

## NA CESTĚ Z FINANČNÍ KRIZE. VÝVOJ FINANČNÍ SITUACE SPOLKOVÉHO HLAVNÍHO MĚSTA A SPOLKOVÉ ZEMĚ BERLÍN\*

---

ROMANA MYNAŘÍKOVÁ

### Abstract

On the Way out of the Financial Crisis: The Development of the Financial Situation of Berlin

This study examines the financial development of Berlin from the German reunification in 1990 to the last Berlin state election in 2011. It chronologically prioritizes the major events which significantly influenced the financial situation of Berlin, including the cancellation of the federal financial aid (introduced in 1950 and composing almost two thirds of the budget of Berlin), the incorporation of Berlin into the system of financial equalization of the German federal states, the declaration of a financial emergency, and its discussion before the Federal Constitutional Court. The article explores if the city's financial crisis is to be blamed on external factors or on the city government itself.

**Keywords:** Germany, Berlin, financial policy, financial crisis, federal financial aid, budgetary emergency

Berlín má v rámci Spolkové republiky Německo specifické postavení. Za prvé je to největší město z hlediska počtu obyvatel. Za druhé je hlavním městem, majícím navíc status samostatné spolkové země. Jedinečný je také historický vývoj Berlína – nejdříve jeho rozdělení do čtyř sektorů spravovaných jednotlivými vítěznými mocnostmi, roku 1961 jeho rozdělení berlínskou zdí do dvou částí na Západní a Východní Berlín, a s tím související odlišný ekonomický vývoj obou částí v následujících 30 letech. Ojedinělé je však i jeho postavení z pohledu finančního. Berlín patří již řadu let mezi příjemce finančního vyrovnání, které probíhá mezi spolkovými zeměmi a jehož cílem je vyrovnat životní úroveň ve všech částech SRN. Berlín je dokonce příjemcem největším.

---

\* Studie vznikla v rámci projektu SVV č. 2011-263503.

Novodobá finanční historie Berlína je tématem nesmírně zajímavým a významnou roli v ní hraje faktor proměn, které budou v této studii reflektovány pro období posledních 20 let. Sjednocení Německa, k němuž došlo v roce 1990 po více než 40 letech rozdělení, způsobilo Berlínu obzvláště závažné problémy – stav zemského rozpočtu Berlína se natrvalo zhoršil. Jako jediná spolková země musel Berlín integrovat jak západní, tak východní část. Během krátké doby bylo třeba překonat obrovské problémy a vyrovnat se s finanční zátěží, kterou s sebou přineslo sjednocení, především sloučení správních orgánů obou částí města a rozvoj a modernizace infrastruktury ve východní části Berlína.

Je třeba si uvědomit, že se politika v Berlíně odehrává na třech úrovních – spolkové, zemské a lokální. Vzhledem k tomu, že Berlín je v rámci federativního uspořádání Spolkové republiky Německo nejen městem, ale především městským státem, vztahuje se v jeho případě zemská politika na město jako na celek. Naopak lokální politika se odehrává převážně v jednotlivých správních obvodech. Po sjednocení Německa v říjnu 1990 se Berlín navíc opět stal hlavním městem Německa. Dne 20. června 1991 rozhodl Německý spolkový sněm v tzv. Usnesení o hlavním městě (*Hauptstadtbeschluss*), že se z Berlína stane rovněž sídlo německého parlamentu a vlády. V důsledku toho se většina spolkových orgánů přesunula do Berlína. O finančních důsledcích tohoto kroku bude pojednáno později. Berlín je proto rovněž sídlem spolkové vlády, Spolkového sněmu a Spolkové rady, která zastupuje zájmy spolkových zemí na spolkové úrovni. Řada ministerstev a dalších úřadů však částečně zůstala v Bonnu, což bylo jedním z bodů výše zmíněného usnesení o přesunu hlavního města.

## Hlavní aktéři berlínské zemské politiky

Vzhledem k tomu, že se tento text zabývá finančním vývojem Berlína především z pohledu zemské politiky, je třeba představit také její hlavní aktéry. Spolkové zemi a městu vládne Senát města Berlína (*Senat von Berlin*), v němž vedle starosty (tzv. úřadujícího starosty) zasedá až osm senátorů. Starosta zastává v Berlíně stejnou funkci, jakou v ostatních spolkových zemích vykonávají ministerští předsedové. Legislativním orgánem Berlína jakožto spolkové země je Poslanecká sněmovna (*Abgeordnetenhaus*), která zasedá v budově bývalého Pruského zemského sněmu.

Významnou roli při správě města dále hrají i jednotlivé městské obvody. Když bylo po druhé světové válce rozhodnuto o rozdělení Berlína, měly se hranice čtyř nově vzniklých sektorů orientovat právě podle hranic stávajících obvodů. Ačkoli měl být Berlín spravován společně všemi čtyřmi vítěznými mocnostmi, jejich ideologické rozpory vedly brzy k rozdělení města na dvě části. To se odrazilo

i v budoucí struktuře obvodů – především ve východní polovině města vzniklo několik nových a došlo také ke změně rozlohy a hranic původních obvodů. Po sjednocení Německa bylo administrativní členění Berlína nejprve zachováno, a to až do roku 2001, kdy byla provedena správní reforma,<sup>1</sup> která přinesla sloučení původních obvodů (většinou dvou sousedních obvodů) do dvanácti obvodů nových. Obvody, resp. jejich správní orgány, které se nazývají shromáždění radních, mají kromě jiného také kompetence v oblasti tvorby obvodního rozpočtu.

V Berlíně se volí poměrným volebním systémem a podobně jako při volbách do Spolkového sněmu mohou obyvatelé Berlína udělit dva hlasy. Prvním hlasem volí přímé kandidáty v 78 volebních okrscích, druhým hlasem rozhodují o přidělení 52 mandátů podle zemských kandidátek politických stran. Rozhodujícím je přitom právě tento druhý hlas, protože rozhoduje o konečném procentuálním zastoupení jednotlivých stran v berlínském parlamentu.

Prozatím poslední volby se v Berlíně uskutečnily 18. září 2011. Nejsilnější stranou po nich zůstala Sociálnědemokratická strana Německa (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD) s 28,3 %, která však oproti volbám v roce 2006 ztratila 2,5 procentního bodu. Na druhém místě skončila Křesťansko-demokratická unie (*Christlich-demokratische Union*, CDU) s 23,4 % (2006: 21,3 procenta), následovaná stranou Zelených (*Bündnis 90/Die Grünen*) se 17,6 % (2006: 13,1 %) a postkomunistickou levicovou stranou *Die Linke* s 11,7 % (2006: 13,4 %). Největší ztráty se dočkala Svobodná demokratická strana (*Freie demokratische Partei*, FDP), která oproti posledním volbám přišla téměř o 6 % hlasů a se ziskem pouhých 1,8 % se do zemského sněmu neprobojovala. Naopak vůbec poprvé si křesla ve sněmu zajistila Pirátská strana (*Piratenpartei*), která dosáhla překvapivého úspěchu ziskem 8,9 procenta (2006: 2,5 %).<sup>2</sup>

Ústředním tématem předvolebního boje se stala v roce 2011, stejně jako v předchozích volbách finanční situace města, protože stav berlínského rozpočtu se již řadu let vyznačuje enormně vysokým zadlužením: Berlín má dluh přesahující 62 miliard eur, z nichž navíc musí platit 2,2 miliardy eur ročně na úrocích.<sup>3</sup> Dalšími tématy volební kampaně, která se ovšem velmi úzce dotýkala oblasti financování města, byly rostoucí nájmy, integrace přistěhovalců, boj s kriminalitou, dostavba dálnice A100 a nezaměstnanost. Míra nezaměstnanosti dosáhla v srpnu

<sup>1</sup> Na základě tzv. Zákona o snížení počtu obvodů, známého také jako Zákon o územní reformě (*Gebietsreformgesetz*) z 10. června 1998. „Gesetz über die Verringerung der Zahl der Bezirke“, *Beck Online - Datenbank*, <http://beck-online.beck.de/?bcid=Y-100-G-BlnGebRefG> (staženo 11. 9. 2011).

