

⁵⁹ Opakovaná zjištění o souvislosti mezi typem historické paměti, její pluralizací a (demokratickou, resp. nedemokratickou) politickou kulturou hraničí s objevováním již objeveného. Srv. Langenbacher, Eric (2010): „Collective Memory as a Factor in Political Culture and International Relations“. In: Langenbacher, E.–Shain, Y. (eds.): *Power and the Past. Collective Memory and International Relations*. Washington: Georgetown University Press, s. 13–49.

⁶⁰ Kratochvíl, Petr (2006): „Pozitivismus a normativismus v mezinárodních vztazích. O střetu zastaralého a fiktivního“. *Mezinárodní vztahy*, 41 (speciální číslo na téma *Fórum k epistemologii společenských věd*), s. 38–46.

⁶¹ Zajímavý podnět k diskusi na toto téma nabídl před nedávnem Drulák, Petr (2007): „Zamyšlení nad českým oborem mezinárodních vztahů: Pokus o bourdieovský pohled“. *Mezinárodní vztahy*, 42 (3): 69–79, který je možno chápat i jako dobře míněnou „hrozenou rukavici“ historikům – především historikům mezinárodních vztahů a politiky. V reakci na tento článek srv. Kunštát, Miroslav (2009): „Role křesťanských církví v rekondilačních procesech ve střední Evropě – polsko-německý a česko-německý případ“. *Mezinárodní vztahy*, 44 (3): 5–32, zde s. 25–26.

⁶² Viz zejména Conze, Eckart–Lappenkupper, Ulrich–Müller, Guido (eds.) (2004): *Geschichte der internationalen Beziehungen. Erneuerung und Erweiterung einer historischen Disziplin*. Köln: Böhlau. K tomu srv. souhrnnou recenzi na tento a další příbuzné nové německé tituly – Marcowitz, Reiner (2005): „Von der Diplomatiegeschichte zur Geschichte der internationalen Beziehungen. Methoden, Themen, Perspektiven einer historischen Teildisziplin“. *Francia – Forschungen zur westeuropäischen Geschichte*, 32 (3): 75–100.

⁶³ Kiessling, Friedrich (2002): „Der ‚Dialog der Taubstummen‘ ist vorbei. Neue Ansätze in der Geschichte der internationalen Beziehungen des 19. und 20. Jahrhunderts“. *Historische Zeitschrift*, 275 (2002): 651–680; Marcowitz (2005): op. cit., s. 99–100.

⁶⁴ Základní rysy *amerikanizace* Holocaustu popsali především Flanzbaum, Helene (ed.) (1999): *The Americanization of the Holocaust*. Baltimore: Johns Hopkins University Press; Novick, Peter (1999): *The Holocaust in American Life*. Boston: Houghton Mifflin a mn. j.

⁶⁵ Berend, Iván Tibor (2001): *Central and Eastern Europe 1944–1993: Detour from the Periphery to the Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 301–381, zde s. 312. Srv. též Křen, Jan (2005): *Dvě století střední Evropy*. Praha: Argo, s. 986–1008.

Normativní a institucionální rámec tvorby německé zahraniční politiky

Barbora Veselá

Cílem tohoto příspěvku je analýza institucionální a normativní stránky utváření německé zahraniční politiky na vnitropolitické úrovni. Normativní a institucionální rámec politického rozhodování konkrétního státu lze označit za podstatný faktor při utváření tzv. národní role v zahraniční politice. Národní role je přitom v podání J. K. Holstiho orientačním rámcem pro rozhodování politických aktérů, který se formuje v závislosti na vnímání sebe sama příslušného státu a dále pod vlivem působení vnitřních a vnějších faktorů.¹ Tento příspěvek se zabývá normami a institucemi SRN, jejich místem v utváření zahraniční politiky a národních rolí.

K právním normám a institucionálnímu systému je třeba přistupovat jako k systému, který je předpokladem pro uskutečňování zahraničněpolitických strategií. V některých případech může mít dokonce vliv na utváření těchto strategií, nebo naopak na nižší ochotu a připravenost k jejich změně (např. je-li systém nefunkční, příliš složitý nebo vyznačují-li se jednotlivé subjekty nízkou ochotou ke kooperaci nebo sdílení svých doposud výlučných kompetencí apod.). Právní normy tak mohou představovat nejen předpoklad, ale i funkční nebo normativní překážku v systému individuálního, skupinového i vládního rozhodování. Omezují (resp. vytvářejí mantinely) pro svobodu rozhodování tím, že definují, jakým způsobem by měli jednotliví aktéři nebo rozhodovací orgány v konkrétních situacích postupovat.²

Za základ normativního a institucionálního rámce německé zahraniční politiky lze považovat Základní zákon. Základní zákon je jednou z mála ústav, jež obsahuje jak materiálně-právní základnu pro zahraniční politiku, tak i ustanovení týkající se jejího procesního uspořádání. Jedná se tedy o příklad normy, která stanoví rámec, ve kterém se mají jednotliví aktéři při utváření německé zahraniční politiky pohybovat, resp. o které cíle je třeba usilovat.

Procesní předpisy např. definují práva a povinnosti jednotlivých orgánů a institucí, jež jsou za tvorbu zahraniční politiky odpovědné, v jaké fázi rozhodování je třeba zohlednit stanoviska dalších aktérů či si vyžádat jejich souhlas apod.³

Proces utváření německé zahraniční politiky je v tomto příspěvku analyzován jak v obecných rysech, tak na konkrétnějších příkladech evropské integrační a bezpečnostní politiky Spolkové republiky Německa. Tomu odpovídá i členění příspěvku do tří hlavních částí. Každou z částí analýzy uvozují hlavní východiska k institucionálnímu a normativnímu základu tvorby příslušné oblasti politiky. Následující část je vždy věnována konkrétním aktérům, a ačkoli má přehledový význam, jsou zde vždy obsažena i hodnocení významu jednotlivých nástrojů z hlediska využitelnosti, případných střetů zájmů při jejich uplatňování v praxi apod. V rámci analýzy normativního a institucionálního základu německé zahraniční politiky je jen ve velmi omezené míře pojednáno naplňování tohoto rámce jednotlivými aktéry.⁴ To přichází ke slovu mj. v dalších příspěvcích. Hlubší náhled do problematiky lze také získat z další doporučené literatury. Konkrétním naplňování normativního rámce se v případě německé zahraniční a evropské politiky mj. zabývají studie *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)* nebo *Institut für Europäische Politik (IEP)* v Berlíně.

Z dokumentů právního charakteru je v tomto příspěvku věnována pozornost především Základnímu zákonu a zákonům a dohodám o spolupráci při rozhodování o evropsko-politických záležitostech. Vzhledem k omezenému rozsahu příspěvku se nemohla autorka věnovat např. obsahu mezinárodních smluv s dalšími státy, které mohou případně rozšířit spektrum nástrojů jednotlivých aktérů v zahraniční politice vůči konkrétnímu státu, příkladem může být značně institucionalizovaný vztah mezi Německem a Francií, který se opírá jak o *Elysejskou smlouvu* z r. 1963, tak i o její doplňky z r. 1988.⁵

Vzhledem k charakteru analýzy čerpala autorka především ze sekundární literatury a primárních zdrojů právního charakteru. Ze sekundární literatury má přehledový charakter především příručka *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Za zmínku stojí i *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Normen, Akteure, Entscheidungen* od Stephana Bierlinga. Dále pak *Das neue deutsche Regierungssystem: Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland* od Ronalda Sturma a Heinricha Pehleho. Jan Grünhage posky-

tuje prostřednictvím své publikace *Entscheidungsprozesse in der Europa-politik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder* detailní náhled do rozhodovacího procesu o německé evropské politice. Mezi další zdroje zaměřené na konkrétní aktéry, o něž se studie opírá, patří příspěvek od Rudolfa Hrbka k zahraničněpolitickému působení spolkových zemí („*The Federal Republic of Germany*“) nebo od Sabine Kropp, která v *German Politics* uveřejnila zajímavé výsledky výzkumu k německým parlamentním frakcím a jejich evropsko-politickému působení („*German Parliamentary Party Groups in Europeanised Policymaking: Awakening from the Sleep? Institutions and Heuristics as MP's Resources*“). Významný zdroj k tématu německé bezpečnostní politiky představuje publikace Svena Bernharda Gareise *Die Organisation deutscher Sicherheitspolitik, Akteure, Kompetenzen, Verfahren und Perspektiven*.

Německá zahraniční politika: Hlavní východiska k normativnímu a institucionálnímu rámci její tvorby

Německá zahraniční politika by měla podle Základního zákona (GG)⁶ sloužit zachování míru a řídit se zákazem útočné války. Německo by v rámci své zahraniční politiky mělo demonstrovat ochotu k otevřenému, kooperativnímu internacionalismu a mělo by dbát na dodržování lidských práv a přispívat k němu.⁷ Tento normativní základ byl podstatně utvářen zkušeností s diktaturou nacionálního socialismu, vůči kterému se tvůrci Základního zákona snažili v poválečném období při formulování jeho znění důrazně vymezit. Spolková republika Německo je v souladu s principem kooperativního internacionalismu členem mnoha mezinárodních organizací. Možnost spolkových zemí přistoupit k mezinárodním organizacím a přenést na ně národní kompetence je ukotvena v čl. 24 (1a) GG, stejně jako výzva přistoupit k takovému systému vzájemné kolektivní bezpečnosti, který přispívá k řešení mezinárodních konfliktů a nastolení dlouhodobého mírového zřízení v Evropě a ve světě (2).⁸ Do tohoto rámce zapadá i členství Německa v Evropské unii. Toto členství nebylo pro spolkovou republiku od počátku padesátých let pouze jednou z alternativ dalšího vývoje; tehdejší spolkový kancléř Adenauer chápal evropskou integraci SRN jako předpoklad pro znovuzískání státní a zejména zahraničněpolitické suverenity.⁹ Článek 24 (3) navíc

ukotvuje koncepci tzv. „otevřené státnosti“ v podobě závazku Německa přistoupit k systému obligatorního mezinárodního rozhodčího soudnictví (tj. podřízení se arbitrážím v mezinárodních sporech). Tento závazek lze, dle některých názorů, dodnes interpretovat jako projev omezené německé suverenity.¹⁰ Podle čl. 25 jsou pravidla mezinárodního práva součástí práva SRN, mají přednost před zákony a vyplývají z nich práva a povinnosti bezprostředně pro obyvatele SRN.

Článek 24 GG tvoří teoretický základ pro několik rolí; roli regionálního ochránce (*regional protector*) vzhledem k odpovědnosti SRN za nastolení mírového zřízení (explicitně v Evropě). Zároveň se zde SRN zavazuje hrát roli spolupracovníka regionálního subsystému (*regional-subsystem collaborator*), který se zavazuje k budování širšího společenství nebo subsystému v kooperaci s ostatními státy.

Na tvorbu politických rozhodnutí v Německu má tedy obecně vliv federální charakter spolkové republiky. Spolkový charakter je jedním z ústavních a zároveň trvalých principů¹¹, na kterých je Spolková republika Německo založena. Od konce šedesátých let začal německý federalismus nabývat podobu tzv. kooperativního federalismu, který se vyznačuje vzájemnou propojeností jednotlivých rovin vládnutí. Některé analýzy dokonce hovoří o politickém a správním propletení (*Verflechtung*), jež může být na překážku efektivitě a rychlosti rozhodování. Ačkoli tato podoba přetrvává dodnes, vykazuje německý kooperativní federalismus nejpozději od reformy federalismu z r. 2006 i prvky federalismu konkurenčního.¹² V reakci na potřebu koordinovat důležitá témata došlo k institucionalizování koordinačních skupin, a sice jak na horizontální úrovni, tedy mezi spolkovými zeměmi navzájem (např. *Ministerpräsidentenkonferenz* – MPK), tak i na vertikální úrovni, tj. mezi spolkovou vládou a spolkovými zeměmi (*Bund-Länder-Besprechungen*).

Kromě spolkového charakteru má na tvorbu politických rozhodnutí vliv i charakteristický způsob tvorby zásadních rozhodnutí (zohledňující stanoviska většího množství aktérů), který je v souladu s federálním charakterem. Tento charakter a způsob rozhodování utváří – společně se silným postavením organizovaných zájmů – charakter Německa jako pluralitní demokracie.¹³

Tvorba a koordinace zahraniční politiky zaznamenává i v Německu podstatné změny v souvislosti se současnými trendy, jako je např. globalizace a evropeizace projevující se nejen intenzivnější mezinárodní provázaností,

ale i větší provázaností vnitřní a zahraniční politiky. Zahraniční politika se tak často stává předmětem rozhodování dříve tradičně vnitropolitických aktérů (zejména z oblasti legislativy, ale i některých ambiciózních spolkových zemí).¹⁴

Jak již bylo naznačeno, podobně jako se mění výzvy, kterým německá zahraniční politika v současné době čelí, mění se i rozložení sil mezi aktéry německé zahraniční politiky. Kromě nárůstu kompetencí legislativních orgánů, dochází k „přelévání“ kompetencí v rámci spolkové exekutivy. Za obecný trend lze považovat posilování pozice spolkové kancléřky na úkor spolkových ministerstev, především ministerstva zahraničních věcí a ministerstva obrany. Posilování vlivu spolkové kancléřky je přitom výsledkem spolupůsobení jak vnitřních, tak i vnějších vlivů. Nárůst zahraničněpolitických kompetencí zaznamenává v poslední době i ministerstvo financí, a sice v důsledku potřeby (tlaku) Německa reagovat na globální hospodářskou krizi.

Hlavní aktéři německé zahraniční politiky

SPOLKOVÁ VLÁDA

Spolková vláda je hlavním zahraničněpolitickým aktérem Spolkové republiky Německo. Tomu odpovídá i její spektrum zahraničněpolitických kompetencí, které zahrnuje zejména vyjednávání a uzavírání mezinárodněprávních smluv, udržování kontaktů s velvyslanectvími zahraničních států, vydávání oficiálních prohlášení k německé zahraniční politice, nebo účast na mezinárodních konferencích a jednáních. Spolkový kabinet je formálně nejvyšším rozhodovacím nástrojem exekutivy. Privilegovanému postavení se v rámci německé zahraniční politiky těší Úřad spolkového kancléřství a pochopitelně ministerstvo zahraničních věcí, i když má v současné době téměř každé spolkové ministerstvo svou zahraničněpolitickou agendu. Ke koordinaci a řešení politicky významných záležitostí mezi jednotlivými resorty původně sloužily kabinetní výbory. Od sedmdesátých let však kabinetní výbory ztrácejí na významu ve prospěch neformálního koaličního jednání. Významným grémiem sloužícím k formulaci společných stanovisek i k zahraničněpolitickým tématům jsou schůzky kabinetu. Zde formulovaná stanoviska jsou však často výsledkem méně formálního vyjednávání v rámci jednotlivých resortů a mezi koaličními partnery.¹⁵

Jak vztahy mezi spolkovým kancléřstvím a spolkovými ministerstvy, tak i vztahy mezi jednotlivými ministerstvy prošly v průběhu let určitým vývojem. Ačkoli byl tento vývoj zřejmě nevýraznější v počáteční fázi fungování „bonnské republiky“,¹⁶ poměrně dynamické posuny zde probíhají dodnes. Spolkové ministerstvo zahraničních věcí se v průběhu padesátých let dostávalo z područí spolkového kancléřství.¹⁷ V následujících desetiletích mohl být vztah a rozložení sil mezi ministerstvem zahraničních věcí a spolkovým kancléřstvím volně utvářen v důsledku souhry vnitřních a vnějších vlivů. Za vnitřní vlivy lze označit vnitro-politickou situaci, tedy rozložení sil v rámci vládní koalice, osobní zkušenost a ambice příslušných vrcholových představitelů jednotlivých úřadů.

Pod pojmem vnější vlivy můžeme mj. zahrnout obecný trend, který může mít za následek tzv. „prezidiální“ zahraniční politiky.¹⁸ V případě Německa je jejím zřejmě nejviditelnějším projevem skutečnost, že zahraničněpolitické zájmy Německa bývají na veřejnosti prezentovány téměř výhradně spolkovou kancléřkou. Tento vývoj může podle některých významných analytiků souviset s tendencí přiblížit se významným zahraničním partnerům s prezidiálním nebo poloprezidiálním způsobem vládnutí a učinit pro ně tak vlastní politiku čitelnější. Svou roli může hrát i vzrůstající frekvence mezinárodních zasedání na vrcholové úrovni, která si v praxi mnohdy žádá přesun kompetencí spojených s jejich přípravou pod úřad spolkové kancléřky vzhledem k tomu, že spolkovou republiku na mezinárodní úrovni často zastupuje.¹⁹ Proti tomuto trendu působí omezené personální a materiální zdroje a skutečnost, že jsou v příslušné zahraničněpolitické sekci kancléřství (Abteilung 2) zaměstnáni zástupci ministerstva zahraničních věcí a ministerstva obrany. I vzhledem k těmto skutečnostem se nevěnuje Úřad spolkového kancléřství zahraniční politice v celé její šíři a je odkázán k úzké spolupráci s jednotlivými resorty.²⁰

Jak již bylo zmíněno, každé ze spolkových ministerstev má v současnosti svou zahraničněpolitickou agendu, nejintenzivněji se zahraničněpolitickou agendou kromě ministerstva zahraničních věcí zabývá ministerstvo obrany, ministerstvo hospodářství a technologií, ministerstvo financí a ministerstvo pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Přitom můžeme hovořit o nárůstu kompetencí ministerstva financí, které získalo na vnitroněmecké úrovni mocný nástroj v podobě ústavně ukotvených zásad úsporného hospodaření s veřejnými prostředky, tzv. *Schuldenbremse*.²¹ Přísnou politiku úspor-

ných opatření se přitom snaží ministerstvo (a potažmo i Německo) prosazovat i na mezinárodní úrovni – především v souvislosti s hospodářskou krizí a s ní souvisejícím tlakem na opatření proti vzrůstajícímu zadlužování státních rozpočtů.

Co se týče koordinace tvorby politiky na vertikální úrovni, je organizace a management vztahu se zeměmi obecně v kompetenci ministerstva zahraničních věcí, pokud se však záležitost týká konkrétní politické oblasti, jsou zapojeny příslušné resorty a ministerstvu přísluší role koordinátora. V případě, že se jedná o tzv. vysokou politiku a jsou v sázce národní zájmy, ujmá se koordinační funkce spolkové kancléřství.²²

ÚŘAD SPOLKOVÉHO KANCLÉŘSTVÍ

Spolková kancléřka hraje společně s ministry zahraničních věcí a obrany centrální roli při utváření německé zahraniční politiky.²³ Roli spolkové kancléřky v zahraniční politice lze shrnout do tří hesel, a sice „řídít, koordinovat a politicko-strategicky uvažovat“ (*Führen, Koordinieren, Strippen ziehen*).²⁴ Co se týče vedení, opírá se spolková kancléřka ve své činnosti o vůdčí pravomoci ukotvené v Základním zákoně, které jí připisují dominantní postavení v rámci spolkové vlády. Podle čl. 65 GG má kancléřka tzv. *Richtlinienkompetenz*, podle které má právo – v souladu s tzv. kancléřským principem – určovat „směrnice“ politiky spolkové vlády. Přitom má poměrně široké pole působnosti, jak tuto pravomoc uplatňovat. Kancléřský princip posiluje právo spolkové kancléřky navrhnout jmenování a propouštění členů kabinetu (čl. 64, odst. 1 GG), zatímco ona sama smí být odvolána pouze poslanci Spolkového sněmu v konstruktivním hlasování o nedůvěře (čl. 67 GG). V případě bezpečnostně-politického rizika má spolková kancléřka pravomoc svolat krizový štáb.²⁵ Kancléřský princip je doplňován (a eventuálně oslabován) principem resortním, podle kterého jsou v rámci daných „směrnic“ jednotliví ministři zodpovědní za své resorty, a principem kolegiálním, podle kterého o sporech mezi resorty rozhoduje spolková vláda jako celek a působí jednotně navenek (čl. 65 GG).

