

## Internetové zdroje

<http://www.politichecomunitarie.it>

<http://www.rassegna.governo.it>

<http://www.politicaonline.net>

<http://www.senato.it>

<http://www.parlamento.it>

<http://www.giustizia.it>

# NĚMECKO A EU „EVROPSKÉ NĚMECKO“, NEBO „DE-EUROPEIZACE“ NĚMECKÉ POLITIKY?

Vladimír Handl<sup>1</sup>

Europeizaci německé politiky stimuluje jednak samotná snaha rozvíjet národní politiku a instituce a aktivně působit v rámci EU, jednak nesoulad – *misfit* – mezi národním a evropským modelem. Obojí vede k přejímání politických modelů a norem, jejichž *downloading*, z evropské úrovni.<sup>2</sup> Proces přejímání představuje hlavní směr europeizace a prosazuje se především v oblastech komunitarizovaných politik. Ne- soulad ovšem vyvolává i snahu vládních a nevládních aktérů ovlivňovat formování norm, institucí a politik samotné EU, tedy exportovat německý model na evropskou úroveň – proces popisovaný jako *uploading*.<sup>3</sup> Tento rozměr europeizace je nicméně spíše doprovodný, než aby ji zásadně určoval.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Autor při zpracování textu rozvíjel teze grantového příspěvku v rámci projektu MZV ČR, *Modifikace německé zahraniční politiky po zadříjových volbách 2005 se zjednodušením zřetel na česko-německé vztahy* (projekt číslo RM 01/09/06) a následného článku Handl V., Nigrin T., „Německá integrativní politika mezi pragmatismem a evropsizací, *Mezinárodní vztahy*, roč. 41, 2006, č. 4, s. 5–26. Zpracování tématu bylo rovněž součástí Výzkumného zámléru Ústavu mezinárodních vztahů, „Česká republika v mezinárodní politice“, identifikační kód VZ 4854605401.

<sup>2</sup> Sturm R., Pehle H., *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland* (Wiesbaden, VS Verlag, 2006), s. 24–25.

<sup>3</sup> Dyson K., Goetz K., *Living with Europe. Power, Constraint and Contestation, in Dyson K., Goetz K. (eds), Germany, Europe and Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 15.

<sup>4</sup> Börzel T., Risse T., *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, in Featherstone K., Radaelli C. M. (eds), *The Politics of Europeanization* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 61–62.

<sup>5</sup> Dyson K., Goetz K., *Living with Europe*, s. 15.

Oba procesy doznaly od konce 80. let minulého století změn. Jeden se s prohlubováním evropské integrace a jejím rozširováním podstatně mění charakter EU samotné, jednak se mění i Německo. Sjednocením země, tlakem globalizace a takto kumulovanou ekonomickou záťeží ztratil sociálně-ekonomický model SRN hodně ze své přitažlivosti a vstoupil do fáze obtížné reformy. Spolu s relativním oslabením ekonomiky SRN to vedlo k poklesu německé „měkké moci“ *soft power*. Německá integrační politika se stala „slabší, hubenější a lakonější“, poslila akcent na krátkodobé národní priority. Nikoli síla, ale relativní oslabení Německa z něj učinily složitějšího partnera, vedle procesu europeizace německé politiky se objevily i prvky „de-europeizace“.

Následující text analyzuje podmínky, mechanismus a roli německé integrační politiky. Ukazuje, že europeizace jako *downloading* začala v některých oblastech narážet na hranice přijatelnosti. Zároveň poklesla schopnost SRN přenášet své institucionální a politické know-how – *uploading* – na evropskou úroveň. Oboji odráží změnu v německé politice, a to nejen v integrační oblasti. Proces změny ovšem nadále probíhá v poměrně úzkém řeště kontinuity, dáném mj. omezenou suverenitou vlády (*semisovereignty*) při určování směru německé politiky, a rovněž zahraničněpolitickou kulturou země.

## SRN V INTEGRAČNÍM PROCESU Z HISTORICKO-POLITICKÉ PERSPEKTIVY

Evropská integrace byla vložena do základu německé zahraniční politiky již v prvních dnech existence SRN. Stala se postupně nejen instrumentem, ale i součástí ideologie německé politiky, v níž evropská nahradilo zprofanovaný německý nacionalsocialismus.<sup>7</sup> Napomáhalo

tomu historická konstelace. Pojem národ byl v Německu díky nacismu po dlouhou dobu téměř tabu, stejně jako národní zájmy a mocenské ambice. Bonn svou aktivní integrační politikou usiloval o obnovu státní suverenity a v perspektivě i změnu poválečného statu quo. Cílem byl postupný návrat na mezinárodní scénu, růst vlivu a schopnosti formovat své bezprostřední okolí prostřednictvím spolupráce a exportu vlastního institucionálního, normativního a politického know-how (*milieu-shaping strategy*).<sup>8</sup> Integrace přinášela nespornou hospodářskou výhodu – Německo se stalo největším evropským exportérem. Kompenzovala i poválečné znevýhodnění SRN a otevírala jí cestu k podílu na politice v oblastech, v nichž by se díky nedostatečnému potenciálu a historické záťeži nemohla individuálně úspěšně angažovat.

Integrační politika umožňovala Německu udržovat rovnováhu mezi evropským a atlantickým směrováním, mezi sounáležitostí se západními státy, agendou perspektivního znovusjednocení země a aktivními vztahy s partnery ve střední a východní Evropě.<sup>9</sup> Představovala tak jeden z hlavních zdrojů emancipace německé politiky.<sup>10</sup> Evropská integrace se ovšem pro SRN stala nejen instrumentem, ale i cílem o sobě. Tvoří součást institucionálních a normativních základů německé zahraniční politiky a zahraničně-politické kultury, které od poloviny 60. let představují významný faktor politické kontinuity.<sup>11</sup> V důsledku propojenosti mezi vývojem politiky a institucí SRN na jedné straně a ES/EU na straně druhé se integrační politika SRN pohybovala v relativně úzce vymezeném politickém prostoru, což ji činilo vysoce předvídatelnou.

Principiální multilateralismus, snaha o institucionalizaci mezinárodních vztahů, vytváření pevného mezinárodně právního řádu a zdíření-

<sup>6</sup> Harnisch S., Schieder S., *Germany's New European Policy: Weaker, Leaner, Meander*, in Maull H. W. (ed.), *Germany's Uncertain Power: Foreign Policy of the Berlin Republic* (Houndsmill, Palgrave, 2006), s. 95–108.

<sup>7</sup> Viz např. Moravcová D., Výzkum procesu adaptace zahraniční politiky českých států EU: příklad Německa a Rakouska, in Plechanovová B. (ed.), *Evropská unie na počátku 21. století. Reformní procesy a institucionální změna* (Praha, Karolinum, 2006), s. 132–33.

<sup>8</sup> Bulmer S., Jeffery C., Paterson W. E., *Germany's European diplomacy: Shaping the Regional Milieu* (Manchester/New York, Manchester University Press, 2000).

<sup>9</sup> Ash, T. G., *In Europe's Name. Germany and the Divided Continent* (London, Vinta-ge, 1993), s. 357–59.

<sup>10</sup> Bierling S. G., *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Normen, Akteure, Entscheidungen* (München, Oldenbourg, 2005), s. 233–49.

<sup>11</sup> Maull H. W., *Außenpolitische Kultur*, in Korte K.-R., Weidenfeld W. (eds), *Deutschland – Trendbuch Fakten und Orientierungen* (Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 2001), s. 645–72.

<sup>12</sup> Dyson K., Goetz K., *Living with Europe*, s. 5.

vost v otázce použití ozbrojené síly se staly hlavními charakteristickými prvky německé poválečné politiky. Nejdůležněji se realizovaly právě prostřednictvím evropské integrace. Od druhé poloviny 90. let se díky změněné situaci ovšem poslouží prvky „podmíněného europeismu“ (*contingent Europeism*)<sup>13</sup>, zaměřeného na bezprostřední německý zájem. Integrační politika přestala být samozřejmostí,<sup>14</sup> stejně přestal fungovat automatický, reflexivní multilateralismus. SRN se mnohem více orientuje podle kritéria přesně definovaného účelu.

### SRN A DYNAMIKA PROHLUBOVÁNÍ EU 1990–2006 ROZŠÍŘOVÁNÍ EU 1990–2006

SRN je zřejmě jediným členským státem EU, který ve své politice tradičně spojoval podporu prohlubování a rozšířování EU. Je to dáno zaměřením Německa na posilování multilateralismu, na budování zóny bezpečnosti a stability a zároveň jeho zájmem rozšírovat liberalní trh, a tak zlepšovat možnosti pro své exportní orientované hospodářství.

Prohloubení integračního procesu bylo nepřímou součástí a bezprostředním předpokladem německého sjednocení. Srůstání dvou německých států mělo jit ruku v ruce s posilováním evropské jednoty a vyvrátit obavy z obnovy německého nacionálnímu. Dosavadní zkušenost s německou politikou svědčí o tom, že tento záměr v podstatě došel naplnění. Německo rozvíjelo jak svou obecně multilaterální orientaci, tak pokračovalo v posilování evropské integrace.<sup>15</sup>

Projekt jednotného vnitřního trhu a zejména Evropské měnové unie (EMU) se stalý příkladem úspěšného exportu *Modell Deutschland*. Spolu s Francií prosadila SRN svolání mezivládní konference o politické

unií v Maastrichtu a iniciovala vytvoření spojenečné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), institutu evropského občanství a evropské politiky v oblasti spravedlnosti a vnitra.<sup>16</sup> Integrační proces se počátkem 90. let posunul do nové a podstatně konfliktnější polohy. EU stále více pronikala do vnitřních kompetencí dříve relativně autonomních aktérů, především německých zemí.

Německá politika na spolkové úrovni v zásadě pokračovala ve své tradiční podpoře nadnárodných prvků integračního procesu – podporovala posilování role Evropské komise a Evropského parlamentu. Zároveň usilovala o otevřenou metodu koordinace, která byla nezbytná např. při vytváření EMU. Maastrichtská smlouva rozšířila věšinový způsob hlasování, zejména aby umožnila vytvoření jednotného vnitřního trhu a posílila „flexibilizaci“ integračního procesu.<sup>17</sup>

SRN se od počátku důrazně zasazovala o přijetí zemí ESVO, byla ale zprvu zdřženlivá vůči zájmu o členství, jenž prezentovali její východní sousedé. V asociačním procesu de facto uplatňovala přístup, který kombinoval snahu zahrnout střední a východní Evropu do politických aktivit EU s jejich ekonomickým vyloučením.<sup>18</sup> Tato linie ovšem nebyla v rozporu s tradicí německé politiky. SRN politicky všechna kola rozšířování podporila, problém při jednání představovaly zájmy jednotlivých hospodářských sektorů.<sup>19</sup> Německo přesto definovalo svou roli jako obhájce zemí střední a východní Evropy v procesu rozšířování jak NATO, tak EU.<sup>20</sup> Zcela nezasupitelně se zasloužilo o to, že tento vývoj nakonec akceptovala i skeplická Francie.

<sup>13</sup> Harnisch S., Schieder S., Germany's New European Policy, s. 97.

<sup>14</sup> Schmalz U., Deutsche Europapolitik nach 1989/90: Die Frage von Kontinuität und Wandel, in Schneider H., Jopp M., Schmalz U. (eds), *Eine neue deutsche Europapolitik?* (Bonn, Europa Union Verlag, 2001), s. 18.

<sup>15</sup> Kreile M., Der Wandel des internationalen Systems und der Faktor „Macht“ in der deutschen Europapolitik, in Schneider H., Jopp M., Schmalz U. (eds), *Eine neue deutsche Europapolitik?* (Bonn, Europa Union Verlag, 2001), s. 136.

<sup>16</sup> Müller-Brädeck-Bocquet G., Die Europapolitik des vereinten Deutschland, in Woyke W. (ed.), *Neue deutsche Außenpolitik* (Schwabach/Ts., Wochenschau Verlag, 2003), s. 51–53.

<sup>17</sup> Schneider H., Deutsche Europapolitik: Leitbilder in der Perspektive – Eine vorbereitende Skizze, in Schneider H., Jopp M., Schmalz U. (eds), *Eine neue deutsche Europapolitik?* (Bonn, Europa Union Verlag, 2001), s. 99.

<sup>18</sup> Tewes H., *Germany, Civilian Power and the new Europe: Enlarging NATO and the European Union* (Basingstoke, Palgrave, 2002), s. 81–87.

<sup>19</sup> Vnitřní diferenciace státních a soukromých zájmů viz Bulmer S., Jeffery C., Patterson W. E., *Germany's European diplomacy*, s. 106–14.

<sup>20</sup> Staak M., Abschied vom „Frontstaat“. Deutschlands veränderte Außen- und Sicherheitspolitik, in Czada R., Wöllmann H. (eds), *Von der Bonner zur Berliner Republik* (Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2000), s. 167–70.

Finanční záťež sjednocení a zpomalení hospodářského růstu Německo natolik oslabily, že začalo v polovině 90. let zdůrazňovat své nejbližší zájmy a potřebu finanční úspory.<sup>21</sup> Bonn odmítl návrh Francie podmínit přijetí zemí ESVO institucionální reformou Unie.<sup>22</sup> Prioritní zájem SRN se soustředil na stabilizaci a modernizaci prostoru na východ od německých hranic, a to prostřednictvím rozšíření EU. Prosa-zoval se pragmatictější směr vnímání integračního procesu, opatrněji zvažování nakladů a přínosu jednotlivých kroků.<sup>23</sup> Změnil se poměr mezi konstitutivní politikou, tedy uváděním/změnou základních principů, mechanismu a cílů fungování ES, a regulativní politikou, tedy procesy a výsledky, které dané rámce naplňují praktickým obsahem: akcent se přesunul do posledně jmenované oblasti.<sup>24</sup> V některých politických sektorech se začal projevovat nesoulad mezi evropským a německým modelem. Z rétoriky německé politiky zmizel pojem federalizace EU. V rámci jednání o Amsterdamské smlouvě SRN prosazovala kroky, které hájily spíše kompetence na národní a regionální úrovni než na úrovni EU (posiljení role Výboru regionů, prosazení principu subsidiarity, definování katalogu kompetencí). Spolu s Francií prosadila posílení společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU (SZBP) a otevřela otázku hlubší spolupráce. Kancléř Helmut Kohl se zároveň vyslovil pro snížení záťeže SRN jako „čistého plátc“ rozpočtu EU. Hlavní změnu ale znamenala růst vlivu spolkových zemí. Ty uplatnily své de facto právo veta proti snaze komunitarizovat dosud mezivládní spolupráci v oblasti imigracní a azylové politiky.<sup>25</sup> Ve druhé polovině

90. let se tak do jisté míry redefinoval charakter SRN jako aktéra integracního procesu.