<sup>2</sup> „Berlin hat gewählt“, *Hintergrund aktuell*, 15. září 2011, [http://www.bpb.de/themen/DG6W84,0,0,Berlin\\_hat\\_gew%E4hlt.html](http://www.bpb.de/themen/DG6W84,0,0,Berlin_hat_gew%E4hlt.html) (staženo 19. 9. 2011).

<sup>3</sup> *Ibid.*

2011 13,3 %, tj. téměř dvojnásobku celospolkového průměru (7,0 %). Berlín se tak řadí mezi spolkové země s nejvyšší nezaměstnaností.<sup>4</sup>

Koaliční jednání o nové berlínské vládě byla poměrně zdlouhavá. Zpočátku se jako nejpravděpodobnější jevil vznik rudozelené koalice (SPD a Zelení), která by pro Berlín nebyla žádnou novinkou. Před rokem 2011 dosáhli Zelení svého nejlepšího výsledku již v lednu 1989, kdy při volbách do západoberlínské Poslanecké sněmovny získali 11,8 % hlasů. SPD tehdy v čele s Walterem Momperem ztratila pouhého půl procentního bodu na nejsilnější stranu CDU a získala 37,3 % hlasů. Dne 16. března 1989 byl Momper zvolen do čela Senátu, složeného z SPD a Alternativního seznamu (*Alternative Liste*, AL, předchůdce Zelených), a stal se vládnoucím starostou Západního Berlína. To bylo poprvé, kdy v Berlíně vládla rudozelená koalice.<sup>5</sup> Smír v koalici však nevydržel dlouho. Asi dva týdny před prvními celoberlínskými volbami v prosinci 1990 se AL rozhodla koalici opustit po sporu o vyklizení obsazených domů. Z nových voleb vzešla jako vítěz CDU, která následně vytvořila velkou koalici s SPD.<sup>6</sup>

Poslední rudozelený Senát byl vytvořen v říjnu 2001 poté, co SPD vypověděla velkou koalici kvůli tzv. bankovní aféře.<sup>7</sup> Až do nových voleb 21. října 2001 vládl starosta Klaus Wowereit s menšinovým Senátem složeným z SPD a *Bündnis 90/Die Grünen*, který byl tolerován Stranou demokratického socialismu (*Partei des demokratischen Sozialismus*, PDS), předchůdkyní strany *Die Linke*. Poté, co ztroskotala jednání o vytvoření nové rudozelené koalice, vytvořil Wowereit koalici pouze s PDS.<sup>8</sup> Ta vládla v hlavním městě posledních deset let; PDS se mezitím v roce 2007 sloučila se stranou WASG (*Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative*) a vznikla tak strana *Die Linke*. Jednání o možné rudozelené koalici z 5. října 2011 nakonec po pouhé hodině ztroskotala, dosavadní berlínský starosta

<sup>4</sup> „Berlin hat gewählt“.

<sup>5</sup> „Zwei Vorgänger. Rot-grüne Koalitionen in Berlin“, *Berliner Kurier*, 26. září 2011, <http://www.berliner-kurier.de/wahl-2011/zwei-vorgaenger-rot-gruene-koalitionen-in-berlin,9568914,10904444.html> (staženo 26. 9. 2011).

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Jako „bankovní aféra“ či „bankovní skandál“ se označují události kolem zemské *Bankgesellschaft Berlin*, jejíž bankrot zadlužil Berlín ve výši miliard eur a v roce 2001 měl za následek pád vládnoucího starosty Eberharda Diepgena. Více k tématu např. „Stadt der Schulden“, *Süddeutsche Zeitung*, 15. února 2011, <http://www.sueddeutsche.de/geld/berlin-bankenskandal-stadt-der-schulden-1.1060073> (staženo 26. 9. 2011); „10 Jahre Berliner Bankenskandal: Eine Chronologie“, *Bündnis 90/Die Grünen Berlin*, [http://www.gruene-fraktion-berlin.de/cms/bankenskandal/dok/373/373715.10\\_jahre\\_berliner\\_bankenskandal\\_eine\\_chr.html](http://www.gruene-fraktion-berlin.de/cms/bankenskandal/dok/373/373715.10_jahre_berliner_bankenskandal_eine_chr.html) (staženo 26. 9. 2011); Michael Sontheimer, „Rundum-sorglos-Fonds vor Gericht“, *Spiegel Online*, 28. února 2009, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,609065,00.html> (staženo 26. 9. 2011).

<sup>8</sup> „Zwei Vorgänger“.

Klaus Wowereit (SPD) to odůvodňoval nepřekonatelnými rozdíly v názorech na dostavbu dálnice A100. „Obě strany se skutečně snažily najít společnou základnu. Bez výčitek říkám, že pozice SPD a Zelených o dostavbě A100 není možné sladit,“ řekl Wowereit hned po jednání.<sup>9</sup> Zelení naopak za viníka označili dosavadního berlínského starostu. „Rudozelená koalice ztroskotala na Wowereitovi. Zelení šli se svými kompromisy až na hranici možného,“ řekli předsedové strany Zelených, Bettina Jaraschová a Daniel Wesener.<sup>10</sup>

SPD poté zahájila koaliční jednání s CDU. Zatímco rudozelená koalice by v Poslanecké sněmovně měla většinu pouhých dvou hlasů, velká koalice má dohromady 87 z celkem 152 hlasů. V koaliční smlouvě, kterou SPD a CDU uzavřely, je poměrně velký prostor věnován otázkám rozvoje hospodářství, infrastruktury a bytové politiky města. Ve třetí kapitole nazvané Výkonný Berlín je za nejvyšší prioritu nové koalice označena konsolidace rozpočtu města, která by měla být dosažena nástroji finanční a rozpočtové politiky.<sup>11</sup> Koalice se shodla, že od roku 2016 nebude přijímat nové úvěry a bude dodržovat tzv. dluhovou brzdu, což znamená konec nového zadlužování. Důraz je kladen také na modernizaci státní správy, snížení počtu zaměstnanců a získávání kvalifikovaných pracovníků. Zvýšení příjmů do státního rozpočtu by mělo být důsledkem přiměřeného zvýšení živnostenské daně.<sup>12</sup>

Jak již bylo řečeno výše, byla špatná finanční situace Berlína jedním z hlavních témat předvolebního boje téměř ve všech dosavadních berlínských volbách. Na následujících stranách se pokusím představit, proč tomu tak je, a to na základě hlavních mezníků finančního vývoje města v prvních zhruba 15 letech po sjednocení. Mezi ně jistě patří přesun vládních institucí z Bonnu do Berlína, zahrnutí Berlína (a ostatních nových spolkových zemí) do systému finančního vyrovnání spolkových zemí, vyhlášení stavu extrémní rozpočtové nouze Berlínem, ale především zrušení dosavadní spolkové finanční pomoci, kterou Berlín získával v letech 1952 až 1994. Je tíživá finanční situace města způsobena vnějšími faktory nebo si ji město zavinilo samo?

<sup>9</sup> „Kein Rot-Grün in Berlin. SPD will mit CDU verhandeln“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5. října 2011, <http://www.faz.net/aktuell/politik/kein-rot-gruen-in-berlin-spd-will-mit-cdu-verhandeln-11482861.html> (staženo 5. 10. 2011).