Koordinační pravomoc spolkové kancléřky bývá uplatňována ve vztahu k jednotlivým resortům. Při výkonu této pravomoci je Úřad spolkového kancléřství odkázán na spolupráci s dalšími resorty, především s ministerstvem zahraničních věcí.²⁶ Ačkoli jednací řád spolkové vlády připisuje ministerstvu centrální roli v zahraničněpolitických záležitostech,²⁷ hovoří se o roz-

mělnění této kompetence v důsledku nárůstu zahraničněpolitických kompetencí Úřadu spolkového kancléřství a ostatních resortů.²⁸ Nezbytným předpokladem pro výkon role koordinátora je včasná a důkladná informovanost. V tomto bodě je spolková kancléřka bezpochyby ve výhodě díky skutečnosti, že zasedá v Evropské radě, že jí podléhá Spolková zpravodajská služba, která tvoří Sekci 6 (Abteilung 6) a v jejím úřadě sídlí sekretariát Spolkové bezpečnostní rady v podobě samostatného odboru (Gruppe 23). Jak již bylo zmíněno, posilování Úřadu spolkového kancléřství nahrává i aktuální vývoj v evropském i globálním měřítku. Frekvence schůzek na vrcholné úrovni, kde Německo zastupuje spolková kancléřka, stoupá a Evropská rada měla po vstupu *Lisabonské smlouvy* posílit. Na druhou stranu může být i německá kancléřka se zavedením dvojí většiny v Radě EU přehlasována. Jak již bylo řečeno, je Úřad spolkového kancléřství i nadále odkázán na úzkou spolupráci s ministerstvem zahraničních věcí a ostatními resorty. Svou roli zde hrají jak vzrůstající komplexita zahraniční politiky a omezené personální zdroje Úřadu spolkového kancléřství, tak i profesionalizace projednávání některých témat na evropské úrovni.²⁹

Významným nástrojem spolkové kancléřky je její úřad. Úřad spolkového kancléřství plní dvojí funkci tím, že je jak sekretariátem vlády, tak i úřadem kancléřky. Nachází se tak na pomezí správy a politiky. Tomu odpovídá i organizační členění úřadu na řídící a pracovní část.³⁰ Pravomocím vedoucího Úřadu spolkového kancléřství je věnována příslušná pasáž jednacího řádu spolkové vlády.³¹ Šéf Úřadu spolkového kancléřství (ChefBK) je zodpovědný za přípravu schůzek kabinetu (kterých se účastní), sestavování programu jednání a přípravu stanovisek a jejich případné prosazování, stejně jako za celkovou koordinaci a rozdělování úkolů. Pokud je ChefBK navíc členem strany, zpravidla informuje kancléřku o potenciálně brizantních politických tématech.³² Dále je mu podřízena Spolková zpravodajská služba, koordinuje spolupráci se Spolkovým sněmem i přípravné rozhovory se spolkovými zeměmi (*Bund-Länder-Besprechungen*).³³

Při výkonu zahraničněpolitických kompetencí je nezbytnou povinností spolkové kancléřky monitorovat vývoj postojů v rámci resortů i stran vládní koalice. Vůdčí styl německého spolkového kancléřství obecně je minimálně od dob Helmuta Kohla (1982–1998) charakteristický neformálními jednáními mezi koaličními partnery, které vyústilo téměř do etablování koaličních schůzek v roli rozhodovacího orgánu. V osobě německé spolkové kancléřky se

tak prolíná nejen princip kancléřský, resortní a kolegiální, ale i princip stranický a koaliční.³⁴

SPOLKOVÉ MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ

Tento dnes svébytný zahraničněpolitický aktér se musel již na počátku své existence prosadit vůči spolkovému kancléřství a jeho vlivu na německou zahraniční politiku. Ministerstvo zahraničních věcí bylo založeno až v r. 1951 a do r. 1955 bylo spravováno v personální unii spolkovým kancléřem Konradem Adenauerem. Jednací řád spolkové vlády (§ 11) připisuje spolkovému ministerstvu zahraničních věcí „generální kompetenci“ při tvorbě německé zahraniční politiky.³⁵ V průběhu let však došlo k oslabení této generální kompetence, ba dokonce k jejímu nahrazení kompetencí spoluutvářet německou zahraniční politiku.³⁶

Za svou včasnou informovanost – nezbytný předpoklad pro tvorbu a koordinaci německé zahraniční politiky – vděčí ministerstvo skutečnosti, že je jedním ze stálých členů Spolkové bezpečnostní rady, která slouží k projednávání neveřejných zahraničních a bezpečnostně-politických záležitostí,³⁷ a skutečnosti, že mu podléhají velvyslanectví, konzuláty a zahraniční zastoupení Německa. Práva a povinnosti německé zahraniční služby jsou ukotveny v Zákoně o zahraniční službě z r. 1990.³⁸ Jak již bylo zmíněno, čelí německé ministerstvo zahraničních věcí v současné době novým výzvám i v oblasti zastupování Německa navenek, např. v kontextu zavádění Evropské služby vnější akce. Na tyto výzvy ministerstvo reaguje zvýšeným důrazem na přípravu a dosazování vlastních pracovníků do mezinárodních organizací. Tito pracovníci by následně měli sloužit prezentaci a prosazování německých zájmů v evropském a globálním měřítku.³⁹ O snaze vytvářet *Netzwerke* z těchto pracovníků svědčí každoroční konference a komunikační platformy organizované a zřizované ministerstvem zahraničních věcí.⁴⁰

Priority německé zahraniční politiky se částečně odrážejí v organizační struktuře úřadu ministra zahraničních věcí, především v pověření zmocněnců a koordinátorů, které ministru zahraničních věcí podléhají. Ministra tak v jeho činnosti dále podporují koordinátor pro vztahy mezi Německem a USA a koordinátor pro německo-ruské vztahy. Důraz je kladen i na agendu lidských práv a humanitární pomoci, o čemž svědčí institut zmocněnců pro tuto agendu. Při ministerstvu zahraničních věcí sídlí i zmocněnec spolkové vlády pro Afghánistán a Pákistán a dále ministerstvu podléhají dva státní mi-

nistři, kteří jsou zároveň zmocněnci pro německo-francouzské a německo-polské vztahy. Součástí organizační struktury ministerstva zahraničních věcí jsou i tři státní tajemníci. Jak státním ministrům, tak i tajemníkům přitom podléhá celkem deset dalších sekcí.⁴¹ Existence zmocněnců s tímto zaměřením svědčí o prioritách německé zahraniční politiky a dotváří institucionální rámec pro řadu možných národních rolí – od pomocníka (*facilitator*) po věrného spojence (*faithful ally*).

Reakce na aktuální výzvy plynoucí z postupující globalizace, evropské integrace a aktuálních zahraničně- a bezpečnostně-politických rizik jsou klíčovými úkoly ministerstva zahraničních věcí s cílem zajištění efektivního fungování německé zahraniční politiky i zachování výlučného postavení ministerstva v rámci tvorby a koordinace německé zahraniční politiky.⁴²

SPOLKOVÝ PREZIDENT

Spolkový prezident disponuje pouze formálními prostředky, jak ovlivňovat německou zahraniční politiku. Na základě čl. 59 (1) GG mu přísluší kompetence zastupovat spolkovou republiku navenek. Formálně se smí vyjadřovat k zahraničněpolitickým záležitostem a aktivně účastnit státních návštěv, obsahově by však měl své vystupování podřídit rámci vymezenému spolkovou vládou. V praxi tak bývají některá zahraničněpolitická prohlášení Spolkového prezidenta konzultována s ministerstvem zahraničních věcí.⁴³ Na základě jednacího řádu spolkové vlády má kancléřka povinnost informovat prezidenta a zprostředkovávat mu podklady o agendě svého úřadu a jednotlivých ministerstev, stejně jako zprávy o záležitostech zvláštního významu.

Mezi další spíše nepřímé nástroje, které mohou mít zahraničněpolitický dopad, patří právo spolkového prezidenta jmenovat ministry (tedy i ministry zahraničních věcí) a podepisovat mezinárodněprávní akty. Jedná se spíše o symbolický než reálný politický nástroj. Odmítnout jmenovat navrženého kandidáta na post ministra zahraničních věcí tak může prezident pouze na základě pochybností formálního charakteru. Podpis spolkového prezidenta je posledním krokem v německém zákonodárném procesu. Při výkonu této pravomoci má prezident možnost nepodepisovat takový právní akt (tedy i mezinárodněprávní smlouvu a příslušný prováděcí zákon), který je podle jeho názoru v rozporu se Základním zákonem. V tomto případě prezident zpravidla vyčkává na rozhodnutí Spolkového ústavního soudu.⁴⁴

SPOLKOVÝ SNĚM

Spolkový sněm je nejvýznamnějším legislativním orgánem na spolkové úrovni. Ani jeho role v zahraniční a bezpečnostní politice by neměla být podceňována, ačkoli v rámci svého spolupůsobení na tvorbu německé zahraniční politiky po dlouhou dobu jednal spíše v reakci na již nastolená témata (tedy s omezenou vlastní iniciativou, i co se týče navyšování vlastních kompetencí).⁴⁵ Přesto lze podle některých názorů hovořit nejpozději od devadesátých let o „parlamentarizaci“ německé zahraniční politiky.⁴⁶

Na základě čl. 59 Základního zákona (GG) má Spolkový sněm povinnost schvalovat mezinárodněprávní smlouvy uzavřené mezi spolkovou republikou a další stranou v rámci vydávání příslušného spolkového zákona. Další pravomoci má Spolkový sněm na základě čl. 23 GG, který je mj. věnován jeho kompetencím v evropské politice. Je zde ukotveno právo Spolkového sněmu být informován prostřednictvím spolkové vlády, stejně jako právo předložit stanovisko před vlastním jednáním o evropském právním aktu, které musí vláda zohlednit. Tato práva jsou dále specifikována příslušnými zákony. V oblasti bezpečnostní politiky má Spolkový sněm právo přímo schvalovat nasazení Spolkové armády, Bundeswehru, na zahraničních misích a nepřímo ovlivňovat nasazení armády za využití své pravomoci schvalovat spolkový rozpočet.

Ačkoli v praxi jedná Spolkový sněm v oblasti zahraniční politiky převážně v reakci na iniciativu spolkové vlády (např. v podobě schvalování nebo odmítání návrhů ratifikačních zákonů k mezinárodněprávním smlouvám),⁴⁷ příkladem účinného proaktivního přístupu může být vydávání (právně nezávazných) stanovisek představujících často důležitý podnět k diskusi. Obzvláštní pozornost si zaslouží stanovisko celého Spolkového sněmu (tedy tzv. *Gemeinsame Entschließung*) nebo dokonce Spolkového sněmu a Spolkové rady (*Gemeinsame Entschließung des Bundestages und des Bundesrates*)⁴⁸. Často využívaným nástrojem ke spolupůsobení na německou zahraniční politiku je zejména možnost zvát zahraniční hosty, zástupce evropských institucí k účasti na zasedání výborů Spolkového sněmu. Z neformálních nástrojů lze jmenovat i zahraniční cesty poslanců, jejich diskuse o politických otázkách se zahraničními kolegy, čímž poslanci v neposlední řadě spoluutvářejí obraz Německa v zahraničí.

Právo a povinnost Spolkového sněmu zabývat se zahraniční a bezpečnostní politikou se odráží i v závazku sestavit Výbor pro zahraniční záležitosti.

tosti a Výbor pro obranu (čl. 45a GG), stejně jako Výbor pro záležitosti Evropské unie (čl. 45 GG). Na tvorbě zahraniční politiky však mají podíl i další parlamentní grémia, pracovní skupiny a jednotlivé politické frakce.

POLITICKÉ FRAKCE NA SPOLKOVÉ ÚROVNI

Spolková republika je nejen tzv. parlamentní demokracií, ale je pro ni charakteristická i silná stranická kultura. Co se týče role spolkových frakcí v procesu tvorby německé zahraniční politiky, podílejí se spíše na určování obecného směru politiky než na tvorbě každodenních zahraničněpolitických rozhodnutí.⁴⁹ Je třeba mít na paměti, že zahraničněpolitické postoje spolkové vlády jsou *a priori* v souladu s postoji politických frakcí. Kromě toho je německá zahraniční politika oblastí, ve které se pozice všech politických frakcí do značné míry přibližují – s častou výjimkou v postojích Die Linke.⁵⁰ I v případě odlišných pozic opozičních stran, jsou tyto strany poté, co se stanou vládní stranou, často ochotné akceptovat zahraničněpolitická rozhodnutí, která učinily předchozí vlády, a pokračují v uvádění těchto rozhodnutí do praxe. Důvod pro tento jev je nasnadě; na jedné straně spolupůsobí politické strany na tvorbu německé zahraniční politiky, na druhé straně se očekávání a požadavky spojené s fungováním mezinárodního systému promítají do stranické politiky.

Na tvorbu německé zahraniční politiky mají příslušníci spolkových frakcí možnost uplatňovat vliv jak v rámci výborů Spolkového sněmu, tak i pracovních skupin frakcí, kterým připadá zvláštní význam při tvorbě zahraničněpolitických postojů. Jedná se o grémia, kde se na pravidelné bázi setkávají nejen experti na dané téma, ale i často i náměstci ministerstev, a sice ještě před projednáváním tématu v příslušném výboru. Jak již bylo zmíněno, nejpozději od vlády Helmuta Kohla připadá zvláštní význam neformálním koaličním jednáním. Tradičně koaliční charakter německých vlád ve spojení s čl. 67 Základního zákona poskytuje stranám vládní koalice možnost vymezit se na znamení protestu se současnou (zahraniční) politikou vůči koaliční pozici v podobě konstruktivního hlasování o nedůvěře. Ačkoli je tato forma protestu krajní alternativou, přišla v minulosti ke slovu.⁵¹ Běžnějším způsobem jsou diskuse v rámci pléna Spolkového sněmu, kde formulují spolkové frakce ústy jednotlivých poslanců své postoje, včetně těch zahraničněpolitických.

SPOLKOVÉ ZEMĚ

Zahraniční politika je ve Spolkové republice Německo především záležitostí spolkové exekutivy. Toto tvrzení vyplývá z čl. 32, odstavce 1 Základního zákona, který stanoví, že udržování vztahů se zahraničními státy je v kompetenci spolku.⁵² Zahraniční záležitosti, otázky migrace, celní záležitosti, boj s mezinárodní kriminalitou a terorismem jsou zařazeny v čl. 73 GG mezi výlučnými zákonodárnými kompetencemi spolku.

Zahraničněpolitické kompetence spolkových zemí ukotvené v Základním zákoně lze přitom rozdělit zhruba do tří skupin. Zprvce země disponují určitými právy při uzavírání mezinárodních smluv. Vzhledem ke skutečnosti, že jsou spolkové země tradičně zodpovědné za uvedení závazků plynoucích z mezinárodních smluv do praxe, je v zájmu spolkové vlády zapojit spolkové země do vyjednávání už v rané fázi.⁵³ Tato praxe našla svou oporu v Základním zákoně, a sice v odstavci 2, čl. 32 GG, podle kterého mají spolkové země právo být vyslechnuty před uzavíráním smlouvy, která se týká jejich zvláštních „poměrů“. Naplňování tohoto práva je předmětem *Smlouvy z Lindau* z r. 1956. Podle této smlouvy je spolek i nadále zodpovědný za vyjednávání smluv, země však mají být v těchto případech včas zapojeny v podobě tzv. Stálé smluvní komise.⁵⁴ Odstavec 3, čl. 32 GG zemím vymezuje právo uzavírat smlouvy se zahraničními státy pod dvěma podmínkami, a sice pouze se souhlasem spolkové vlády a pouze pokud záležitost spadá do zemských zákonodárných pravomocí. Na základě odstavce 1a, čl. 24 GG mají země právo přenést kompetence na organizace zaměřující se na příhraniční spolupráci – se souhlasem spolkové vlády.

Zahraničněpolitický nástroj v podobě vysílání vyslanců patří i nadále výhradně mezi spolkové pravomoci. Země mají pouze právo vysílat zástupce do organizací, které se zabývají oblastmi z jejich zákonodárné kompetence. Co se týče mezinárodních organizací typu Evropské unie, převzaly země iniciativu do svých rukou a svá první zastoupení začaly zakládat již v souvislosti se schválením Jednotného evropské akty, čímž si vysloužily obvinění z *Nebenaußenpolitik* ze strany spolkové vlády. Až v r. 1993 se země v rámci Zákona o spolupráci mezi spolkem a zeměmi v záležitostech Evropské unie dočkaly oficiálního ukotvení práva na provoz svých bruselských kanceláří za předpokladu, že jimi zastoupené země jednají v souladu se svými právy

a povinnostmi ukotvenými v Základním zákoně.⁵⁵ Od té doby země disponují i právem zastupovat Německo za určitých okolností v Radě ministrů.⁵⁶ Tato pravomoc je ukotvena v čl. 23 GG, stejně jako další evropsko-politické kompetence Spolkové rady⁵⁷ a Spolkového sněmu. Zastoupení spolkových zemí ve Spolkové radě lze v důsledku tohoto formálního posílení jejich pravomocí označit za jeden z nejvýznamnějších nástrojů evropské politiky spolkových zemí. Právo spolurozhodovat je tedy třetím z formálních nástrojů spolkových zemí. Toto právo se přitom neomezuje pouze na záležitosti spojené s EU, ale např. i na uzavírání mluv, které by mohly mít vliv na oblasti zákonodárné činnosti spolkových zemí (čl. 59 GG).

I přes toto spektrum formálních nástrojů využívají spolkové země s oblibou méně formální nástroje k včasnému získání informací, uplatnění vlivu na zahraničněpolitické dění, resp. za účelem získání zahraniční investice, apod. Mezi tyto nástroje patří neformální kontakty se členy institucí EU a mezinárodních organizací, s německými poslanci v Evropském parlamentu, více či méně institucionalizované příhraniční kontakty a meziregionální spolupráce. Země dále mohou vydávat deklarace, memoranda a veřejná prohlášení, která nemají právní závaznost, a navštěvovat zahraniční partnery. Institucionálně je podpora „zahraničního“ působení spolkových zemí podpořena jak zemskými zastoupeními v zahraničí (např. v Bruselu), tak i v Berlíně. Posledně zmíněné přitom účinně přispívá ke koordinaci vztahů na vertikální úrovni. Jak již bylo zmíněno, k horizontální koordinaci stanovisek (tj. mezi spolkovými zeměmi) slouží konference ministerských předsedů (MPK). K projednávání konkrétních témat slouží odborné konference zemských ministrů.⁵⁸

Závěrem je třeba zdůraznit, že se spolkové země liší jak velikostí svých zahraničněpolitických ambicí, tak i množstvím administrativních a finančních zdrojů, které mají pro tuto agendu k dispozici. Dále je třeba mít na paměti, že je spolupráce se zeměmi v řadě případů v zájmu spolku (zejména v oblasti příhraniční spolupráce, vysílání zástupců do delegací u OBSE, MMF nebo UNESCO). Za zahraniční politikou spolkových zemí, občas nelichotivě označovanou jako *Nebenaußenpolitik*, se často skrývá efektivní a přínosná spolupráce, která je méně často vnímána jako překážka při prosazování německých zahraničních zájmů. Oblastí, kde bývá angažována spolkových zemí dodnes ze strany spolkové vlády občas vnímáno s nelibostí, je evropská integrační politika.⁵⁹

Normativní rámec pro zahraniční aktivity spolkových zemí, které jsou v souladu s oficiální zahraniční politikou nebo jejím často nezbytným doplňkem, představují v řadě případů příslušná ustanovení obsažená v zemských ústavách. Spolková země Sasko se tak např. v čl. 12 své zemské ústavy zavazuje převzít zodpovědnost za příhraniční spolupráci (mj. tedy rozvoj německo-polských vztahů na praktické každodenní úrovni), blízké vztahy s evropskými státy a mírový vývoj ve světě. Spolková země Meklenbursko-Přední Pomořansko se v čl. 11 své zemské ústavy zavazuje k uskutečňování evropské integrace, příhraniční spolupráce, obzvláště v prostoru Baltského moře.⁶⁰

NĚMECKÝ ODBOROVÝ SVAZ (DGB)

Jak již bylo zmíněno v úvodu, těší se v rámci německých rozhodovacích mechanismů poměrně velkému vlivu celá řada svobodně organizovaných skupin, svazů a sdružení. Jejich vliv na státní rozhodování je přitom považován za legitimní.⁶¹ Vzhledem k omezeným prostorovým možnostem se zde budeme věnovat pouze několika nejvlivnějším z těchto sdružení. Německý odborový svaz (*Deutscher Gewerkschaftsbund*, DGB) je největší německou odborovou organizací zastřešující zájmy asi 7 milionů zaměstnanců. DGB byl založen v r. 1949 na základě principu nezávislosti a pluralismu.⁶² DGB je tradičně jedním z významných aktérů, jehož názory bývají zohledňovány při tvorbě vnitropolitických rozhodnutí. Na úspěšnost prosazování postojů DGB na národní rovině má přitom vliv jak již zmíněný, pro Německo typický decentralizovaný způsob tvorby politických rozhodnutí, tak především skutečnost, že je Spolková republika Německo na základě čl. 20, odstavce 1 Základního zákona demokratickým a sociálním spolkovým státem. DGB je zároveň významný zahraničněpolitický aktér, který zastupuje zájmy odborových svazů v oblastech hospodářství, rozvojové pomoci, zaměstnanosti a obrany.⁶³ Na mezinárodní úrovni DGB těží ze skutečnosti, že se jedná o zastřešující odborovou organizaci, která patří s ohledem na počet členů v mezinárodním srovnání mezi nejsilnější. Tomu odpovídá i její vliv. Důležitým nástrojem na mezinárodní úrovni je členství DGB v mezinárodních odborových organizacích, kde jeho funkcionáři zaujímají významná postavení ve vrcholových grémiích, jako např. v IBFG.⁶⁴