Příchod levicové koalice SPD-Zelených, vedené kancléřem Gerhardem Schröderem (září 1998), neznamenal dramatický zlom. Záťež německého sjednocení a krize sociálně-ekonomického modelu ještě více omezovaly manévrovací prostor vlády. Německá integrační politika procházela procesem „pragmatizace“, tedy účelového přizpůsobení politiky novým podmínkám s ohledem na praktické krátkodobé a střednědobé zájmy.<sup>26</sup> To se týkalo především regulativní politiky. V průběhu mezivládní konference v Nice ovšem nesla německá politika spoluodpovědnost i za neúspěch snah o institucionální reformu, zejména když kancléř Schröder trval na zavedení principu dvojí většiny. Německý postup v průběhu berlínské (1999) a nicejské vrcholné schůzky EU (2000) byl hodnocen jako „tradiční realpolitika, definovaná kategoriemi jako jsou peníze, status a moc“<sup>27</sup>. Levicová koalice představovala sice nadále politického garanta rozšířování EU, připadla na ni ale přestupová jednání, a tedy i obrana zájmu jednotlivých hospodářských sektorů a pracovního trhu. Kancléři Schröderovi se sice podařilo vyčlenit rozšíření z německého volebního boje roku 2002.<sup>28</sup> Berlin nicméně ztratil image advokáta kandidátských zemí na cestě do EU, a tedy politickou „dividendu rozšíření“. Malé a střední státy např. a priori odmítaly během Konventu o budoucnosti Evropské unie podpořit ně-

<sup>21</sup> Roční čisté státní výdaje na sanaci nových spolkových zemí dosáhly cca 140 miliard DM a přiblížily se celkové sumě 1000 miliard již v roce 1998. Přitom produktivita práce ve východní části Německa dosáhla v roce 1998 pouhých 56 % produkтивity západní části země. Kreile M., Der Wandel des internationalen Systems und der Faktor „Macht“, s. 147.

<sup>22</sup> Rozchod německého a francouzského přístupu k rozširování a prohlubování EU viz Deubner C., *Deutsche Europapolitik: von Maastricht nach Kerneruropa?* (Baden-Baden, Nomos Verlag, 1995).

<sup>23</sup> Jopp M., Nationale Interessen und Europapolitische Grundversäumisse im Wandel – Zur Einordnung und Interpretation der Empirischen Ergebnisse, in Jopp M., Maurer A., Schneider H. (eds.), *Europapolitische Grundversäumisse im Wandel* (Bonn, Europa Union Verlag, 1998), s. 153–55.

<sup>24</sup> Anderson J. T., Hard Interests, Soft Power, and Germany's Changing Role in Europe, in Kaizenstein P. J. (ed.), *Tamed Power. Germany in Europe* (Ithaca/London, Cornell University Press, 1997), s. 81–85.

<sup>25</sup> Musekamp S., *Deutsche Migrationspolitik im Prozess der Europäisierung des Po-*

90. let se tak do jisté míry redefinoval charakter SRN jako aktéra integracního procesu.

Příchod levicové koalice SPD-Zelených, vedené kancléřem Gerhardem Schröderem (září 1998), neznamenal dramatický zlom. Záťež německého sjednocení a krize sociálně-ekonomického modelu ještě více omezovaly manévrovací prostor vlády. Německá integrační politika procházela procesem „pragmatizace“, tedy účelového přizpůsobení politiky novým podmínkám s ohledem na praktické krátkodobé a střednědobé zájmy.<sup>26</sup> To se týkalo především regulativní politiky. V průběhu mezivládní konference v Nice ovšem nesla německá politika spoluodpovědnost i za neúspěch snah o institucionální reformu, zejména když kancléř Schröder trval na zavedení principu dvojí většiny. Německý postup v průběhu berlínské (1999) a nicejské vrcholné schůzky EU (2000) byl hodnocen jako „tradiční realpolitika, definovaná kategoriemi jako jsou peníze, status a moc“<sup>27</sup>. Levicová koalice představovala sice nadále politického garanta rozšířování EU, připadla na ni ale přestupová jednání, a tedy i obrana zájmu jednotlivých hospodářských sektorů a pracovního trhu. Kancléři Schröderovi se sice podařilo vyčlenit rozšíření z německého volebního boje roku 2002.<sup>28</sup> Berlin nicméně ztratil image advokáta kandidátských zemí na cestě do EU, a tedy politickou „dividendu rozšíření“. Malé a střední státy např. a priori odmítaly během Konventu o budoucnosti Evropské unie podpořit ně-

<sup>26</sup> *Liitkfeldes. Studien zur Deutschen und Europäischen Außenpolitik*, Herausgegeben vom Lehrstuhl Internationale Beziehungen/Außenpolitik (Trier, Universität Trier, 2004), s. 56–73.

<sup>27</sup> Schmalz U., Deutsche Europapolitik nach 1989/90, s. 15–68.; Speerling J., The Foreign Policy of the Berlin Republic: The Very Model of a Post-Modern Major Power? A Review Essay, *German Politics*, Vol. 12, No. 3, December 2003, s. 1–34.

<sup>28</sup> Haftendorn H., *Coming of Age. German Foreign Policy since 1945* (Lanham, Rowman and Littlefield, 2006), s. 337–38.

<sup>29</sup> Lippert B., European Politics of the Red-Green Government: Deepening and Widening Continuity, in Reutter W. (ed.), *Germany on the Road to „Normalcy“: Policies and Politics of the Red-Green Federal Government (1998–2002)* (New York, Palgrave Macmillan, 2004), s. 242.

<sup>30</sup> Tim, že kancléř včas de facto „ukradl“ téma ochrany pracovního trhu SRN, odvrátil politizaci otázky rozšíření v SRN. Německá veřejnost, včetně rozšíření jako vzdyské skeptická, pak už do vývoje nezasahovala. Lamatsch D., *Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder 1998–2002: von den strategischen Hügeln zur Mühsal der Ebene* (Hamburg, Kovač, 2004), s. 213–16.

meckou snahu prosadit systém tzv. dvojí věštiny při hlasování kvalifikovanou věšinou v Radě.<sup>30</sup> Německo se vrátilo k představě zásadní reformy EU a ke spolupráci s Francií. Evropská ústavní smlouva se stala pro hlavní proud německé politiky předmětem konsenzu. Z německého pohledu její hlavní význam spočíval ve zvýšení akceschopnosti EU-27; přijetí Charty základních práv; rozšíření oblasti, v nichž platí právo spolurozhodování Evropského parlamentu a kde se rozhoduje kvalifikovanou věšinou; zakotvení principu dvojí věšiny (který by v současnosti zvýhodnil práve Německo); lepším rozlišením kompetencí mezi národní a evropskou úrovni politiky; vytvoření funkce prezidenta Evropské rady, ministra zahraničních věcí a evropské zahraniční služby; v úplném zahrnutí oblasti justice a vnitra do „prvního příře“; v reformě posilence spolupráce a evoluční klauzule. Společně s Francií prosazovala SRN posilování role velkých států v EU. Se skupinou dalších členů EU, čistých plátců do rozpočtu EU, vystupovala za omezení celkové výše finančních prostředků Evropské unie na úroveň 1 % HDP. Hodně ze své autority „motoru evropské integrace“ ztratila, když zabránila (opět spolu s Francií) uplatnění sankčního mechanismu EU poté, co opakováně porušila Pakt stability a růstu.<sup>31</sup>

Nová koaliční vláda CDU-CSU a SPD se pak pod vedením kancléřky Angely Merkelové soustředila na obnovení důvěry v německou politiku a zajistila dodržení maastrichtských kritérií pro rok 2007. Německé předsednictví EU (první polovina roku 2007) se zaměřilo na prekonání ústavní krize EU, posílení nové politiky sousedství, v oblasti energetické politiky na zachování volné koordinace, zároveň ale i na přijetí nového energetického akčního plánu a vytvoření jednotného energetického trhu. Mezi další priority patřilo zlepšení vztahů EU s USA a Ruskem a konstruktivní příspěvek k řešení krize na Blízkém východě.

Německý politický systém lze charakterizovat jako inkluzivní, konzervativní a kooperativní, jako demokracii založenou na jednání a kompromisu. Hlavním prvkem není silné politické centrum (vláda, kancléř), ale institucionální pluralismus. Jeho vertikální rovinu tvoří především německý federalismus, v jehož rámci jsou kompetence rozděleny mezi země (zastupované zejména Spolkovou radou<sup>32</sup>) a federaci (představovanou hlavními orgány federace – Spolkovou vládou, Spolkovým sněmem a Spolkovým prezidentem). Úlohu hlavního legislativního orgánu hraje Spolkový sněm<sup>33</sup>, administrativní provádění politických rozhodnutí a legislativních aktů je ale v zásadě věci zemí. Mezi výjimky patří oblast zahraniční politiky, která je zcela v kompetenci vlády. V horizontální rovině se institucionální pluralismus projevuje zejména ve vztahu mezi Spolkovou vládou, Spolkovým sněmem a Spolkovým prezidentem; rovněž jednotlivá ministerstva mají relativní autonomii, založenou v článku 65 ústavy. Protože volební systém de facto vyžaduje koaliční formu vlády,<sup>34</sup> je obecná tendence k sektoralizaci politiky posilována tím, že jednotliví ministři reprezentují odlišné strany, a tak dále posilují autonomii a váhu svých rezortů. V samém jádru německé politiky jsou tedy založeny principy spolupráce, děby moci, vyjednávání a kompromisu. Značný význam mají v horizontální rovině diferenciacie také tzv. *parapublic institutions* (Peter Katzenstein) – instituce, jež sítěří svou nezávislost na vládě a disponují v některých případech de jure autonomií.

<sup>30</sup> Spolková rada představuje druhou komoru německého parlamentu. Není volena, ale jejich 69 členů představují zástupci jednotlivých německých zemí, delegovaní podle faktuho poměru zemskými vládami. Nejmenší země tak mají ve Spolkové radě po třech a největší po šesti místech.

<sup>31</sup> Spolkový sněm je s 614 poslanci jediná přímo volená federální instituce. Je proto zdrojem demokratické legitimity politické moci a hlavním legislativním orgánem SRN.

<sup>32</sup> Základem německého voleného systému na federální úrovni je volba politických stran/volebních seskupení (druhý hlas na volebním lístku), pro kterou platí proporcionalní princip. Jako doplňkový je vynášen první hlas, jinž voliči vybírají osobnosti (platí prota většina hlasů). Systém téměř znemožňuje ziskání absolutní většiny hlasů. Jedinou výjimkou bylo období 1957–1961, kdy si takovou pozici zajistily CDU-CSU pod vedením kancléře Adenauera (50,2 %).

<sup>33</sup> Green S., Paterson W. E., Introduction: Semisovereignty Challenged, in Green S., Paterson W. E. (eds), *Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), s. 4.

## POLITICKÝ SYSTÉM SRN

Německý politický systém lze charakterizovat jako inkluzivní, konzervativní a kooperativní, jako demokracii založenou na jednání a kompromisu. Hlavním prvkem není silné politické centrum (vláda, kancléř), ale institucionální pluralismus. Jeho vertikální rovinu tvoří především německý federalismus, v jehož rámci jsou kompetence rozděleny mezi země (zastupované zejména Spolkovou radou<sup>32</sup>) a federaci (představovanou hlavními orgány federace – Spolkovou vládou, Spolkovým sněmem a Spolkovým prezidentem). Úlohu hlavního legislativního orgánu hraje Spolkový sněm<sup>33</sup>, administrativní provádění politických rozhodnutí a legislativních aktů je ale v zásadě věci zemí. Mezi výjimky patří oblast zahraniční politiky, která je zcela v kompetenci vlády. V horizontální rovině se institucionální pluralismus projevuje zejména ve vztahu mezi Spolkovou vládou, Spolkovým sněmem a Spolkovým prezidentem; rovněž jednotlivá ministerstva mají relativní autonomii, založenou v článku 65 ústavy. Protože volební systém de facto vyžaduje koaliční formu vlády,<sup>34</sup> je obecná tendence k sektoralizaci politiky posilována tím, že jednotliví ministři reprezentují odlišné strany, a tak dále posilují autonomii a váhu svých rezortů. V samém jádru německé politiky jsou tedy založeny principy spolupráce, děby moci, vyjednávání a kompromisu. Značný význam mají v horizontální rovině diferenciacie také tzv. *parapublic institutions* (Peter Katzenstein) – instituce, jež sítěří svou nezávislost na vládě a disponují v některých případech de jure autonomií.

<sup>30</sup> Spolková rada představuje druhou komoru německého parlamentu. Není volena, ale jejich 69 členů představují zástupci jednotlivých německých zemí, delegovaní podle faktuho poměru zemskými vládami. Nejmenší země tak mají ve Spolkové radě po třech a největší po šesti místech.

<sup>31</sup> Spolkový sněm je s 614 poslanci jediná přímo volená federální instituce. Je proto zdrojem demokratické legitimity politické moci a hlavním legislativním orgánem SRN.

*facto* pozicí veta (Spolkový ústavní soud, do vyvražení EMU rovněž Spolková banka), nebo jsou pevně ukotveny ve společenských vrstvách (svazy producentů, odbory aj.). Role kancléřského postu je v tuto politickém systému sice ústřední, protože vertikální a horizontální osu systému spojuje. Jeho úkolem je především zajistit fungování politiky jako kompromisu mezi zájmy celé řady relativně autonomních aktérů a koordinovat jejich jednání na regionální, národní a mezinárodní úrovni. Možnosti kancléře/kancléřky uskutečňovat přímé vedení jsou tímto postu určovat směr politiky (čl. 65 Základního zákona) je užívána proti názorům ostatních členů vlády jen výjimečně.

Výsledkem je politika, jejímž hlavním typickým rysem se stal konzensus a „politika střední cesty“, která je vysoko stabilní, ale z definice není uzpůsobena provádění radikálních kroků a změn.<sup>36</sup> Vláda má v takto differencovaném vnitropolitickém systému jen omezenou volnost. Proto se i po roce 1990 hovoří o tom, že politika SRN disponuje pouze „částečnou suverenitou“ (*semisovereignty*). Vnější rozměr omezené suverenitě je dán především schématem její části na evropské úrovni, v procesu evropské integrace.