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> „Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband Berlin und der Christlich Demokratischen Union, Landesverband Berlin“, 40, *SPD Berlin*, [http://www.spd-berlin.de/w/files/spd-parteitage/koalitionsvereinbarung-2011-16\\_final\\_mit-deckblatt-spd.pdf](http://www.spd-berlin.de/w/files/spd-parteitage/koalitionsvereinbarung-2011-16_final_mit-deckblatt-spd.pdf) (staženo 12. 1. 2012).

<sup>12</sup> Více k problematice živnostenské daně v Berlíně viz pozn. 61.

## Finanční vývoj Berlína od sjednocení

Po pádu berlínské zdi se finanční situace Berlína natrvalo zhoršila, což se jasně odrazilo i v zemském rozpočtu. Během krátké doby bylo potřeba překonat obrovské problémy a vyrovnat se s finanční zátěží, kterou s sebou přineslo sjednocení – sloučení správních orgánů obou částí města, rozvoj a modernizace infrastruktury ve východní části Berlína. Všechny tyto problémy s sebou nesly zvýšení finanční zátěže pro město, jehož situace se v roce 1990 diametrálně změnila, nejen politicky, ale i finančně.<sup>13</sup>

Zpočátku se zdálo, že se situace bude vyvíjet příznivě. Došlo ke snížení daňového zvýhodnění pro berlínské hospodářství a dozvuky hospodářského boomu po sjednocení Německa (1990–1992) nejprve překryly těžkou hospodářskou krizí ve východní části města, vyvolanou přechodem na nový hospodářský systém. Obojí přineslo berlínské pokladně podstatné daňové zisky. V roce 1990 disponoval rozpočet Západního Berlína daňovým příjmem ve výši 6,3 miliardy DM, v roce 1994 to bylo v celém městě 16,7 miliardy DM. Expandovaly výnosy z daně z příjmu fyzických a právnických osob. Byl zrušen další z instrumentů finanční podpory Berlína, tzv. „podpora podnikání“, který znamenal daňové zvýhodnění podnikatelských subjektů s cílem jejich udržení v Berlíně. Odbourání tohoto daňového zvýhodnění přineslo v letech 1992–1995 3,2 miliardy DM. Silně vzrostly příjmy z živnostenské daně, v roce 1994 byly třikrát vyšší než v roce 1990 (jak z důvodu navýšení daňové sazby, tak v důsledku hospodářského boomu po sjednocení).<sup>14</sup>

Již brzy se ale zemský rozpočet vychýlil z rovnováhy. Roční deficit rozpočtu skokově narostl, především proto, že se ve východní části města rozevírala obrovská mezera mezi finanční potřebou a daňovou silou (v roce 1991 dosáhla daň z příjmu ve východním Berlíně pouze asi 40 % již tak nízké západoberlínské úrovně). Tento rozdíl nepokryly ani prostředky z Fondu německé jednoty (*Fonds „Deutsche Einheit“*), ani nadprůměrné zisky západní část Berlína z boomu po sjednocení, který se odrazil i ve vyšší daňové síle. Poté, co v roce 1989 dosáhl deficit financování pouze 1 miliardy DM (*Deutsche Mark*, DM), vystřelil v roce 1992 již na 3,7 miliardy DM a v roce 1994 dokonce na 7,3 miliardy DM. Tomu odpovídal i růst zadlužení. Pakliže v roce 1989 představovaly dluhy Berlína v přepočtu na obyvatele 5207 DM, na konci roku 1994 to bylo již 9059 DM.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Dieter Vesper, „Riesige Fehlbeträge im Berliner Landeshaushalt – Bisherige Sparbemühungen reichen nicht aus“, *DIW Wochenbericht*, č. 45 (1995): 771.

<sup>14</sup> *Ibid.*, 772.

<sup>15</sup> *Ibid.*

Německý ústav pro výzkum hospodářství (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, DIW) napsal v jedné ze svých týdenních zpráv v roce 1997, že finanční problémy Berlína je v podstatě možné vysvětlit čtyřmi příčinami. Jako jednu z nich je možno chápat zátěž způsobenou sjednocením Německa i města samotného. Jednak byly sloučeny správní orgány obou částí města, jednak bylo nutné nákladně vybudovat a modernizovat infrastrukturu ve východní části města. Značné prostředky byly vynaloženy také na další urbanistický rozvoj a obnovu města.<sup>16</sup>

Druhým důvodem jsou nápadné strukturální slabiny berlínského rozpočtu, které je možné pozorovat jak na straně příjmů, tak na straně výdajů. K finančním problémům zde výrazně přispívá předimenzovaná veřejná správa, k tomu Berlín disponuje – z důvodů historických i politických – finančně nákladnou infrastrukturou. Naproti tomu je však jeho daňová síla extrémně slabá.<sup>17</sup>

Nejdůležitější položku berlínského zemského rozpočtu tvoří mzdové výdaje. V roce 1994 bylo 35 % všech výdajů určeno na mzdy. Jestliže bylo již před pádem berlínské zdi personální zabezpečení správy Berlína poněkud přehnané, protože zaměstnání ve veřejné službě bylo považováno za nástroj politiky pracovního trhu, pak po sjednocení Německa počet zaměstnanců státní správy (v přepočtu na počet obyvatel) ještě vzrostl: v západní části města připadlo v roce 1992 na 1000 obyvatel 80 zaměstnanců v zemské službě (včetně nemocnic), ve východním Berlíně 85 zaměstnanců na 1000 obyvatel. Od té doby sice počet zaměstnanců ve státní správě klesl – v letech 1992 až 1994 skoro o 15 000 –, avšak i přes tento trend vykazuje berlínská správa značnou přezaměstnanost. Vezmeme-li jako měřítko poměry v Hamburku (a ani zde není rozsah státní správy optimální), existuje v Berlíně personální převis ve výši 25 000 pracovních míst. K rušení pracovních míst však nedocházelo tam, kde to bylo nejvíce potřeba, tedy přímo ve státní byrokracii, ale právě naopak: v oblasti všeobecných služeb byl počet pracovních míst dokonce navýšen (o 3300 míst oproti roku 1992). Krátilo se především v oblasti zdravotnictví, sociálních věcí, vzdělávání, vědy a kultury.

Jestliže hovoříme o významných položkách na straně výdajů berlínského rozpočtu, nelze pominout ani sociální dávky, jejichž výše ve stejném období výrazně vzrostla (z 2,2 miliardy DM na 3,5 miliardy DM). Důvodem byl jak vyšší počet osob oprávněných pobírat sociální dávky, tak rostoucí náklady na zdravotní péči starých lidí.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> „Berliner Finanzpolitik in einem fast ausweglosen Dilemma“, *DIW Wochenbericht*, č. 39 (1997): 698–699.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*, 775–776.