HOSPODÁŘSKÉ SVAZY

Z nejvýznamnějších hospodářských svazů, které mají potenciálně možnost ovlivňovat německou zahraniční politiku, je třeba zmínit zastřešující organizace Spolkový svaz německého průmyslu (BDI) a Spolkové sdružení německých svazů zaměstnavatelů (BDA).⁶⁵ BDI je vrcholné sdružení (*Spitzenverband*) průmyslových podnikatelů a poskytovatelů služeb, které se skládá z 36 oborových svazů.⁶⁶ Za zahraničněpolitickou doktrínu BDI lze považovat příklon k evropské integraci a úzké spolupráci s USA. Zahraničními záležitostmi jsou v rámci BDI pověřena dvě oddělení; evropské oddělení a oddělení pro zahraniční hospodářskou politiku a mezinárodní vztahy.⁶⁷ BDA je vrcholná sociálně politická organizace německých podnikatelů. Zastupuje zájmy malých, středních a velkých podniků ve všech oborech (od průmyslu, služeb, finančnictví až po řemesla) v otázkách sociální a tarifní politiky vůči politikům, odborům a veřejnosti. BDA zastupuje zájmy milionu podniků s celkem 20 miliony zaměstnanců, kteří jsou organizováni v 6500 zaměstnaneckých spolcích.⁶⁸ Na mezinárodní úrovni prosazují obě organizace své zájmy především vůči Mezinárodní organizaci práce (ILO) a v rámci EU. Organizačně a administrativně je zahraniční politikou pověřeno oddělení pro Evropskou unii a mezinárodní sociální politiku a výbor pro sociální politiku Evropské unie.⁶⁹

K prosazování svých zahraničněpolitických zájmů využívají hospodářské svazy jak přímých, tak i nepřímých, formálních a neformálních nástrojů. Mezi neformální nástroje patří snaha o prezentaci svých zájmů vůči spolkové kanceléře, spolkovým ministerským úřadům a jejich zaměstnancům. Dalším spíše polopřímým zahraničněpolitickým nástrojem německých hospodářských svazů je tzv. „diplomacie návštěv“, tedy návštěvy delegací svazů v zahraničí nebo jednání se zahraničními partnery na území spolkové republiky u příležitosti uzavírání obchodních smluv a projednávání investičních záměrů. Návštěvy přitom mohou vyústit ve „smluvní diplomacii“. Tento nástroj je obzvláště účinný v kontaktu s partnery ze zemí, se kterými nefungují vztahy na běžné diplomatické úrovni, nebo jsou tyto podstatně narušeny. Přímým nástrojem je zastoupení členů hospodářských svazů v různých radách, popř. jejich členství v politické straně nebo Spolkovém sněmu. Na mezinárodní úrovni se osvědčuje členství v zastřešujících organizacích, jako je sdružení evropských komor *Eurochambres* apod.⁷⁰

Evropská integrační politika v Německu

HLAVNÍ VÝCHODISKA K NORMATIVNÍMU A INSTITUCIONÁLNÍMU RÁMCI JEJÍ TVORBY

Při tvorbě německé evropské integrační politiky se němečtí aktéři pohybují v normativním rámci, který je na národní úrovni tvořen v prvé řadě Základním zákonem, dále pak řadou zákonů a dohod o rozložení kompetencí mezi jednotlivými aktéry.⁷¹ Preambule Základního zákona zavazuje německý národ ke spolupůsobení v evropském společenství jako jeho rovnoprávný člen za účelem zachování míru na světě. S postupující evropskou integrací se objevily pochybnosti o tom, zda je nově vzniklou Evropskou unií i nadále možné považovat „pouze“ za mezinárodní organizaci (čl. 24 GG), a v souvislosti s ratifikací *Maastrichtské smlouvy* byl schválen nový text čl. 23 GG. Na základě odstavce 1 čl. 23 GG má Německo povinnost spolupůsobit na utváření EU, která se opírá o demokratický, právně státní, sociální, federativní základ a která jedná v souladu s principem subsidiarity. Zároveň musí Evropská unie zajišťovat ochranu lidských práv srovnatelnou s ochranou, již garantuje Základní zákon. Tento odstavec je příkladem normativního závazku spolkové republiky hrát roli spolupracovníka regionálního subsystému EU (*regional subsystem collaborator*), obsahuje ale i kondicionalitu a záměr EU normativně ovlivňovat, a to jak svou rolí příkladu (*example*), tak vývozem vlastního pojetí norem (*norm entrepreneur*). Role příkladu přitom podle J. K. Holstiho spočívá ve snaze získat vliv na mezinárodní úrovni uplatňováním zásad charakteristických pro domácí politiku.⁷² V dalších odstavcích čl. 23 GG jsou ukotvena práva legislativních orgánů jak na informace, tak na zapojení do rozhodovacího procesu o evropských záležitostech, stejně jako právo zastupovat Německo při jednáních v Bruselu. Poslední změnou prošel tento „evropský článek“ v souvislosti s přípravou ratifikace *Lisabonské smlouvy* v r. 2009, kdy byl doplněn odstavec 1a, vymezující zákonodárným orgánům právo podat stížnost na nedodržení principu subsidiarity.

Jak již napovídají výše zmíněné ústavněprávní změny ve spolkové republice, zaznamenalo i rozložení evropsko-politických kompetencí mezi aktéry německé evropské integrační politiky podstatné změny v průběhu posledních desetiletí. Především došlo k oslabení výhradního postavení spolkové vlády v této oblasti působení – nejvýrazněji v souvislosti s ratifikací *Maastrichtské*

a *Lisabonské smlouvy* – jak ve prospěch jednotlivých spolkových zemí (od konce osmdesátých let zakládají země vlastní zastoupení v Bruselu), tak ve prospěch spolkové legislativy (Spolkového sněmu a Spolkové rady) obecně. I přesto se evropská integrační politika ve spolkové republice i nadále soustředí především v rukou spolkové vlády.

Ani rozložení kompetencí v rámci spolkové vlády se nevyhnulo změnám a posunům. Výsadnímu postavení se mezi aktéry německé evropské integrační politiky těší Úřad spolkového kancléřství a ministerstvo zahraničních věcí (popř. ještě ministerstvo hospodářství), což je dáno jak německou institucionální strukturou a politickou kulturou, tak i normativním rámcem zahraniční politiky obecně.⁷³ Rozložení sil mezi Úřadem spolkového kancléřství a ministerstvem zahraničních věcí je i v této oblasti utvářeno působením řady faktorů, jako je tomu u německé zahraniční politiky obecně (viz výše). Mezi vnější vlivy lze v případě evropské integrační politiky zařadit především aktuální institucionální reformu EU spojenou s reformou Evropské rady, která s ratifikací *Lisabonské smlouvy* posílila a zasedá nadále bez přítomnosti ministrů zahraničních věcí.⁷⁴

Vzrůstající role spolkové kanclérky v evropské politice (a zahraniční politice obecně) však naráží na své limity. Tato omezení vyplývají jak z nedostatku personálních zdrojů, které může Úřad spolkového kancléřství vyčlenit na evropskou agendu, tak i z postupující evropské integrace obecně. Stále více původně vnitropolitických záležitostí je dotčeno evropskou integrací a stává se předmětem evropského zákonodárného procesu – v důsledku tohoto trendu se evropská politika nejen dostala na agendu každého z resortů, ale stala se i předmětem koaliční a politické soutěže. Kromě toho se s postupující evropskou integrací stává řada oblastí expertními záležitostmi, o nichž se rozhoduje především v Evropské komisi nebo v Radě ministrů.⁷⁵ Spolkové kancléřství je tak odkázáno na spolupráci s ministerstvem zahraničních věcí a naopak, oba aktéři navíc úzce spolupracují s dalšími ministerstvy.⁷⁶ V zásadních otázkách evropské integrace se však kancléřství buď angažuje a spoluutváří strategii, nebo je detailně sleduje. Dále musíme mít na paměti, že koordinace evropských záležitostí a formulování pozic se bez výjimky odehrává souběžně na národní a evropské úrovni a oba tyto procesy se do značné míry prolínají. Na potřebu aktivně spolupůsobit na obou rovinách rozhodování reagovali všichni významní aktéři zakládáním vlastních bruselských kanceláří, jež plní řadu úkolů od reprezentativních po informační, propagační apod.⁷⁷

S federální strukturou Německa se při tvorbě evropské politiky pojí několik výhod. Podobnost s evropskými strukturami do jisté míry usnadňuje orientaci a uplatňování německých organizačních struktur a řešení na evropské úrovni. Jak již bylo zmíněno, spolkový charakter státu vyžaduje určitou míru „decentralizované koordinace“, která se pojí s tradičním německým způsobem rozhodování „odspoda nahoru“ o zásadních záležitostech. Tato skutečnost klade vysoké nároky i na koordinační schopnosti spolkové vlády, především na kompetence vyšší a střední úrovně administrativy. Ke koordinaci různých pozic většího množství aktérů často dochází již na pracovní úrovni. Hledaná řešení přitom musí splňovat několik kritérií zároveň; měla by být nejen přijatelná pro zainteresované aktéry, ale i prosaditelná na evropské úrovni. Dále je při rozhodování třeba mít na paměti evropskou integraci jako celek (*das große Ganze*) a tradiční roli Německa v Evropské unii odpovídající jeho hospodářské a politické síle.

Formulováním pozic k evropské integrační politice je pověřena spolková exekutiva a jedná se ve své povaze o spíše administrativní záležitost. S obsahem plánovaného záměru je třeba obeznámit organizované zájmové skupiny, orgány spolkové legislativy atd. Skutečná koordinace přichází ke slovu tam, kde vznikají konflikty mezi odděleními, odbory a dalšími jednotkami vládního systému. Nedojde-li ke shodě na úrovni příslušných oddělení ministerstev, přesouvá se záležitost na další úroveň rozhodování, a sice nejprve na vedoucí příslušných oddělení, později případně na evropské státní tajemníky. Formálně poslední instancí je přitom spolkový kabinet. Ten bývá však zřídka přímo zapojován a v praxi tak mívají poslední slovo evropské státní tajemníci, kteří plně reprezentují postoje svých ministerstev.⁷⁸

HLAVNÍ AKTÉŘI NĚMECKÉ EVROPSKÉ INTEGRAČNÍ POLITIKY

Spolková vláda

Rozložení evropsko-politických kompetencí a sil v rámci spolkové vlády prošlo v průběhu desetiletí podstatnými změnami. V počátcích evropské integrace se evropskou agendou zabývala téměř výhradně ministerstva hospodářství a zahraničních věcí, později i ministerstvo financí. Tomu odpovídá i skutečnost, že ministerstvo hospodářství jako první z ministerstev zřídilo organizační jednotku věnovanou výhradně evropským záležitostem. Jednalo

se o evropskou sekci založenou již na počátku padesátých let. S postupující evropskou integrací, konkrétně v kontextu ratifikace *Římských smluv* (1957), se začaly objevovat první spory o kompetence v evropských záležitostech mezi spolkovým ministrem hospodářství a zahraničních věcí. Ty se podařilo urovnat již v r. 1958 v rámci dohody mezi ministry hospodářství a zahraničí (tzv. *Brentano-Erhard-Vereinbarung*), která stála na počátku dělby evropských kompetencí mezi těmito dvěma resorty. Co se týče koordinace a přípravy agendy Rady ministrů, tak mělo být ministerstvo zahraničních věcí nadále zodpovědné za přípravu zahraničněpolitických záležitostí, zatímco ministerstvu hospodářství podléhala koordinace hospodářské a hospodářsko-politické agendy.⁷⁹ Ačkoli se toto vymezení rolí po dlouhá desetiletí v zásadě udrželo, bylo možné v následujících desetiletích zaznamenat posílení role spolkového ministra zahraničních věcí, a to díky nárůstu politické dimenze evropské integrace.⁸⁰ Od devadesátých let proběhlo několik přesunů evropsko-politických kompetencí mezi Spolkovým ministerstvem hospodářství a financí, které měly vnitropolitický motiv.⁸¹

I ostatní ministerstva mají vliv na vytváření německé evropské politiky a jsou jí také do velké míry ovlivněna. Zatímco se můžeme setkat s tvrzením, že ještě do osmdesátých let nebylo evropskou agendou dotčeno ministerstvo vnitra, ministerstvo vzdělávání a výzkumu a ministerstvo obrany, od osmdesátých let však hovoříme o tzv. evropeizaci všech politických resortů. To se projevilo i v jejich vnitřní struktuře zakládáním speciálních oddělení, která se liší svou velikostí, počtem spolupracovníků i umístěním v hierarchii v rámci svého resortu. Každé z ministerstev je na základě jednacího řádu spolkových ministerstev oprávněno jednat o agendě, jež spadá do jeho kompetencí, přímo s orgány EU.⁸² Nárůst kompetencí v souvislosti s hospodářskou krizí zaznamenává především Spolkové ministerstvo financí. Významné postavení má dále i ministerstvo vnitra, ministerstvo práce a sociálních věcí nebo ministerstvo pro výživu, zemědělství a ochranu spotřebitelů. Na rozdíl od ministerstva zahraničních věcí a ministerstva hospodářství však nedisponují žádnými obecnými kompetencemi, které by přesahovaly jejich resort.

V důsledku evropeizace spolkových resortů je nutná účinná koordinace tak, aby bylo možné prosazovat německé zájmy na evropské úrovni efektivně, jednotně a včas. Tento úkol je v současné době v rukou Spolkového ministerstva zahraničních věcí, ministerstva hospodářství a Úřadu spolkového

kancléřství. Za nejvyšší koordinační úroveň na spolkové úrovni lze považovat spolková ministerstva (resp. spolkový kabinet), přičemž koordinace probíhá od nejnižší po nejvyšší úroveň. Za účelem účinné koordinace a lepší informovanosti funguje v rámci spolkové vlády celá řada institucionalizovaných nástrojů od Výboru zmocněnců pro evropskou politiku spolkové vlády přes Výbor vedoucích evropských oddělení po Výbor státních tajemníků pro evropské záležitosti (*Ausschuss der Europastaatssekretäre*). Velkému významu se těší tzv. *Weisungsausschuss*, který připravuje instrukce pro německé členy Výboru stálých zástupců (COREPER).⁸³ *Weisungsausschuss* zasedá jednou týdně (v úterý, proto je také nazýván *Dienstagsausschuss*), přičemž se o předsetnictví dělí ministerstvo zahraničních věcí s ministerstvem hospodářství.⁸⁴ Oba resorty jsou ve svém působení poněkud omezeny praxí, ve které hraje svou roli Stálé zastoupení Německa v Bruselu. To může předložit výhrady k instrukcím, jež mohou být zohledněny, jsou-li dostatečně zdůvodněny. Stálé zastoupení Německa v EU pravidelně předkládá tzv. „včasná varování“ (*Frühwarnbericht*), i tímto způsobem může ovlivňovat tvorbu stanovisek spolkové vlády.⁸⁵

Tabulka 1: Evropsko-politická koordinační grémia spolkové vlády⁸⁶

Název grémia	Historie a složení	Funkce/předsetnictví/ frekvence zasedání	Agenda
Výbor státních tajemníků pro evropské záležitosti	– od r. 1963 v původním složení: státní tajemníci AA, BMWi, BMF, BMELV, – později rozšířeno o zástupce spolk. kancléřství, stálého zástupce DE při EU – 1998 rozšířeno o BMI, BMJ a BMU – za vlády H. Kohla úbytek na významu	– funkcí grémia je řešení konfliktů mezi resorty, které nebyly vyřešeny na nižší úrovni, tak aby věc nemusela postoupit na ministerskou úroveň – nyní je funkce předsedy výhradně v rukou AA (státního ministra pro evropské záležitosti) – zástupce: státní tajemník BMWi – měsíční frekvence zasedání	– příprava na jednání Evropské rady, německé předsetnictví, základní pozice DE k revizi smluv a rozšiřování EU – „včasná varování“ Stálého zastoupení DE v EU

Výbor vedoucích evropských sekcí	– ustaven v r. 2000 – vedoucí ev. sekcí všech resortů, Stálý zástupce DE u EU	– funkcí grémia je zajišťování informovanosti a včasná identifikace případných konfliktů – zasedání jednou za 14 dní za střídavého předsednictví mezi AA a BMWi	– záležitosti zvl. významu a dlouhodobé strategie (revize smluv, rozšiřování, personál, otázky, apod.)
Výbor zmocněnců pro evropské otázky	– zřízen v r. 1971 rozhodnutím tajemníků pro evropské zál. – zmocněnci pro evropské zál. všech resortů a zástupce ze spol. kancl.	– původní funkcí grémia bylo zvýšení informovanosti o evropských zál. u všech resortů – předseda zde zástupce AA – zároveň vedoucím koordinační skupiny (EU–KR) – zpočátku měsíční frekvence zasedání, nyní ad hoc	– hl. dvě oblasti: – příprava něm. předsednictví – procesní otázky evropské politiky DE a příprava rozhodnutí Výboru státních tajemníků
„Der Weisungsausschuss“	– zal. v šedesátých letech – všechny resorty jsou zde zastoupeny na úrovni referentů, ve funkci předsedy jsou často zastoupeni vedoucí oddělení	– hlavní funkcí je koordinace instrukcí pro stálé zastoupení DE konfliktů při EU pro jeho zasedání v COREPER I a II, dále má plánovací funkci a funkci identifikátora – předsednictví se střídá mezi AA a BMWi – frekvence zasedání je jednou týdně (každé úterý)	– AA koordinuje agendu COPERER II kromě záležitostí, které spadají do kompetence BMWi v rámci vlády a BMWi přísluší zál. COPERER I kromě zál. AA

Zkratky: AA – ministerstvo zahraničních věcí, BMELV – ministerstvo výživy, zemědělství a ochrany spotřebitelů, BMF – ministerstvo financí, BMI – ministerstvo vnitra, BMJ – ministerstvo spravedlnosti, BMU – ministerstvo životního prostředí, BMWi – ministerstvo hospodářství a technologií, DE – Spolková republika Německo.

Úřad spolkového kancléřství

Spolková kancléřka má výjimečné postavení v rámci německé evropské politiky. To je dáno jak jejím silným postavením v rámci spolkové vlády a německé zahraniční politiky obecně, tak i kompetencemi, které jí v rámci EU přísluší. Jedním z nejvýznamnějších nástrojů spolkové kancléřky v evropské politice je její členství v Evropské radě, která je podle čl. 4 *Smlouvy o Evropské unii* orgánem, který přináší důležité impulzy a určuje obecný směr dalšího politického vývoje EU. Evropská rada hraje nezastupitelnou roli při přípravě a projednávání reformy v evropském primárním právu a řešení politických konfliktů. Právo a povinnost zastupovat Německo v Evropské radě (nově bez přítomnosti ministra zahraničních věcí) umožňuje přímou spolupráci kancléřky na rozhodovacích procesech v EU, což si od ní žádá intenzivnější pozornost evropské problematice.

