Grundzüge man schon im deutschen Kaiserreich im Jahr 1871 finden kann. Jedoch erst die Verfassung von 1923 gründete den Finanzausgleich in dem Sinne, den wir bis heute kennen. Dieser entwickelte sich auch nach der Teilung Deutschlands nach dem zweiten Weltkrieg und wurde mehrmals reformiert, wobei die größte Reform 1969 den Finanzausgleich schuf, der mit

einigen Änderungen bis heute existiert. Der entscheidende Moment für die Existenz oder Nichtexistenz des Finanzausgleichs geschah nach der Wiedervereinigung Deutschlands 1990. Es handelte sich um einen Prozess, der den neuen Staat für die Zukunft finanziell schwer belastete. Hinsichtlich der schlechten wirtschaftlichen Situation der neuen Bundesländer wurde entschieden, diese nicht in den bestehenden Finanzausgleich direkt eingliedern, sondern den Finanzausgleich getrennt auf dem alten und neuen Gebiet durchführen.

Dies galt bis zur vollwertigen Eingliederung der ehemaligen ostdeutschen Länder im Jahr 1994. Im Anschluss begann die größte Kontroverse um den Finanzausgleich in der deutschen Geschichte. Nur fünf Bundesländer gehörten damals zu den ausgleichsverpflichteten Ländern, das Volumen des Ausgleichs wurde dazu jedes Jahr höher und höher. Deshalb forderten die Geberländer eine wesentliche Reform des Finanzausgleichs und drohten dabei mit einem Normenkontrollantrag an das Bundesverfassungsgericht. Die mehrjährigen Verhandlungen werden im dritten Kapitel der Diplomarbeit behandelt.

Das vierte Kapitel beschreibt kurz alle Urteile des Bundesverfassungsgerichtes zum Thema Finanzausgleich und beschäftigt sich dann mit dem letzten Urteil von 1999, das ein Ergebnis der misslungenen Verhandlungen um die Reform des Finanzausgleichs war. Den Konsequenzen dieses Urteils widmet sich dann das fünfte Kapitel. Das Bundesverfassungsgericht verlangte in seinem Urteil eine Ausfertigung und Abstimmung des sogenannten Maßstäbengesetzes, in dem konkrete Maßstäbe für die generellen Aussagen zum Finanzausgleich im Grundgesetz der BRD gesetzt werden. Aufgrund dieses Gesetzes soll dann das neue Finanzausgleichsgesetz gestaltet werden. Sollte es nicht passieren, so wird das bisherige Finanzausgleichsgesetz für verfassungswidrig und nichtig erklärt werden.

Auch die Verhandlungen um das Maßstäbengesetz dauerten lange und waren nicht einfach, denn alle Akteure versuchten, ihr eigenes Interesse zu vertreten. Die Geberländer wollten nicht (mehr) Geld in den Finanzausgleich geben, die Nehmerländer wollten weiter „ihre“ Zuweisungen bekommen. Die Situation konnte erst der Bund lösen. Dieser brauchte die Zustimmung der Länder für eine neue Steuerreform und tauschte diese für seine Zusage ein, die Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit im Ganzen übernehmen, dazu auch einige Schulden der Länder und seinen Beitrag im Finanzausgleich um zusätzlich 2,5 Milliarden DM zu erhöhen. Im Austausch dafür konnte der Bund seinen Anteil an der Umsatzsteuer anheben.

Das Maßstäbengesetz wurde dann verabschiedet und das neue Finanzausgleichsgesetz trat am 1. Januar 2005 in Kraft. Die Auseinandersetzungen um den Finanzausgleich beruhigten sich aber nicht. Noch vor dem Inkrafttreten des neuen, reformierten Finanzausgleichs – wiewohl die Reform jedoch als nur kosmetische Änderung bezeichnen werden kann – begannen die ersten Drohungen mit neuen Klagen am Bundesverfassungsgericht. Obwohl sich nach dem Urteil von 1999 alle Akteure als Gewinnern gesehen hatten, war die Wirklichkeit anders. Die Geberländer bezahlten wieder Milliarden Euro, die Nehmerländer waren immer noch nicht verpflichtet, das meiste Geld für bestimmte Zwecke zu verwenden, um ihre Infrastruktur und Leistungsfähigkeit zu verbessern.