Zatřetí, stejně jako v jiných veřejných rozpočtech je třeba i v případě Berlína počítat s daňovými ztrátami podmíněnými konjunkturou neboli hospodářskou situací země. Například v roce 1996 dosáhly tyto ztráty 2 miliard DM.<sup>19</sup>

Čtvrtou, a patrně hlavní příčinou jsou ekonomické nešvary desítky let trvající izolace Západního Berlína. Až do pádu berlínské zdi byla více než polovina západoberlínské finanční potřeby pokrývána spolkovými finančními prostředky. Spolková pomoc byla Berlínu poskytována na základě § 16 Převáděcího zákona (*Überleitungsgesetz*)<sup>20</sup> a v letech 1952 až 1995 to byla především ona, kdo umožnil finanční přežití západní části města.<sup>21</sup> Poměrně brzy po zavedení tvořily finanční prostředky plynoucí ze „spolkové pomoci“ již polovinu příjmů zemského rozpočtu. K nim přibýly ještě další finanční příspěvky určené na rozvoj hospodářství v rámci tzv. podpory Berlína (*Berlinförderung* na základě Zákona o podpoře berlínského hospodářství, zkráceně označovaného jako *Berlinförderungsgesetz*),<sup>22</sup> která ve své podstatě znamenala daňové zvýhodnění berlínského hospodářství, převážně podnikatelských subjektů, a mnohé další. V roce 1990 tvořila tato pomoc dokonce 60 % příjmů města a byla s odstupem nejdůležitějším zdrojem financování v berlínském rozpočtu.<sup>23</sup> Tyto příspěvky měly v první řadě za úkol vyrovnat chronickou daňovou slabost Berlína, která nevyplývala jen z geopoliticky

<sup>19</sup> „Berliner Finanzpolitik in einem fast ausgeweglosen Dilemma“, 699.

<sup>20</sup> V paragrafu 16 je uvedeno: (1) Dokud se Berlín nebude účastnit finančního vyrovnání spolu s ostatními zeměmi, bude dostávat od spolku příspěvky na pokrytí chybějících prostředků v rozpočtu, které není možné nahradit jiným způsobem. Spolková vláda poskytne městu půjčky na pokrytí mimořádné finanční potřeby v důsledku obnovy Berlína, pokud jiná instituce Berlínu nepřijíjí nebo to z jiných důvodů nebude možné. (2) Spolková pomoc (spolkový příspěvek a spolková půjčka) má být stanovena tak, aby spolkové zemi Berlín umožnila dovolit si zvláštní situaci podmíněně výdaje na hospodářské a sociální zajištění jejích obyvatel a plnit úkoly vyplývající z její pozice hlavního města sjednoceného Německa. (3) Výše spolkové pomoci bude každoročně stanovena Zákonem o stanovení spolkového rozpočtového plánu [...]. Viz „Gesetz über die Stellung des Landes Berlin im Finanzsystem des Bundes (Drittes Überleitungsgesetz)“, původní znění z 4. 1. 1952, novelizace z 20. 12. 1991, portál provozovaný Spolkovým ministerstvem spravedlnosti a firmou juris, [http://www.gesetze-im-internet.de/\\_blg\\_3/BJNR000010952.html](http://www.gesetze-im-internet.de/_blg_3/BJNR000010952.html) (staženo 14. 9. 2011).

<sup>21</sup> Hans Willi Weizen, „Berlin – Hauptstadtfinanzen und Hauptstadtfinanzierungsvertrag“, in *Hauptstadtfinanzierung in Deutschland. Von der Reichsgründung bis zur Gegenwart*, ed. Wolfgang Ribbe (Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004), 184.

<sup>22</sup> „Gesetz zur Förderung der Berliner Wirtschaft“, původní znění z 7. 3. 1950, novelizace z 2. 2. 1990 a 5. 12. 2006, portál provozovaný Spolkovým ministerstvem spravedlnosti a firmou juris, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/berlinfg/gesamt.pdf> (staženo 14. 9. 2011).

<sup>23</sup> První právní úpravy finanční pomoci berlínskému hospodářství vstoupily v platnost již brzy po blokáde západních sektorů Berlína. Např. Zákon o podpoře hospodářství Velkého Berlína (Západního) ze 7. 3. 1950 předpokládal státní garance až do výše 50 miliard DM. Konečnou strukturu podpory Západního Berlína spolkem stanovil Zákon o pomoci Berlínu (*Berlin-Hilfegesetz*, BHG 1964) z 19. 8. 1964. Zákon o podpoře hospodářství Berlína byl novelizován 25. července 1988 a 27. června 1989. Ještě před přistoupením NDR k SRN byl novelizován Zákon o podpoře Berlína



nevýhodné polohy města a jejího vlivu na hospodářskou sílu, a také daňové ztráty vzniklé v souvislosti s výše zmíněnou finanční „podporou Berlína“.<sup>24</sup>

Západní Berlín by bez subvencí a dalších finančních transferů nebyl nikdy životaschopný. Subvence pro hospodářství se na konci 80. let vyšplhaly na více než 10 miliard DM. Pokud k této sumě připočteme i příspěvky spolku do západoberlínského rozpočtu, které na konci 80. let dosáhly rovněž více než 10 miliard DM, a zohledníme-li také další finanční pomoc jako například úvěry s výhodnými úroky z Programu evropské obnovy (tzv. *European Recovery Program*, známý spíše jako Marshallův plán), příspěvky na dopravu nebo i zvýhodněné ceny letenek, patřil Berlín k nejsubvencovanějším hospodářským regionům na světě.<sup>25</sup> Enormní státní výdaje měly udržet a upevnit napojení Západního Berlína na hospodářský a společenský systém SRN. Prakticky každá transakce mezi Západním Berlínem a SRN proto byla subvencována.

Politicky je možné toto západní napojení Západního Berlína hodnotit různě, ekonomicky z něj však vyplývalo dalekosáhlé přetřhání hospodářských spojů uvnitř města, téměř úplný zánik hospodářských vztahů se střední a východní Evropou a rostoucí omezování dovozu i vývozu směrem do západní Evropy. Město ztratilo značnou část své ekonomické substance.<sup>26</sup> Západoberlínské podniky a jejich západoněmečtí odběratelé byli zvýhodněni při odvodu daně z obrátu (podle výše zisku si ji mohli snížit o dvě až deset procent). Výnosy berlínských podniků dále narůstaly díky zvýhodněným daňovým odpisům a dalším daňovým výhodám. Investice bylo například možné odpisovat již během pěti let. Byly podporovány investice k modernizaci produkce. Daň z příjmu byla snížena o 30 % a daň z příjmu právnických osob o 22,5 %.<sup>27</sup>

Spolková pomoc, zavedená již v roce 1952, dosáhla v prvním roce částky 0,5 miliardy DM a představovala 35,7 % rozpočtu Západního Berlína. V roce 1962 to bylo 1,152 miliardy DM a 39,5 %. V roce 1972 činila spolková pomoc 4,026 miliardy DM a 44 %. V roce 1980 9,251 miliardy DM a 53,2 %. Po pádu zdi v roce 1989 dosáhl příspěvek výše 12,448 miliardy DM, spolkové půjčky se pohybovaly ve výši 80 milionů DM. Dohromady tvořily 49,9 % všech příjmů Berlína. I přes finanční zátěž vyplývající ze sjednocení města byla tato finanční pomoc

---

(*Berlin-Förderungsgesetz*) kvůli daňové reformě z 2. února 1990. Srov. Weinzen, „Berlin – Hauptstadtfinanzen“, 185–186 a Vesper, „Riesige Fehlbeträge“, 773.

<sup>24</sup> Srov. „Berliner Finanzpolitik in einem fast ausgeweglosen Dilemma“, 697 a Vesper, „Riesige Fehlbeträge“, 773.

<sup>25</sup> Günter Seiler, „Von Subventionsmentalität und Metropolenträumen. Wirtschaftspolitik in Berlin“, *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaften* 28, č. 1 (březen 1998): 26.

<sup>26</sup> *Ibid.*, 27.