Na druhé straně lze vzhledem k vysoké komplexnosti evropské politiky a omezeným personálním zdrojům očekávat, že bude spolkové kancléřství i nadále nuceno evropskou agendu zpracovávat v úzké spolupráci s ministerstvem zahraničních věcí a ostatními resorty. Koordinační povinnosti v evropsko-politických záležitostech spočívají z velké části na ministerstvu zahraničních věcí, existuje ale několik zásadních politických oblastí, ve kterých se spolkové kancléřství angažuje prioritně, např. v otázce rozšiřování EU. Zde určuje kurz především Úřad spolkového kancléřství i přesto, že je otázkám rozšiřování věnován zvláštní odbor ministerstva zahraničních věcí (E 06). Naopak v případě podobně důležitých otázek, jako byla příprava finančního výhledu na léta 2007–2013 nebo debata o reformě EU, spočívala většina práce na bedrech ministerstva zahraničních věcí.⁸⁷

Jak již bylo zmíněno, podporuje kancléřku ve výkonu její funkce Úřad spolkového kancléřství. Evropskou politikou je od r. 2002 pověřena Evropská sekce (Abteilung 5). Pro utváření evropské politiky má význam především jeho oddělení 501 (obecné otázky) a oddělení 503 zabývající se koordinací evropské politiky spolkové vlády; to mj. upozorňuje na případné problémy žádající si kancléřčin včasné zásah.⁸⁸ Zástupci Úřadu spolkového kancléřství zasedají v řadě spolkových koordinačních grémií (Výboru státních tajemníků, Výboru vedoucích evropských sekcí a Výboru zmocněnců pro evropskou politiku spolkové vlády). Přítomnost zástupců Úřadu spolkového kancléřství v těchto grémiích napomáhá v neposlední řadě lepší informovanosti a upevňování jeho vlivu na tvorbu evropské integrační politiky Německa.⁸⁹

Spolkové ministerstvo zahraničních věcí

Úkoly a kompetence ministerstva zahraničních věcí doznaly v průběhu desetiletí s postupující evropskou integrací určitých změn, ačkoli byly tyto změny méně dramatické než v případě ministerstev hospodářství a financí. V současné době je ministerstvo zahraničních věcí v rámci své evropské agendy zodpovědné za přípravu a realizaci evropských záměrů s dlouhodobým účinkem (tedy např. reformních smluv), za bilaterální vztahy k ostatním členským státům EU, otázku rozšiřování EU, dále za Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP) a Společnou bezpečnostní a obrannou politiku (SBOP). Významná role ministerstva zahraničních věcí při řešení záležitostí „zásadního významu“ (evropská integrační politika, příprava finančního rámce EU apod.) je ukotvena v jednacím řádu spolkových ministerstev.⁹⁰ Jak již bylo zmíněno, v praxi mívá o záležitosti zvláštního významu zájem i Úřad spolkového kancléřství, přičemž se spolkové kancléřství zpravidla angažuje v otázkách rozšiřování EU, zatímco je ministerstvo zahraničních věcí zodpovědné za koordinaci pozic „k finančnímu výhledu“.⁹¹ Mimo roli koordinátora zahraničněpolitických záležitostí v rámci spolkové vlády (kterou sdílí se spolkovým kancléřstvím) je ministerstvo dále pověřeno koordinací německých stanovisek před zasedáním Evropské rady a přípravou na zasedání Rady pro obecné záležitosti a Evropského výboru Spolkového sněmu. Ministerstvo zahraničních věcí se podílí i na udělování pokynů pro německé členy Výboru stálých zástupců (COREPER), resp. jeho politické oblasti II.⁹²

K plnění svých úkolů využívá ministerstvo zahraničních věcí celou řadu formálních a neformálních nástrojů. Významným nástrojem je evropská sekce (*Abteilung E*), která byla zřízena v souvislosti s implementací *Maastrichtské smlouvy* v r. 1993 a slouží k vytváření evropsko-politických koncepcí spolkové vlády v koordinaci s ostatními resorty. V r. 2001 byl v rámci sekce založen koordinační odbor věnovaný záležitostem EU (tzv. „E-KR“), který je přímo podřízen vedoucímu evropské sekce. Tento odbor se dále dělí do několika oddělení a zajišťuje koordinaci evropské politiky v kompetenci ministerstva. Zároveň funguje jako sekretariát pro Výbor státních tajemníků a Výbor vedoucích evropských sekcí. Kromě E-KR byla v rámci evropského sekce ministerstva zahraničních věcí zřízena ještě další významná jednotka, a sice pracovní skupina zodpovědná za koordinaci uvedení *Lisabonské smlouvy* do praxe (*Arbeitsstab EU-Vertrag von Lissabon 2009, AS-*

-EUVL-2009). Další body na agendě ministerstva v oblasti evropských záležitostí jsou předmětem činnosti dalších deseti odborů evropské sekce.

Dalším formálním nástrojem jsou německé zastupitelské úřady, které ministerstvu podléhají a které představují významný zdroj informací o aktuálním vývoji v konkrétních zemích. Neformálním nástrojem je např. dosazování úředníků ministerstva do evropské sekce Úřadu spolkového kancléřství, což by mělo v neposlední řadě zintenzivnit kontakt mezi kancléřkou a ministrem zahraničních věcí. Podobná výměna úředníků funguje mezi spolkovými ministerstvy a evropskými institucemi.⁹⁴ Role ministerstva zahraničních věcí je poněkud omezena absencí *Weisungsrecht* vůči ostatním ministrům ve vládě v otázkách, které spadají pod agendu ministerstva zahraničních věcí. Jako limitující lze dále označit skutečnost, že ministerstvo instruuje pouze polovinu německých stálých zástupců v Bruselu, tzv. skupinu COREPER II. Navíc ani jedno z příslušných spolkových ministerstev nemá vliv na to, jakým způsobem budou instrukce v Bruselu Stálým zastoupením Německa v EU přesně zohledněny.⁹⁵

Spolkové ministerstvo hospodářství a technologií

Ministerstvo hospodářství bylo vzhledem k hospodářskému charakteru počátků evropské integrace od r. 1958 centrálním aktérem německé evropské politiky. V průběhu let však zaznamenalo zásadní změny v podobě přesunů svých evropsko-politických kompetencí ve prospěch ministerstva financí. K prvnímu přesunu došlo v r. 1998, kdy bylo přesunuta celá evropská sekce ministerstva hospodářství.⁹⁶ Druhá změna přišla s nástupem „velké koalice“ v r. 2005, kdy byla podstatná část evropsko-politických kompetencí Spolkového ministerstva financí pomocí organizačního rozhodnutí (*Organisationserlass*) z 22. 11. 2005 převedena zpět na ministerstvo hospodářství.

V současné době patří mezi evropsko-politické kompetence Spolkového ministerstva hospodářství a technologií koordinace „vlastních“ hospodářsko-politických témat, jako jsou evropský vnitřní trh, energetická, hospodářská, obchodní, informační a telekomunikační politika a lisabonská strategie. Dále je společně s ministerstvem zahraničních věcí v rámci tzv. „dvouko lejné“ koordinace⁹⁷ zodpovědné za koordinaci pozic spolkové vlády (mj. v tradičních a technicky náročnějších oblastech, jako je společná zemědělská politika). Dále je ministerstvo hospodářství zodpovědné za přípravu in-

strukcí pro německé členy Výboru stálých zástupců (COREPER), část I.⁹⁸ Mezi jeho další koordinační úkoly patří poskytování informací Spolkovému sněmu a Spolkové radě. Za zmínku stojí i funkce odborného poradce spolkové vlády (i zemských vlád) v otázkách práva v rámci *Kompetenzzentrum Europarecht*, mezi jehož pravomoci patří i zastupování Německa u Soudního dvora EU v Lucemburku.⁹⁹

Spolkové ministerstvo financí

Jak již bylo zmíněno, od konce devadesátých let zaznamenalo ministerstvo financí razantní nárůst evropsko-politických kompetencí – především v souvislosti s přesunem evropské sekce a s tím souvisejících koordinačních pravomocí z ministerstva hospodářství pod ministerstvo financí v r. 1998.¹⁰⁰ Poslední změna nastala s nástupem vlády „velké koalice“ (2005–2009), kdy byly evropské kompetence opět přesunuty ve prospěch ministerstva hospodářství. Za oběma těmito přesuny stály vnitropolitické důvody.¹⁰¹

Ačkoli se ministerstvo financí muselo v souvislosti s posledním přesunem vyrovnat s úbytkem velkého množství kompetencí spojených s uplatňováním dominantního vlivu na tvorbu německé evropské politiky (např. ztrátou předsednické funkce v řadě koordinačních grémií včetně grémia *Weisungsausschuss*, viz výše), jeho role při utváření německé evropské politiky v poslední době roste. Existence společné evropské měny si žádá odpovídající spolupráci mezi ministry financí členských zemí. Za nejvýznamnější koordinační nástroj ministerstva financí lze považovat tvorbu hospodářsko-politické a finančně-politické strategie na národní úrovni a podíl na její tvorbě na evropské úrovni. K tomu účelu využívá ministr financí svého členství v Radě ministrů, ECOFIN. V této radě zasedá společně s ministry financí a hospodářství ostatních členských zemí jednou měsíčně. Role Rady se může zdát být poněkud oslabena v důsledku vzrůstající role Evropského parlamentu, se kterým ECOFIN konzultuje a zapojuje ho do rozhodování.¹⁰²

Dalším významným nástrojem ministerstva financí je zodpovědnost za sestavování spolkového rozpočtu a podíl na tvorbě rozpočtu EU (společně s kolegy z ostatních členských států, Evropskou komisí a Evropským parlamentem). Významnou roli sehráli ministři financí v souvislosti s hospodářskou krizí a s ní související tvorbou preventivních a ochranných opatření do budoucna. Zasedali totiž ve zvláštní pracovní skupině (*Task-Force*) Stáلهo předsedy Evropské rady Hermana Van Rompuy, která vypracovala do-

poručení pro zasedání Evropské rady od 28. do 29. 10. 2010. Důležitým argumentem při prosazování rozpočtové kázně na evropské úrovni (nejen pro ministerstvo financí, ale pro celou spolkovou vládu) je výsledek politického rozhodnutí v podobě zavedení výše uvedené *Schuldenbremse*, tedy ústavního závazku k omezení zadlužování a dodržování vyrovnaných rozpočtů. O tom svědčí dopis pěti čistých plátců (včetně Německa) z prosince 2010, ve kterém požadují omezení výdajů EU v letech 2014 až 2020.¹⁰³ Proti meziročnímu navýšení evropského rozpočtu, jež by bylo vyšší než míra inflace, se vymezuje Německo (i slovy ministerstva financí) i později (v dubnu 2011), a sice s vědomím rizika, že to bude zřejmě vést k rozkolu mezi tzv. čistými plátcí a ostatními členskými státy (včetně Polska).¹⁰⁴

Spolkový sněm

Podobně jako Spolková rada přicházel i tento orgán o své pravomoci v souvislosti s rostoucím počtem právních předpisů evropského původu. Jako argument k aktivnějšímu podílu na tvorbě evropské politiky v Německu zazníval demokratický deficit, kterým – podle některých názorů – trpěla Evropská unie vzhledem k poměrně slabému postavení Evropského parlamentu a dominanci exekutivy v rámci tvorby zásadních rozhodnutí. Ačkoli s navýšením práv Evropského parlamentu zahraničněpolitická aktivita Spolkového sněmu neklesá, i nadále mezi poslanci přetrvává názor, že by zahraniční politika měla být především doménou spolkové vlády.¹⁰⁵ Evropsko-politické kompetence Spolkového sněmu byly ukotveny v Základním zákoně až v souvislosti s ratifikací smlouvy z Maastrichtu (čl. 23 GG). V kontextu ratifikace *Lisabonské smlouvy*, byla tato práva dále rozšířena. Detailně se jednotlivými pravomocemi Spolkového sněmu z procedurálního hlediska věnují příslušné zákony stejně jako Jednací řád německého Spolkového sněmu (GOBT).¹⁰⁶

Významným evropsko-politickým nástrojem Spolkového sněmu je Výbor pro záležitosti Evropské unie. Jedná se o největší z výborů Spolkového sněmu (má okolo 50 členů), ve kterém jsou kromě poslanců Spolkového sněmu (s hlasovacím právem) často přítomni i poslanci Evropského parlamentu (bez hlasovacího práva). Výbor neslouží pouze k výměně informací a stanovisek (se spolkovou vládou i s bruselskými institucemi), ale i k projednávání evropských (především evropských integračních) otázek, které přesahují rámec jednoho ministerského resortu. Teoreticky disponuje Výbor pro záležitosti Evropské unie tzv. „zvláštními právy“, především oprávněním uči-

nit závazné stanovisko za Spolkový sněm (po předchozím souhlasu dalších výborů).¹⁰⁷ V praxi má výbor, podle některých názorů, menší vliv na utváření stanovisek Spolkového sněmu k evropsko-politickým záležitostem než např. pracovní skupiny jednotlivých frakcí.¹⁰⁸

Přínos pro zvýšení informovanosti členů Spolkového sněmu mají např. společná zasedání výborů Evropského parlamentu a Spolkového sněmu. Zástupci evropských výborů národních parlamentů se pravidelně setkávají s členy Evropského parlamentu v rámci Konference evropských výborů (COSAC). K pravidelným setkáním se scházejí i předsedové národních parlamentů členských států EU.¹⁰⁹

Jak již bylo zmíněno, ratifikace *Maastrichtské smlouvy* s sebou v Německu poprvé přinesla ukotvení práv Spolkového sněmu a Spolkové rady na spoluúčast při rozhodování o evropských záležitostech v rámci spolku (čl. 23 GG). Spolkový sněm tak má právo jak na informace, tak i na vydání stanoviska (odstavce 2 a 3, čl. 23 GG). Tuto ústavní změnu doprovázel Zákon o spolupráci spolkové vlády a německého Spolkového sněmu v záležitostech Evropské unie (EUZBBG). Dále byl upraven jednací řád Spolkového sněmu (GOBT). V kontextu probíhající ratifikace *Smlouvy o ústavě pro Evropu* byla v r. 2006 uzavřena dohoda mezi předsedou Spolkového sněmu Norbertem Lammertem a kancléřkou Angelou Merkelovou,¹¹⁰ podle které má být Spolkový sněm informován včas, průběžně a zpravidla psanou formou o všech záměrech Evropské komise. Stanovisko vlády se smí odlišovat od stanoviska sněmu jen ze závažných zahraničně a integračně politických důvodů.¹¹¹

V souvislosti s ratifikací *Lisabonské smlouvy* byla vypracována novela čl. 23 Základního zákona v podobě přidání čl. 1a, která přináší navýšení kompetencí Spolkového sněmu a Spolkové rady v otázce přezkumu dodržování principu subsidiarity. V souladu s judikaturou Spolkového ústavního soudu k *Lisabonské smlouvě* došlo k rozšíření práv Spolkového sněmu (a Spolkové rady) i v rámci novely Zákonu o spolupráci spolkové vlády a německého Spolkového sněmu v záležitostech Evropské unie (EUZBBG) a nově byl vypracován tzv. Zákon o odpovědnosti za integraci (IntVG).¹¹²

V EUZBBG je nyní obsažen explicitní výčet všech „záměrů“ v EU, o kterých má spolková vláda povinnost Spolkový sněm informovat (zasílání dokumentů ER, Rady EU, zápisy ze zasedání apod.). Ačkoli má Spolkový sněm právo na stanovisko, nejedná se o tzv. imperativní mandát, spolková vláda se od něho může ze závažných integračních a zahraničněpolitických důvodů

odklonit. V případě, že k takovému odklonu dojde, musí vláda tento krok odůvodnit.¹¹³

Zákon o odpovědnosti za integraci ukládá Spolkovému sněmu povinnost schvalovat rozhodnutí o uplatnění zjednodušeného postupu pro přijímání změny smluv a klauzule flexibility, pokud k tomu dal souhlas Spolkový sněm a Spolková rada v podobě spolkového zákona. Pouze souhlas Spolkového sněmu je vyžadován pro použití tzv. záchranné brzdy a zvláštní přechodové klauzule v Evropské radě i Radě EU. Pojednáno je zde i právo na podání stanoviska a stížnosti kvůli porušování principu subsidiarity.

Spolkový sněm při svém zahraničním spolupůsobení využívá formálních (resp. institucionalizovaných) nástrojů v podobě zahraničního výboru, výboru pro obranu nebo výboru pro evropské záležitosti, stejně jako práva a povinnosti vyslovit souhlas s nasazením německých vojáků v zahraničí nebo využívá svých pravomocí ukotvených v čl. 23 Základního zákona. Často jsou přínosem neformální kontakty s bruselskými úředníky, institucemi apod.¹¹⁴ Význam bruselských kontaktů i včasné a spolehlivé informovanosti podtrhuje i zřízení bruselské kanceláře Spolkového sněmu v r. 2007, které lze zároveň považovat za projev snahy Spolkového sněmu o zajištění samostatného (tj. na spolkové vládě nezávislého) zdroje informací. Bruselskou kancelář doplňuje v její činnosti zvláštní administrativní oddělení v rámci Spolkového sněmu (PA 1). Spolkové frakce jmenují část personálu tak, aby jejich zastoupení v kanceláři a PA 1 odpovídalo síle frakce ve Spolkovém sněmu.¹¹⁵

Spolkové země

Spolkové země požadovaly navýšení svých pravomocí v evropské politice již od samého počátku evropské integrace. Jejich evropsko-politické ambice se odrážejí v založení výboru pro otázky Evropské unie (pod jiným názvem)¹¹⁶ v r. 1958. Požadavky spolkových zemí na navýšení jejich kompetencí se po dlouhou dobu nesesetávaly s pochopením spolkové vlády, která se vymezovala vůči všem zásahům do zahraniční politiky, tradiční domény spolkové vlády.¹¹⁷

Zřejmě nejdůležitějším orgánem, v jehož rámci německé spolkové země přispívají k tvorbě evropské integrační politiky, je Spolková rada. Spolková rada se skládá ze zástupců vlád spolkových zemí a je třetím nejvýznamnějším aktérem v evropské politice Spolkové republiky Německo (po spolkové vládě a Spolkovém sněmu).¹¹⁸ Mezi evropsko-politické nástroje Spolkové

radu patří Evropská komora (*Europakammer*) a výbor pro otázky Evropské unie. Evropská komora byla zřízena již v r. 1988, teprve v kontextu *Maastrichtské smlouvy* byly její kompetence ukotveny v GG (čl. 52, odst. 3a). Skládá se z 16 členů a vyznačuje se rotujícím předsednictvím (na základě jednoletého rotačního principu). Její význam spočívá v tom, že může zastupovat Spolkovou radu v rozhodování v urgentních záležitostech (*Eilfall*), např. s ohledem na jednání grémií EU. V praxi měla doposud malý význam. Jednotliví zástupci disponují stejnou vahou hlasů, jako je tomu ve Spolkové radě, proto se o ní někdy hovoří jako o *Bundesrat en miniature*. Centrálním grémiem Spolkové rady, co se týče utváření evropských politických stanovisek, je výbor pro otázky Evropské unie. Ten má funkci poradního grémia v institucionálních a integračních otázkách a dále slouží ke koordinaci doporučení všech ostatních výborů (hl. hospodářského, kulturního, výboru pro práci a sociální věci) v otázkách evropské politiky. Svůj dnešní název nese od ratifikace *Maastrichtské smlouvy*.¹¹⁹

U příležitosti ratifikace *Maastrichtské smlouvy* byla Spolková rada (společně se Spolkovým sněmem) zastoupena ve Společné ústavní komisi a přímo se tak podílela na návrhu nového znění čl. 23 Základního zákona, který upravuje parlamentní kompetence a povinnosti spolkové vlády v této oblasti. Dále bylo upraveno znění čl. 50 GG, podle kterého měla Spolková rada nově spolupůsobit v záležitostech EU. Tyto ústavní změny našly své uplatnění v podobě schválení Zákona o spolupráci spolku a zemí v záležitostech Evropské unie (EUZBLG) a v Dohodě spolku a zemí (Bund-Länder-Vereinbarung, BLV) z r. 1993.¹²⁰ V těchto právních aktech byla ukotvena povinnost spolkové vlády informovat spolkové země co nejdříve a obsáhle (čl. 23, odst. 2 GG) o všech záměrech (*Vorhaben*), které by země mohly zajímat (§ 2 EUZBLG), přičemž BLV obsahovala seznam témat, o kterých je především třeba informovat (např. dokumenty a sdělení orgánů EU, zprávy ze stálého zastoupení, dokumenty a informace o oficiálních stanoviscích spolkové vlády).¹²¹ Dále zde bylo ukotveno právo na stanovisko, jež musí spolková vláda buď pouze zohlednit, nebo zohlednit rozhodujícím způsobem (*maßgeblich*) podle toho, zda jsou dotčeny pouze zájmy zemí nebo jejich výlučné zákonodárné kompetence.¹²² Další významnou kompetencí je možnost přímého působení na vyjednávací pozici spolkové vlády k evropským záměrům *Vorhaben* (§ 4 EUZBLG), tato kompetence je většinou naplněna účastí 1–2 zástupců zemí ve Výboru stálých zástupců v Bruselu (COREPER) a zasedání

evropských zmocněnců spolkové vlády (*Gremium der Europabeauftragten*), v rámci těchto grémií mají spolkové země možnost přednést svá stanoviska, navíc získají přehled o aktuálním názorovém rozpoložení v rámci grémia.¹²³ Za významné navýšení kompetencí lze dále považovat odst. 6 čl. 23 GG, podle kterého mohou být zájmy Německa v Radě EU prosazovány zemským zástupcem jmenovaným Spolkovou radou v oblasti školního vzdělávání, kultury nebo rozhlasového vysílání (tj. rádiového a televizního).