Seznam použitých pramenů a literatury

1. Prameny

a) Zákony

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), v úplném znění z 29. července 2009 (online). In: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html> (17. 12. 2009)

Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) v úplném znění z 29. května 2009 (online). In: http://www.gesetze-im-internet.de/ma_stg/BJNR230200001.html (16. 12. 2009)

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) v úplném znění z 20. 12. 2001 (online). In: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf (16. 12. 2009)

Erste Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2009 v úplném znění z 8. 4. 2009. In: http://www.gesetze-im-internet.de/finausglg2009dv_1/_1.html. (17. 12. 2009)

Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2009, dostupné na: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg2008dv_2/gesamt.pdf. 17. 12. 2009. (17. 12. 2009)

b) Oficiální dokumenty, výroční zprávy

Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2008. In: Digitales Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums, prosinec 2009. Dostupné online na: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/sid_ECBC4BF87EC839D0305C47C2D5CC4959/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2009/02/analysen_und_berichte/b05-laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html?__nn=true. (16. 12. 2009)

Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2007. In: Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums – březen 2008. Dostupné online na: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_3378/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2008/03/003_a_mb_maerz.templateId=raw.property=publicationFile.pdf (5. 12. 2009)

Der bundesstaatliche Finanzausgleich. Vydáno Ministerstvem financí spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko. Dostupné online:
http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4480/DE/BMF_Startseite/Service/Downloads/Abt_V/Der_20bundesstaatliche_20Finanzausgleich.templateId=raw.property=publicationFile.pdf (6. 12. 2009)

Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Bundesfinanzministerium. Dostupné na WWW:
http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_37496/DE/BMF_Startseite/Service/Broschueren_Bestellservice/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/40210.templateId=raw.property=publicationFile.pdf (16. 11. 2009)

Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2007. Bundesfinanzministerium. Dostupné na WWW: <http://www.bundesfinanzministerium.de>.

Der Staatsvertrag. Grundlage der deutschen Einheit, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesrepublik, Bonn 1990.

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes. Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 11. November 1999, 2 BvF 2/98, 2 BvF 3/98, 2 BvF 1/99, 2 BvF 2/99. BVerG, 2 BvF 2/98, dostupné na WWW:
http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs19991111_2bvf000298.html (15. 11. 2009)

c) Periodický tisk a tiskové zprávy (ve fyzické a elektronické podobě)

I) ve fyzické podobě

Bayern und Baden–Württemberg erwägen Verfassungsklage. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 8. 7. 1997, Nr. 155, s. 5.

Bayern und Baden–Württemberg legen Gutachten vor. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 16. 10. 1997, Nr. 240, s. 17.

Berlin droht Bayern und Baden–Württemberg. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 3. 1. 1998, Nr. 2, s. 2.

Das Zahlerland Hamburg kritisiert Klage gegen Finanzausgleich. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 22. 4. 1999, Nr. 93, s. 18.

Der Finanzausgleich ändert sich – die Schwächen bleiben. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 30. 12. 2004, Nr. 305, s. 21.

Die neuen Länder – sie nehmen, um aufzuholen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 7

Die Welt, 2. března 1998.

Döring kündigt Verfassungsklage gegen Länderfinanzausgleich an. In: Welt am Sonntag, 15. 2. 2004, Nr. 7, s. 2.

Eichel fordert gerechteren Finanzausgleich. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. 1. 1998, Nr. 1, s. 45.

„Finanzausgleich prüfen lassen“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. 4. 1997, Nr. 87, s. 4.

Finanzsenator Curilla: Das jetzige System ist leistungsverzerrend. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. 2. 1993, Nr. 35, s. 14.

Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 27. 4. 1997, Nr. 17, s. 10.