<sup>27</sup> Weinzen, „Berlin – Hauptstadtfinanzen“, 186.

v následujících letech jen lehce navýšena, a poté velmi rychle zcela ukončena. Z 12,528 miliardy DM v roce 1989 stoupla v následujícím roce na 13,207 miliardy DM, vrcholu dosáhla v roce 1991, kdy činila 14,469 miliardy DM. Od té chvíle byla již jen snižována, roku 1992 zahrnovala 13,182 miliardy DM, v roce 1993 jen 10,082 miliardy DM a roku 1994 již jen 6,182 miliardy DM. Tato částka byla posléze ještě zkrácena na pouhých 5,540 miliardy DM. Od roku 1952 bylo takto v rámci spolkové pomoci Berlínu vyplaceno celkem 248,5 miliardy DM.<sup>28</sup>

Po sjednocení již nikdo v Bonnu ani ve zbylých spolkových zemích neviděl důvod pro pokračující finanční podporu Západního Berlína. Jak silné ztráty to pro berlínský rozpočet představovalo, lze ukázat na vývoji příjmů v přepočtu na hlavu. V roce 1990 dostal Západní Berlín v rámci spolkové pomoci 6625 DM na obyvatele, v roce 1994 to bylo – teď již pro obě části města – necelých 3000 DM. Daňová síla obyvatelstva na hlavu se ve stejné době zvýšila o více než 1950 DM. Zbývající mezeru se však nepodařilo pokrýt z jiných zdrojů. Příjmy na obyvatele tak byly v roce 1994 nižší než v roce 1990 (9580 DM oproti 10 800 DM).<sup>29</sup>

Zrušení tzv. *Berlinförderung* pak mnohem zřetelněji odhalilo slabiny západoberlínského hospodářství – slabé hospodářské spojnice uvnitř města, převažující zaměření na Západní Německo, dominance klasické produkce a nedostatek výrobních, na budoucí vývoj orientovaných odvětví a konkurenceschopných podniků nadále snižovaly růstový potenciál města, umožnily růst nezaměstnanosti a oslabilily atraktivitu Berlína pro investory.<sup>30</sup> Ustanovení zavedená Zákonem o podpoře Berlína vedla v roce 1990 k daňovým ztrátám ve výši asi 9,245 miliardy DM. Poté, co byla daňová zvýhodnění na konci roku 1994 seškrtnána na nulu, mohla spolková vláda v Berlíně vybrat podstatně více na daních: 0,512 miliardy DM v roce 1991, 2,305 miliardy DM (1992), 3,423 miliardy DM (1993), 4,836 miliardy DM (1994) a 5,037 miliardy DM v roce 1995. Celkem tak bylo spolkovému rozpočtu v letech 1991 až 1994 ulehčeno odhadem o 11,076 miliardy DM.<sup>31</sup>

Po pádu zdi byla finanční potřeba východní části města pokrývána nejprve prostředky z Fondu německé jednoty. V letech 1992 až 1994 byla poté pozastavena větší část finanční pomoci Berlínu. Západní Berlín si do té doby mohl díky spolkové pomoci dovolit dvakrát tolik, kolik by si mohl dovolit pouze na základě vlastních příjmů. Východní Berlín byl až do pádu berlínské zdi podobně financován zvláštními mechanismy. Sjedením Německa odpadlo zvláštní postavení Východního Berlína jakožto hlavního města NDR, během čtyř let od sjednocení

<sup>28</sup> Ibid., 184.

<sup>29</sup> Vesper, „Riesige Fehlbeiträge“, 773.

<sup>30</sup> Seiler, „Von Subventionsmentalität und Metropolenträumen“, 27.

<sup>31</sup> Weizen, „Berlin – Hauptstadtfinanzen“, 187.

byla zastavena také spolková pomoc pro západní části Berlína. Přechodná řešení, jakými byly Fond německé jednoty, *Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost* nebo komunální investiční paušály (*Kommunale Investitionspauschale*), pád jen lehce utlumily – tyto příspěvky však byly omezené a škrty v jiných příspěvcích nemohly zdaleka vyrovnat. Město ve skutečnosti kvůli tomuto překotnému ústupu spolku zaznamenalo značnou ztrátu příjmů – asi 8 miliard DM ročně.<sup>32</sup> Berlín jakožto stará spolková země navíc musel po 1. lednu 1995 u některých nejdůležitějších plateb z Fondu německé jednoty částečně vrátit to, co jako nová spolková země získal do 31. prosince 1994. V prosinci 1998 vykázal tento fond dluh ve výši 80,474 miliardy DM. V roce 1990 měl Berlín podíl na tomto dluhu ve výši 2,170 miliardy DM. Zůstal také jedinou zemí východního Německa, která musela přispívat do Fondu německé jednoty.<sup>33</sup>

Zároveň se Berlín musel potýkat i s dluhy z minulosti. Značná část dluhů, které vznikly ještě v době rozdělení Německa a v prvních letech po jeho sjednocení, byla přesunuta do Umořovacího fondu (*Erblastentilgungsfonds*). Netýkalo se to ovšem dluhů Západního Berlína z doby před sjednocením – ty musely být splaceny.<sup>34</sup>

## Berlín hlavním městem sjednoceného Německa

V roce 1949 nebylo pochyb o tom, že hlavním městem jednotného Německa by měl nadále zůstat Berlín. Protože však Německo bylo rozděleno na dva státy a Berlín do čtyř sektorů, nemohlo město tuto úlohu naplnit. Proto bylo určeno prozatímní sídlo parlamentu a vlády. Volba padla na město, které nikdy nehrálo významnou roli v dějinách Německa, avšak tím spíše se hodilo jako symbol onoho provizoria – Bonn. Stal se sídlem parlamentu a vlády a v tomto smyslu hlavním městem. Funkci hlavního města jakožto místa, které by sjednocovalo národ, však Bonn nikdy nepřevzal. V otázce hlavního města nemohlo Německo od roku 1949 sbírat žádné zkušenosti. Proto bylo třeba roli hlavního města znovu objevit a nově definovat.<sup>35</sup>

Rozhodnutí přesunout veškeré vládní orgány z jejich provizorního, avšak téměř padesátiletého působiště v Bonnu zpět do Berlína odsouhlasil německý Spolkový sněm na svém zasedání dne 20. června 1991<sup>36</sup> po dlouhé, téměř 600 minut trvajícím

<sup>32</sup> „Berliner Finanzpolitik in einem fast ausweglosen Dilemma“, 697.

<sup>33</sup> Weizen, „Berlin – Hauptstadtfinanzen“, 189.

<sup>34</sup> *Ibid.*, 190.

<sup>35</sup> Kurt Biedenkopf a Philipp-Christian Wachs, „Die neue Berlin-Frage – Welche Rolle spielt eine Hauptstadt in einem föderalen Staat?“, *Recht und Politik. Vierteljahreshefte für Rechts- und Verwaltungspolitik* 40, č. 2 (2004): 195.