## ROLE NĚMECKA V EU A PROCESU EUROPEIZACE

Politický systém a integrační politika SRN formují role, kterou země hraje v Evropské unii. Německý stát má do značné míry europeizovanou identitu.<sup>37</sup> Poválečné Německo se resocializovalo v kontextu demokratických západních národních států a v rámci vícestupňového evropského systému. Mezi SRN a EU se vyvinul v podstatě symbiotický vztah.<sup>38</sup>

Plurální charakter německého politického procesu „vybavil“ zemi pro úspěšnou účast na integrační politice, které v mnoha ohledech probíhá jako *multilevel game*: SRN je schopná pohybovat se aktivně na všech jejích úrovních. Německá politika tak aktivně ovlivňovala ES/EU exportem svého způsobu politiky a výstavby institucí.<sup>39</sup> To zpětně posilovalo německé postavení v rámci jakéhosi cyklu institucionálního a systémového umocnění.<sup>40</sup>

Výhoda institucionálního umocnění ovšem slabne. Za prvé, v EU vznikají nové mocenské konstelace a preference nových členských států se často odlišují od přístupu SRN. Za druhé, momentální oslabení SRN snižuje její akceschopnost: vláda je nucena brát větší ohled na pozice dalších aktérů, zejména spolkových zemí. Přestala proto hrát roli „avantgardy“ např. v otázce azylové a imigrační politiky a dostala se naopak do pozice „opozidce“.<sup>41</sup> Konflikt s USA ohledně války v Iráku znemožnil Německu pokračovat v roli „čestného kancléře“ mezi kontinentální Evropou a USA. Na místo image Německa jako „advokáta“ zemí střední a východní Evropy se objevila obava ze vzniku osy „Paříž-Berlín-Moskva“.<sup>42</sup> SRN sice nadále byla politickým garantem rozšíření EU a svými návrhy zásadně ovlivnila průběh Konventu o budoucnosti EU (*agenda-setting role*). Celkově ale došlo v závěru vlády SPD-Zelených k oslabení ústředního postavení SRN v EU.

Vláda velké koalice kancléřky Merkelové podstatně změnila styl. Při prosazování nepopulárních a kontroverzních bodů integrativní agenda je výrazně taktnější, méně zdůrazňuje německé zájmy. Formulace německých postojů a vědomí historického přelomu v integračním procesu zároveň ční německou politiku více „stranickou“; zaujmá jasné vyhraněné pozice a zasaduje se za jejich realizaci. Německá politika od-

<sup>36</sup> Schmidt M., Immer noch auf dem ‘mitleren Weg’? Deutschlands Politische Öko-nomie am Ende des 20. Jahrhunderts, in Czada R., Wollmann H. (eds), *Von der Bonner zur Berliner Republik* (Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2000), s. 491–513.

<sup>37</sup> Katzenstein P. J., United Germany in an Integrating Europe, in Katzenstein P. J. (ed.), *Tamed Power: Germany in Europe* (Ithaca/London, Cornell University Press, 1997), s. 15.

<sup>38</sup> Hellmann G., Deutschland in Europa: eine symbiotische Beziehung, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2002, Nr. 48, s. 24–31.

<sup>39</sup> Dyson K., Goetz K., Living with Europe, s. 13–17.

<sup>40</sup> Bulmer S., Jeffery C., Paterson W. E., *Germany’s European diplomacy*, s. 15–20, 135.

<sup>41</sup> Bösche M., Trapped Inside the European Fortress? Germany and European Union Asylum and Refugee Policy, in Hellmann G. (ed.), *Germany’s EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default?* (Hounds mills, Palgrave Macmillan, 2006), s. 60–69.

<sup>42</sup> Franzke J., Berlin und der neue Osten. Denkanstöße einer ospolitischen Diskussion, in *WeltTrends*, Jahrgang 14, Nr. 52 Herbst, 2006, s. 78.

ložila svou poválečnou snahu vyhýbat se vedoucí pozici (*leadership-avoidance complex*) a poprvé se snaží v Evropské unii nabídnout a uplatnit své vedení.<sup>43</sup>

## AKTERI A INSTITUCE NĚMECKÉ INTEGRAČNÍ POLITIKY

### Vláda, státní administrativa a výslednost politiky

Na úrovni *polity*, tedy strukturálhě-funkčního rámce politického procesu, představovaného přede vším Spolkovou vládou, Spolkovým sněmem a Spolkovou radou, se jeví proces europeizace jako relativně omezený a nerovnoměrný. Na jedné straně se ústřední instituce v „řetězové akci“ hlásí k EU a evropská myšlenka je pevnou součástí jejich identity. Na straně druhé je pro ně rozhodující národní referenční rámcem, v němž se uskutečňuje hlavní politický proces a jeho legitimizace. Navíc je europeizační efekt sám o sobě nerovnoměrný, neboť jednoznačně posiluje pouze exekutivu. V procesu, nazývaném někdy „domestikaci“ evropské politiky, se zvyšuje autonomie chování vlády, již se pak parlament, ústavní soud a spolkové země snaží omezit a kontrolovat.<sup>44</sup>

Nejvýrazněji se proces europeizace týká nikoli politické elity, ale vysokých a středních úrovní administrativy, která zajišťuje fungování vazeb mezi SRN (federací i spolkovými zeměmi) a EU. To odpovídá dlouhodobé tendenci, v jejímž důsledku se hlavními aktéry zahraniční politiky stávají administrativní struktury státní správy, kdežto politické elity se zabývají jen vybranými problémy.<sup>45</sup>

Institucionální zabezpečení integrační politiky se v hlavních řezech zformovalo mezi lety 1957–1963. Před tímto obdobím byla koordinace zcela v rukou Spolkového kanclérství a po roce 1951 i jemu podřízeného Spolkového ministerstva zahraničních věcí. Se vznikem Evropských společenství byla poprvé významně omezena role kancléře. Koordinace integrační politiky v politických a institucionálních otázkách byla přenesena na Spolkové ministerstvo zahraničních věcí. Těžiště integrace ovšem až do 90. let spočívalo v oblasti hospodářské. Koordinaci v této oblasti zajišťovala Spolková rada hospodářství, která byla v roce 1993 nahrazena Maastrichtskou smlouvou. Po vzniku Evropského parlamentu byla v roce 1999 zrušena Spolková rada hospodářství a nahrazena Evropskou radou hospodářství.

<sup>43</sup> Handl V., Nigrin T., Německá integrační politika mezi pragmatismem a europeizací,

s. 20–21.

<sup>44</sup> Harnisch S., *Internationale Politik und Verfassung: die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik* (Baden-Baden, Nomos, 2006), s. 330–34.

<sup>45</sup> Haftendorn H., Karl W.-D., Krause J.-A., Wilker L., Einleitung in Haftendorn H., Karl W.-D., Krause, J., Wilker L. (eds), *Verwaltete Außenpolitik, Sicherheits- und Emanzipationspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn*, Köln 1978, s. 7. Cit. podle Eberlei W., Weller C., Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance. Eine Bestandsaufnahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien, *INEF Report*, 2001, Heft 51, s. 5.

<sup>46</sup> Hoyer W., Nationale Entscheidungsstrukturen und Gesetzgebenden Körperschaften, in Eberwein W.-D., Kaiser K. (eds) *Deutschlands neue Außenpolitik, Band 4: Institutionen und Ressourcen* (München, Oldenbourg Vlg., 1998), s. 75.

<sup>47</sup> Sturm R., Pehle H., *Das neue deutsche Regierungssystem*, s. 46–47.

<sup>48</sup> Tomu odpovídá i skutečnost, že Spolkové ministerstvo hospodářství bylo první, které vytvořilo evropskou sekci (sekce E); ministerstvo zahraničí následovalo v roce 1993.

<sup>49</sup> Miskimmon A., Paterson W. E., Foreign and Security Policy: On the Cusp Between Transformation and Accommodation, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and the Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 326.

Kromě ministerstva hospodářství je s koordinací integrační politiky spjato rovněž ministerstvo financí. S nástupem koalice SPD-Zelených v roce 1998 byla ze Spolkového ministerstva hospodářství převedena evropská sekce do Spolkového ministerstva financí. Přesun měl vnitrostátní politický a vnitrostranický důvod, ovlivnil nicméně i charakter německé integrační politiky.<sup>50</sup> Z institucionální logiky obou ministerstev tradičně vyplývají jejich odlišné politické priority a identita.<sup>51</sup> Ministerstvo hospodářství je převážně liberální aktér, zaměřený na rozšířování trhu, odbourávání bariér (včetně přechodných období) a rozširování eurozóny. Ministerstvo financí je naopak zaměřeno na striktní dodržování rozpočtové politiky, snaží se minimalizovat finanční zátaž a požadovalo proto vždy důsledné plnění kritérií pro přijetí nových zemí do ES/EU a EMU. Po nástupu velké koalice v roce 2005 se jedinou významnější organizací změnou stalo převedení části evropské sekce z ministerstva důvodem europeizační tlak, vybrž vnitropolitický kontext.<sup>52</sup> Význam finanční zpět na ministerstvo hospodářství. Ani tentokrát ovšem nebyl této změny zatím není zcela zřetelný, protože ministerstvo financí má velmi silnou pozici, kdežto relativní váha ministerstva hospodářství je na poklesu.<sup>53</sup> Všechny hlavní prvky agendy EU – institucionální reforma, rozšířování EU a eurozóny – jsou spíše v kompetencích Úřadu spolkového kancléře, ministerstva zahraničí a ministerstva financí.

Tradičně mezi důležité hráče německé integrační politiky patří ministerstvo zemědělství, jež díky společné zemědělské politice „obhospodařuje“ značné finanční prostředky a je „baštou sektorální politiky“, která se tradičně snaží vyhnout meziministerské koordinaci.<sup>54</sup> S rozší-

řením integrace do oblasti vnitřní bezpečnosti podstatně vzrostla rovněž role ministerstev spravedlnosti a vnitra.

### Koordinace

„Administrativní diverzifikace zahraniční politiky“ činí efektivní koordinaci obtížnou.<sup>55</sup> Nebezpečí „atomizace státu“, nedostatek strategické orientace, chybějící definice priorit a další faktory vytvárají obavu z „fragmentace zahraničních vztahů“.<sup>56</sup> Institucionální pluralismus objektivně ztěžuje koordinaci německé integrační politiky a vede k relativně difuznímu stylu. Nedostatky centrálního řízení jsou vnitřně jako slabina, v jejímž důsledku Německo nemá v EU odpovídající vliv a není adekvátně zastoupeno na jednotlivých positech v institucích EU.<sup>57</sup> Instituce, odpovědné za provádění integrační politiky, mají z hlediska efektivity a konkurenčeschopnosti „špatnou pověst“, vnitřní administrativní proces trpí horizontální a vertikální fragmentací.<sup>58</sup> Na druhé straně existují i výhody difuzního stylu integrační politiky. SRN při komplexních jednáních v EU dlouho nezaujímá pevnou pozici, nechází otevřeně všechny opce a má tak lepší podmínky pro vyjednávání kompromisů. Navíc, partneři anticipují vnitřní „těžkosti“, jež spolkové ministerstvo zemědělství, jež díky společné zemědělské politice „obhospodařuje“ značné finanční prostředky a je „baštou sektorální politiky“, která se tradičně snaží vyhnout meziministerské koordinaci.<sup>54</sup> S rozšířením integrace do oblasti vnitřní bezpečnosti podstatně vzrostla rovněž role ministerstev spravedlnosti a vnitra.

<sup>50</sup> Bulmer S., Mauer A. a Paterson W. E., Das Entscheidungs- und Koordinierungssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik?, in Schneider H., Jopp M., Schmalz U. (eds), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen* (Bonn, Europa Union Verlag, 2001), s. 248.

<sup>51</sup> Na počátku 21. století tak byl monopol ministerstva zahraniční věci na provádění zahraniční politiky historický. Spolková ministerstva v souladu s vytvořenou 336 oddělení, jež se zabývalo mezinárodními otázkami, z nich se rovněž zabývala „vnitřní politikou EU“. Spolkové ministerstvo zahraničních věcí ve stejně době mělo k dispozici 74 oddělení. Eberle W., Weller C., *Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance*, s. 44,

<sup>52</sup> Spolkové ministerstvo hospodářství mělo obsadit předsedu CSU Edmund Stoibera a na úřad proto bylo koncentrováno větší množství pravomocí. Po odmítnutí E. Stoibera vyměnit pozici premiéra v Minichově za rizikové křeslo federálního ministra hospodářství v Berlíně, na tuto pozici nastoupil (tendy) mocensky mnohem slabší Michael Glos (nevlez CSU).

<sup>53</sup> S vytvořením jednotného vnitřního trhu EU přestala hospodářská agenda v EU hrát prioritní roli – s výjimkou snah o rozvoj Lisabonské agendy a vytváření jednotného trhu v oblasti plynů a energetiky.

<sup>54</sup> Bulmer S., Mauer A., Paterson W. E., *Das neue deutsche Regierungssystem*, s. 56.

<sup>55</sup> Mauer A., Germany: fragmented structures in a complex system, in Wessels W., Mauer A. a Mitag J. (eds), *Fifteen into One: The European Union and its Member States* (Manchester, Manchester University Press, 2003), s. 119.

vou vládu čekají „doma“ při prosazování svých stanovisek. Aby se vyhnula zablokování politického procesu na evropské úrovni, má EU někdy tendenci „preemptivně“ vycházet vstříc německým aktérům s „právem veta“ (zejména spolkovým zemím).

Rostoucí nároky při sládování politických postojů zdůrazňují roli kancleře a jeho úřadu. Je tomu tak i díky změnám v charakteru integrační politiky (posilování role Evropské rady) a v politice výběc.<sup>59</sup> Jde ale nadále spíše o roli koordináční než vedoucí. Ani pronikání europeizačního tlaku do jednotlivých sektorů nepřinutilo německou politiku vytvořit centrální koordinační orgán. Důvodem jsou nejen institucionální, ale také politické preferenze.<sup>60</sup> V kancleřském úřadu existovala až do roku 2002 dvě evropská oddělení. V roce 2002, poté, co se ministru zahraničních věcí Joschovi Fischerovi podařilo odvrátit vytvoření institutu „evropského ministra“, reagoval kancleř Schröder reformou svého úřadu a vytvořením zvláštní evropské sekce (sekce č. 5).

Na nižší úrovni funguje „dvoukolejná koordinace“,<sup>61</sup> kterou zajišťují ministerstvo hospodářství (to navíc „předěluje“ vrcholným orgánům SRN relevantní dokumenty EU) a ministerstvo zahraničí. První koordinační politiku v oblasti spadající do kompetencí COREPER I., druhé oblast COREPER II. Tři mezinisterská grémia zajišťují sladěný sektorů tak, aby vláda nemusela rozhodovat o jednotlivostech.<sup>62</sup> Zejména

<sup>59</sup> Viz růst významu tzv. vrcholných schůzek obecně, potřeba propojování stále širší politické i mediální soustředění na roli vrcholného představitele – tedy ně masových lidových politických stran připisovobrat se volebnímu kalendáři a měnit se ze stran programových ve strany volební atd.