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26. 7. 1997, Nr. 171, s. 53.

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. 11. 1997, Nr. 256, s. 4.

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30. 7. 1998, Nr. 174/31, s. 1.

Fugmann-Heesing: Zerfall des föderalen Systems nicht zulassen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. 1. 1998, Nr. 12, s. 4.

Geben und Nehmen – das alte Modell ist überholt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 6.

Geberländer stellen neuen Finanzausgleich vor. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. 1. 2001, Nr. 21, s. 17.

Hessen sieht sich als Zahlmeister. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. 7. 1997, Nr. 170, s. 4.

Interview mit Paul Kirchhof. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24. 7. 2000, Nr. 169, s. 17.

Klimmt verteidigt den Länderfinanzausgleich. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. 11. 1997, Nr. 256, s. 4.

Kritik aus SPD und CDU an Klage gegen Finanzausgleich. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 21. 6. 1998, Nr. 25, s. 2.

Länderfinanzausgleich. „Hessen gewinnt durch das Urteil“. In: Frankfurter Rundschau, 18. 12. 1999, s. 29.

Nach Karlsruher Urteil sehen sich alle als Gewinner. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 12. 11. 1999, Nr. 264, s. 73.

Niedersachsen – armes reiches Nehmerland. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 6.

Peffekoven, Rolf: *Finanzausgleich: Es soll offenbar alles beim alten bleiben.* In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 5. 2. 2001, Nr. 30, s. 18.

Peffekoven, Rolf: *Ohne not lässt sich der Bund ausbeuten.* In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 23. 3. 1995, Nr. 70, s. 18.

Rechnungshof rügt Hessens Schuldenpolitik und die Personalausgaben. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 14. 2. 1997, Nr. 38, s. 5.

Süddeutsche Zeitung, 8. 1. 1999, Nr. 5, s. 5.

Süddeutsche Zeitung, 25. 8. 1999, Nr. 195, s. 5.

Süddeutsche Zeitung, 22. 9. 1999, Nr. 219, s. 10.

Süddeutsche Zeitung, 31. 1. 2000, Nr. 24, s. 11.

Widerspruch gegen Stoiber und Teufel. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 9. 7. 1998, Nr. 156, s. 5.

„*Wir zahlen in ein Fass ohne Boden*“. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 18. 12. 1997, Nr. 294, s. 4.

„*Zahlmeister der Nation*“. Franfurter Allegemeine Zeitung, 25. 7. 1997, Nr. 170, s. 4.

II) v elektronické podobě

Berlin bekommt am meisten. In: Handelsblatt, 21. 2. 2008;
<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/berlin-bekommt-am-meisten;1394438>
(8. 12. 2009)

Bundesrat lehnt Maßstäbengesetz zu Finanzausgleich ab. In: Handelsblatt, 27. 4. 2001;
<http://www.handelsblatt.com/archiv/bundesrat-lehnt-massstaebe-gesetz-zu-finanzausgleich-ab;413682> (12. 12. 2009)

"Die Bayern sollten nicht immer so laut sein". In: Süddeutsche Zeitung, 23. 11. 2009;
<http://www.sueddeutsche.de/politik/987/495314/text/> (19. 12. 2009)

Eichel bietet Ländern Deal an. In: Spiegel Online, 10. 5. 2001;
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,133009,00.html> (8. 12. 2009)

Ein guter Tag für den Föderalismus. In: Spiegel Online, 11. 11. 1999; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,51835,00.html> (13. 12. 2009).