<sup>36</sup> Tzv. Beschluss vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands.

debatě v plénu, během níž se ke slovu dostalo celkem 107 poslanců.<sup>37</sup> Jedním z nejdůležitějších zastánců přesunu hlavního města do Berlína byl současný ministr financí Wolfgang Schäuble, který ve svém proslovu na obhajobu Berlína mimo jiné řekl: „Pro mne to není boj mezi dvěma městy, mezi Bonnem a Berlínem. A nejde ani tak o pracovní místa, náklady na přesun a cestovné, o regionální politiku nebo strukturální politiku. To vše je sice důležité, ale ve skutečnosti tu jde především o budoucnost Německa. Jde o naši budoucnost, o naši budoucnost ve sjednoceném Německu, které musí teprve nalézt svou vnitřní jednotu. [...] Proto vás prosím: hlasujte pro Berlín.“<sup>38</sup>

Z přítomných 660 poslanců hlasovalo nakonec 320 pro Bonn a 338 pro Berlín (jeden poslanec se zdržel hlasování, jeden hlas byl neplatný).<sup>39</sup> To byl však jen počátek dlouhé cesty, zbývalo dořešit řadu otázek. Dne 7. května 1994 nabyl účinnosti tzv. Zákon Berlín/Bonn (v plném znění Zákon o provedení usnesení Německého spolkového sněmu z 20. června 1991 o dokončení jednoty Německa),<sup>40</sup> který měl vyřešit některé ze sporných bodů. Tento zákon stanovil, že již podle Smlouvy o sjednocení Německa je hlavním městem Berlín, a jeho cílem bylo zajištění trvalého a férového rozdělení úkolů mezi hlavní město Berlín a spolkové město Bonn. Do Berlína měly být přesunuty centrální vládní orgány, v Bonnu měly být zachovány „pobočky“ následujících ministerstev: vzdělávání a věda, kultura, výzkum a technologie, telekomunikace (zaniklo v roce 1998), životní prostřední a zdravotnictví, zemědělství, rozvojová politika, obrana.<sup>41</sup>

Dne 25. srpna 1992 byl podepsán tzv. *Hauptstadtvertrag* neboli Smlouva o spolupráci spolkové vlády a Senátu města Berlína při budování Berlína jakožto hlavního města Spolkové republiky Německo a při plnění jeho funkce jakožto sídla Německého spolkového sněmu a spolkové vlády.<sup>42</sup> V této smlouvě se SRN

<sup>37</sup> „20 Jahre Hauptstadtbeschluss. Bonn – war da was?“, *Focus*, 20. června 2011, [http://www.focus.de/politik/deutschland/tid-22695/20-jahre-hauptstadtbeschluss-bonn-war-da-was\\_aid\\_637854.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/tid-22695/20-jahre-hauptstadtbeschluss-bonn-war-da-was_aid_637854.html) (staženo 11. 9. 2011).

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Z poslanců CDU hlasovalo pro Berlín 54,1 %, CSU 16,7 %, SPD 46,6 %, FDP 67,1 %, PDS/Linke 94,5 %, Bündnis 90/GRÜNE 66,7 %. Z poslanců původem ze starých spolkových zemí hlasovalo pro Berlín 42,4 %, mezi poslanci z nových spolkových zemí včetně Berlína se vyslovilo pro Berlín 81,1 %, spolkový kancléř a spolkoví ministři dali Berlínu 72,2 % hlasů. „Abstimmung über den Parlaments- und Regierungssitz, 20. Juni 1991“, Bundeszentrale für politische Bildung, [http://www.bpb.de/themen/5GWJSN,0,Infografik%3A\\_Abstimmung\\_vom\\_20\\_Juni\\_1991.html](http://www.bpb.de/themen/5GWJSN,0,Infografik%3A_Abstimmung_vom_20_Juni_1991.html) (staženo 11. 9. 2011).

<sup>40</sup> „Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands“, portál provozovaný Spolkovým ministerstvem spravedlnosti a firmou juris, [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/berlin\\_bonng/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/berlin_bonng/gesamt.pdf) (staženo 11. 9. 2011).

<sup>41</sup> *Ibid.*, § 1, odst. 1, věta 1–3.

<sup>42</sup> „Vertrag über die Zusammenarbeit der Bundesregierung und des Senats von Berlin zum Ausbau Berlins als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland und zur Erfüllung seiner Funktion als Sitz des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung“, oficiální portál spolkové země Berlín, <http://www.berlin.de>

a spolková země Berlín dohodly na spolupráci a spolková vláda přislíbila svou spoluúčast při plánování města a vytváření všech věcných a personálních předpokladů k tomu, aby bylo město dlouhodobě a přiměřeně schopno plnit všechny úkoly vyplývající z jeho funkce jakožto hlavního města.<sup>43</sup>

Ve dnech 30. června 1994 a 30. listopadu 2007 pak byly uzavřeny dvě smlouvy mezi spolkem a spolkovou zemí Berlín, které se týkaly financování kultury a investic do infrastruktury v hlavním městě. Obě tyto smlouvy jsou známé pod názvem Smlouva o financování hlavního města (*Hauptstadtfinanzierungsvertrag*). V první z nich přislíbila spolková vláda, že Berlínu vyplatí celkem 1,3 miliardy DM v období od 1. ledna 1995 do 31. prosince 2004. Tyto prostředky měly být využity na financování investičních záměrů vyplývajících z úlohy Berlína jakožto hlavního města, a to především v oblasti dopravní infrastruktury a dále na financování kulturních zařízení a akcí.<sup>44</sup> Druhá smlouva, nesoucí název Smlouva o financování kultury vyplývající z funkce Berlína jakožto hlavního města a o náhradě zvláštní zátěže spolkového hlavního města, se dotýká konkrétních berlínských kulturních institucí, jejichž financování částečně nebo i zcela převzal spolkový rozpočet. Mezi výše zmíněnou zvláštní zátěž poté smlouva zahrnuje financování bezpečnostních opatření v hlavním městě (spolková vláda Berlínu přispívá 60 milionů eur ročně) a dobudování linky metra U5.<sup>45</sup>

V době, kdy se Smlouva o financování Berlína uzavírala, se mnoho politiků domnívalo, že by mohla nahradit tzv. spolkovou pomoc zrušenou v roce 1994. To se však nestalo. V první fázi „financování hlavního města“ byly spolkové prostředky využívány velmi intenzivně, Berlín použil během pěti let více než jednu

---

[www.berlin.de/imperia/md/content/rbm-skzl/hauptstadtvertraege/2.pdf?start&ts=1102349286&file=2.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/rbm-skzl/hauptstadtvertraege/2.pdf?start&ts=1102349286&file=2.pdf) (staženo 11. 9. 2011).

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> „Hauptstadtfinanzierungsvertrag vom 30. Juni 1994“, čl. 2, odst. 1–2, oficiální portál spolkové země Berlín, [http://www.berlin.de/imperia/md/content/rbm-skzl/hauptstadtvertraege/hauptstadtfinanzierungsvertrag\\_940630.pdf?start&ts=1108638354&file=hauptstadtfinanzierungsvertrag\\_940630.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/rbm-skzl/hauptstadtvertraege/hauptstadtfinanzierungsvertrag_940630.pdf?start&ts=1108638354&file=hauptstadtfinanzierungsvertrag_940630.pdf) (staženo 11. 9. 2011).

<sup>45</sup> Srov. „Vertrag über die aus der Hauptstadtfunktion Berlins abgeleitete Kulturfinanzierung und die Abgeltung von Sonderbelastungen der Bundeshauptstadt (Hauptstadtfinanzierungsvertrag 2007)“, oficiální portál spolkové země Berlín, [http://www.berlin.de/imperia/md/content/rbm-skzl/hauptstadtvertraege/hauptstadtfinanzierungsvertrag\\_2007.pdf?start&ts=1205248784&file=hauptstadtfinanzierungsvertrag\\_2007.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/rbm-skzl/hauptstadtvertraege/hauptstadtfinanzierungsvertrag_2007.pdf?start&ts=1205248784&file=hauptstadtfinanzierungsvertrag_2007.pdf) (staženo 11. 9. 2011); Nicholas Zimmer, „Berlin: Hauptstadt und Hauptstadtförderung“, *Recht und Politik. Vierteljahreshefte für Rechts- und Verwaltungspolitik* 40, č. 2, (2004): 108. Linka metra U5 zatím existuje pouze ve východní části města a končí na stanici Alexanderplatz. V současné době byly vybudovány již tři stanice metra linky U55, která bude po dokončení spojena s linkou U5. Protože se jedna z těchto tří stanic, nesoucí název Bundestag, nachází v těsné blízkosti budovy kancléřství, přezdívat se celé lince často Kanzlerbahn. Spolková vláda se zavázala přispět na tuto stavbu již v předchozí smlouvě, nová smlouva tento závazek opětovně potvrdila.