<sup>60</sup> Od roku 1966 patří tradičně post ministra zahraničních věcí menšímu koaličnímu partnerovi, až do roku 2005 byl tento post navíc spojen s pozicí vicekancleře. Právě udržení delikátního poměru sil mezi koaličními partnery, vyjádřeného ve vládě rozdělením rozhodujících rezortů, je jedním z hlavních důvodů proč se nikdy nepodařilo vytvořit ministerstvo pro evropské záležitosti nebo post státního tajemníka pro evropské záležitosti v Úradu spolkového kancleře.

<sup>61</sup> Kassim H., Meeting the Demands of EU Membership: the Europeanisation of National Administrative Systems, in Featherstone K., Radcliffe C. M. (eds), *The Politics of Europeanization* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 97.

<sup>62</sup> Kromě výboru státních tajemníků se tydně konají schůzky „evropských zástupců“ jednotlivých ministerstev na úrovni vedoucích oddělení, na úrovni ředitelů evropských sekcí/oddělení zasedá jednou týdne tzv. „úterní výbor“.

hlavní z nich, výbor státních tajemníků (funkční již od roku 1963), je nositelem exekutivní tradice v integrační politice SRN.<sup>63</sup>

Vláda velké koalice, jež nastoupila v roce 2005, uspěla ve snaze poslit vnitřní koordinaci nikoli díky nějaké strukturální změně, ale hlavně zlepšením vztahu mezi kancleřkou/kancleřským úřadem a ministrem zahraničí/ministerstvem. Dva další faktory posilují postavení federální vlády. Reforma německé federace jí poněkud uvolňuje ruce, což se může projevit i v otázkách evropské politiky.<sup>64</sup> Rovněž skutečnost, že větší na zemských vlád je vedena CDU a CSU, dává kancleřce Merkelové větší možnost vyjednávat se zemskými vládami jak přímo, tak po stranické linii.

Nejen koordinaci, ale i směrování německé integrační politiky může v budoucnosti ovlivnit proces „bruselizace“ německé státní správy. Do vrcholných pozic byli na přelomu let 2005 a 2006 jmenováni politici a úředníci, spjati svým profesionálním a politickým životem s prací v institucích EU.<sup>65</sup> Jsou zvyklí hledet nejen na národní zájmy, ale přirozeně uvažují v logice Evropské unie.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> Výboru předseda státního tajemník ministerstva zahraničí a jeho stálou sestavu tvorí kromě něj také statní tajemníci ministerstva hospodářství, financí a zemědělství – odtud označení „čtyři musketýři“. Ostatní účastníci tvorí státní tajemníci dalších ministerstev podle aktuální potřeby. Výbor rozhoduje jednomyslně, jeho rozhodnutí jsou závazná a vláda bere jeho rozhodnutí pouze na vědomí. Sturm R., Pehle H., *Das neue deutsche Regierungssystem*, s. 54–55.

<sup>64</sup> Reforma sice podstatně nezrychли legislativní proces, ale zvyší autonomii vlády a parlamentní věštiny. Burkhardt S., Manow P., Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht, *MPFG Working Paper*, č. 2006/6, říjen 2006,

<sup>65</sup> Janning J., Bundesrepublik Deutschland, in Weidenfeld W., Wessels W. (eds), *Jahrbuch der Europäischen Integration* (Baden-Baden, Nomos, 2006), s. 313–20; Marhold H., Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswchsel 2005, *Integration*, Jahrg. 29, Nr. 1, 2006, s. 11–14.

<sup>66</sup> Tezi o „bruselizaci“ formuloval Peter Becker, M. A., Výzkumná skupina evropské integrace, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, v rozhovoru s autorem, 29. květen 2006.

## Výslednost politiky ve vybraných politických sektorech

Je to oblast jednotlivých politických sektorů (*policies*), v níž se nejvíce propojují národní a evropská dimenze procesu europeizace. EU stále více přebírá dříve národní agendu a určuje směr a dynamiku vývoje. Od poloviny 90. let se ovšem množí i příklady, kdy se některé sektory vrací k preferenci národního referenčního rámce. Europeizace se v nové, post-maastrichtské fázi integrace a po sjednocení země stala pro SRN v řadě oblastí problematická a Bonn/Berlín se v těchto případech snaží vetovat její další prohlubování.

Výstavba EMU se tak sice stala příkladem exportu *Modell Deutschland* a jeho europeizace měla odstranit německou monetární hegemonii nad Evropou,<sup>67</sup> ve svém důsledku ale tento europeizační proces oslabil model „usměrňovaného kapitalismu“ SRN.<sup>68</sup> Německá politika pak spolu s Francií zabránila, aby byl proti oběma zemím uplatněn sankční režim EMU.<sup>69</sup>

Příkladem rozporného vývoje europeizace je i oblast azylové a imigraci politiky EU. Schopnost fungovat ve federálním prostředí umožňuje Německu pracovat efektivně v rámci decentralizované struktury bezpečnosti spolupráce EU. Europol, stejně jako systém Schengenské dohody jsou dalším příkladem instituicionálního exportu německého modelu na evropskou úroveň. Na druhé straně je ale decentralizace německé politiky složkou konzervativní: spolkové země si snaží uchovat kompetence v této oblasti jako faktor mocenského poměru sil v rámci SRN. Podobně i instituce, zajíždající vnitřní bezpečnost na praktické úrovni, nejsou nakloněny předávání odpovědnosti teprve vznikající evropské struktuře vnější bezpečnosti.<sup>70</sup> Jak je uvedeno výše, blo-

kovaly proto spolkové země, ale i Spolkové ministerstvo vnitra, od poloviny 90. let komunitarizaci v dané oblasti.

V průběhu posledních patnácti let postupně narůstalo napětí i v dalších sektorech. Např. v oblasti politiky ochrany životního prostředí, v níž byla SRN původně jedním z průkopníků,<sup>71</sup> se EU vzdálila od německého modelu striktních výrobních norm směrem k „měkkým“ politickým instrumentů.<sup>72</sup> Rovněž v oblasti hospodářské soutěže se začal projevovat nesoulad mezi evropskou a německou politikou. EU se „emancipovala“ od německého modelu; proběhla naopak „nucená europeizace“ německého antimonopolního úřadu, který se de facto stal výkonným orgánem evropského práva.<sup>73</sup> V reakci na tuto situaci SRN prosadila v EU možnost vlivu národních států prostřednictvím tzv. německé klausule.

Německá zahraniční politika po druhé světové válce de facto neměla jinou volbu než přijmout europeizaci jako jedinou reálnou šanci do spět k obnově suverenity a rovnoprávnosti. Po čtyři desetiletí pak ES/EU byly přirozeným referenčním rámcem zahraničněpolitického myšlení a jednání SRN. Všechny německé vlády podporovaly positování akceschopnosti ES/EU, výhovoval jím přitom ale její mezivládní charakter, zejména pokud jde o otázky použití sily. Po roce 1990 SRN přestavovala „europeizovanou mocnost“ a zároveň „normální mocnost střední velikosti“, jež provádí profilovanou zahraniční politiku, integrovanou do „evropského poslání Německa“.<sup>74</sup> Podpora rozvoje nadnárodních prvků byla spíše retorická než skutečná.<sup>75</sup> Hlavním přínosem SRN k europeizaci pak byla snaha přesvědčit Francii a Velkou Británií o pro-

<sup>67</sup> Mittler-Brandeck-Bocquet G., Die Europapolitik des vereinten Deutschland, s. 51–53.

<sup>68</sup> Dyson K., Economic Policies: from Pace-Setter to Beleaguered Player, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 207–13.

<sup>69</sup> Janning J., Bundesrepublik Deutschland in Weidenfeld W., Wessels W. (eds); *Jahrbuch der Europäischen Integration* (Baden-Baden, Nomos, 2005), s. 311–12.  
<sup>70</sup> Monar J., Justice and Home Affairs: Europeanization as a Government-Controlled Process, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint* s. 309–22.

<sup>71</sup> Wurzel R. K. W., Environmental Policy: A Leader State under Pressure?, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint*, 2003), s. 307.

<sup>72</sup> Lees C., Environmental Policy: the Law of Diminishing Returns?, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint*, s. 226.

<sup>73</sup> Goetz K., Pehle H., *Das neue deutsche Regierungssystem*, s. 230–32.

<sup>74</sup> Tato umožňuje, aby Evropská komise předala řešení případu tykajícího se hlavně firmy jednoho statu, orgánům tohoto členského státu. Sturm R., Pehle H., *Das neue deutsche Regierungssystem*, s. 230.

<sup>75</sup> Schmalz U., Die europäische Macht – Deutschland in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, in Schneider H., Jopp M. a Schmalz U. (eds), *Eine neue deutsche Europapolitik?* (Bonn, Europa Union Verlag, 2001), s. 577.

<sup>76</sup> Schmalz U., Die europäische Macht, s. 561–75.

hloubení spolupráce v oblasti SZBP.<sup>77</sup> Bez německé iniciativy a vlivu by nebyly v Maastrichtské a Amsterdamské smlouvě založeny konstituční zaklady pro evropskou bezpečnostní a obrannou politiku; právě díky nim pak mohla EU integrovat britskou iniciativu ze Saint Malo.<sup>78</sup> Základem kontinuitu německé politiky v této oblasti je tedy nejen strategické uvažování, ale také hluboce zakotvený kognitivní model a politická praxe, které se ustálily v průběhu celého poválečného období; mimo na tom mění tendenze k „pragmatizaci“ a zvýraznění vlastních zájmů v zahraniční politice.<sup>79</sup> Německo se ovšem muselo v řadě oblastí vývoji evropské politiky přizpůsobovat.<sup>80</sup> Europeizace se navíc těžíště z oblasti institucionální do oblasti posilování vojenského potenciálu. Právě zde SRN zaostává díky omezeněmu rozpočtu na obranu a zachování základní vojenské služby.<sup>81</sup>

### Role parlamentu, politických stran a dalších aktérů

Německý parlament v integračním procesu ztrácí už proto, že integrace je ze své podstaty věcí exekutivy. Podle některých názorů proces „de-parlementarizace“ integrační politiky nezastavila ani postupující „europeizace“ práce Spolkového sněmu.<sup>82</sup> Podle jiných lze naopak hovořít o „parlementarizaci integračního procesu“, kterou prohloubil mj. zákon Spolkového sněmu, jímž byla ratifikována evropská ústavní smlouva (EÚS).<sup>83</sup> Význam se připisuje „systému včasného varování“

(čl.I-32 EÚS), v souladu s nímž se k legislativním návrhům Evropské komise budou moci v předstihu vyjádřit parlamenty členských zemí.<sup>84</sup> Rozvoj parlamentního rozměru integračního procesu v každém případě nevyústí ani v efektivní spolupráci Spolkového sněmu a německých poslanců v Evropském parlamentu, přetrvává oddělení politických procesů na národní a evropské úrovni. Vnitropolitická konstelačce a konkurenční tlak specializovaných výborů Spolkového sněmu dlouho brzdí vznik poslaneckého grémia pro otázky integrace a jeho vybavení odpovídajícími kompetencemi. Ani současný Výbor pro otázky evropské integrace se tak nemohl stát skutečným ústředním parlamentní činnosti v otázkách EU.<sup>85</sup> Navíc je způsob práce Spolkového sněmu – typického „pracovního parlamentu“ – příliš odlišný od způsobu práce EU, kde legislativní činnost provádějí představitelé národních vlád. Europeizace Spolkového sněmu je tedy vcelku omezená a hlavní legislativní orgán SRN představuje v otázkách evropské integrace spíše diskuzní než pracovní parlament. Výbor pro otázky evropské integrace pak má především kontrolní funkci ve vztahu k vládě, jeho předsednictví se i proto obsazuje zástupcem opozice.<sup>86</sup>

Spolkový sněm má v legislativní oblasti de facto pozici veta při ratifikaci smluv, jež mění zakládající smlouvy o EU. Musí rovněž vyslovořit o „parlementarizaci integračního procesu“, kterou prohloubil mj.

<sup>77</sup> Miskimmon A., Paterson W. E., Foreign and Security Policy, s. 335–36.

<sup>78</sup> Wagner W., Missing in Action? Germany's Bumpy Road from Institution-Building to Substance in European Security and Defence Policy, in Hellmann G. (ed.), *Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default?* (Hounds-mills, Palgrave Macmillan, 2006), s. 145.

<sup>79</sup> Schmalz U., *Deutschlands europäisierte Außenpolitik* (Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004), s. 480–502.

<sup>80</sup> Miskimmon A., Paterson W. E., Foreign and Security Policy, s. 331–35.

<sup>81</sup> Wagner W., Missing in Action?, s. 144–45.

<sup>82</sup> Pehle H., Der Deutsche Bundestag, in Dieringer J., Maurer A. a Györi E. (eds), *Europäische Entscheidungsmen kontrollieren. Nationale Parlamente im Ost-West-Vergleich* (Dresden u.a., Thelmen, 2005), s. 93.

<sup>83</sup> Janning J., Europäische Union und deutsche Europapolitik, in Schmidt S., Hellmann G. a Wolf R. (eds), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik* (Wiesbaden, VS Verlag, 2007), s. 759.

<sup>84</sup> Sturm R., Pehle H., Das neue deutsche Regierungssystem, s. 81–82.

vit souhlas s převzetím sekundárního práva EU do právního řádu SRN. V obou případech je ale parlament v nevýhodném postavení, protože nemá možnost ovlivnit navrhovanou legislativu v procesu jejího vzniku. Větší důraz proto klade na kontrolní funkci ve vztahu k vládě. Ovšem v případě, že je německá vláda v Radě přehlasována, ztrácí Spolkový sněm možnost jakékoli kontroly a celý proces se dostává mimo jeho dosah. O efektivním vlivu na legislativní proces na evropské úrovni tak „nemůže být řeč“.<sup>87</sup> Na tomto stavu změní málo i možné přijetí evropské ústavní smlouvy; instrument subsidiarity se jeví pro praxi jako velmi složitý. Jak Spolkový sněm, tak někteří poslanci se i proto snaží ovlivňovat proces jednání přímo v EU. Počátkem roku 2007 bylo z tohoto důvodu v Bruselu poprvé otevřeno zastupitelství Spolkového sněmu.