Geberländer drohen den Ost-Sündern. In: Handelsblatt, 12. 6. 2006; <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/geberlaender-drohen-den-ost-suendern;1091890> (9. 12. 2009)

Geberländer: Stadtstaaten sollen weniger Mittel aus dem Länderfinanzausgleich erhalten. In: Handelsblatt, 19. 1. 2001; <http://www.handelsblatt.com/archiv/geberlaender-stadtstaaten-sollen-weniger-mittel-aus-dem-laenderfinanzausgleich-erhalten;372936> (10. 12. 2009)

Hartes Ringen um den neuen Länderfinanzausgleich. In: Handelsblatt, 22. 6. 2001; <http://www.handelsblatt.com/archiv/hartes-ringens-um-den-neuen-laenderfinanzausgleich;433388> (7. 12. 2009)

Keine Einigung im Streit um Länderfinanzausgleich. In: Handelsblatt, 5. 4. 2001; <http://www.handelsblatt.com/archiv/keine-einigung-im-streit-um-laenderfinanzausgleich;405338> (14. 12. 2009)

Koch droht der SPD in Berlin wegen des geplanten PDS-Bündnisses. In: Handelsblatt, 13. 6. 2001; <http://www.handelsblatt.com/archiv/koch-droht-der-spd-in-berlin-wegen-des-geplanten-pds-buendnisses;430429> (14. 12. 2009)

Koch für Leistungsfaktor bei Finanzausgleich. In: Handelsblatt, 6. 8. 2000; <http://www.handelsblatt.com/archiv/koch-fuer-leistungsfaktor-bei-finanzausgleich;316178> (10. 12. 2009)

Kommentar: Reparaturen. Streit über Finanzausgleich beigelegt. In: Handelsblatt, 24. 6. 2001; <http://www.handelsblatt.com/archiv/kommentar-reparaturen;433521> (7. 12. 2009)

Länder weiter uneins beim Länderfinanzausgleich. In: Handelsblatt, 29. 3. 2001; <http://www.handelsblatt.com/archiv/laender-weiter-uneins-beim-laenderfinanzausgleich;402402> (11. 12. 2009)

Länderfinanzausgleich: Diepgen warnt vor dem Bankrott Berlins. In: Spiegel Online, 22. 9. 1999; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,42939,00.html> (12. 12. 2009)

Länderfinanzausgleich: Kriegszustand in Wiesbaden. In: Spiegel Online, 17. 3. 2001; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,114618,00.html> (10. 12. 2009)

Länderfinanzausgleich: Stoiber droht mit Gang nach Karlsruhe. In: Handelsblatt, 4. 10. 2000; <http://www.handelsblatt.com/archiv/laenderfinanzausgleich-stoiber-droht-mit-gang-nach-karlsruhe;334286> (10. 12. 2009)

Ministerpräsidenten setzen Beratungen über Finanzausgleich fort. In: Handelsblatt, 27. 10. 2000; <http://www.handelsblatt.com/archiv/ministerpraesidenten-setzen-beratungen-ueber-finanzausgleich-fort;342676> (10. 12. 2009)

Oettinger droht mit Klage, In: Spiegel Online, 5. 1. 2006;
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,393665,00.html> (10. 12. 2009)

Ringstorff kritisiert Kabinettsbeschluss zu Länderfinanzausgleich. In: Handelsblatt, 25. 2. 2001;
<http://www.handelsblatt.com/archiv/ringstorff-kritisiert-kabinettsbeschluss-zu-laenderfinanzausgleich;387930> (11. 12. 2009)

Rüttgers: Neuordnung des Länderfinanzausgleichs "kein Tabu". In: Handelsblatt, 16. 10. 2005;
<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/ruettggers-neuordnung-des-laenderfinanzausgleichs-kein-tabu;974779> (8. 12. 2009)

Saarland fordert Gleichbehandlung mit Bremen. In: Handelsblatt, 30. 7. 2000;
<http://www.handelsblatt.com/archiv/saarland-fordert-gleichbehandlung-mit-bremen;314570> (11. 12. 2009)

Seehofer handelt sich eine Abfuhr ein. In: Handelsblatt, 23. 11. 2009;
<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/laenderfinanzausgleich-seehofer-handelt-sich-eine-abfuhr-ein;2487937> (19. 12. 2009)

Seehofer rudert zurück. In: Süddeutsche Zeitung, 24. 11. 2009;
<http://www.sueddeutsche.de/politik/907/495235/text/> (19. 12. 2009)