Ratifikace *Lisabonské smlouvy* byla v Německu spojena s novelou čl. 23 Základního zákona, a sice jeho doplněním o čl. 1a, který zaručuje Spolkové radě (a Sněmu) právo podat stížnost na nedodržení principu subsidiarity a proporcionality. Novelizovány byly i stávající zákony, jako je Zákon o spolupráci spolku a spolkových zemí v záležitostech Evropské unie (EUZBLG), podle kterého mají být Spolkové radě kromě oficiálních dokumentů poskytovány i neoficiální materiály (tzv. *non-papery*), např. v podobě přípravných dokumentů na jednání Komise, pokud se záležitost týká výlučné kompetence spolkových zemí a dokument by měl mít význam pro utváření stanoviska Spolkové rady. Informace o jednáních v Radě jsou předávány i ústní formou.¹²⁴ Dále byl vydán tzv. Zákon o odpovědnosti za integraci,¹²⁵ který Spolkové radě a Spolkovému sněmu vymezuje zásadní práva v souladu s judikaturou Spolkového ústavního soudu z 30. 6. 2009 a zásadou omezeného svěřeni pravomoci. Hlavní přínos zákona spočívá v ukotvení parlamentních pravomocí v kontextu tzv. zjednodušeného přijímání smluv, kontroly subsidiarity a mechanismu tzv. záchranné brzdy. Co se týče Spolkové rady, její souhlas je vyžadován vždy, když má být učiněna změna smluv s dopadem na politické vztahy spolku. V těchto případech je totiž na základě čl. 59 Základního zákona třeba vydání spolkového zákona a k přenosu kompetencí na evropskou úroveň je třeba souhlasu Spolkové rady (čl. 23 GG). V praxi tak smí německý zástupce v Radě souhlasit s uplatněním zjednodušeného postupu pro přijímání změny smluv, klauzule flexibility, pouze pokud k tomu dal souhlas Spolkový sněm a Spolková rada v podobě spolkového zákona. V případě použití tzv. záchranné brzdy a zvláštní přechodové klauzule v Evropské radě je souhlas (*Beschluss*) Spolkové rady vyžadován jen tehdy, pokud je splněno několik podmínek; zaprvé pokud oblast rozhodování nespadá mezi zákonodárné pravomoci spolku, zadruhé, když oblast rozhodování spadá do zákonodárných kompetencí zemí na základě čl. 72, odstavce 2 GG, a nakonec v těch případech, kdy mohou země učinit tzv. *abweichende Regelung* na

základě čl. 72, odstavce 3 nebo čl. 84, odstavce 1 GG, pokud toto rozhodnutí vyžaduje souhlas pomocí spolkového zákona.¹²⁶ Mimo to má Spolková rada (stejně jako Sněm) právo odmítnout přechodovou klauzuli, pokud záležitost nespadá do výlučných zákonodárných kompetencí spolku, právo podat odůvodněné stanovisko, proč se domnívá, že je některý předpis v rozporu s principem subsidiarity, a právo podat stížnost na nedodržení principu subsidiarity. Právům a povinnostem Spolkové rady v evropsko-politickém rozhodování je věnována i Dohoda mezi spolkovou vládou a zemskými vládami o spolupráci v záležitostech Evropské unie, jež je prováděcím předpisem k paragrafu 9 Zákona o spolupráci spolku a zemí v záležitostech Evropské unie (EUZBLG).¹²⁷

Dalším vlivným a efektivním institucionalizovaným nástrojem, který slouží ke koordinaci zemských zájmů a stanovisek, je Konference ministrů pro evropské záležitosti (*Europaministerkonferenz*, EMK). Významným nástrojem pro prezentování a prosazování zemských zájmů jsou zemská zastoupení v Bruselu, která byla zakládána od osmdesátých let. Důležitou roli sehrála v minulosti integrace některých spolkových zemí do různých zájmových sdružení společně s ostatními evropskými regiony. Zde stojí za zmínku např. RegLeg, sdružení evropských regionů se zákonodárnými kompetencemi. V rámci RegLeg se angažovalo Bavorsko a Severní Porýní-Vestfálsko v průběhu projednávání evropské ústavní smlouvy v Konventu EU. Tato meziregionální skupina sdružující regiony se zákonodárnými pravomocemi se vytvořila v rámci Výboru regionů (z iniciativy Bavorska) v reakci na zjištění, že Výbor regionů kvůli velké diverzitě svých členů zcela nevyhovuje potřebám silných a ambiciózních regionů.¹²⁸ Formální nástroje a více či méně institucionalizovaná grémia doplňuje široké spektrum neformálních kontaktů a informačních zdrojů.

Spolkový ústavní soud (SÚS)

Spolkový ústavní soud za posledních 50 let svými rozsudky podstatně formoval německý přístup k otázkám spojeným s evropským integračním procesem. Výhradně Spolkovému ústavnímu soudu (SÚS) jsou v Základním zákoně věnovány čl. 93 a 94. Ve své judikatuře k otázkám spojeným s evropskou integrací se SÚS zabývá demokratickou legitimitou Evropského společenství, resp. Unie. V prvních dvou relevantních rozsudcích (*Solange I.* a *II.*) přichází ke slovu především koncepce SÚS o univerzalitě lidských práv.¹²⁹ Zatímco přenos kompetencí na evropskou úroveň zde SÚS podmínil zajiš-

těním efektivní ochrany lidských práv a svobod v Evropském společenství, podmiňuje SÚS v rámci posledních dvou rozsudků (maastrichtského a lisabonského) přenos kompetencí jeho ústavní konformitou.¹³⁰

V nálezu SÚS ke *Smlouvě o Evropské unii* („Maastrichtský rozsudek“) neoznačuje již SÚS nově vznikající Evropskou unii za mezinárodní organizaci, ale za společenství států, tzv. *Staatenverbund*. Toto „nové“ společenství by mělo mít, podle nálezu SÚS, odpovídající demokratickou legitimitu – propůjčenou lidem v rámci svobodných voleb do Evropského parlamentu (EP). Mimo jiné vzhledem k postavení EP v rámci evropského institucionálního rámce shledal SÚS Evropskou unii jako demokraticky deficitní.¹³¹

Podle rozsudku SÚS se suverenita německého státu nevylučuje s členstvím v EU. Členské státy jsou i nadále „pány smluv“ (*Herren der Verträge*). EU nemá *Kompetenz-Kompetenz* – kompetenci rozhodovat o svých pravomocích –, ty jsou pouze odvozené od členských států, i nadále je při převodu pravomocí za účelem další integrace třeba změny primárního práva a souhlasu všech členských států. SÚS má právo přezkoumat, zda se EU, resp. její orgány, nepokouší o plíživou novelizaci smluv. Pokud by tomu tak bylo, má SÚS právo naříditi nerespektování aktivit takových orgánů na svém území.¹³²

Ve svém „Lisabonském rozsudku“ z 30. 6. 2009 SÚS v řadě ohledů navazuje na svůj předchozí „Maastrichtský rozsudek“. Ačkoli SÚS shledává, že evropská integrace postoupila natolik, že se Evropská unie v některých ohledech podobá federálnímu státu, chybí jí evropský lid, který by Evropskou unii projevem své většinové vůle politicky legitimizoval v souladu se zásadou o rovném postavení státních celků ve federálním státě. Národy Evropské unie tak musejí zůstat i nadále držiteli veřejné moci. Z demokratického deficitu a poznatku, že evropské rozhodovací struktury i nadále spíše připomínají struktury mezinárodní organizace, tak SÚS vyvozuje závěr, že proces evropské integrace by měl být i nadále v rukou členských států.

Lisabonská smlouva podle SÚS neznamenaá přechod k evropskému federálnímu státu, Evropská unie je i nadále společenstvím suverénních států, na které se vztahuje zásada omezeného zmocnění. Pro přechod k evropské federaci by v Německu bylo podle této judikatury třeba přijmout novou německou ústavu.¹³³

Ve své judikatuře se SÚS podrobně věnoval přenosu kompetencí na evropskou úroveň. Dochází v tomto bodě k závěru, že by část kompetencí (tzv. výsostné kompetence) měly zůstat v rukou států, aby nebyl narušen systém

demokratické vlády v Německu. Národní státy mají mít i nadále možnost formovat hospodářské, společenské a kulturní podmínky života svých občanů. Přesun kompetencí v těchto oblastech by měl být povolen pouze omezeně. Týká se to oblastí trestního práva, policejního a vojenského monopolu a použití ozbrojené síly, sociální politiky, důležitých rozhodnutí z oblastí školství a vzdělávání. Obzvláště je třeba evropským orgánům zabránit v samostatném rozhodování o tom, které kompetence jim mají náležet (*Kompetenz-Kompetenz*). Odpovědnost za evropskou integraci musí zůstat v rukou zákonodárných orgánů Německa. Právo přezkoumávat, zda k uplatňování této *Kompetenz-Kompetenz* nedochází, si nárokuje SÚS, stejně tak i právo na přezkum, zda nebyl porušen čl. 23, odstavec 1 a čl. 79, odstavec 3 Základního zákona.¹³⁴

Závěrem rozsudku SÚS z 30. 6. 2009 je, že zákon o schválení *Lisabonské smlouvy*¹³⁵ je v souladu se Základním zákonem, zatímco doprovodný zákon (Zákon rozšiřující a posilující pravomoci Spolkového sněmu a Spolkové rady) je v rozporu se Základním zákonem v tom ohledu, že nevymezuje Spolkovému sněmu a Radě dostatečné pravomoci.¹³⁶

Německý odborový svaz (DGB)

Jak odbory, tak i hospodářské svazy patří mezi tradiční podporovatele evropského integračního procesu. Co se týče evropské integrace, má DGB poměrně přesnou představu o tom, jakým směrem by se měla ubírat, a snaží se tuto představu také odpovídajícím způsobem prosazovat. Co se týče uplatňování vlivu na evropskou integrační politiku, je významné především členství DGB v Evropském odborovém svazu, v rámci kterého usiluje svaz spolu se svými partnery o sociální Evropu.

Skutečnost, že DGB patří mezi nejvlivnější odborové svazy (a největší, co se týče počtu členů), se odráží i v tom, že hraje jednu z vůdčích rolí ve vrcholných grémiích mezinárodních odborových organizací.¹³⁷ Příkladem může být Michael Sommer, předseda DGB, který zároveň vykonává funkci předsedy Mezinárodního odborového svazu.

Hospodářské svazy

Z nejvýznamnějších hospodářských svazů, které mají potenciál ovlivňovat německou zahraniční politiku, je třeba zmínit výše uvedené zastřešující organizace – Spolkový svaz německého průmyslu (BDI) a Spolkové sdružení

německých svazů zaměstnavatelů (BDA), Svaz německých průmyslových a hospodářských komor (DIHK), Německý svaz zemědělců (DBV) nebo Spolkový svaz zahraničního obchodu a velkoobchodu (BGA).¹³⁸ Evropská politika bývá ze strany hospodářských svazů často vnímána jako jedno z klíčových polí působnosti a uplatňování zájmů svých členů. Tomu často odpovídá organizační členění svazů; obvykle disponují evropskými odděleními, výbory apod. Z celé řady přímých i nepřímých nástrojů vystupují do popředí neformální kontakty ke členům národních a evropských orgánů a institucí a členství v nadnárodních organizacích (*Eurochambres* apod.).¹³⁹

Německá zahraniční bezpečnostní politika

Předmětem této části příspěvku je základní analýza normativního a institucionálního rámce tvorby německé zahraniční politiky se zvláštním zřetelem k rozdělení rolí jednotlivých aktérů působících v této oblasti. Příspěvek nepředstavuje souhrnnou studii k německé zahraniční bezpečnostní politice; souhrnný přehled o tvorbě a obsahové stránce německé bezpečnostní politiky představuje analýza ve spojení s pojednáním V. Handla v úvodu publikace a textem Z. Kříže, který obsahuje kritické zhodnocení normativního a institucionálního rámce německé bezpečnostní politiky vzhledem k překážkám, se kterými se potýká při jejím uplatňování v praxi.

HLAVNÍ VÝCHODISKA K NORMATIVNÍMU A INSTITUCIONÁLNÍMU RÁMCI TVORBY NĚMECKÉ BEZPEČNOSTNÍ ZAHRAJNÍ POLITIKY

Klíčové normativy pro tvorbu německé bezpečnostní politiky jsou obsaženy v Základním zákoně (GG), „Smlouvě dva plus čtyři“¹⁴⁰, zákoně o potírání terorismu (*Terrorismusbekämpfungsgesetz*) a zákoně o spoluúčasti Spolkového sněmu (tzv. *Parlamentsbeteiligungsgesetz*). Preambule Základního zákona zavazuje Německo k zachování míru. Tento závazek je dále posilován v několika dalších článcích Základního zákona, jako je čl. 24, odstavec 2. Podle tohoto článku může být Německo součástí takového systému kolektivní bezpečnosti, který slouží zachování míru a podporuje jeho dlouhodobé udržování v Evropě i ve světě. Odstavec 3 čl. 24 vyzývá Německo k přístupu k organizacím, které přispívají k řešení mezinárodních konfliktů. Článek 26 (1) prohlašuje všechna jednání, která by mohla ohrozit mírové soužití národů,

za protiústavní. Vzhledem ke skutečnosti, že Základní zákon blíže nespecifikuje, jaké prostředky by měly být použity k udržení míru, má spolková vláda v této oblasti poměrně široké pole působnosti. K bližšímu vymezení tohoto pole přispívá i Spolkový ústavní soud svými rozsudky.¹⁴¹ Ze závazků ukotvených ve „Smlouvě dva plus čtyři“ je pro bezpečnostní politiku Německa relevantní především závazek rezignovat na výrobu a vlastnictví zbraní hromadného ničení,¹⁴² stejně jako stanovení nejvyššího možného počtu vojáků spolkové armády, Bundeswehru, na 370 000.

Ačkoli se německá bezpečnostní politika vzhledem k federálnímu uspořádání Spolkové republiky Německa vyznačuje určitou mírou decentralizace (ve prospěch spolkových zemí), spočívá převážná většina kompetencí na spolkové úrovni.¹⁴³ Na utváření německé bezpečnostní politiky mají dále vliv stejné vnitropolitické faktory jako na zahraniční politiku obecně; osobnost spolkové kancléřky; poměry mezi jednotlivými ministry; koaliční vztahy a rozložení sil ve Spolkovém sněmu, stejně jako zájmy soukromých aktérů, hospodářských svazů a nevládních organizací.

Tvorbu německé bezpečnostní politiky významně ovlivňují i zásady dělení bezpečnostních složek, které jsou typické (nejen) pro Německo. Jednou z takových zásad je oddělení Bundeswehru od policejních složek a policie od zpravodajských služeb. Zatímco zpravodajské služby se musí spokojit s vyšetřovacími kompetencemi a exekutivní pravomoci jsou jim upřeny, je tomu v případě policie naopak. Kromě Spolkové policie a Spolkového kriminálního úřadu (BKA), fungují na spolkové úrovni ještě dvě další policejní složky a tři zpravodajské agentury.¹⁴⁴ Vzájemná spolupráce a výpomoc mezi jednotlivými složkami a úřady na spolkové a zemské úrovni je sice možná, ale pouze účelově, a tedy na časově omezené období (čl. 35 GG). V případě německé bezpečnostní politiky se tedy jedná o decentralizovaný, do značné míry fragmentovaný systém, který je náročný, co se týče koordinace rozhodování a jednání i udržování efektivity.¹⁴⁵

Za důležitý mezník, co se týče změn koordinace a procesního utváření německé bezpečnostní politiky a bezpečnostní politiky obecně, lze považovat 11. 9. 2001. Na nové hrozby Německo zareagovalo schválením dvou „bezpečnostních balíků“ (*Sicherheitspaket I. a II.*) a zákona o potírání terorismu (*Terrorismusbekämpfungsgesetz*).

V neposlední řadě tvorbu německé bezpečnostní politiky ovlivňují aktuální zahraničněpolitické výzvy, globální bezpečnostní rizika, jako např.

hrozby teroristických útoků nebo nelegální migrace. Tyto nové výzvy si žádají nejen nová komplexnější řešení, ale také preventivní opatření a především užší spolupráci jak mezi jednotlivými orgány v rámci spolku, tak i na mezinárodní úrovni. V Německu byly v reakci na tyto změny rozšířeny jak kompetence policejních a zpravodajských orgánů, tak i posílena spolupráce mezi bezpečnostními institucemi, např. vytvořením zvláštního centra k boji proti terorismu (GTAZ) v r. 2004 a zřízením společné datové banky bezpečnostních orgánů, tzv. *Antiterrordatei*, v r. 2007. Na potřebu rezignovat na striktní rozlišování mezi vnitřními a zahraničněpolitickými bezpečnostními záležitostmi, zareagovala spolková vláda vydáním bílé knihy z r. 2006 pod názvem *Vernetzte Sicherheit*.

Stejně jako koordinace rozhodování o jiných politických záležitostech probíhá i koordinace bezpečnostní politiky v rámci Německa v zásadě na dvou úrovních, a sice na vertikální úrovni (mezi spolkem a zeměmi) a na horizontální úrovni (mezi spolkovými aktéry). Co se týče vertikálního dělení kompetencí, tak je třeba mít na paměti, že bezpečnostně-politické otázky náleží převážně do kompetencí spolku (čl. 73 GG), který má výlučné zákonodárné pravomoci mj. v zahraničních záležitostech, obraně a ochraně civilního obyvatelstva (odstavec 1, bod 1). Výlučná zákonodárná pravomoc spolku náleží v oblasti spolupráce se spolkovými zeměmi; a) v záležitostech kriminální policie; b) v situacích, kdy je třeba zajistit ochranu svobodného demokratického zřízení a bezpečnosti na území spolku nebo zemí; c) za účelem zabránění takovým snahám, které by mohly vést k ohrožení zahraničních zájmů Německa za použití násilí. Dále spolku přísluší zřízení Spolkového úřadu kriminální policie (BKA) a zodpovědnost za potírání mezinárodního zločinu.¹⁴⁶ V kontextu teroristických útoků z 11. 9. 2001 a reformy federalismu z r. 2006 byla mezi bezpečnostně-politické kompetence spolku nově explicitně zařazena zodpovědnost za zákonodárství k potírání mezinárodního terorismu, pokud riziko přesahuje území jedné spolkové země, není-li kompetence zemského policejního úřadu jednoznačná nebo pokud se úkolu vzdá nejvyšší zemský úřad ve prospěch spolku.¹⁴⁷ Tento typ zákonů si přitom vyžaduje souhlasu Spolkové rady (odstavec 2, čl. 73 GG). Spoluúčast na rozhodování prostřednictvím Spolkové rady, pokud jsou dotčena zemská práva, je tedy jednou z možností spolkových zemí, jak ovlivňovat německou zahraniční bezpečnostní politiku. Bezpečnostně-politické působení zemí se jinak často omezuje na vnitřní bezpečnostní politiku; mají především povinnost

udržovat veřejný pořádek a bezpečí občanů na svém území (potírání kriminality apod.).¹⁴⁸

Co se týče horizontálního členění kompetencí mezi spolkovou vládou a Spolkovým sněmem, dělí si kompetence s ohledem na to, zda se jedná o vnitřní nebo zahraniční bezpečnostně-politickou záležitost. Zatímco se spolková vláda těší obzvláště silnému postavení v zahraniční bezpečnostní politice, dominuje Spolkový sněm ve vnitřních bezpečnostně-politických záležitostech, kde disponuje vlastním právem na zákonodárnou iniciativu a kde je jeho souhlas potřebný ke schválení či změně zákonů platných v této oblasti. Na druhou stranu má spolková vláda většinu ve Spolkovém sněmu, takže k vysloveně konkurenčnímu chování zpravidla nedochází. Zahraniční bezpečnostně-politické záležitosti má Spolkový sněm možnost ovlivňovat jak pomocí nepřímého nástroje v podobě povinnosti odsouhlasit zákon o spolkovém rozpočtu, tak i přímo v rámci rozhodování o vysílání německých vojáků na mise v zahraničí.¹⁴⁹