Samotní poslanci se v evropské politice angažují celkově málo výrazně. Stimuly, které německým poslancům nabízí práce na evropských témaitech, jsou z hlediska národního politického procesu velmi omezené.<sup>88</sup> Roste sice zapojení do evropské politiky, spolu s ním se ale zvýšuje i nespokojenost poslanců s úrovní demokratičnosti EU.<sup>89</sup> Cílem Spolkového sněmu je proto zaujmít pozice ve větší vzájemné interakci s Evropským parlamentem a paralelně s ním.<sup>90</sup>

Na úrovni *politics*, procesu, v němž jednotliví aktéři (politické strany, organizace zaměstnavatelů, odbory atd.) formulují a prosazují specifické zájmy, existuje jistá dichotomie. Europeizace politických stran pokročila, pokud jde o jejich institucionální kapacitu a mezinárodní kontakty, zejména v rámci evropských politických stran. Anti-evropsky

se v SRN orientuje pouze extrémní pravice, která na německé politické scéně v poválečném období zatím nikdy nedosáhla dlouhodobého úspěchu.<sup>91</sup> Proevropská orientace ale na druhé straně vede k tomu, že mimo extrémní scénu ve stranicko-politickém diskurzu evropská téma prakticky absenují. Nemají mobilizační funkci ani neurčují politickou agendu, a to ani pokud jde o volby do samotného Evropského parlamentu.<sup>92</sup> To znovu potvrzuje, že soutěž o politickou moc probíhá nadále v národním rámci. Od 60. let navíc existuje tzv. permisivní konzensus ohledně vztahu k evropské integraci, tedy v zásadě předem daný souhlasný přístup k hlavnímu směru vývoje ES/EU. Tento nadále charakterizuje postoj německé politické elity, ale od roku 1990 na straně německé veřejnosti slabně.<sup>93</sup> Popsaný trend nicméně neznamená, že by německá veřejnost hledala a tím spíše nacházela alternativní zahraniční orientaci. Zvětšuje se sice vzdálenost mezi postoji veřejnosti a spo- lečenské elity, toto napětí ale zatím nevyvolalo věší „poptávku“ po evropských témaitech v profilech politických stran. „Nabídka“ politických programů, které předkládají parlamentní strany ohledně EU, se tak nadále příliš nelíší.<sup>94</sup> Jistou výjimku tvoří *Linksparciei PDS*, která je součástí pro-integračního konsenzu, stojí ale na pozicích anti-kapitalistické kritiky EU a odmítá proto např. návrh evropské ústavní smlou-

<sup>87</sup> Pehle H., Der Deutsche Bundestag, s. 104.

<sup>88</sup> Saalfeld T., The Bundestag: Institutional Incrementalism and Behavioural Reticence, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and the Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 73–96.

<sup>89</sup> Wessels B., Members of the German Bundestag in Perspective: Recruitments, Representation, and European Integration across Time and Countries, in Mansfeldová Z., Olson D. M. a Rakusanová P. (eds), *Central European Parliaments: First Democracy*, 2004, s. 21–23.

<sup>90</sup> Jako příklad slouží intenzivní zapojení Spolkového sněmu do jednání o Směrnici o službách v roce 2006. Formování pozice Spolkového sněmu a Evropského parlamentu tak probíhalo paralelně a ve vzájemné koordinaci.

<sup>91</sup> NPD (Nationaldemokratische Partei Deutschlands), je v současné době je zastoupena v zemských sněmcích v Sasku (získala 9,2 % hlasů) a Meklenburku-Předním Pomoransku (7,3 %). V brandenburském zemském sněmu je zastoupena Deutsche Volksunion (6,1 % hlasů).

<sup>92</sup> Roth D., Kornelius B., Europa und die Deutschen: Die untypische Wahl am 13. Juni 2004, *Aus Politik und Zeigeschichte*, B 17/2004, 19.4.2004, s. 49.

To, že evropské volby nejsou vedeny evropskými tématy, je ovšem nejen selhání politických stran, ale i důsledek relativně omezeného významu EP v evropské politice. Sturm R., Pehle H., *Das neue deutsche Regierungssystem*, s. 190–91.

<sup>93</sup> Německá veřejnost má nadále pozitivní citový vztah k EU. V prosinci 2005 byla měněně při posuzování výhodnosti členství poprvé rozdělena do stejně silných skupin příznivců a odpůrců (po 46 % hlasů). Laumenn A., Maurer A., *Jenseits des Permissiven Konzenses. Bevölkerungsorientierung gegenüber Europäischer Integration im Wandel*, Diskussionspapier der FG 1, 2006 (Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006), s. 23. K podzimu 2006 se tento poměr poněkud změnil, když členství jako výhodné hodnotilo 49 %; evropský průměr je ale nadále vyšší (54 %). *Eurobarometer 66. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*, Herbst 2006, *Nationaler Bericht Deutschland*. Evropská Komise, s. 17., 20. říjen 2007, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_66\\_de\\_nat.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_66_de_nat.pdf).

<sup>94</sup> Niedermayer O., The Party System: Structure, Policy and Europeanization, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint*, s. 140–41.

vy.<sup>95</sup> Větší konfliktnost integračního procesu vedla k tomu, že se v německé politice napříč politickými stranami vyprofilovaly zjednodušeně řečeno dva základní přístupy: „integracionisté“ podporují další prohlubování EU a posilování nadnárodních prvků; „suverenisté“ mají tendenci posilovat spíše akceschopnost národního státu a mezivládní spolupráci (paří sem i modely differencované integrace, jako je např. Schäubleho a Lamersův návrh na vytvoření tzv. „evropského jádra“).<sup>96</sup>

Spíše než politické strany zasáhl proces europeizace organizované zájmy a jednotlivé zájmové subjekty. S oslabením „německého modełu“ a snahou EU liberalizovat trh práce (viz tzv. Bolkensteinova směrnice) se dostaly německé odborové organizace – dříve velmi vlivné i v EU – do defenzivy. Naopak zaměstnavatelské svazy a organizace liberalizační agendu podporují.<sup>97</sup> Nejdynamičtěji své zájmy v EU prezentují přímo jednotlivé firmy. Ty mají dokonce těsnější kontakty s úředníky a poslanci EP než jejich svazové organizace.<sup>98</sup>

Ze všech evropských národů – členů EU – vidí německá veřejnost svou blízkou budoucnost nejpesimističtěji. Souhlas s členstvím SRN ale zůstává na úrovni 57–59 %.<sup>99</sup> Německá veřejnost nadále podporuje vizi silné EU a v ní silného Německa. Existuje ovšem obava, že se příliš velká EU vzdálí německé politické kultuře a tradici (tzv. rýnský model kapitalismu, decentralizovaný způsob politiky, omezená role státu v ekonomice) a může se pro Německo stát nepřijatelnou.<sup>100</sup>

Angažovanost v integračním procesu je zabudována do německého ústavního práva. Německá ústava (Základní zákon) zavazuje SRN k mezinárodní spolupráci.<sup>101</sup> Ústava tak chce zabránit izolaci SRN a zne- možnit recidivu individualismu v německé politice. Ústava přímo vyzývá SRN k členství v mezinárodních a nadnárodních organizacích. Preamble ohlašuje vůli Německa stát se rovnoprávným členem spojené Evropy. Ústavním základem europeizace německé politiky je článek 24, který zakotvuje princip překonání národní státnosti tím, že umožňuje přenášet svrchovaná práva na mezinárodní instituce (odst. 1). Zakotvuje tak německý multilateralismus a ochotu podletit se na integračním vývoji. Článek 24, odstavec 3 zavazuje SRN přistoupit k systému obligatorního mezinárodního rozhodčího soudictví (a tvoří tak ústavní základ pro podřízenost mezinárodnímu řešení sporů). Jestliže byla politika SRN zejména v 50. letech charakterizována jako „penetrovaný systém“ (Wolfram Hanrieder), do nějž vstupovaly svým vlivem západní vítězné mocnosti, znamená integrační článek 24 zakotvení koncepce „otevřené státnosti“ – ochoty přejímat normy, prameny i jinde než v německém politickém procesu. Lze jej charakterizovat i rovněž jako důležitý výraz akceplance omezené suverenity SRN.

Nové znění článku 23 poněkud upřesňuje představu o charakteru Evropské unie. Ta musí být založena na principech demokracie, práv- ního státu, na sociálních a federativních principech, subsidiaritě a zajištění základních lidských práv (Základní zákon čl. 23, odst. 1.). Ústava ale neupřesňuje charakter EU ve smyslu mezinárodního nadnárodní integrace, federace či konfederace. Naopak – rozsudek Spolkového ústavního soudu o ratifikačním zákonu k Maastrichtské smlouvě o EU (tzv. Maastrichtský rozsudek z 12. října 1993) charakterizoval EU jako spolek národních států (*Staatenverbund*), tedy svazek volnější než federaci (*Bundestat*), ale užší než konfederaci (*Staaten-*).

<sup>95</sup> Das Programm der Linkspartei.PDS, 8. Panteitag, 26. Oktober 2003, Chemnitz,  
<sup>96</sup> Janning J., Europäische Union und deutsche Europapolitik, s. 757–58.  
<sup>97</sup> Dyson K., Goetz K., Living with Europe, s. 29–30.  
<sup>98</sup> Sturm R., Peñte H., Das neue deutsche Regierungssystem, s. 165 a 169.  
<sup>99</sup> Eurobarometer 65, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Nationalbericht Deutschland, Evropská komise, 2006, s. 16., 10. prosinec 2006,  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs65\\_de\\_nat.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs65_de_nat.pdf).

<sup>100</sup> Dr. Andreas Mauret, vedoucí Výzkumné skupiny evropské integrace, Stiftung Wissenschaft und Politik, rozhovor s autorem 31. 5. 2006, Berlín.

#### Právní řád a nadřazenost evropského práva, odvolání k Evropskému soudnímu dvoru

<sup>101</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (23. 5. 1949), ve znění z 28. 8. 2006

<sup>102</sup> 10. leden 2006, <http://www.gesetze-in-internet.de/ggi/index.html>.  
Bierling S. G., Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, s. 9–17.

*bund).*<sup>102</sup> Vychází z toho, že je zachována národní identita členských zemí, neprispouští příslušnost k jakémusi „evropskému státu“. Další po-kračování integračního procesu váže na posilování demokratických prav-ků EU, tedy růst kompetencí Evropského parlamentu. Zároveň ale trvá na zachování důležité role parlamentu národních jako hlavních garantů demokratické legitimity politického procesu. Odmítá takovou interpre-taci Maastrichtské smlouvy, podle níž získává EU *Kompetenz-Kompe-tenz*, tedy možnost, aby si sama podle potřeby integrační dynamiky roz-širovala své pravomoci.<sup>103</sup>

Německá ústava tedy otevírá německý právní řád normám, které po-cházejí z jiného zdroje než německého parlamentu; umožňuje tak v Německu výkon „cízí svrchované moci“ nebo ještě spíše „společný výkon“ svrchované moci, kde vedle německých orgánů působí i orgány mezinárodní.<sup>104</sup> Zákony, které mění základající smlouvy EU, musejí být přijaty dvouřetinovou většinou Spolkového sněmu a stejnou většinou Spolkové rady. Ovšem zákony, které umožňují přenos evropského sekun-dárného práva do německého právního řádu, jsou přijímány prostou vět-sinou hlasů Spolkového sněmu a nevyžadují souhlas Spolkové rady. Praxe posledních deseti let ukázala, že poslani pravomoci Spolkové rady po-dle článku 23 Základního zákona (viz níže) nic nezměnilo na „otevřené stánosti“ Německa jako celku. Změny, které se projevily, vyjadřovaly spíše snahu německých zemí ubránit před europeizací vlastní kompetence.

### Německý právní systém lze charakterizovat jako do značné míry europeizovaný ve smyslu přejímání i exportu norem.<sup>105</sup> Existují ale

i limity. Za prvé, článek 79, odst. 3 Základního zákona vylučuje změ-nu, jež by měnila federální strukturu země, garantované právo zemí podílet se na zákonodárném procesu a články 1–20 ústavy, které defi-nují základní lidská práva. Dále jde např. o vztahy mezi Spolkovým ústavním soudem a Evropským soudním dvorem. Po kooperativním *modu vivendi*, které zajistil rozsudek Spolkového ústavního soudu So-lange II.<sup>106</sup>, se vztahy znova zkomplikovaly, a to v souvislosti s roz-sudkem o ratifikačním zákonu k Maastrichtské smlouvě z 12. října 1993. Spolkový ústavní soud žalobu odmítl, zároveň si ale vedle řady vyme-zujících ustanovení (viz výše) opět vyhradil právo posuzovat legislati-vu EU z hlediska její služitelnosti s garancí lidských práv v německé ústavě. Tím do právního vědomí opět vnesl pochyby ohledně platnosti i té evropské legislativy, která již byla v Německu realizována.<sup>107</sup> I proto se německá politika soustředila na přijetí evropské ústavní smlouvy, jež měla uvedený rozpor z hlediska SRN řešit.<sup>108</sup>

Mezi limity procesu europeizace patří i to, že decentralizovaný ně-mecký politický systém ční legislativní proces SRN velmi zdlouhavým. V důsledku toho nemí Německo v implementaci evropské legislativy rychlejší a úspěšnější než Velká Británie, Francie či Portugalsko.<sup>109</sup>

<sup>102</sup> Důslednou snahu soudu vyhnout se oběma polémou politické a ideologické debaty o EU dokládá skutečnost, že *Staatenverband* představuje neologismus, nově a účelově vytvořený pojem. Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993 (izv. Maastricht Urteil), 2 BvR 2134, 2159/92, 2. leden 2007, <http://www.oefre.unibe.ch/lawdir/bv089155.htm>.

<sup>103</sup> Původně čl. F, odst. 3. Maastrichtské smlouvy, podle kterého si EU „zajišťuje pro-středky nezbytné pro dosažení svých cílů a provádění svých politik“. Rozsudek soudu viz Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993.

<sup>104</sup> Sturm R., Pehle H., *Das neue deutsche Regierungssystem*, s. 39, „Cízí zde zna-me-jiná, než národní, nikoli ale zcela německá – SRN se jako členský stát EU na

<sup>105</sup> Schuppert G. F., *Public Law: Towards a Post-National Model*, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 109–25.

<sup>106</sup> Rozsudek Solange I. (1974) zpochybnil, že ES mohla v daném stupni vývoje ga-rantovat lidská práva ve stejně kvalitě jako to činí německá ústava. Spolkový ústavní soud si bral za úkol prověřovat, zda jsou právní normy ES v souladu s ústavou SRN. Rozsudek Solange II. (1986) naopak konstatoval, že ES a zejména Evropský soudní dvůr (ESD) dostatečně garantují dodržování lidských práv.