Seehofer stellt Finanzausgleich in Frage. In: Handelsblatt, 21. 11. 2009;
<http://www.handelsblatt.com/newsticker/politik/bundeslaender-seehofer-stellt-laenderfinanzausgleich-in-frage;2487627> (19. 12. 2009)

Seehofer zettelt Debatte über Finanzausgleich an. In: FAZ, 23. 11. 2009;
<http://www.faz.net/s/Rub0E9EEF84AC1E4A389A8DC6C23161FE44/Doc~EE522A426281B4D3284B7F1394DE64868~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (19. 12. 2009)

SPD hofft auf Einigung mit Union über Länderfinanzausgleich. In: Wirtschaftswoche, 7. 5. 2001;
<http://www.wiwo.de/politik-weltwirtschaft/spd-hofft-auf-einigung-mit-union-ueber-laenderfinanzausgleich-93512/> (10. 12. 2009)

Streit um Finanzausgleich eskaliert. In: Handelsblatt, 1. 4. 2001;
<http://www.handelsblatt.com/archiv/streit-um-finanzausgleich-eskaliert;403110> (11. 12. 2009)

Studie: Geldverschiebung schadet Deutschland. In: Handelsblatt, 1. 2. 2007;
<http://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur-nachrichten/studie-geldverschiebung-schadet-deutschland;1218870> (20. 12. 2009)

Warum der Länderfinanzausgleich dem Förderalismus schadet. In: Wirtschaftswoche, 12. 2. 2008.
<http://www.wiwo.de/politik/warum-der-laenderfinanzausgleich-dem-foederalismus-schadet-265117/> (28. 10. 2009)

Wer zahlt, wer kassiert. In: Handelsblatt, 11. 8. 2009;
<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/wer-zahlt-wer-kassiert;2443079> (9. 12. 2009)

2. Sekundární literatura

a) Monografie, diplomové práce

Abelshauer, Werner: *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2004.

Achenbach, Gerrit: *Ist der deutsche Länderfinanzausgleich wirklich so ungerecht wie es die drei großen Geberländer Hessen, Baden-Württemberg und Bayern behaupten?* Grin Verlag, Norderstedt 2008.

Bräuer, Christian: *Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinigten Deutschland*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005.

Bultmann, Peter Friedrich: *Öffentliches Recht mit Vertiefung im Gewerbe-, Wettbewerbs-, Subventions- und Vergaberecht*. Pringer-Verlag, Berlin 2008.

Carl, Dieter: *Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1994.

Häde, Ulrich: *Finanzausgleich: die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*. J.C.B. Mohr, Tübingen 1996.

Hidien, Jürgen: *Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland: geschichtliche und staatsrechtliche Grundlagen*. Baden-Baden 1999.

Kirste, Ulrike: *Die Finanzhilfen des Bundes an die neuen Länder nach Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz*. Pro Universitate Verlag, Sinzheim 1995.

Koriath, Stefan: *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Länder*. 1997, s. 20. Mohr Siebeck, Tübingen 1997.

Mangoldt, Hermann v., Klein, Friedrich, Starck, Christian: *Das Bonner Grundgesetz: Kommentar. Band 3, Artikel 79–146*, 4. Auflage. Vahlen, München 2001.

Margedant, Udo: *Projekt Föderalismusreform. Grundzüge der Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland*. Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin 2001.

Moon, Byoung-Hyo: *Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland*. Rhombus, Tübingen 2005.

Pilz, Frank, Ortwein, Heike: *Das politische System Deutschlands. Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Soziasystem*. 4. Auflage. Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München 2008.

Renzsch, Wolfgang: *Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948–1990)*. Verlag J.H.W. Dietz, Bonn 1991.

Thöne, Michael, Jacobs, Christian: *Länderfinanzausgleich in Deutschland. Analyse und umsetzorientierte Reformmodelle*. Duncker & Humboldt, Berlin 2001.

Wachendorfer-Schmidt, Ute: *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland*. 2. Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005.