Dynamicky se vyvíjí další ze vztahů na horizontální úrovni, a sice dělení bezpečnostně-politických kompetencí mezi Úřadem spolkového kancléřství a Spolkovým ministrem obrany a Spolkovým ministrem zahraničních věcí. Nové bezpečnostně-politické výzvy vyžadující rychlé jednání kladou zvýšené nároky na koordinaci pozic jednotlivých ministerstev a spíše nahrávají posilující roli spolkového kancléře v německé zahraniční politice, a tedy i posilování kancléřského principu na úkor principu resortního. Podle názorů některých odborníků by sice neměla být omezena svébytnost jednotlivých ministerstev, ale koordinační kompetence by měly být ve větší míře přesunuty pod Úřad spolkového kancléřství.¹⁵⁰

HLAVNÍ AKTÉŘI NĚMECKÉ BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY

Spolková vláda

I zahraniční bezpečnostně-politické záležitosti jsou doménou spolkové vlády. Je to spolková vláda, která rozhoduje o účasti Německa na zahraničních misích, přičemž musí být toto rozhodnutí následně schváleno Spolkovým sněmem. Jedním z kabinetních výborů významných pro utváření německé bezpečnostní politiky je Spolková bezpečnostní rada (*Bundessicherheitsrat*, BSR). Kromě spolkového kancléře v ní původně zasedali ministři zahranič-

ních věcí, obrany, vnitra, financí, justice, hospodářství a ministr pro hospodářskou a rozvojovou spolupráci. Poradní funkci v této radě rady mají šéf Úřadu spolkového kancléřství a generální inspektor spolkové armády. Postupem času se z BSR stává menší neformální grémium, tzv. *Sicherheitskabinett*, složený ze spolkového kancléře, šéfa Úřadu spolkového kancléřství, ministra vnitra, zahraničních věcí a obrany.¹⁵¹ Bezpečnostně-politické záležitosti bývají projednávány i v rámci koaličních grémií (*Koalitionsrunden*), která se v posledních vládách etablovala jako prostor k projednávání a hlasování o zásadních otázkách.¹⁵²

Za ústřední aktéry pro utváření německé bezpečnostně-politické politiky lze z řad spolkové vlády považovat spolkové ministry vnitra a obrany a spolkovou kancléřku. Jejich roli ještě podtrhuje skutečnost, že každému z nich podléhá jedna ze tří zpravodajských služeb. Tradičně významná role připadá ministerstvu zahraničních věcí. Vzhledem ke zvýšenému zahraničněpolitickému angažmá a širšímu německému pojetí mezinárodní spolupráce a bezpečnosti, má i řada dalších resortů podíl na tvorbě německé bezpečnostní politiky. Za zmínku stojí Spolkové ministerstvo pro hospodářskou spolupráci a rozvoj a Spolková ministerstva hospodářství a technologií a financí. Vzhledem k velké míře angažovanosti německých spolkových ministerstev v bezpečnostně-politických otázkách a potřebě koordinovaného postupu a vystupování se pravidelně konají meziřesortní schůzky k projednávání některých bezpečnostně-politických otázek. Koordinací bezpečnostně-politických otázek, konkrétně práce zpravodajských služeb, je pověřen šéf Úřadu spolkového kancléřství. Některá fóra sloužící k včasné informovanosti a účinné koordinaci stanovisek nabyly institucionalizované podoby, např. pravidelné grémium k projednávání problematiky Afghánistánu.¹⁵³

Úřad spolkového kancléřství

Spolková kancléřka disponuje nejen výše zmíněnou *Richtlinienkompetenz* (čl. 65 GG) v rámci spolkové vlády, ale i funkcí velitele ozbrojených sil v případě obranné války (čl. 115b GG). Významný nástroj představuje Úřad spolkového kancléřství. Zahraniční, bezpečnostní a rozvojové politiky se přitom v rámci úřadu věnuje Sekce 2. Jak již bylo zmíněno, organizačně se práce Sekce 2 dále dělí na dva odbory, přičemž v odboru 22 pracují úředníci z ministerstva obrany a navíc zde sídlí sekretariát Spolkového bezpečnostní rady (BSR). Významná je i Sekce 6 Úřadu spolkového kancléřství, která je věno-

vána zpravodajským službám a jejich koordinaci, především pak její odbor 62 (*Lageinformation und Auftragssteuerung; Controlling; Auslandsbeziehungen*), jenž se zabývá situací v zahraničí a informacemi o terorismu, extremismu a organizované kriminalitě. Vnitřními bezpečnostními záležitostmi se zabývá Sekce 1, oddělení 113.

Významnému postavení se i v rámci bezpečnostní politiky těší šéf spolkového kancléřství. Podléhá mu Spolková zpravodajská služba (BND), zároveň vykonává funkci zmocněnce spolkové vlády pro zpravodajské služby. Jeho úkolem je zajišťovat koordinaci a spolupráci mezi třemi zpravodajskými službami, které podléhají spolkové vládě. Tento úkol může mimo jiné vykonávat díky své funkci předsedy Výboru státních tajemníků pro tajné zpravodajství a bezpečnost. Zároveň koordinuje vztahy s parlamentem v těchto záležitostech (tj. jednání o rozpočtových záležitostech pro zpravodajské služby a příprava zasedání Parlamentního kontrolního grémia, PKG).¹⁵⁴

Spolkové ministerstvo zahraničních věcí

Své významné postavení v rámci zahraniční bezpečnostní politiky vděčí ministerstvo zahraničních věcí své tzv. generální kompetenci v rámci koordinace německé zahraniční politiky obecně, která plyne z Jednacího řádu spolkové vlády (*GOBReg*).¹⁵⁵ Ministerstvo je jako hlavní pojítko mezi Německem a zahraničím pověřeno nejen zasazováním se o německé zájmy v zahraničí, ale i udržováním míru. K plnění svých bezpečnostně-politických úkolů je vybaveno i institucionálně – výhradně bezpečnostní politikou se zabývá jeho sekce 2a pro odzbrojování a kontrolu zbrojení. Konfliktní prevenci a zajišťování míru má na agendě sekce pro OSN a globální otázky. Při ministerstvu zahraničních věcí navíc sídlí stálý krizový štáb (*Krisenreaktionszentrum*) sestávající z pracovníků všech ministerstev, kteří dlouhodobě sledují krizový vývoj ve světě. Své kanceláře mají v ministerstvu i zvláštní zmocněnci spolkové vlády pro bezpečnostně-politické otázky, a sice již tradičně zmocněnec pro otázky odzbrojování a kontroly zbrojení, dále pak zmocněnec pro Afghánistán a Pákistán (od dubna 2010).

Spolkové ministerstvo obrany

Spolkový ministr obrany je na základě čl. 65a GG velitelem ozbrojených sil. Všechny instrukce a rozkazy určené Bundeswehru vydává ministerstvo jménem spolkového ministra obrany, který nese zodpovědnost za mírová nasa-

zení Bundeswehru na misích v zahraničí. Ministerstvo obrany v čele s ministrem tak plní jak běžné civilní úkoly spojené s vedením a běžným chodem svého resortu, tak i úkoly vojenského charakteru.¹⁵⁶ Jak již bylo zmíněno, zasedají zástupci ministerstva obrany v krizovém štábu při ministerstvu zahraničních věcí i v některých administrativních jednotkách Úřadu spolkového kancléřství, jež jsou klíčové pro tvorbu německé bezpečnostní politiky (odbor 22). Důležitou roli Spolkového ministerstva obrany ještě podtrhuje skutečnost, že mu podléhá jedna ze tří zpravodajských služeb; Úřad pro vojenskou kontrašpionáž (*Amt für den Militärischen Abschirmdienst*, MAD).

Spolkové ministerstvo vnitra

Spolkovému ministerstvu vnitra připadá zvláštní význam v oblasti vnitřní bezpečnosti. Jeho úřadu totiž podléhají Spolková policie, Spolkový kriminální úřad a Spolkový úřad pro ochranu ústavy (*Das Bundesamt für Verfassungsschutz*). Kromě toho jde o hlavního koordinátora pomoci v případech velkých katastrof a událostí přesahující území jedné spolkové země. Spolkové ministerstvo vnitra je v úzkém kontaktu se svými kolegy na zemské úrovni v rámci Stálé konference ministrů a senátorů pro vnitřní záležitosti spolku a zemí, tzv. IMK, kde má spolkový ministr vnitra poradní funkci.¹⁵⁷

Spolkový sněm

Spolkový sněm má společně se Spolkovou radou povinnost vyhlásit stav ohrožení spolkového území (*Verteidigungsfall*), a sice na základě čl. 115a. Měl nicméně po dlouhou dobu možnost podílet se na bezpečnostní politice jen nepřímo prostřednictvím své pravomoci schvalovat spolkový rozpočet. K podstatnému navýšení jeho kompetencí v této oblasti došlo s již uváděným rozsudkem Spolkového ústavního soudu z 12. 7. 1994. Podle tohoto rozsudku je nutný souhlas Spolkového sněmu s každým nasazením Bundeswehru v zahraničí.¹⁵⁸ Blíže se kompetencím Spolkového sněmu věnuje zákon o spoluúčasti Spolkového sněmu (tzv. *Parlamentsbeteiligungsgesetz*)¹⁵⁹ z r. 2004. Podle tohoto zákona nemá Spolkový sněm pouze právo odsouhlasit každou účast německých ozbrojených sil (*Streitkräfte*) na zahraniční misi, ale i být informován o průběhu nasazení a situaci v krizové oblasti (§ 6 *Unterrichtungspflicht*). Kromě toho má Spolkový sněm právo odvolat svůj souhlas s vysláním vojáků na zahraniční misi (tzv. *Rückholrecht* za základě § 8 výše zmíněného zákona). Na druhou stranu je spolkové vládě vymezeno

právo rozhodnout v určitých případech samostatně o nasazení ozbrojených sil a vyžádat si souhlas Spolkového sněmu zpětně (§ 5 *Nachträgliche Zustimmung*), a sice v případech, kdy by mohla být ohrožena její schopnost reagovat na aktuální výzvy. V případě, že Spolkový sněm svůj souhlas zpětně nevydá, musí být mise skončena.

Tento silný mandát Spolkového sněmu v oblasti vysílání ozbrojených sil do zahraničí je poněkud oslaben možností s návrhem na vyslání pouze souhlasit nebo ho odmítnout, prosadit změny v návrhu je formálně vyloučeno (§ 3, odstavec 3). Dále může spolková vláda v případech, kdy jde o nasazení nižší intenzity a rozsahu, dát Spolkovému sněmu své rozhodnutí pouze na vědomí (§ 4 *Vereinfachtes Zustimmungsverfahren*).

K projednávání bezpečnostně-politických záležitostí slouží kromě pléna Spolkového sněmu i jeho výbor pro obranu, který je jedním z několika obligatorních výborů, jejichž existence je ukotvena i v Základním zákoně (čl. 45a GG). Bezpečnostně-politická problematika se může objevit i na agendě výboru pro zahraniční záležitosti nebo výboru pro záležitosti EU. Významným nástrojem sloužícím Spolkovému sněmu ke kontrole německých ozbrojených sil je zmocněnec pro ozbrojené síly (*Wehrbeauftragter* na základě čl. 45b GG). Zmocněnec se těší zvláštnímu postavení v rámci německého parlamentního systému, protože není ani poslancem, ani úředníkem. Spojuje v sobě kontrolní funkci a funkci ombudsmana, neboť jeho úkolem je jak ochrana základních práv vojáků, tak i dohled nad dodržováním zásad při vedení ozbrojených sil. Ačkoli může být zmocněnec vyzván k činnosti Spolkovým sněmem nebo výborem pro obranu, má pravomoc převzít vlastní iniciativu.¹⁶⁰

Další kontrolní funkci Spolkovému sněmu vymezuje čl. 45d GG, podle kterého Spolkový sněm ustanovuje parlamentní grémium, jež dohlíží nad výkonem zpravodajských služeb Spolkového sněmu. Jak již bylo zmíněno, nepřímým nástrojem v rukou Spolkového sněmu je jeho pravomoc schvalovat návrh spolkového rozpočtu. V praxi tak může vyslovit nesouhlas s vysokými výdaji na zahraniční mise Bundeswehru.

Politické frakce na spolkové úrovni

Jedním z nástrojů politických frakcí na spolkové úrovni ke spoluutváření bezpečnostní politiky je sestavování pracovních skupin, které jsou významnými fóry pro utváření politických pozic později zastávaných zástupci frakcí v parlamentních výborech. Spolkové frakce jsou dále oprávněny kontrolovat

práci tajných zpravodajských služeb v rámci Parlamentního kontrolního grémia¹⁶¹ (PKG).¹⁶² PKG může rozhodnout o přechodném omezení dopisního, poštovního a sdělovacího tajemství v souladu s čl. 10 GG za účelem odvrácení strategického nebezpečí.¹⁶³

Spolkové země

Co se týče vnitřní bezpečnostní politiky, mají německé spolkové země především odpovědnost za udržení pořádku a zajištění bezpečnosti na svém území. Za tímto účelem mohou využít svých kompetencí, včetně zákonodárných pravomocí v oblastech vnitra, justice a policie. Při uplatňování svých kompetencí se musí řídit jak vlastní zemskou ústavou, tak i Základním zákonem.

Hlavní podíl spolkových zemí na bezpečnostní politice jednoznačně spočívá v zajišťování bezpečnosti na jejich (vnitroněmeckém) území. V praxi tak existuje 16 zemských policií a zemských úřadů pro ústavní ochranu. Kompetence jejich policejních složek navíc narůstají za účelem zajištění větší decentralizace. Významným nástrojem spolkových zemí k uplatňování vlivu na proces rozhodování o německé vnitřní bezpečnostní politice představuje účast zemských ministrů vnitra ve Stálé konferenci ministrů a senátorů pro vnitřní záležitosti spolku a zemí, zkráceně „Konferenci ministrů vnitra“ (IMK).

Zahraniční bezpečnostně-politický rozměr má např. příhraniční spolupráce spolkových zemí, která přispívá mj. k potírání příhraniční kriminality.¹⁶⁴ Nejvýznamnějším nástrojem spolkových zemí k uplatnění stanovisek k zahraničněpolitickým otázkám zůstává Spolková rada. Spolkové země mají právo být zapojovány do procesu uzavírání smluv, pokud se smlouva dotýká „zvláštních poměrů spolkové země“.¹⁶⁵ V praxi by měla být zemská stanoviska k mezinárodním smlouvám zohledněna v rámci tzv. Stálé smluvní komise, která se opírá o tzv. *Smlouvu z Lindau* z r. 1957.¹⁶⁶ Ačkoli má Spolková rada právo iniciovat spolkové zákony, netýká se tato pravomoc zahraniční bezpečnostní politiky.¹⁶⁷ Jak již bylo zmíněno, má Spolková rada poměrně silné pravomoci v případě ohrožení spolkového území (tzv. *Verteidigungsfall*), společně se Spolkovým sněmem toto ohrožení vyhláší. Pokud je třeba rychlých rozhodnutí Spolkového sněmu v otázce ohrožení spolkového území a Spolkový sněm se není schopen v krátké době sejít, zasedá místo něho Společný výbor Spolkového sněmu a Spolkové rady (čl. 115a GG). Je zřejmé, že by tento postup přicházel ke slovu pouze v nanejvýš krajních případech.

Spolkový ústavní soud (SÚS)

Ačkoli nemá Spolkový ústavní soud formálně vymezené pravomoci v rámci německé bezpečnostní politiky, přispívá svými rozsudky k vymezení pravomocí jednotlivých aktérů, či stanovení rozhodovacích procesů tak, aby byly v souladu se Základním zákonem.¹⁶⁸ První rozsudek s významnějším bezpečnostně-politickým dopadem vynesl Spolkový ústavní soud již v r. 1979.¹⁶⁹ Významnou měrou přispěl Spolkový ústavní soud k debatě v devadesátých letech o přípustnosti působení Bundeswehru i na misích mimo území států Severoatlantické aliance. V rámci svého rozsudku z 12. 7. 1994 Spolkový ústavní soud mj. shledal, že bezpečnostní cíl obrany vlastního území (formulovaný v rámci čl. 87a) není v rozporu s možností přenést výsostná práva na „systém vzájemné kolektivní bezpečnosti“ (čl. 24, odst. 2), pod kterým lze rozumět nejen OSN, ale i NATO a ZEU. Souhlasem spolkové vlády s novou strategickou koncepcí NATO a ZEU kromě toho nebylo, podle rozsudku, narušeno právo na spolurozhodování Spolkového sněmu. Součástí tohoto rozsudku bylo vyslovení podmínky pro vysílání Bundeswehru na zahraniční mise, a sice v podobě souhlasu Spolkového sněmu.

Na rozsudek z 12. 7. 1994 navázal Spolkový ústavní soud v rámci svého pozdějšího rozsudku z 20. 11. 2001, když jednohlasně označil reformy mezinárodní organizace, které Spolková vláda schválila, za ne natolik dalekosáhlé, aby vyžadovaly souhlas parlamentu. Spolkové vládě tak měl zůstat dostatečný manévrovací prostor k interpretaci platných smluvních základů a schvalování jejich změn.¹⁷⁰ Zároveň zůstaly některé otázky i nadále otevřené, např. zda se smí Německo účastnit pouze misí s mandátem OSN. I zde zůstal prostor pro politická rozhodnutí namísto závazných rozhodnutí právního charakteru.¹⁷¹

Dalším významným mezníkem pro německou bezpečnostní politiku představuje rozsudek z 15. 2. 2006, který prohlásil zákon o bezpečnosti letového prostoru (*Luftverkehrsgesetz*) za neplatný. Na základě rozsudku tak není možné využít vojenských prostředků k pomoci odvrátit nebezpečí, která by mohla být charakterizována jako *Amtshilfe* na základě čl. 35 GG.¹⁷² Navýšení postavení Spolkového sněmu v rámci německé bezpečnostní politiky s sebou přinesl rozsudek Spolkového ústavního soudu ze 7. 5. 2008, podle kterého má být jakákoli účast ozbrojených složek německých vojáků na misi vojenského charakteru podrobena souhlasu Spolkového sněmu. Přezkum bezpečnostně-politických dopadů, který s sebou přináší *Lisabonská smlouva*, byl doposud

posledním z dlouhé řady rozsudků Spolkového ústavního soudu v oblasti německé zahraniční, resp. bezpečnostní politiky.¹⁷³

Bundeswehr

Bundeswehr je dynamicky se měnící instituce. Reformy Bundeswehru přitom odráží vývoj německé bezpečnostní politiky obecně. Z Bundeswehru – založeného v r. 1955, od počátku plně integrovaného do NATO –, jehož prvořadým cílem v průběhu studené války bylo zastrašování, se stává mobilnější, flexibilnější síla, kterou je možné použít v rámci nových *ad hoc* koalic i k takovým úkolům, jako jsou zajišťování veřejného pořádku nebo výstavba nové infrastruktury v oblastech postižených válkou.¹⁷⁴

Významný mezník za dobu existence Bundeswehru představuje zavedení obecné branné povinnosti v r. 1956. Branná povinnost byla v Německu po desetiletí naplňována výkonem vojenské služby, ačkoli byla doba výkonu vojenské služby v průběhu času zkracována, přetrvávala až do schválení *Bundeswehrreform* současné vládní koalice. Od r. 2000 smějí vojenskou službu vykonávat i ženy na základě principu dobrovolnosti. V rámci Základního zákona není Bundeswehru věnován samostatný oddíl, je však zmíněn v celé řadě článků.¹⁷⁵ Základní zákon mj. stanoví, že Bundeswehr podléhá Spolkovému ministerstvu obrany, spolkový ministr obrany nad ním vykonává vrchní velení v době míru.¹⁷⁶ Spolkový sněm je obdařen rozsáhlými kontrolními pravomocemi nad Bundeswehrem, a sice jak pomocí rozpočtových pravomocí, tak i výboru pro obranu a institutu *Wehrbeauftragte*, který zároveň plní funkci ombudsmana vojáků a činí tak z Bundeswehru „kulturně-institucionální zvláštnost“.¹⁷⁷

Pro německý Bundeswehr je typická velká míra integrace do mezinárodních struktur, především do NATO, ale i do Eurokorps a dalších multilaterálních a bilaterálních uskupení. Jak již bylo naznačeno, v r. 2010 byla ministrem obrany Guttenbergem z vládní koalice CDU/CSU a FDP předložena zásadní reforma vojenské služby. Na základě této reformy má být vojenská služba po více než 50 letech „zrušena“ (*ausgesetzt*), aniž by zanikla branná povinnost. Zároveň má být snížen počet vojáků až na 185 000.¹⁷⁸

Spolková zpravodajská služba

Spolková zpravodajská služba (BND) je jedna ze tří klíčových zpravodajských služeb, které fungují při Spolkové vládě (vedle Spolkového úřadu pro

ochranu ústavy a Úřadu pro vojenskou kontrašpionáž). Svůj dnešní název nese tato tajná zpravodajská služba zaměřená na zahraniční záležitosti od r. 1956.¹⁷⁹ Od té doby spadá BND pod správu Úřadu spolkového kancléřství (Sekce 6), konkrétně je za její práci odpovědný šéf Úřadu spolkového kancléřství. Zákon o Spolkové zpravodajské službě byl schválen až v r. 1990. Další zákony týkající se tajných služeb jsou zákon o ochraně dat z r. 1990 a zákon o omezení dopisního, poštovního a sdělovacího tajemství z r. 1968.¹⁸⁰

BND je pověřena vykonávat zpravodajskou činnost tehdy, nemohou-li být informace o stavu v konkrétní zemi, regionu nebo určité oblasti rozhodování získány běžnou diplomatickou cestou nebo prostřednictvím médií. Na rozdíl od zpravodajských služeb v jiných zemích zpracovává BND dlouhodobě veřejné i neveřejné informace ze všech oblastí, tedy např. i z vojenské oblasti. Podnět ke zpracování rešerše dává Úřad spolkového kancléřství prostřednictvím dlouhodobých, střednědobých a krátkodobých zakázek, o kterých pravidelně diskutuje s příslušnými členy vládního kabinetu. Detaily upřesňuje BND na pracovní úrovni přímo s ministry. Informace BND zprostředkovává tradičně prostřednictvím zpráv nebo rozhovorů jak se členy spolkové vlády, tak i se zaměstnanci jednotlivých resortů.