<sup>107</sup> Paterson W. E., *European Policy-making*, s. 276. Zdůrazňuje se požadavek brát při implementaci rozsudků Evropského soudního dvora v úvahu kompletní a využitelné pojetí základních práv, které obsahují německé právo. *Leitsätze zum Beschluss des Zweiten Senats* vom 14. Oktober 2004, 2 BvR 1481/04, 10. leden 2007, [http://www.bverig.de/entscheidungen/rs2004/014\\_2bvr148104.htm](http://www.bverig.de/entscheidungen/rs2004/014_2bvr148104.htm).

<sup>108</sup> Evropská ústavní smlouva zahrnovala Chartu lidských práv a pověřovala Evrop-

<sup>109</sup> Huelshoff M. G., Sperling J. a Hess M., Is Germany a ‘Good European’? German Compliance with EU Law, *German Politics*, Vol. 14, No. 3, September 2005, s. 366–67.

## Europeizace a nižší úrovňě rozhodování

Podmínkou pro to, aby spolkové země souhlasily s ratifikací Maastrichtské smlouvy, bylo posílení kooperativního federalismu.<sup>110</sup> Přes posílení role spolkových zemí v politice SRN však europeizace přináší oslabení svébytnosti jak zemí, tak místní samosprávy.<sup>111</sup> Již dohoda mezi spolkem a zeměmi z Lindau (1957) umožňuje zemím podílet se prostřednictvím Stále smluvní komise na přípravě mezinárodních smluv. V oblastech výhradních kompetencí zemí musí být jejich připomínky akceptovány (Lindauer Abkommen, čl. 3.). Prohlubování evropské integrace v 80. a 90. letech vedlo ke střetům právě v tomto sněru. Pronikání europeizace do oblasti kultury, mediální politiky (např. regulace televizního vysílání), vzdělání a rozvoje vědy, ochrany životního prostředí, vnitřní bezpečnosti, sociální politiky a dalších oblastí podstatně rozmytá dosavadní kompetence zemí. Spolkové země jako ohrožení vnímají i pravo iniciativy, které má vyhradně Evropská komise, dále princip „otevřené koordinace“, posilování věšinového způsobu přijímání rozhodnutí, tzv. evoluční klausuli atd.<sup>112</sup> Na počátku století spadal více než 90 % všech opatření EU, jež musí členské země EU převádět do národního právního systému, do kompetencí zemí.<sup>113</sup>

Zároveň rostla jak institucionální kapacita zemí (vznik a posilování vládních a parlamentních institucí zemí i Spolkové rady), tak jejich právo podílet se na politice federace. Tento proces znamenal podstatnou europeizaci politiky na zemské úrovni. Od roku 1979 se alespoň formálně mohly dva zástupci zemí podílet na jednání delegace SRN v Radě, pokud se týkalo oblasti jejich kompetencí. Ratifikace Jednotného evropského aktu (1986) zahrnula závazek federace informovat

a konzultovat Spolkovou radu; země si navíc otevřely v Bruselu své informační kanceláře. Na jednání o Maastrichtské smlouvě se podíleli dva zástupci zemí s poradním hlasem. V souvislosti s ratifikací Smlouvy byl pak mezi federací a zeměmi dosažen kompromis v podobě nového článku 23 Základního zákona a Zákona o spolupráci mezi federací a zeměmi v záležitostech Evropské unie (EUZBLG, 12. 3. 1993),<sup>114</sup> jenž článek 23 rozpracovává. V oblastech, kde platí výlučná pravomoc zemí (školství, kultura a rádiové vysílání), umožňuje nová úprava mít, aby jednání v Radě vedl zástupce Spolkové rady (§ 6, odst. 2, EUZBLG). Spolková rada získala rovněž dvoují pozici veta: změny v zakládajících smlouvách EU vyžadují dvoutěžinový a přenos národní suverenity na mezinárodní úrovni většinový souhlas Spolkové rady. V oblastech, kde jsou výlučné pravomoci federace, bere Spolková vláda názor Spolkové rady na zájem. Tam, kde jde o závažný zásah do zákonodárné působnosti zemí, uspořádání jejich orgánů nebo do jejich správního řízení, chápe se názor Spolkové rady jako rozhodující – země mohou prosadit svůj názor proti Spolkové vládě dvěma třetinami hlasů (§ 5, odst. 2, EUZBLG). Všechny tyto úpravy jsou ovšem podstatně omezeny výhradou, podle níž je zachována celostátní odpovědnost federace (čl. 5, odst. 2, čl. 7, odst. 1, EUZBLG).

Pro lepší koordinaci pozic jednotlivých zemí funguje v rámci Spolkové rady Výbor pro otázky Evropské unie.<sup>115</sup> Efektivní posuzování předloh, přicházejících z EU, má zajišťovat Evropská komora Spolkové rady.<sup>116</sup> Od roku 1992 se pravidelně schází stálá Konference zemských ministrů pro evropské záležitosti (*Europaministerkonferenz*). Posilia se i reprezentace zemí v Bruselu – informační kanceláře byly transformovány na zastoupení jednotlivých zemí při EU. Novou formu

<sup>110</sup> Bözel T., Kissé T., *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, s. 66.  
<sup>111</sup> Vedle finanční existují tři města se stáutem země – Hamburk, Brémy a Berlin.

<sup>112</sup> Knodt M., *Auswärtiges Handeln der deutschen Länder*, in Eberwein W.-D., Kaiser K. (eds), *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen* (München, Oldenbourg Vlg., 1998), s. 153–66; Sturm R., Peile H., *Das neue deutsche Regierungssystem*, 85–113; Jeffery C., *The German Länder in Post-Maastricht Shaping of Territorial Politics*, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 97–108.

<sup>113</sup> Maurer A., *Germany: fragmented structures in a complex system*, s. 136.

<sup>114</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Europäischen Union (EUZBLG), 10. leden 2007, <http://www.gesetz-im-internet.de/euzblg/index.html>.

<sup>115</sup> První výbor Spolkové rady pro evropskou integraci byl založen již v prosinci 1957 (zvláštní výbor „Společný trh a zóna volného obchodu“) a byl přeměněn v roce 1965 na „Stály výbor pro otázky Evropských společenství“. Současný výbor funguje pod novým názvem od 1. 11. 1993 kdy vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva.

<sup>116</sup> Původně byla na přelomu 80. a 90. let vytvořena Komora pro otázky ES. Podle nového čl. 52, odstavec 3 a (1992) Základního zákona byla přeměněna na Evropskou komoru a je tak poprvé zakryta v ústavě.

vztahu mezi spolkovými zeměmi a federací lze chápát jako „europeizaci shora“. Paralelně ovšem probíhal i proces „europeizace zdola“ či „institucionální export“, v jehož rámci se země snaží ovlivnit EU. Do značné míry díky jejich tlaku byly do Maastrichtské smlouvy integrovány princip subsidiarity, Výbor regionů a pravo zemských ministrů vystupovat jménem národních delegací na zasedáních Rady.<sup>117</sup>

Určující trend nicméně představuje nadále *downloading* norem EU a skutečnost, že formální postavení německých zemí ztráту jejich kompetencí v praxi dostatečně nekompenzuje. V letech 1998–2004 představitelé zemí řídili německou delegaci na jednání Rady pouze výjimečně. Rovněž velká očekávání, vkládaná do Evropské komory Spolkové rady, se zatím nenaplnila; hlavním orgánem se stal praktičtější Výbor pro otázky EU. Spolková rada jen zřídka využívala možnosti prosazovat svůj názor jako rozhodující.<sup>118</sup> Její pozice zůstala především reaktivní a obranná, maločky přinášela s vlastní iniciativou a snahou předem ovlivnit vývoj EU. Na druhé straně se postupně aktivizuje role zemských parlamentů. Stávají se z nich svébytní aktéři integracní politiky, kteří se úspěšně se prosazují i proti zemským vládám.<sup>119</sup>

Na evropské úrovni získal Výbor regionů EU pouze poradní pravomoci a nemůže se obracet se stížnostmi na Evropský soudní dvůr. Navíc struktura Výboru směřuje velké, tzv. konstituční regiony (např. německé země) s podstatně menšími správními jednotkami (např. českými krají). Země neuspokojeny tímto vývojem, se proto vrátily jednak k prosazování svých zájmů prostřednictvím Konference ministrů pro evropské záležitosti a jednak hledají individuální cestu vlivu v EU. Neočekávalo se případný federalismus v rámci EU nefunguje a země reagují tím, že se soustředují na své individuální zájmy. I ve vnitroněmeckém vývoji se projevuje, že by ústavní smlouva tento trend zvrátila. Německý „kooperativní federalismus“ v rámci EU nefunguje a země reagují tím, že se soustředují na své individuální zájmy. I ve vnitroněmeckém vývoji se projevuje,

je tendence, díky níž kooperativní federalismus ustupuje federalismu „konkurenčnímu“ (*competitive*).<sup>120</sup> Zejména velké spolkové země, jako jsou Bavorsko a Severní Porýní-Vestfálsko, se snaží získat zpět některé kompetence a prosazují v rámci EU své úzké, teritoriální zájmy.<sup>121</sup> Jednají přitom často individuálně, což zvýrazňuje asymetrii mezi velkými a malými zeměmi SRN a narušuje jejich vzájemnou solidaritu.

Europeizace německé politiky spojená zejména s budováním jednotného vnitřního trhu EU, výrazně zasáhla rovněž komunální samosprávu. Na jedné straně německá ústava garantuje obcím velkou míru samostatnosti při správě místních záležitostí.<sup>122</sup> Na druhé straně se na úrovni městské, obecní a krajské samosprávy realizuje okolo 70 % práv některých předpisů EU.<sup>123</sup> Německé obce stojí před dilematem. Tradiční způsob komunálního hospodaření (vodní hospodařství, odpadní vody, odpadové hospodařství, energetické hospodařství, obecní spořitelny) se ocitl pod liberalizačním tlakem EU. Když ale obce reagují převáděním hospodařských aktivit na vlastní účelové společnosti, nebo je dokonce prioritizují, oslabují podstatu politicky a demokraticky odpovědné a kontrolované komunální politiky.<sup>124</sup> Politika hospodařské soutěže EU svazuje rovněž možnosti samosprávy podporovat místní hospodařství a řešit např. aktuální problémy místního pracovního trhu. Značnou naději proto obce vkládaly do evropské ústavní smlouvy, protože poprvé zmínovala komunální úroveň politiky jako součást národní identity a poslavala princip subsidiarity.<sup>125</sup> Podobně jako země vybudovaly i obce svá zastoupení v Bruselu (*Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung*).

<sup>117</sup> Jeffery C., The German Länder from Milieu-Shaping to Territorial Politics, s. 100–101.

<sup>118</sup> V letech 1998–2003 zaujímal Spolková rada k záležitostem EU pozici celkem 900krátky, z toho jen 37x prosazovala pozici zemí jako rozhodující. Sturm R., Pehle H., Das neue deutsche Regierungssystem, s. 92.

<sup>119</sup> John R., Die deutsche Landtage im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union. Parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrbenensystem (Baden-Baden, Nomos, 2000), s. 8–10.

<sup>120</sup> Knodt M., Auswärtiges Handeln der deutschen Länder, s. 165–66; Jeffery C., The German Länder from Milieu-Shaping to Territorial Politics, s. 102–103.

<sup>121</sup> Jeffery C., The German Länder from Milieu-Shaping to Territorial Politics, s. 106.

<sup>122</sup> Grundgesetz, článek 28, odstavec 2.

<sup>123</sup> Sattler K.-O., Die EU und die Kommunen, in *Das Parlament*, 2005, Nr. 1–2, 15. leden 2007, <http://webarchive.bundestag.de/archive/2005/0113/dasparlament/2005/01-02/Thema039.html>.

<sup>124</sup> Wollmann H., Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?, in *Deutsche Zeitschrift für kommunalwissenschaften*, 41. Jahrgang 2000, Nr.1, s. 42–51, 20. leden 2007, <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/hw2000-auslaufmodell.pdf>.

<sup>125</sup> Např. Europa bürgermäler gestalten! Forderungen des Deutschen Landkreistages für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007, Berlin, September 2006, 20. leden 2007, <http://www.kreise.de/landkreis/dlt-aktuell/veroeffentlichungen/forderungen-zur-dt-ratspraesidentschaft.pdf>.

waltung, Evropská kancelář německé komunální samosprávy, tzv. *Eurocommunal*, založené 1991); stejně jako země ale zároveň nemají jednotnou politiku a postupují už pro svůj velký počet málo koordinovaně. Existují tak tří odlišné svazy, které obce zastupují *Deutsche Städetag* (Sněm německých měst), *Deutsche Städte- und Gemeindeverbund* (Svaz německých měst a obcí) a *Deutsche Landkreistag* (Sněm německých okresů). Jednotné evropské zastoupení tak představuje spíše formální korespondenční adresu a jednotlivé svazy, ale také velká města a samosprávné celky, hledají vlastní cesty prezentace svých zájmů v EU. Navíc trvá napětí mezi německými zeměmi a obcemi, protože původně země nechály svazům obcí postoupit místa ve Výboru regionů EU. Až pod tlakem kancléře a Spolkového sněmu získal každý svaz v daném orgánu po jednom ze 24 míst, které má SRN k dispozici (ostatní obsazují země). V zásadě platí, že se obcím nepodařilo zajistit si odpovídající vliv na formování politiky EU. Na jedné straně má europeizační tlak efekt modernizační, na straně druhé podkopává po staletí vznikající historickou základnu obecné německé samosprávy.<sup>126</sup> Ve své snaze ovlivnit politiku EU ve věcech komunálního hospodaření jsou příom obce izolovány: oblasti, kde se projevuje institucionální a politicky nesoulad s politikou EU – *misfit* – jsou postupně politicky marginalizovány.<sup>127</sup>

## ZÁVĚR

Očekávání, že se Německo, dříve vnímané jako post-nacionální a post-moderní stát, stane po roce 1990 post-klasickým národním státem, se naplnila jen zčásti – např. ve větším akcentu na národní zájmy, na rozpočtové otázky a ochranu sektorálních politik v rámci EU, vyšší autonomii v jednání (viz konflikt s USA ohledně Iráku).