Wanke, Florian: *Streitfragen und Entscheidungsprozesse im föderalistischen Finanzausgleich der Bundesrepublik Deutschland seit 1990 unter besonderer Berücksichtigung der Einbeziehung der neuen Länder*. Grin Verlag, Norderstedt 2006.

b) Studie ve sbornícih

Geske, Otto-Erich: Der Föderative Finanzausgleich in der gesamtdeutschen Finanzverfassung – Stand der Gesetzgebung zum Maßstäbengesetz. In: Döhler, Elmar, Esser, Clemens: *Die Reform des Finanzausgleichs – Neue Maßstäbe im deutschen Föderalismus*. Verlag für Wissenschaft und Forschung, Berlin 2001.

Lindner, Christian: Steuerwettbewerb und Finanzausgleich. Kann die Finanzverfassung reformiert werden? In: Decker, Frank: *Föderalismus an der Wegscheide. Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*. Wiesbaden 2004.

Söllner, Fritz: Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs. In: Söllner, Fritz, Wilfert, Arno (Hrsg.): *Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates*. Physica-Verlag, Heidelberg 2001.

Thiele, Carl-Ludwig: Neuordnung des Finanzausgleichs. In: Kirchhof, Paul, Jakob, Wolfgang, Beermann, Albert: *Steuerrechtsprechung, Steuergesetz, Steuerreform. Festschrift für Klaus Offerhaus*. O.Schmidt, Köln 1999.

Weber, Petra: Föderalismus und Lobbyismus. In: Schlemmer, Thomas, Woller, Hans (Hrsg.): *Politik und Kultur im föderativen Staat 1949–1973*. Oldenbourg, München 2004.

Wieland, Joachim: Maßstäbe für einen künftigen Länderfinanzausgleich. In: *Staatwissenschaften und Staatspraxis 1993*, s. 110-113.

c) Studie a články

Busch, Ulrich: Solidarischer Finanzausgleich. Wie hoch ist der Solidaritätsbeitrag der alten für die neuen Länder? In: *Utopie kreativ*, H. 100 (Februar) 1999.

Janson, Stefan: *Einsetzung der Föderalismuskommission. Ein weiterer Schritt zur neoliberalen Formierung der Bundesrepublik Deutschland*. Dostupné online na: <http://www.sopos.org/aufsaeetze/403a5efe6bd46/1.phtml>. Citováno 16. 12. 2009.

Renzsch, Wolfgang: *Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates: Perspektiven nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts* [Electronic ed.]. – Bonn, 2000. Dostupné online na <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00903.htm#E283E1>.

Thöne, Michael, Jacobs, Christian: *Finanzwissenschaftliche Überprüfung und Bewertung des Länderfinanzausgleichs – Kurzfassung des Gutachtens*. Finanzwissenschaftlicher Forschungsinstitut, Köln 1999.

Vesper, Dieter: Länderfinanzausgleich: Neuer Verteilungsstreit zwischen West und Ost. In: *DIW Wochenberichte 65*.

Seznam zkratk

BEZ	Bundesergänzungszuweisungen (Doplňkové příspěvky spolku)
CDU	Christlich Demokratische Union (Křesťansko-demokratická unie)
CSU	Christlich Soziale Union (Křesťansko-sociální unie)
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Německý institut pro výzkum hospodářství)
DM	Deutsche Mark (německá marka)
DPH	Daň z přidané hodnoty
FAG	Finanzasugleichgesetz (Zákon o finančním vyrovnání)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie demokratische Partei (Svobodná demokratická strana)
FKPG	Föderaler Konsolidierungsprogramm (Federální konsolidační program)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Základní zákon SRN)
LFA	Länderfinanzausgleich (Finanční vyrovnání spolkových zemí)
MaßstG	Maßstäbengesetz (Zákon o ústavu konkretizujících všeobecných kritériích pro rozdělení příjmů z daně z obratu pro finanční vyrovnání, tzv. Zákon o kritériích)
NDR	Německá demokratická republika
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Sociálně-demokratická strana Německa)
SRN	Spolková republika Německo
SÚS	Spolkový ústavní soud