miliardu eur na vybudování silničního tunelu a další linky městských rychlovlaků (*S-Bahn*). 240 milionů eur vydalo město na kulturu a využilo i oněch dalších 60 milionů na financování zvláštní zátěže. Strukturálně však „financování hlavního města“ ještě nedosáhlo úrovně, která byla samozřejmostí v Bonnu. Někteří autoři, kteří se problematikou financování Berlína zabývají, tvrdí, že ujednání spolku s Berlínem je mnohem méně výhodné, než bylo jeho ujednání s Bonnem. Tam bylo ze spolkového rozpočtu hrazeno příležitostně 10 % správního rozpočtu města, existoval dlouhý seznam institucí města Bonnu, které byly financovány přímo ze spolkového rozpočtu, příspěvek rostl automaticky o 3 % ročně. Bonn platil jen 4,95 % všech nákladů na urbanistický rozvoj parlamentní a vládní čtvrti, zatímco Berlín musí výstavbu své vládní čtvrti (*Regierungsviertel*) financovat z 36 %.<sup>46</sup>

I přes horentní sumy, kterými Berlín sám musí financovat své etablování jakožto hlavní město SRN, je dodnes jak na západě, tak na východě Spolkové republiky rozšířena představa, že je Berlín jakožto hlavní město Německa příliš drahý. Západní Německo dlouhou dobu chápalo finanční příspěvky Západnímu Berlínu jako oběť. Do jaké míry se však jednalo o nutnou oběť, zůstává otázkou. Již v období studené války nebyla odpověď povětšinou zcela pozitivní a po jejím skončení se proměnila ve vyložené negativní. Berlín byl stále méně vnímán jako symbol naděje na sjednocení Německa a národní citění už nebylo dále schopno mírnit finanční zátěž, kterou podpora Berlína znamenala pro celou republiku. Výstižně tuto situaci charakterizuje následující citát: „Zátěž zůstane zátěží, i když je chápána jako samozřejmá povinnost. Spolková republika by však tímto těžkým obdobím prošla snáze, kdyby neměla na krku Berlín.“<sup>47</sup>

## Berlín součástí finančního vyrovnání zemí

Berlín byl v roce 1995 integrován do systému finančního vyrovnání zemí (*Länderfinanzausgleich*, LFA), přičemž se předpokládalo, že příspěvky, které se mu touto formou dostanou, vyrovnají příspěvky, které dříve získával v rámci spolkové pomoci. Systém finančního vyrovnání zemí fungoval ve staré Spolkové republice již od počátku 50. let, během své existence prošel několika reformami a bylo jasné, že se sjednocením Německa do něj bude třeba začlenit také všechny nové spolkové země včetně Berlína. Pokud by však nové země byly do (předem nezměněného)

<sup>46</sup> Hans Willi Weizen, „Hauptstadt, Mauerstadt, Stadtstaat – wie Berlin finanzieren? Neun Thesen“, *Recht und Politik. Vierteljahreshefte für Rechts- und Verwaltungspolitik* 40, č. 2 (2004): 219.

<sup>47</sup> Hans Willi Weizen: „Die Hauptstadt Berlin zu teuer? Daten, Fakten und Positionen zum Streit“, in *Berlin. Die Hauptstadt. Vergangenheit und Zukunft einer europäischen Metropole*, ed. Werner Süß a Ralf Rytlewski (Berlin: Nicolai, 1999), 415.

systému finančního vyrovnávání pouze začleněny, všechny by – vzhledem ke svému slabému hospodářskému výkonu a minimálním daňovým příjmům zaviněným špatnou hospodářskou situací – získaly status příjemců prostředků finančního vyrovnání. S ohledem na vysoké náklady německého sjednocení se staré země postavily proti začlenění nových zemí do finančního vyrovnání a žádaly řešení, které by jejich příspěvky do systému zachovalo ve snesitelné výši.

Smlouva o sjednocení mezi Spolkovou republikou Německo a Německou demokratickou republikou podepsaná 31. srpna 1990 (konkrétně článek 7 odstavec 3 věta 1) vyloučila až do 31. prosince 1994 území bývalé NDR z aplikování pravidel pro přerozdělování podílu na dani z obratu, pro LFA a pro tzv. zvláštní příspěvky spolku (*Bundesergänzungszuweisungen*, BEZ). Horizontální finanční vyrovnání zde mělo být nahrazeno interním rozdělováním daně z obratu a transfery v rámci Fondu německé jednoty. Až do roku 1994 byly nové spolkové země vyloučeny z celoněmeckého finančního vyrovnání zemí. Místo toho bylo na přechodnou dobu prováděno – s výjimkou Berlína – ve dvou oddělených skupinách, tedy mezi západoněmeckými zeměmi na jedné straně a mezi východoněmeckými zeměmi na straně druhé.<sup>48</sup>

Novelizací Zákona o finančním vyrovnání (*Gesetz über den Finanzausgleich*) a schválením Federálního konsolidačního programu (*Föderaler Konsolidierungsprogramm*, FKPG) v roce 1993 byly nové spolkové země k 1. lednu 1995 plnohodnotně zahrnuty do spolkového systému finančního vyrovnání, a to včetně vyrovnání horizontálního.<sup>49</sup> Ve spolkovém rozpočtu byla kapitola Spolková pomoc nahrazena kapitolou Finanční vyrovnání, která pro rok 1995 předpokládala příjmy ve výši 8,641 miliardy DM. Z toho měly 3,614 miliardy DM přispět ostatní spolkové země v rámci finančního vyrovnání zemí, zbývající větší část měla pocházet ze tří tzv. doplňkových příspěvků spolku.<sup>50</sup> Zatímco finanční vyrovnání je čistým vyrovnáním daňové síly, při němž zůstanou možné rozdíly v potřebě na straně výdajů nezohledněny – výjimku zde tvoří tzv. privilegium městských států – jsou doplňkové příspěvky spolku poskytovány finančně slabým zemím k pokrytí politicky definovaných zvláštních potřeb (viz tabulku 1).<sup>51</sup> V případě Berlína se jedná o příspěvky na vyrovnání finanční zátěže způsobené sjednocením Německa a na vyrovnání nákladů způsobených malou velikostí města, které má ovšem podobné náklady na státní správu jako větší spolkové země.

<sup>48</sup> Byoung-Hyo Moon, *Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland* (Tübingen: Rhombus, 2005), 34.

<sup>49</sup> Ulrike Kirste, *Die Finanzhilfen des Bundes an die neuen Länder nach Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz* (Sinzheim: Pro Universitate Verlag, 1995), 38.

<sup>50</sup> Weizen, „Berlin – Hauptstadtfinanzen“, 190.

<sup>51</sup> Vesper, „Riesige Fehlbeträge“, 776. Privilegium městských států spočívá v tom, že se ještě před provedením finančního vyrovnání vynásobí počet jejich obyvatel koeficientem 1,35, čímž se uměle navýší a umožní tak získat v rámci vyrovnání vyšší příspěvky.