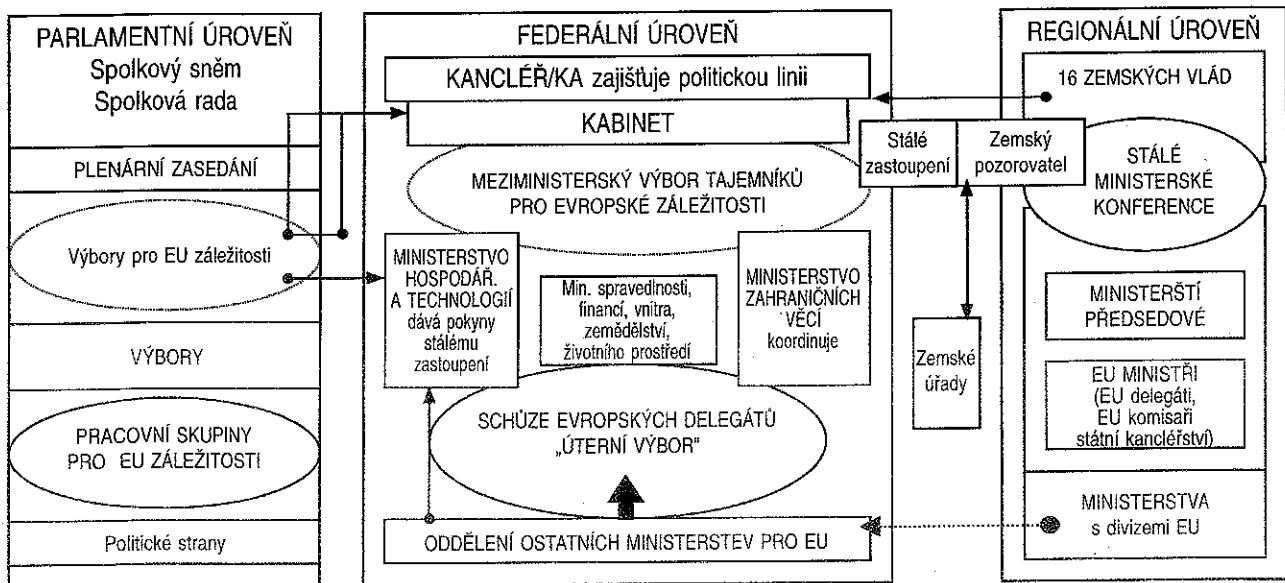
Je zřejmé, že posilování národně-státních prvků na úkor původní „reflexivní podpory přehnanému multilaterismu“<sup>128</sup> představuje reakci

<sup>126</sup> Wollmann H., Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung, s. 42–51.

<sup>127</sup> Sturm R., Pehle H., Das neue deutsche Regierungssystem, s. 129–30.

<sup>128</sup> Anderson J. J., Hard Interests, Soft Power, and Germany's Changing Role in Eu-

## Systém tvorby evropské politiky Německa



Zdroj: upraveno podle Wessels W., Maurer A. a Mittag J. (eds), *Fifteen into One: The European Union and its Member States* (Manchester, Manchester University Press, 2003), s. 118.

na post-Maastrichtský vývoj EU i na zátež německého sjednocení. Navíc není jednoduché odlišit, kdy německá politika reaguje na proces europeizace a kdy jde o reakci na globalizační tlaky, které SRN nutí hledat řešení jak na multilaterální, tak na národní úrovni. Europeizační impulz vychází rovněž ze soutěže národních sociálně-ekonomických modelů. Německé sociálně-tržní hospodářství se přitom již od 80. let ovšem dostává spíše do defenzivní polohy.<sup>129</sup>

Jé zřejmě, že způsob, jakým SRN reaguje na europeizační tlak a jak využívá svých možností vlivu, souvisí s charakterem německé integrační politiky a politického systému vůbec. Přetrvávající prointegrační konzensus německé politické elity vytváří pro europeizaci jiné podmínky než jeho absence např. ve Velké Británii nebo v České republice. Rosoucí výhrady německé veřejnosti zatím nesměřují k de-europeizaci politického myšlení a společenského diskurzu.

Všechny ústřední instituce německého politického systému prošly procesem europeizace, a to při nejmenším ve smyslu vytváření vlastní institucionální a procedurální kapacity, nezbytné pro zvládání stále rozšířejší agendy integrační politiky. Tento vývoj ovšem nevedl automaticky k posílení váhy daných institucí v rozhodovacím mechanismu německé integracní politiky nebo v samotné EU. Nejvýrazněji se tak europeizace projevuje v jednotlivých politických sektorech (*policy*). To odpovídá historickému vývoji evropské integrace, který postupoval od hospodářské integrace k politickému sblížování. Zejména od konce 80. let ovlivňuje Evropská unie stále více politiku na národní a regionální úrovni. Jde nicméně o vývoj nerovnoměrný. Nesoulad v oblasti norem a pravidel politického procesu na národní a evropské úrovni – *institutional misfit* – je v případě SRN méně rozšířený díky federální a decentralizované politické struktuře Německa: institucionální pluralismus SRN je v zásadě kompatibilní s *multi-level game* v rámci EU. Ovšem pokud jde o *policy misfit*, tedy odlišnosti v jednotlivých politických sektorech, Německo v zásadě nevybočuje z průměru „starých členských zemí“ EU.<sup>130</sup> Prohlubování procesu europeizace v průběhu 90. let pro-

jevy nesouladu prohloubilo. Objevuje se tendenze k de-europeizaci (či spíše „de-komunitarizaci“), tedy snaha o návrat k národnímu referenčnímu rámci politiky; někteří analytikové na SRN proto nahlížejí jako na paralyzovanou mocnost.<sup>131</sup>

Německý politický proces má nadále čistě národní půdorys. Podstatně menší míru europeizace lze proto nalézt v rovině německé *polity* – tedy ve fungování hlavních ústavních institucí, Spolkové vlády, Spolkového sněmu a Spolkové rady. Instituce, které jsou „pevně a zásadně ukotveny v národním konsenzu“, jsou vůči europeizaci doslova odolné. „Genetický kód“ německých institucí je těsně spjat s evropskou myšlenkou, tzv. permisivní konsenzus málo rozlišoval mezi německou a evropskou rovinou politiky. Nicméně ani v SRN se mimo politickou elitu nestalo srůstání EU samozřejmým procesem.<sup>132</sup> V reprezentaci organizovaných zájmů (*politics*) je zjevný rozdíl mezi omezenou úrovni europeizace politických stran a naopak vysokou angažovaností jmena jednotlivých firem a jejich organizací.

V SRN funguje komplexní decentralizovaný systém koordinace integrační politiky.<sup>133</sup> Přes zjevně slabiny německého institucionálního pluralismu (nejen v oblasti integrační politiky) byla SRN v poválečném období schopna významně ovlivnit integrační proces prostřednictvím své *milieu shaping strategy*. Podarilo se jí tak „exportovat“ do EU řada svých institucionálních a politických principů.<sup>134</sup> Větší rozpornost integrativního procesu v post-Maastrichtském období (včetně rozšíření EU) a oslabení německé *soft power* narušily dosud fungující „magický kruh“ (*virtuous circle*), v jehož rámci Německo tradičně stimulovalo vývoj

<sup>129</sup> Helmmann G., Lamed Power: Germany and European Integration, in Helmmann G. (ed.), *Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Design* (Houndsdale, Palgrave Macmillan, 2006), s. 168–70.

<sup>130</sup> Sturm R., Pehle H., *Das neue deutsche Regierungssystem: the Europeanisation of National Administrative Systems*, in Featherstone K., Radcliffe C. M. (eds), *The Politics of Europeanization* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 83–111.

<sup>131</sup> Např. Andreas Maurer jako příklad uvádí principy sociálně-tržního hospodářství, menové stability, subsidiarity, „parlementarizace“ či vytváření regionálních institucí v rámci struktury EU. In Maurer A., *Germany: fragmented structures as a complex system*, s. 139.

<sup>129</sup> Sturm R., Pehle H., *Das neue deutsche Regierungssystem*, s. 22.

<sup>130</sup> Börzel T., Risse T., *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, s. 61–62.

## LITERATURA

integračního procesu, což pak zpětně umocňovalo jeho postavení v EU.<sup>135</sup> Vláda kancléřky Angely Merkelové se soustředila na zlepšení vnitrovládní spolupráce, větší politizaci integračních přístupů a obnovu dynamiky evropského integračního procesu, zejména v průběhu německého předsednictví v EU. Spolu s „bruselizací“ německé státní správy by tyto snahy mohly ve střednědobé perspektivě využít v posílení procesu europeizace německé politiky. Růst vlivu SRN na EU a tedy i europeizace ve smyslu exportu německého institucionálního a politického know-how (*uploading*) závisí na řadě faktorů. Dokud se neobnoví německá soft power, nepovede ani metoda otevřené koordinace, ani bilaterálizace vztahů v EU (která samozřejmě zdůrazní asymetrii mezi velkými a malými státy) k znovuzískání tradičního vlivu v EU.

Europeizace zůstává dynamickým, i když zdaleka ne harmonickým procesem. Z pohledu sociologického institucionalismu má největší normativní vliv ta instituce, v níž vznikají nejintenzivnější sociální vazby – v evropském rámci tedy Evropská unie. Právě EU proto nadále nejvýrazněji ovlivňuje charakter a vývoj německé politiky a společnosti. Tendence k de-europeizaci se zatím omezuje na některé konkrétní oblasti a nezměnila celkový charakter politiky SRN ani její zahraničně-politickou kulturu. Německou politiku i proto jako celek nadále charakterizuje na jedné straně omezená suverenita (*semisovereignty*), s níž může jednat národní vláda, a na straně druhé napojení na asociovanou suverenitou, jež vzniká v rámci EU. Europeizace tak i patnáct let po sjednocení země a po podpisu Maastrichtské smlouvy zdůrazňuje charakter Německa jako aktéra spíše post-vestfálského<sup>136</sup> než obrozené národního.

<sup>135</sup> Teče o *virtuous circle*. Bulmer S., Jeffery C. a Paterson W. E., *Germany's European diplomacy*, s. 9. Teče o jeho oslabení, viz Dyson K., Goetz K., Europeanisation Compared: The Shrinking Core and the Decline of Soft Power, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 349.

<sup>136</sup> Paterson W. E., European Policy-making, s. 280–82.

- Anderson J. J., Hard Interests, Soft Power, and Germany's Changing Role in Europe, in Katzenstein P. J. (ed.), *Tamed Power. Germany in Europe* (Ithaca/London, Cornell University Press, 1997), s. 80–107.
- Anderson J. J., Goodman J. B., Mars or Minerva? A Unified Germany in a Post-Cold War Europe, in: Keohane R. O., Nye J. S., Hoffmann S. (eds), *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989–1991* (Cambridge, Harvard University Press, 1993), s. 23–62.
- Ash, T. G., *In Europe's Name. Germany and the Divided Continent* (London, Vintage, 1993).

- Bierling S. G., *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen* (München, Oldenbourg, 2005).

- Börzel T., Risse T., Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, in Feartherstone K., Radaelli C. M. (eds), *The Politics of Europeanization* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 57–82.

- Bösche M., Trapped Inside the European Fortress? Germany and European Union Asylum and Refugee Policy, in Hellmann G. (ed.), *Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default?* (Hounds-mills, Palgrave Macmillan, 2006), s. 29–90.

- Bulmer S., Maurer A. a Paterson W. E., Das Entscheidungs- und Koordinierungssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik?, in Schneider H., Jopp M., Schmalz U. (eds), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen* (Bonn, Europa Union Verlag, 2001), s. 231–65.

- Bulmer S., Jeffery C. a Paterson W. E., *Germany's European diplomacy. Shaping the Regional Milieu* (Manchester/New York, Manchester University Press, 2000).

- Burkhart S., Manow P., Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht, *MPifG Working Paper*, č. 2006/6, Oktober 2006 10. leden 2007, <http://www.mpifg.de/pul/workpap/wp06-6.html>.

- Das Programm der Linkspartei.PDS, 8. Parteitag, 26. říjen 2003, Chemnitz, 10. prosinec 2006, <http://sozialisten.de/partei/dokumente/programm/index.htm>.

- Deubner Ch., *Deutsche Europapolitik: von Maastricht nach Kerneuropa?* (Baden-Baden, Nomos Vfg, 1995).

- Dyson K., Economic Policies: from Pace-Setter to Beleaguered Player, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 201–29.
- Dyson K., Economic Policy Management: Catastrophic Equilibrium, Tipping Points and Crisis Management, in Green S., Paterson W. E. (eds), *Governance in Contemporary Germany. Semisovereign State Revised* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), s. 115–37.
- Dyson K., Goetz K., Living with Europe: Power, Constraint and Contestation, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 3–35.
- Dyson K., Goetz K., Europeanization Compared: The Shrinking Core and the Decline of Soft Power, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 349–76.
- Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003).
- Eberle W., Weller C., Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance. Eine Bestandsaufnahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien, *INEF Report*, 2001, Heft 51, 10. prosinec 2006, <http://inef.uni-due.de/page/documents/Report51.pdf>.
- Eurobarometer 65. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Nationalbericht Deutschland. Europäische Kommission, 2006. 10. prosinec 2006, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebleb65/eb65\\_de\\_nat.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebleb65/eb65_de_nat.pdf)
- Eurobarometer 66. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Herbst 2006. Nationaler Bericht Deutschland. Europäische Kommission, 20. leden 2007, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb66/eb66\\_de\\_nat.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_de_nat.pdf).
- Franzke J., Berlin und der neue Osten. Denkanstöße einer ostpolitischen Diskussion, in *WeltTrends*, Jahrgang 14, 2005, Nr. 52 (Herbst), s. 78–89.
- (EUZBLG) Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Angelegenheiten der Europäischen Union, 10. leden 2007, <http://www.gesetze-im-internet.de/euzblg/index.html>.
- (EUZBGG) Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschen Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, 12. prosinec 2006, <http://www.gesetze-im-internet.de/euzbgg/index.html>.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (23. 5. 1949), ve znění z 28. 8. 2006,
10. leden 2007, <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>.
- Green S., Paterson W. E. (eds), *Governance in Contemporary Germany. Semisovereign State Revised* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005).
- Green S., Paterson W. E., Introduction: Semisovereignty Challenged, in Green S., Paterson W. E. (eds), *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revised* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), s. 1–20.
- Haffendorf H., *Coming of Age. German Foreign Policy since 1945* (Lanham, Rowman and Littlefield, 2006).
- Handl V., Nigrin T., Německá integrační politika mezi pragmatismem a europeizací, in *Mezinárodní vztahy*, ročník 41, 2006, č. 4, s. 5–26.
- Harnisch S., Schieder S., Germany's New European Policy: Weaker, Leaner, Meaner, in Maull H. W. (ed.), *Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic* (Hounds mills et al., Palgrave, 2006), s. 95–108.
- Harnisch S., *Internationale Politik und Verfassung: die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik* (Baden-Baden, Nomos, 2006).
- Hellmann G., Lamed Power: Germany and European Integration, in Hellmann G. (ed.), *Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanisation by Default?* (Hounds mills, Palgrave Macmillan, 2006), s. 156–84.
- Hellmann G., Baumann R., Wagner W., *Deutsche Außenpolitik: eine Einführung* (Wiesbaden, VS Verlag, 2006).
- Hellmann G., Deutschland in Europa: eine symbiotische Beziehung, in *Politik und Zeitgeschichte*, 2002, Nr. 48, s. 24–31.
- Hoyer W., Nationale Entscheidungsstrukturen und Gesetzgebenden Körperschaften, in Eberwein W.-D., Kaiser K., *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4. Institutionen und Ressourcen* (München, Oldenbourg Vlg., 1999), s. 75–86.
- Huelshoff M. G., Sperling J., Hess M., Is Germany a 'Good European' – German Compliance with EU Law, *German Politics*, Vol. 14, September 2005, No. 3, s. 354–70.
- Janning J., Europäische Union und deutsche Europapolitik, in Schäfer Hellman G., Wolf R. (eds), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik* (Berlin, VS Verlag, 2007), s. 747–62.
- Janning J., Bundesrepublik Deutschland, in Weidenfeld W., Wessels, *Jahrbuch der Europäischen Integration* (Baden-Baden, Nomos, 2006), s. 313–20.