Ačkoli se stavěli němečtí představitelé ke spolupráci s tajnými službami zpočátku spíše zdrženlivě, nejpozději s prvním vojenským nasazením německých vojáků v poválečném období bylo využívání tajných služeb uznáno za nezbytný předpoklad pro udržení německé schopnosti jednat v zahraničně-politických záležitostech. Druhý zásadní mezník přišel s 11. 9. 2001 a schválením nového Bezpečnostního paktu spolkové vlády o potírání mezinárodního terorismu (*Sicherheitspakt*). Výzvy, kterým BND v současné době čelí, jsou mezinárodní terorismus a s touto hrozbou úzce související potřeba užší spolupráce se zahraničními zpravodajskými službami, dále pak SZBP a její zpravodajské zajištění.¹⁸¹

Normativní a institucionální rámec německé zahraniční politiky jako předpoklad pro tvorbu národních rolí

Spolková republika Německa je jedním z řady států (především těch mezinárodně aktivnějších), které hrají několik národních rolí zároveň (tj. mají tzv.

role set). SRN má na základě svého normativního rámce předpoklad k převzetí role regionálního vůdce (*regional leader*). K roli regionálního vůdce v Evropě ji zavazuje čl. 24 (2) GG, z něhož plyne odpovědnost SRN za nastolení mírovému zřízení v Evropě a ve světě. Institucionální rámec ale takové roli odpovídá jen zčásti: vysoká míra decentralizace a institucionálního pluralismu, legislativně zakotvený multilateralismus a institucionální omezení při použití vojenské síly – to vše potenciálně omezuje schopnost flexibilní a rychlé reakce Německa na zahraničněpolitické výzvy a ztěžuje tak Německu případnou snahu ujmout se v EU a obecněji v Evropě vůdčí úlohy. Na tom málo mění i posilování vlivu spolkové kancléřky a Úřadu spolkového kancléřství obecně.

Spolková republika Německo i proto nejčastěji hraje roli spolupracovníka regionálního subsystému (*regional-subsystem collaborator*). Tato role na základě čl. 24 (2) GG zavazuje SRN k podřízení se systému vzájemné kolektivní bezpečnosti, a tedy i budování širšího společenství nebo subsystému v kooperaci s ostatními státy (dle definice národní role podle J. K. Holstiho).¹⁸² Tento závazek je zároveň v souladu s definicí rolí pomocníka (*facilitator*), který má zájem podílet se na definování mezinárodní agendy a integračních a asociačních snahách, zároveň ale formuje účelové koalice a realizuje v daném multilaterálním rámci i vlastní národní zájmy.

Co se týče vztahu k významným zahraničním partnerům spolkové republiky, tedy USA, Francii, Polsku, Rusku, Číně a dalším důležitým bilaterálním partnerům, umožňují normativní, resp. institucionální předpoklady řadu rolí – od věrného spojence (*faithful ally*) až po roli mostu (*bridge*), v úzce vymezených oblastech, kde (zatím) neexistuje multilaterální institucionální rámec (např. energetika), může hrát SRN i roli nezávislého aktéra (*independent*). Jakou roli ve vztahu k jednotlivým partnerům SRN v praxi zaujme, je ale otázka především politická a normativní a institucionální rámec tvorby německé zahraniční a evropské politiky ji zodpovědět nemůže.

Další role, kterou může SRN na základě této analýzy naplňovat, je role příkladu (*example*) a exportéra norem (*norm entrepreneur*). Tuto roli má Německo ambici hrát především ve vztahu k Evropské unii. V čl. 23 (1) GG se SRN zavazuje ke spolupůsobení na utváření EU, která je postavena na demokratickém, právně-státním, sociálním a federativním základě, řídí se zásadou subsidiarity a zajišťuje ochranu lidských práv srovnatelnou s ochra-

nou, kterou zajišťuje Základní zákon. Důraz na zde vyjmenované hodnoty zároveň tvoří teoreticky předpoklad pro národní roli ochránce hodnot (*defender of the faith*).

Roli, kterou SRN na základě normativního a institucionálního rámce své zahraniční politiky hrát nemůže, je role zcela nezávislého aktéra (*independent*) – v oblastech, kde existuje multilaterální institucionální rámec pro spolupráci, SRN se na několika místech Základního zákona zavazuje ke spolupůsobení v mezinárodních institucích a Evropské unii, např. čl. 23 (1).

Jednání jednotlivých států na mezinárodní úrovni je možné na základě povědomí o národních rolích, které se tyto státy snaží naplňovat, do určité míry předvídat. Jedním z limitujících faktorů může být právě skutečnost, že si v rámci *role set* některých států mohou jednotlivé národní role do určité míry odporovat. Limitující vliv na předvídatelnost zahraničněpolitického jednání konkrétních států může mít i váha vnějších faktorů, které se do konkrétního rozhodnutí vedle vnitřních vlivů promítají a které se vyznačují velkou mírou proměnlivosti. Změna těchto vnějších okolností může být podnětem pro reformulování nebo nové formulování národního zájmu, jenž bývá ze zkušeností při rozhodování často upřednostněn před jednáním v souladu s národní rolí, není-li tato s nově formulovaným zájmem kompatibilní.¹⁸³

Národní zájem se přitom v německém zahraničněpolitickém diskurzu i jednání od devadesátých let 20. století projevuje stále častěji. I přes tyto změny lze – i na základě zde předložené analýzy – nadále vycházet z předpokladu, že je to mj. komplexnost institucionálního systému mající svůj základ v (z části jen obtížně reformulovatelném) normativním rámci, která významnou měrou přispívá k předvídatelnosti německé zahraniční politiky.

Poznámky

¹ Holsti, Kalevi Jacques (1970): „Role Conception in the Study of Foreign Policy“. *International Studies Quarterly*, 14 (3): 233–309.

² Tamtéž.

³ Wolfrum, Rüdiger (2007): „Grundgesetz und Außenpolitik“. In: Schmidt, S.–Hellmann, G.–Wolf, R. (eds.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 157–168.

⁴ Hovoří-li se v textu o spolkovém kancléři, pak pouze v souvislosti s politickou praxí v minulosti. V kontextu obecných pravomocí nebo aktuálního vývoje je používán pojem „spolková kanclérka“.

⁵ Na základě tohoto smluvního základu se odehrávají jak personální výměny a návštěvy (pololetní vládní konzultace), tak i úzká spolupráce v bezpečnostní politice nebo mezi parlamenty obou států atd.

⁶ Německá ústava nese název „Grundgesetz“ (česky Základní zákon), od kterého je odvozena zkratka GG.

⁷ Do r. 1990 bylo předním zahraničněpolitickým cílem i prosazování německého znovusjednocení, viz Bierling, Stephan (2005): *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Normen, Akteure, Entscheidungen*. München/Wien: R. Oldenbourg Verlag.

⁸ Základní zákon. On-line: www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html.

⁹ Bierling (2005): cit. op.

¹⁰ Handl, Vladimír (2007): „Evropské Německo, nebo ‚de-europeizace‘ německé politiky?“. In: Rovná, Lenka–Kasáková, Zuzana–Váška, Jan (eds.): *Evropská unie v členských státech a členské státy v Evropské unii: europeizace vybraných zemí EU*. Praha: VIP Books, s. 75–118.

¹¹ Spolkový charakter německého státu je ukotven v čl. 20 Základního zákona, který je na základě čl. 79, odstavce 3, tzv. trvalou, neměnitelnou klauzulí. Viz Dieringer, Jürgen (2008): „Föderalismus in Europa – Europäischer Federalismus“. In: Gabriel, Oscar W.–Kropp, Sabine (eds.) (2008): *Die EU-Straten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, 3. Aktualisierte und erweiterte Ausgabe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 550–578.

¹² Tamtéž.

¹³ Rudzio, Wolfgang (1996): *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 4. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.

¹⁴ Wolfrum (2007): op. cit.

¹⁵ Beichelt, Timm (2009): *Deutschland und Europa, Die Europäisierung des politischen Systems*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

¹⁶ Handl (2007): op. cit.

¹⁷ Do zřízení ministerstva zahraničních věcí v r. 1951 spočívala koordinace evropské politiky zcela na bedrech spolkového kancléřství, oba úřady však byly až do jmenování Heinricha von Brentano ministrem zahraničních věcí v r. 1955 vedeny kancléřem Adenauerem.

¹⁸ Perthes, Volker (2010): „Der zweite Mann, Präsidialisierung der Außenpolitik“. *Sueddeutsche Zeitung*, 25. 4. 2010. On-line: www.sueddeutsche.de/politik/praesidialisierung-der-aussenpolitik-der-zweite-mann-1.934384.

¹⁹ Tamtéž.

²⁰ Beichelt, Timm (2009): op. cit.

²¹ Toto opatření získalo ústavně-právní závaznost v souvislosti s reformou federalismu II., a sice ukotvením řady závazků spolku a spolkových zemí s cílem dosahovat dlouhodobě vyrovnaných rozpočtů (čl. 109 a 115 GG, přechodná opatření v čl. 143d, odst. 1), viz Schuldenbremse, Begriffsbestimmung. On-line: www.bundesfinanzministerium.de/nrnn_90/DE/BMF_Startseite/Service/Glossar/S/031_Schuldenbremse.html.

²² Hrbek, Rudolf (2009): „The Federal Republic of Germany“. In: Michelmann, Hans (ed.): *Foreign Relations in Federal Countries, A Global Dialogue on Federalism. Volume V*. London: McGill-Queen's University Press, s. 142–167.

²³ Bierling (2005): op. cit.

²⁴ Vedení, koordinace a stranicko-politické plánování a příprava rozhodnutí, viz Korte, Karl-Rudolf (2007): „Bundeskanzleramt“. In: Schmidt, S.–Hellmann, G.–Wolf, R. (eds.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 203–209.

²⁵ Korte (2007): op. cit.

- ²⁶ Dalšími důležitými partnery je ministerstvo obrany, viz Korte (2007): op. cit., pro koordinaci evropských záležitostí je důležité i ministerstvo hospodářství.
- ²⁷ Geschäftsordnung der Bundesregierung. On-line: www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/RegierungundVerfassung/GeschäftsordnungderBundesregierung/geschäftsordnung-der-bundesregierung.html__nnn=true#doc45002bodyText3.
- ²⁸ Korte (2007): op. cit.
- ²⁹ Beichelt (2009): op. cit.
- ³⁰ Pracovní část se přitom dále člení do 6 sekcí (Abteilung), které se dále dělí do odborů (Gruppe) a oddělení (Referat) odpovídající jednotlivým ministerstvům. Zahraniční, bezpečnostní a rozvojovou politikou je pověřena Sekce 2 Úřadu spolkového kancléřství. Organizačně se práce Sekce 2 dále dělí do dvou odborů; odbor 21 a 22. V odboru 21 se můžeme setkat se zástupci ministerstva zahraničních věcí, zatímco v odboru 22 pracují úředníci z ministerstva obrany.
- ³¹ Konkrétně se jedná o § 16 až § 21.
- ³² Korte (2007): op. cit.
- ³³ Der Chef des Bundeskanzleramtes. Aufgaben. On-line: www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2009/09/2009-09-30-aufgaben.html.
- ³⁴ „Das Bundeskanzleramt ist insofern das Drehkreuz des Kanzler-, Ressort-, Kollegial-, Partei- und Koalitionsprinzips“; Korte (2007): op. cit., s. 205.
- ³⁵ Tj. podle odstavce 1, paragrafu 11, mohou být členové zahraničních vlád a zástupci mezinárodních organizací přijímání pouze po předchozím informování ministerstva zahraničních věcí. Odstavec 2 ukládá povinnost jednat se zahraničím nebo v zahraničí vždy se souhlasem ministerstva zahraničních věcí, zástupce ministerstva může být kromě toho na vlastní žádost na jednání přítomen. Viz Geschäftsordnung der Bundesregierung. On-line: www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/RegierungundVerfassung/GeschäftsordnungderBundesregierung/geschäftsordnung-der-bundesregierung.html__nnn=true#doc45002bodyText3.
- ³⁶ „Generalkompetenz“ se změnila v „Mitzeichnungskompetenz“, viz Korte (2007): op. cit.
- ³⁷ Jejimi stálými členy jsou dále spolková kancléřka, ministři vnitra, obrany, justice, hospodářství, rozvojové pomoci, viz Korte (2007): op. cit.
- ³⁸ Aufgaben des Auswärtigen Dienstes. On-line: www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/AuswDienst/Aufgaben.html.
- ³⁹ Od německých pracovníků v mezinárodních agenturách se očekává, že do jisté míry převezmou roli lobbistických agentur za německé zájmy, viz *Die Reform des Auswärtigen Dienstes*. On-line: www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/AuswDienst/Reform.html.
- ⁴⁰ Od r. 2006 se ročně koná „Konferenz für deutsche Beschäftigte bei Internationalen Organisationen“ (v r. 2010 měla 300 účastníků), komunikačním účelem má sloužit internetová platforma „CommIO“ (od spuštění v r. 2008 má přes 1400 registrovaných uživatelů). Viz *Mehr deutsches Personal in internationalen Organisationen*. On-line: www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/AusbildungKarriere/IO-Taetigkeit/DeutschesPersonalIO/081105-berichtpersonal.html.
- ⁴¹ Ústřední sekce (1), Politická sekce (2), Sekce pro odzbrojování a kontrolu zbrojení (2A), Evropská sekce (E), Sekce pro OSN a globální otázky (VN), Politická sekce (3), Sekce pro hospodářství a trvalý rozvoj (4), Právní sekce (5), Sekce pro kulturu a komunikaci (6), Protokol (7). Viz *Organisationsplan*. On-line: www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/Organisationsplan.pdf.
- ⁴² Bettzuege, Reinhard (2007): „Auswärtiger Dienst“. In: Schmidt, S.–Hellmann, G.–Wolf, R. (eds.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007, s. 225–245.
- ⁴³ Bierling (2005): op. cit.

- ⁴⁴ Tamtéž.
- ⁴⁵ Kropp, Sabine (2010): „German Parliamentary Party Groups in Europeanised Policymaking: Awakening from the Sleep? Institutions and Heuristics as MP's Resources“. *German Politics*, 19 (2): 123–147.
- ⁴⁶ Tamtéž.
- ⁴⁷ Gareis, Sven Bernhard (2009): „Die Organisation deutscher Sicherheitspolitik, Akteure, Kompetenzen, Verfahren und Perspektiven“. In: Böckenförde, Stephan–Gareis, Sven Bernhard (eds.) (2009): *Deutsche Sicherheitspolitik*. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, s. 87.
- ⁴⁸ Bierling (2005): op. cit.
- ⁴⁹ Oppelland, Torsten (2007) „Parteien“. In: Schmidt, S.–Hellmann, G.–Wolf, R. (eds.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 269–279.
- ⁵⁰ Všechny politické frakce uznávají evropskou integraci za jeden ze základních kamenů německé zahraniční politiky. Ačkoli vládne konsenzus ohledně potřeby pomoci zemím tzv. třetího světa, odlišuje se názor na to, jakým způsobem by mělo dojít k nastolení větší spravedlnosti. Zatímco se CDU/CSU a FDP přiklání k tzv. „Hilfe zur Selbsthilfe“, frakce z levého (a částečně i středo-levého) politického spektra v čele s „Die Linke“ se kloní k výraznějšímu přehodnocení světového hospodářského systému. Odlišující pozice jsou zjevně zejména v otázkách bezpečnostní politiky (např. požadavek vystoupení z NATO, odmítání všech zahraničních misí Bundeswehru). Ačkoli se všechny politické frakce ztotožňují s cílem prosazovat mírová řešení, je to především Die Linke, která zastává výrazně pacifistický postoj, viz Oppelland (2007): op. cit.
- ⁵¹ Příkladem takového kroku může být konstruktivní hlasování o nedůvěře (tedy hlasování, při kterém musí být zároveň zvolen zástupce kancléře) z r. 1972, kdy hlasovala řada poslanců SPD a FDP v souladu s hlasy opozičních poslanců pro protikandidáta tehdejšího kancléře Rainera Barzela (neúspěšně) – na protest proti *Ostpolitik* sociálně-liberální vlády. Viz Bierling (2005): op. cit., s. 35.
- ⁵² Tamtéž.
- ⁵³ Hrbek (2009): op. cit.
- ⁵⁴ Bierling (2005): op. cit.
- ⁵⁵ Tamtéž.
- ⁵⁶ Tato možnost je podmíněna jak souhlasem spolkové vlády, tak i tematickým zaměřením jednání. Původně měla být tato pravomoc zemím přiznána, spadal-li předmět jednání mezi výhradní zákonodárné kompetence spolkových zemí. V souvislosti s první reformou federalismu byla navíc tato oblast omezena na záležitosti týkající se oblasti školního vzdělávání, kultury a rozhlasu. Tento dočasný přenos kompetencí musí vždy odsouhlasit spolková vláda. Viz Základní zákon, čl. 23, odstavec 6.
- ⁵⁷ Spolková rada je jedním ze dvou legislativních orgánů na spolkové úrovni v Německu. Tvůrčí zástupci spolkových zemí, kteří jsou nominováni zemskými vládami. Vůči zemským vládám jsou členové spolkové vlády vázáni tzv. imperativním mandátem. Mezi další evropsko-politické kompetence Spolkové rady patří právo na informace, na stanovisko, na souhlas s přenosem kompetencí na evropskou úroveň nebo právo podat stížnost na porušení principu subsidiarity.
- ⁵⁸ V současné době funguje cca 19 odborných konferencí zemských ministrů tematicky zaměřených na zemědělství, práci a sociální politiku, stavebnictví, Evropu, finance, zdraví, rovnoprávnost, vnitra, integraci atd., viz *Fachministerkonferenzen, Ministerpräsidentenkonferenz*. On-line: www.bundesrat.de/cln_179/nn_8778/DE/gremien-konf/fachministerkonf/fachministerkonf-node.html?__nnn=true.
- ⁵⁹ Hrbek (2009): op. cit.
- ⁶⁰ Krämer, Raimund (2002): *Aktiv in Europa, Die ostdeutschen Länder in der Europäischen Union, Eine vorläufige Bilanz*. Potsdam: Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung.
- ⁶¹ Rudzio (1996): op. cit.