- Janning J., Bundesrepublik Deutschland in „Weidenfeld W., Wessels W. (eds), *Jahrbuch der Europäische Integration*“ (Baden-Baden, Nomos, 2005), s. 309–16.
- Jeffery C., The German Länder from Milieu-Shaping to Territorial Politics, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 97–108.
- John R., *Die deutsche Landtage im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union. Parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrbenensystem* (Baden-Baden, Nomos, 2000).
- Jopp M., Nationale Interessen und Europapolitische Grundversändernisse im Wandel – Zur Einordnung und Interpretation der Empirischen Ergebnisse, in Jopp M., Maurer A., Schneider H. (eds), *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel* (Bonn, Europa Union Verlag, 1998), s. 149–93.
- Kassim H., Meeting the Demands of EU Membership: the Europeanisation of National Administrative Systems, in Featherstone K., Radaelli C. M. (eds), *The Politics of Europeanization* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 83–111.
- Katzenstein P. J., United Germany in an Integrating Europe, in Katzenstein P. J. (ed.), *Tamed Power: Germany in Europe* (Ithaca/London, Cornell University Press, 1997), s. 1–48.
- Knott M., Auswärtiges Handeln der deutschen Länder, in Eberwein W.-D., Kaiser K. (eds), *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen* (München, Oldenbourg Verl., 1998), s. 153–66.
- Kreile M., Der Wandel des internationalen Systems und der Faktor „Macht“ in der deutschen Europapolitik, in Schneider H., Jopp M. a Schmalz U. (eds), *Eine neue deutsche Europapolitik?* (Bonn, Europa Union Verlag, 2001), s. 135–35.
- Lamatsch D., *Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder 1998 – 2002: von den strategischen Hügeln zur Mühosal der Ebene* (Hamburg, Kováč, 2004).
- Laumenn A., Maurer A., Jenseits des Permissiven Konsensus. Bevölkerungsorientierungen gegenüber Europäischer Integration im Wandel, *Diskussionspapier der FG 1*, 2006 (Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006).
- Lees C., Environmental Policy: the Law of Diminishing Returns?, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 212–38.
- Leitsätze zum Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Oktober 2004, 2 BvR 1481/04, 10. leden 2007, s. 1481/04, 10. leden 2007, 1481/04.htm.
- Lindauer Abkommen (1957), 10. leden 2006, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs2004/1014\\_2bvr148104.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs2004/1014_2bvr148104.html).
- Lippert B., European Politics of the Red-Green Government: Deepening and Widening Continued, in Reutter W. (ed.), *Germany on the Road to „Normalcy“: Policies and Politics of the Red-Green Federal Government (1998–2002)* (New York, Palgrave Macmillan, 2004), s. 235–253.
- Lodge M., Competition Policy: From Centrality to Muddling Through? in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 231–50.
- Marhold H., Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005, *Integration*, Jahrg. 29, 2006, Nr. 1, s. 11–14.
- Maull H. W., Außenpolitische Kultur, in Korte K.-R., Weidenfeld W. (ed.), *Deutschland – Trendbuch. Fakten und Orientierungen* (Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 2001), s. 645–72.
- Maurer A., Germany: fragmented structures in a complex system, in Wessels W., Maurer A. a Mittag J. (eds), *Fifteen into One: The European Union and its Member States* (Manchester, Manchester University Press, 2003), s. 115–49.
- Messner D., Wettstreit der Akteure. Die internationale Verflechtung revolutioniert das Regieren, *Internationale Politik*, Jahrg. 60, Januar 2005, Nr. 1, s. 16–22.
- Miskimmon A., Paterson W. E., Foreign and Security Policy: On the Cusp Between Transformation and Accommodation, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and the Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 325–45.
- Monar J., Justice and Home Affairs: Europeanization as a Government-Controlled Process, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 309–24.
- Moravcová D., Výzkum procesu adaptace zahraniční politiky členských států EU: příklad Německa a Rakouska, in Plechanovová B. (ed.), *Evropská unie na počátku 21. století. Reformní procesy a institucionální změna* (Praha, Karolinum, 2006), s. 129–50.

- Müller-Brandeck-Bocquet G., Die Europapolitik des vereinten Deutschland, in Woyke W. (ed.), *Neue deutsche Außenpolitik* (Schwalbach/Ts., Wochens- chau Verlag, 2003), s. 47–73.
- Musekamp S., *Deutsche Migrationspolitik im Prozess der Europäisierung des Politikfeldes. Studien zur Deutschen und Europäischen Außenpolitik*. Herausgegeben vom Lehrstuhl Internationale Beziehungen/Außenpolitik (Trier, Universität Trier, 2004).
- Niedermayer O., The Party System: Structure, Policy and Europeanization, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 129–46.
- Paterson W. E., European Policy-making: Between Associated Sovereignty and Semisovereignty, in Green S., Paterson W. E. (eds), *Governance in Contemporary Germany. Semisovereign State Revisited* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), s. 261–82.
- Pehle H., Der Deutsche Bundestag, in Dieringer J., Maurer A., Györi E. (eds), *Europäische Entscheidungen kontrollieren. Nationale Parlamente im Ost-West-Vergleich* (Dresden u.a., Thelem, 2005), s. 93–110.
- Roth D., Cornelius B., Europa und die Deutschen: Die untypische Wahl am 13. Juni 2004, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 17/2004, 19. 4. 2004, s. 46–54.
- Saalfeld T., The Bundestag: Institutional Incrementalism and Behavioural Reticence, in Dyson K., Goetz K. (eds) *Germany, Europe and the Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 73–96.
- Sattler K.-O., Die EU und die Kommunen, in *Das Parlament*, 2005, Nr. 1–2, 15. leden 2007, <http://webarchiv.bundestag.de/archiven/2005/0113/dasparlament/2005/01--02/Thema/039.html>.
- Schnalz U., Deutsche Europapolitik nach 1989/90: Die Frage von Kontinuität und Wandel, in Schneider H., Jopp M. a Schmalz U. (ed.), *Eine neue deutsche Europapolitik?* (Bonn, Europa Union Verlag, 2001), s. 15–68.
- Schnalz U., Die europäische Macht – Deutschland in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, in Schneider H., Jopp M. a Schmalz U. (eds), *Eine neue deutsche Europapolitik?* (Bonn, Europa Union Verlag, 2001), s. 515–80.
- Schmalz U., *Deutschlands europäisierte Außenpolitik* (Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004).
- Schmidt M., Immer noch auf dem 'mittleren Weg'? Deutschlands Politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts, in Czada R., Wollmann H. (eds),

- Von der Bonner zur Berliner Republik* (Wiesbaden, VS Verlag für Sozi- alwissenschaften, 2000), s. 491–513.
- Schneider H., Deutsche Europapolitik: Leitbilder in der Perspektive – Eine vorbereitende Skizze, in Schneider H., Jopp M. a Schmalz U. (ed.), *Eine neue deutsche Europapolitik?* (Bonn, Europa Union Verlag, 2001), s. 69–131.
- Schuppert G. F., Public Law: Towards a Post-National Model, in Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint* (Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 109–25.
- Sperling, J., The Foreign Policy of the Berlin Republic: The Very Model of a Post-Modern Major Power? A Review Essay. *German Politics*, Vol. 12 (December 2003), No. 3, s. 1–34.
- Staak M., Abschied vom „Frontstaat“. Deutschlands veränderte Außen- und Sicherheitspolitik, in Czada R., Wollmann H. (eds), *Von der Bonner zur Berliner Republik* (Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2000), s. 159–79.
- Sturm R., Pehle H., *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland* (Wiesbaden, VS Verlag, 2006).
- Tewes H., *Germany, Civilian Power and the new Europe: Enlarging NATO and the European Union* (Basingstoke, Palgrave, 2002).
- Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993 (tzv. Maastricht Urteil), 2 BvR 2134, 2159/92, 2. leden 2007, <http://www.oefre.unibe.ch/law/dfr/bv089155.html>.
- Wagner W., Missing in Action? Germany's Bumpy Road from Institution-Building to Substance in European Security and Defence Policy, in Hellmann G. (ed.), *Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default?* (Hounds-mills, Palgrave Macmillan, 2006), s. 91–155.
- Wessels B., Members of the German Bundestag in Perspective: Recruitments, Representation, and European Integration across Time and Countries, in Mansfeldová Z., Olson D. M. a Rakušanová P. (eds), *Central European Parliaments: First Decade of Democratic Experience and the Future Prospective* (Prague, Institute of Sociology, 2004), s. 10–27.
- Wessels W., Maurer A. a Mittag J., *Fifteen into One: The European Union and its Member States* (Manchester, Manchester University Press, 2003).

Wurzel R. K. W., Environmental Policy: A Leader State under Pressure?, in

Dyson K., Goetz K. (eds), *Germany, Europe and Politics of Constraint*

(Oxford, Oxford University Press, 2003), s. 289–308.

Wollmann H., Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein

Auslaufmodell?, in *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 41

Jahrgang, 2000, Nr.1, s. 42–51, 20. leden 2007, <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/hw2000-auslaufmodell.pdf>.

## DÁNSKO A EU VZORNÝ ZÁČEK, NEBO POTÍŽISTA? Tereza Hořejšová

### ÚVOD

Dánské království je členem evropských integračních struktur od roku 1973. Členství v Evropské unii bezesporu ovlivnilo jeho národní politiku. Své instituce začala Kodáň přizpůsobovat člensví v ES ještě před samotným přistoupením. Proces adaptace probíhal postupně a s ohledem na dynamický vývoj Unie není ukončen.

Přestože Dánsko rozhodně patří mezi malé členské státy, nelze ho považovat za stát bezvýznamný. Po sérii několika odmítavých referend o evropských záležitostech se ukázalo, že to nebylo vždy Dánsko, které se muselo přizpůsobovat tlakům z Bruselu – několikrát se podařilo dosáhnout i toho, že se celá Unie přizpůsobila potřebám této malé země.

Dánská referenda nutná k odsouhlasení klíčových politických kroků na případ EU měla dopad na celou Unii – především pak plebiscit o Maastrichtské smlouvě v roce 1992 a o měnové unii v roce 2000. Negativní výsledek obou hlasování ukázal, že Dánsko, resp. dánští občané mají v Evropě svůj hlas.

Institut referenda, který je zakotven v dánské ústavě, činí z evropské politiky velmi citlivé téma.<sup>1</sup> Mnohdy by referendum nebylo ústavně

---

<sup>1</sup> V žádné jiné evropské zemi se nekonalo tolik referend o evropských tématech jako v Dánsku. Jedná se o ústavně-právní problém, když organizované referendum v ofázkách přesouvání suverenity Dánsku ukládá ustava z roku 1953. Podle § 20 Dánsko musí uspořádat referendum vždy, když se pro přesunutí suverenity v oblasti, která

**EVROPSKÁ UNIE**  
**V ČLENSKÝCH STÁTECH**

**A**  
**ČLENSKÉ STÁTY**  
**V EVROPSKÉ UNII**

Europeizace vybraných zemí EU

Lenka Rovná  
Zuzana Kasáková  
Jan Váška (eds)

Publikace vznikla v rámci výzkumného zámlvu FSV UK  
MSM00214620841 *Rozvoj české společnosti v EU: výzvy a rizika* a byla  
vydána za podpory grantu Evropské komise 2006–1560 Jean Monnet  
Centre of Excellence.

## OBSAH

---

|  |     |
|--|-----|
| UVOD .....   | 7   |
| FRANCIE A EU. FRANCIE UNAVENÁ EVROPOU? .....   | 23  |
| ITÁLIE A EU. CESTA K REGIONALIZACI .....   | 49  |
| NĚMECKO A EU. „EVROPSKÉ NĚMECKO“, NEBO „DE-EUROPEZACE“ NĚMECKÉ POLITIKY? .....   | 75  |
| DÁNSKO A EU. VZORNÝ ŽÁČEK, NEBO POTÍŽISTA? .....   | 119 |
| IRSKO A EU. BRUSEL JAKO NAVIGAČNÍ MAJÁK? .....   | 145 |
| VELKÁ BRITÁNIE A EU. VAHAVÝ ČLEN I EFEKTIVNÍ ADMINISTRÁTOR .....   | 168 |
| ŠPANĚLSKO A EU. DVA ROZMĚRY STEJNÉHO PROJEKTU .....  | 201 |
| FINSKO A EU. FINSKÁ CESTA Z PERIFERIE EVROPY DO JÁDRA UNIE .....   | 227 |
| RAKOÚSKO A EU. DVANACT LET RAKOUSKÉHO ČLENSTVÍ V EU – STRUKTURY A PROCESY .....  | 260 |
| ČESKÁ REPUBLIKA A EU. ZVÝKÁNÍ SI V NOVÉ ROLI .....   | 287 |
| © Michal Částecký, Vladimír Handl, Tereza Hořejšová, Martin Jeřábek, Zuzana Kasáková, Michel Perottino, Klára Polednová, Lenka Rovná, Ivo Šosarčík, Eliška Tomálová, Trajan Urban, Jan Váška, Tomáš Weiss, Praha 2007, 1. vydání | 310 |
| ISBN 978-80-7379-014-11 (Eurolex Bohemia, a. s.)   | 327 |
| ISBN 978-80-87134-10-8 (VIP Books, s. r. o.)   | 331 |