- ⁶² Schroeder, Wolfgang (2007): „Gewerkschaften“. In: Schmidt, S.–Hellmann, G.–Wolf, R. (eds.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 296–303.
- ⁶³ Tamtéž.
- ⁶⁴ Internationaler Bund Freier Gewerkschaften (IBFG)/International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU).
- ⁶⁵ Z dalších významných hospodářských svazů můžeme jmenovat Německý svaz průmyslníků a obchodníků (DIHK) nebo Německý svaz zemědělců (DBV) nebo Spolkový svaz zahraničního obchodu a velkoobchodu (BGA). Viz Bühner, Werner (2007): „Wirtschaftsverbände“. In: Schmidt, S.–Hellmann, G.–Wolf, R. (eds.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- ⁶⁶ *Vertrag von Lissabon, Zusammenfassung und Bewertung*, Januar 2009. On-line: www.bdi.eu/103_5579.htm.
- ⁶⁷ Bühner (2007): op. cit.
- ⁶⁸ *Vertrag von Lissabon*, op. cit.
- ⁶⁹ Bühner (2007): op. cit.
- ⁷⁰ Tamtéž.
- ⁷¹ Například Zákon o spolupráci spolku a zemí v záležitostech Evropské unie (EUZBLG), Zákon o vnímání integrační zodpovědnosti Spolkovým sněmem a Spolkovou radou (IntVG), Dohoda mezi spolkovou vládou a zemskými vládami o spolupráci v záležitostech Evropské unie, Dohoda o spolupráci mezi parlamentem a vládou evropských záležitostech.
- ⁷² Holsti (1970): op. cit.
- ⁷³ Beichelt (2009): op. cit.
- ⁷⁴ Kietz, Daniela–Ondarza, Nicolai von (2010): „Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit In einer konfliktgeladenen Umbruchphase deuten sich weitreichende Machtverschiebungen in den EU-Ratsstrukturen an“. *SWP-Aktuell*.
- ⁷⁵ Beichelt (2009): op. cit.
- ⁷⁶ „Deutsche Europapolitik ist daher von ihrer Natur her vielstimmig: Kritik daran erkennt den Charakter des deutschen Regierungssystems als kooperativen Föderalismus mit Koalitionsregierungen auf Bundesebene.“ Viz Beichelt (2009): op. cit., s. 223.
- ⁷⁷ Stálému zastoupení Německa v Bruselu začaly od konce osmdesátých let do určité míry konkurovat zastupitelské kanceláře spolkových zemí. Od r. 2007 provozuje svou bruselskou kancelář i Spolkový sněm. Viz Beichelt (2009): op. cit.
- ⁷⁸ Tamtéž.
- ⁷⁹ Grünhage, Jan (2007): *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*. Baden-Baden: Nomos.
- ⁸⁰ Především od zřízení Rady ministrů zahraničí v r. 1974 a Evropské rady, na kterou ministři zahraničních věcí doprovázejí hlavy států. Viz Grünhage (2007): op. cit.
- ⁸¹ V r. 1998 došlo k přesunu evropské sekce Spolkového ministerstva hospodářství pod ministerstvo financí. Nejaktuálnější změna nastala za vlády „velké koalice“ (2005–2009), kdy byly evropské kompetence opět přesunuty – tentokrát opačným směrem – ve prospěch ministerstva hospodářství. Viz Handl (2007): op. cit.
- ⁸² „§ 37 (1) Die Bundesministerien arbeiten in Angelegenheiten ihres eigenen Geschäftsbereiches mit den Organen und Dienststellen der Europäischen Union grundsätzlich unmittelbar zusammen, soweit nicht die Vorschriften der Europäischen Union entgegenstehen.“ *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* (2009). On-line: www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/139852/publicationFile/55730/ggo.pdf.

- ⁸³ Místo zkratky COREPER (*Comité des Représentants Permanents*) se v Německu používá AStV (*Ausschuss der Ständigen Vertreter*). Jedná se o grémium, které se podílí na práci a přípravě zasedání Rady EU.
- ⁸⁴ Grünhage (2007): op. cit.
- ⁸⁵ Zpráva „*Frühwarnbericht*“ je předkládána jednou za čtyři měsíce (1. 2., 1. 6. a 1. 10.). Obsahuje zpravodajství o interních plánech EK, EP a Rady EU. Viz Grünhage (2007): op. cit.
- ⁸⁶ Tamtéž.
- ⁸⁷ Beichelt (2009): op. cit.
- ⁸⁸ Grünhage (2007): op. cit.
- ⁸⁹ Tamtéž.
- ⁹⁰ „§ 37 (2) In Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung ist das Auswärtige Amt im Interesse der Kohärenz der deutschen Europapolitik zu beteiligen.“ *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, stav r. 2009. On-line: www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/139852/publicationFile/55730/ggo.pdf.
- ⁹¹ Beichelt (2009): op. cit.
- ⁹² V části II bývá připravována agenda pro Radu pro obecné záležitosti a zahraniční vztahy, Hospodářské a finanční rady a Rady pro justici a vnětro. Viz *Die Rolle der Ständigen Vertretung*. On-line: www.brussel-eu.diplo.de/Vertretung/brussel_eu/de/02/Funktion_Vertretung.html.
- ⁹³ *Europaabteilung*. On-line: www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/Abteilungen/Europaabteilung.html.
- ⁹⁴ Wessels, Wolfgang–Thomas, Anja (eds.) (2006): *Die deutsche Verwaltung und die Europäische Union. Berlin-Brüssel-Berlin*. On-line: www.lernplattform-bakoev.bund.de/start.php.
- ⁹⁵ Grünhage (2007): op. cit.
- ⁹⁶ Evropský odbor byl zřízen již r. 1958 (od r. 1993 evropská sekce) a plnil funkci koordinátora pro udělování instrukcí („*Weisungen*“) pro obě části Výborů stálých zástupců v Bruselu, předsedy Výboru pro Evropské zmocněnce, řídil informační tok mezi Bruslem a Bonnem, zatupoval Německo při procesech u Evropského soudního dvora. Jeho zaměstnanci tvořili sekretariát Výboru státních tajemníků pro evropské otázky. Přesun v r. 1998 si vyžádal přestěhování 15 referátů a 40 zaměstnanců oddělení. Viz Grünhage (2007): op. cit.
- ⁹⁷ Handl (2007): op. cit.
- ⁹⁸ V rámci COREPER I bývá projednávána agenda Rady pro konkurenceschopnost, Rady pro životní prostředí, Rady pro dopravu, telekomunikace a energie, Rady pro otázky zaměstnanosti, sociální politiky, zdraví a ochrany spotřebitelů, Rady pro vzdělávání, mládež a kulturu a Rady pro zemědělství a rybolov. Viz Grünhage (2007): op. cit.
- ⁹⁹ „Koordinieren und Gestalten – Verantwortung für die Europapolitik der Bundesregierung“. On-line: www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/Europaministerium-BMWi/gestaltung-der-deutschen-europapolitik.html.
- ¹⁰⁰ Grünhage (2007): op. cit.
- ¹⁰¹ Handl (2007): op. cit.
- ¹⁰² Ecofin. On-line: www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/DE/BMF_Startseite/Service/Glossar/E/010_Ecofin.html?_nnn=true?_nnn=true.
- ¹⁰³ EU-Haushalt ab 2014: Nettozahler wollen Sparkurs. *EurActive*, 20. 12. 10. On-line: www.euractiv.de/finanzplatz-europa/artikel/eu-haushalt-ab-2014-nettozahler-wollen-sparkurs-004105.
- ¹⁰⁴ EU-Haushalt 2012: Kommission will 5 Prozent mehr. *EurActive*, 21. 4. 2011. On-line: www.euractiv.de/finanzplatz-europa/artikel/eu-haushalt-2012-kommission-will-5-prozent-mehr-004708.

- ¹⁰⁵ Kropp, Sabine (2010): „German Parliamentary Party Groups in Europeanised Policymaking: Awakening from the Sleep? Institutions and Heuristics as MP's Resources“. In: *German Politics*, Vol. 19, No. 2, June 2010, s. 123–147.
- ¹⁰⁶ Jednací řád Německého Spolkového sněmu (GOBT). On-line: www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/index.html.
- ¹⁰⁷ Paragraf 93b, odst. 2 Jednacího řádu německého Spolkového sněmu (GOBT). Viz Grünhage (2007): op. cit.
- ¹⁰⁸ Kropp (2010): op. cit.
- ¹⁰⁹ Bundestag und Europäisches Parlament. On-line: www.bundestag.de/bundestag/europa_internationales/eu/europarl/index.html.
- ¹¹⁰ Tisková zpráva z 28. 9. 2006: „Bundestagspräsident Lammerter und Bundeskanzlerin Merkel unterzeichneten Vereinbarung zur Zusammenarbeit von Parlament und Regierung in EU-Angelegenheiten“. On-line: webarchiv.bundestag.de/archive/2008/0416/aktuell/presse/2006/pz_060928.html.
- ¹¹¹ Bundesgesetzblatt (2006): „Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des §6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“. On-line: www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a21/grundlagen/bgbl106s2177.pdf.
- ¹¹² Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG). On-line: www.bundesrat.de/cln_152/nn_9548/DE/struktur/recht/intvg/intvg-node.html?__nnn=true.
- ¹¹³ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union. On-line: www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/euzbbg/gesamt.pdf.
- ¹¹⁴ Kropp (2010): op. cit.
- ¹¹⁵ Tamtéž.
- ¹¹⁶ V r. 1958 zahájil výbor svou činnost pod názvem „Sonderausschuss Gemeinsamer Markt und Freihandelszone“. V r. 1965 byl výbor přejmenován na „Ausschuss für Fragen der Europäischen Gemeinschaften“. Svůj současný název nese výbor od r. 1993. Viz Grünhage (2007): op. cit.
- ¹¹⁷ Jeffery, Charlie (2007): „Towards a new understanding of multi-level governance in Germany?: The federalism reform debate and European integration“. *Politische Vierteljahresschrift*, 48 (1): 17–27.
- ¹¹⁸ Grünhage (2007): op. cit.
- ¹¹⁹ Tamtéž.
- ¹²⁰ Mitwirkung der Bundesländer in Angelegenheiten der EU. On-line: www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/DeutschlandInEuropa/MitwirkungBundeslaender.html.
- ¹²¹ Grünhage (2007): op. cit.
- ¹²² Mitwirkung der Bundesländer in Angelegenheiten der EU, op. cit.
- ¹²³ Grünhage (2007): op. cit.
- ¹²⁴ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union. On-line: www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/euzblg/gesamt.pdf.
- ¹²⁵ Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG), op. cit.
- ¹²⁶ Tamtéž.
- ¹²⁷ Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 EUZBLG. On-line: www.bundesrat.de/cln_152/nn_9548/DE/struktur/recht/bund-laender/bund-laender-node.html?__nnn=true.

- ¹²⁸ Netzwerk der Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen, REGLEG. On-line: www.bayern.de/Netzwerk-REGLEG-1202/index.htm.
- ¹²⁹ Mlsna, Petr (2009): „Vztah vnitrostátního evropského práva ve Spolkové republice Německo“. In: Mlsna, Petr a kol. (2009): *Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace*. Praha: Linde, s. 382–420.
- ¹³⁰ Tamtéž.
- ¹³¹ Tamtéž.
- ¹³² Tamtéž.
- ¹³³ Tamtéž.
- ¹³⁴ Tamtéž.
- ¹³⁵ Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon.
- ¹³⁶ Mlsna (2009): op. cit.
- ¹³⁷ Schroeder, Wolfgang (2007): „Gewerkschaften“. In: Schmidt, S.–Hellmann, G.–Wolf, R. (eds): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- ¹³⁸ Bühner, Werner (2007): „Wirtschaftsverbände“. In: Schmidt, S.–Hellmann, G.–Wolf, R. (eds): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- ¹³⁹ Tamtéž.
- ¹⁴⁰ Smlouva dva plus čtyři „Zwei-plus-Vier-Vertrag“, oficiálně název: „Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland“, je státní smlouva mezi SRN, NDR („dva“) a Francií, USA, Velkou Británií a SSSR („čtyři“). Jsou v ní pojednány zahraničně- a bezpečnostně-politické aspekty německého sjednocení, tedy otázka hranic, velikosti armády, možnosti, resp. nemožnost vlastnit určité druhy zbraní apod.
- ¹⁴¹ Bierling (2005): op. cit.
- ¹⁴² Tento závazek byl původně rozhodnutím spolkového kancléře Adenauera a omezoval se na zákaz výroby těchto zbraní na německém území. V r. 1969 Německo v souvislosti s podpisem tzv. *Atomwaffensperrvertragu* (Smlouvy o nešíření zbraní, NPT) rozšířilo svůj závazek i na existenci těchto zbraní na svém území. V souvislosti s německým sjednocením byl závazek zopakován a ukotven v tzv. „Zwei-plus-Vier-Vertrag“, viz Bierling (2005): op. cit.
- ¹⁴³ Toto rozdělení kompetencí se opírá o kombinaci čl. 73 Základního zákona, který spolku vymezuje výlučnou zákonodárnou pravomoc v otázkách celostátní bezpečnosti a ochrany civilního obyvatelstva, a čl. 32 Základního zákona, na základě kterého spolkové vládě přísluší rozhodování o zahraničně-politických záležitostech.
- ¹⁴⁴ Der Bundesnachrichtendienst (BND), der Militärische Abschirmdienst (MAD), Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV).
- ¹⁴⁵ Gareis, Sven Bernhard (2009): op. cit., s. 79–96.
- ¹⁴⁶ Viz odstavec 1, bod 10, čl. 73 GG.
- ¹⁴⁷ Viz odstavec 1 čl. 73 GG, doplněný o bod 9a.
- ¹⁴⁸ Gareis (2009): op. cit.
- ¹⁴⁹ Tamtéž.
- ¹⁵⁰ Perthes, Volker (2010): „Der zweite Mann, Präsidialisierung der Außenpolitik“. *Sueddeutsche Zeitung*, 25. 4. 2010. On-line: www.sueddeutsche.de/politik/praesidialisierung-der-aussenpolitik-der-zweite-mann-1.934384.
- ¹⁵¹ Gareis (2009): op. cit.
- ¹⁵² Tamtéž.
- ¹⁵³ Perthes, Volker (2010): op. cit.

¹⁵⁴ *Der Chef des Bundeskanzleramtes. Aufgaben.* On-line: www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2009/09/2009-09-30-aufgaben.html.

¹⁵⁵ § 11 Jednacího řádu Spolkové vlády (GOBReg). On-line: www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/regierung-und-verfassung-geschaeftsordnung-der-bundesregierung.layout.Variant=Druckansicht.html.

¹⁵⁶ Tomu odpovídá i složení jeho zaměstnanců. Z celkových 3230 pracovních míst připadá zhruba 1210 na muže a ženy vykonávající povolání vojáka, 1370 na úředníky a úřednice a 650 na další zaměstnance. Viz Aufbau des Ministeriums. On-line: www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd4k3cXcBSYgZhub6kTCxoJRUFV-P_NxUfW_9AP2C3IhyR0dFRQAIkAS/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfRF80R0U!/?yw_contentURL=%2FC1256F1200608B1B%2FN264WRAP895MMISDE%2Fcontent.jsp.

¹⁵⁷ Gareis (2009): op. cit.

¹⁵⁸ Bierling (2005): op. cit.

¹⁵⁹ Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (ParlBG). On-line: www.gesetze-im-internet.de/parlbg/BJNR077500005.html.

¹⁶⁰ Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages. On-line: www.bundestag.de/bundestag/wehrbeauftragter/index.html.

¹⁶¹ Parlamentní kontrolní grémium („*Parlamentarisches Kontrollgremium*“) se skládá z devíti členů, pro jejichž zvolení je třeba absolutní většina hlasů Spolkového sněmu. Zasedání tohoto grémia jsou neveřejná. Nejméně dvakrát ročně musí předložit plénu Spolkovému sněmu zprávu o činnosti. Viz Wieck (2007): op. cit.

¹⁶² Zákon o omezení dopisního, poštovního a sdělovacího tajemství z r. 1968 ve znění z r. 2001.

¹⁶³ Wieck (2007): op. cit.

¹⁶⁴ Gareis (2009): op. cit.

¹⁶⁵ Základní zákon, čl. 32 (2).

¹⁶⁶ Gareis (2009): op. cit.

¹⁶⁷ Tamtéž.

¹⁶⁸ Tamtéž.

¹⁶⁹ Podle tohoto rozsudku není umístění amerických raket středního doletu na území Německa v rozporu s mezinárodně právními smlouvami, ani s mírovým závazky obsaženými v Základním zákoně, viz Bierling (2005): op. cit.

¹⁷⁰ Gareis (2009): op. cit.

¹⁷¹ Bierling (2005): op. cit.

¹⁷² Extrémní možnost sestřelit unesené letadlo, které zákon vymezoval spolkovému ministru obrany, tak nikdy nebyla uvedena do praxe, viz Gareis (2009): op. cit.

¹⁷³ Tamtéž.

¹⁷⁴ Varwick, Johannes (2007): „Bundeswehr“. In: Schmidt, S.–Hellmann, G.–Wolf, R. (eds.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 246–258.

¹⁷⁵ Článek 4, 12, 17a, 24, 26, 45a, 45b, 53a, 65a, 73, 80a, 87a, 87b, 96, 115a, 115 Základního zákona, viz Varwick, Johannes (2007): op. cit.

¹⁷⁶ V případě válečného stavu (obránné války) přechází velení na spolkovou kancléřku. Viz čl. 115b GG.

¹⁷⁷ Varwick, Johannes (2007): op. cit., s. 248.

¹⁷⁸ „Die Wehrpflicht macht Pause“. *Sueddeutsche Zeitung*, 10. 12. 2010. On-line: www.sueddeutsche.de/politik/koalitionsrunde-in-berlin-die-wehrpflicht-macht-pause-1.1034522.

¹⁷⁹ Předchůdcem dnešní Spolkové zpravodajské služby byla americkými spojenci v r. 1947 založená *Organisation Gehlen*. Viz Wieck, Hans-Georg (2007): „Geheime Nachrichtendienste“. In: Schmidt, S.–Hellmann, G.–Wolf, R. (eds.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 259–268.

¹⁸⁰ Tento zákon byl naposledy změněn r. 2001 a umožňuje přechodné omezení těchto tajemství v souladu s čl. 10 GG, viz Wieck (2007): op. cit.

¹⁸¹ Tamtéž.

¹⁸² Holsti (1970): op. cit.

¹⁸³ Tamtéž.

Prvky zahraničněpolitické kultury ve strategických programových dokumentech vlád kancléřky Merkelové	84
Závěr: Německo a jeho národní role	87
Poznámky	88
 Transformace německé historické paměti a její místo v zahraničněpolitické kultuře SRN	 92
<i>Miroslav Kunštát</i>	
Historická paměť a zahraničněpolitická identita / zahraničněpolitická kultura	93
<i>Memoria rediviva</i> : konkurence paměťových společenství a oživlá <i>lieux de mémoire</i>	98
Na cestě k německé „trojí paměti“: Od aporie k paradoxu, od diskurzu obětí k muzealizaci	105
Hypotetické zahraničněpolitické implikace	107
Shrnutí, závěry, doporučení	110
Poznámky	112
 Normativní a institucionální rámec tvorby německé zahraniční politiky	 119
<i>Barbora Veselá</i>	
Německá zahraniční politika: Hlavní východiska k normativnímu a institucionálnímu rámci její tvorby	121
Hlavní aktéři německé zahraniční politiky	123
Spolková vláda	123
Úřad spolkového kancléřství	125
Spolkové ministerstvo zahraničních věcí	127
Spolkový prezident	128
Spolkový sněm	129
Politické frakce na spolkové úrovni	130
Spolkové země	131
Německý odborový svaz (DGB)	133
Hospodářské svazy	134

Evropská integrační politika v Německu	135
Hlavní východiska k normativnímu a institucionálnímu rámci její tvorby	135
Hlavní aktéři německé evropské integrační politiky	137
– Spolková vláda	137
– Úřad spolkového kancléřství	141
– Spolkové ministerstvo zahraničních věcí	142
– Spolkové ministerstvo hospodářství a technologií	143
– Spolkové ministerstvo financí	144
– Spolkový sněm	145
– Spolkové země	147
– Spolkový ústavní soud (SÚS)	150
– Německý odborový svaz (DGB)	152
– Hospodářské svazy	152
Německá zahraniční bezpečnostní politika	153
Hlavní východiska k normativnímu a institucionálnímu rámci tvorby německé bezpečností zahraniční politiky	153
Hlavní aktéři německé evropské integrační politiky	156
– Spolková vláda	156
– Úřad spolkového kancléřství	157
– Spolkové ministerstvo zahraničních věcí	158
– Spolkové ministerstvo obrany	158
– Spolkové ministerstvo vnitra	159
– Spolkový sněm	159
– Politické frakce na spolkové úrovni	160
– Spolkové země	161
– Spolkový ústavní soud (SÚS)	162
– Bundeswehr	163
– Spolková zpravodajská služba	163
Normativní a institucionální rámec německé zahraniční politiky jako předpoklad pro tvorbu národních rolí	164
Poznámky	166

Vladimír Handl (ed.)

NĚMECKO V ČELE EVROPY?

SRN jako civilní mocnost a hegemon eurozóny

Praha 2011