**Tab. 1:** Dopady spolkové finanční reformy na berlínský rozpočet

	<b>1995</b> (v mil. DM)	<b>1996</b> (v mil. DM)
Navýšení podílu zemí na výnosu daně z obratu	490	590
Doplňkové příspěvky spolku	3720	3760
– navýšení chybějících obnosů v LFA	840	880
– vyrovnání zátěže podmíněné rozdělením Německa	2660	2660
– vyrovnání „nákladů plynoucích z malé velikosti“	220	220
Příspěvky spolku pro „Investice Východ“	1250	1250
Předběžné vyrovnání výnosů z daně z obratu	–700	–740
Finanční vyrovnání zemí ve vlastním slova smyslu (LFA)	3660	3780
<b>Celkem</b>	<b>8420</b>	<b>8640</b>

Zdroj: Dieter Vesper: „Riesige Fehlbeträge im Berliner Landeshaushalt – Bisherige Sparbemühungen reichen nicht aus“, *DIW Wochenbericht*, č. 45 (1995): 776.

Zatímco do roku 1989 nepřesáhl objem finančního vyrovnání nikdy 3,5 miliardy DM ročně, činil v roce 1995 11,2 miliardy DM, v roce 1996 12,3 miliardy DM a v roce 1997 11,9 miliardy DM.<sup>52</sup> Polovina této sumy přitom směřovala do nových spolkových zemí kromě Berlína, kterému připadla další více než třetina, a o zbytek se podělily finančně slabé země na území staré Spolkové republiky.<sup>53</sup>

Začlenění do celoněmeckého finančního vyrovnání v roce 1995 přineslo Berlínu miliardy prostřednictvím finančního vyrovnání zemí a tzv. doplňkových příspěvků spolku. V roce 1995 byl podíl těchto příspěvků na celkových příjmech (podle údajů uvedených v rozpočtu města) dohromady 8 miliard DM z celkem 43 miliard DM příjmů, v roce 2005 to bylo 5,4 miliardy eur z 21,1 miliardy eur příjmů. To znamená jednu pětinu, resp. jednu čtvrtinu příjmů. Jednoduše řečeno: Berlín si dříve díky financím z LFA mohl dovolit dvakrát tolik, co by si mohl

<sup>52</sup> Ute Wachendorfer-Schmidt, *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005), 228.

<sup>53</sup> Ulrich Busch, „Solidarischer Finanzausgleich. Wie hoch ist der Solidaritätsbeitrag der alten für die neuen Länder?“, *Utopie kreativ*, č. 100 (únor 1999): 21. Konkrétní podíl na finančním vyrovnání vypadal následovně – nové spolkové země (bez Berlína): 49,6 % (1995), 50,9 % (1996), 51,5 % (1997); Berlín: 37,7 % (1995), 35,4 % (1996), 35,4 % (1997); staré spolkové země: 12,7 % (1995), 13,7 % (1996), 13,1 % (1997).



dovolit pouze z vlastních prostředků. V roce 2005 si však mohl dovolit již jen maximálně o jednu čtvrtinu více. Tehdejší černorudá koalice však výdaje o čtvrtinu nesnížila a ani nebrala v potaz včasná varování ohledně zhoršující se finanční situace Berlína. Město se stále více zadlužovalo a nakonec muselo přistoupit k prodeji vlastního majetku, v roce 2001 tak získalo 8,8 miliardy eur. Jeho dluhy však v roce 2005 přesáhly 50 miliard eur. Úvěry a výnosy z prodeje jsou však pouze jednorázovým příjmem. Navíc úvěry mají pro rozpočet města negativní důsledky v podobě dodatečných (a nemalých) výdajů na úroky.<sup>54</sup>

Budoucnost finančního vyrovnání je nejistá, již několik desetiletí se o něm přou bohaté, finančně silné spolkové země se zeměmi chudými a finančně slabými. Spor se několikrát dostal až před Spolkový ústavní soud v Karlsruhe. Bohaté země, které jsou zároveň plátcí do systému, často argumentují tím, že pokud by nemusely každoročně odvádět miliardy eur chudším zemím, mohly se již dávno zbavit všech svých dluhů. Stejně tak se rozčilují nad tím, že finanční vyrovnání není z velké části ničím jiným než formou subvencí pro hlavní město. Podíl Berlína na celkovém objemu finančního vyrovnání totiž činí rovných 42 % a město z něj výrazně profituje. Při porovnání daňové síly se Berlín před provedením finančního vyrovnání nachází na jedenácté příčce seznamu spolkových zemí a dosahuje stěží 75 % spolkového průměru. Po provedení všech stupňů vyrovnání se Berlín s celkem 119 % spolkového průměru vyšplhá na třetí místo. Když k tomu připočteme ještě doplňkové příspěvky spolku pro finančně slabé země, dostane se Berlín najednou na první místo a na 139 % průměrné finanční síly všech spolkových zemí.<sup>55</sup>

V případě všech tří městských států (tedy Berlína, Hamburku a Brém) je počet jejich obyvatel ještě před provedením vyrovnání vynásoben koeficientem 1,35, a tím uměle navýšen (dostanou tak více finančních prostředků, protože přerozdělení daní probíhá většinou v přepočtu na počet obyvatel). Toto tzv. privilegium městských států bylo zavedeno s přihlédnutím ke skutečnosti, že městské státy mají vyšší náklady na státní správu než klasické spolkové země. Tato skutečnost je však velmi často zpochybňována a je dost možné, že při projednávání nové podoby finančního vyrovnání, která má začít platit od roku 2019, bude toto pravidlo zrušeno. Do té doby má však Berlín svůj podíl na vyrovnání finanční síly jistý.

---

<sup>54</sup> Weinzen, „Hauptstadt, Mauerstadt, Stadtstaat“, 218.

<sup>55</sup> „Länderfinanzausgleich. Der Wechsel beginnt“, *Der Tagesspiegel*, 15. května 2011, <http://www.tagesspiegel.de/politik/der-wechsel-beginnt/4174736.html> (staženo 15. 9. 2011).

## Berlín na cestě z rozpočtové krize do stavu extrémní rozpočtové nouze

Hospodaření v Berlíně nebylo v prvních letech po sjednocení příliš úspěšné. Deficit rozpočtu narostl z 5,9 miliardy DM v roce 1991 na 14,7 miliardy DM v roce 1995.<sup>56</sup> Finanční krize v Berlíně vypukla již dlouho před volbami do Poslanecké sněmovny na podzim 1995, z nichž vítězně vzešla černorudá koalice (CDU a SPD). Sociální demokraté, kteří ve volbách utrpěli značnou porážku, si ihned vyžádali audit rozpočtu. Již první finanční plán velké koalice po volbách v roce 1995 byl o poznání realističtější než optimistické plány těsně po sjednocení. Vládnoucí strany jasně uznaly, že Berlín již nemůže očekávat finanční pomoc od spolku a zemí a že se z finanční krize musí dostat vlastními silami.<sup>57</sup> Od tohoto prohlášení k činům však byla ještě dlouhá cesta.<sup>58</sup>

Pro rok 1996 se vycházelo z daňových příjmů ve výši 17,02 miliardy DM, do roku 2000 měly stoupnout na 20,06 miliardy DM. Celkové příjmy ve výši 36,06 miliardy DM v roce 1996 stály proti celkovým výdajům ve výši 41,99 miliardy DM. Zatímco v roce 2000 měly celkové příjmy dosáhnout 36,55 miliardy DM, počítalo se s celkovými výdaji ve výši 44,05 miliardy DM. Deficit rozpočtu tak pro rok 1996 dosáhl 5,82 miliardy DM a pro rok 2000 7,5 miliardy DM. Senát také ve finančním plánu pro roky 1997–2001 detailně popsal konkrétní podobu finanční krize, ve které se Berlín ocitl. V novém finančním plánu byly rovněž přehodnoceny představy o konkrétních příjmech a výdajích města. Deficit rozpočtu dosáhl v roce 1997 9,12 miliardy DM při výdajích ve výši 42,62 miliardy. Do roku 2001 měl být snížen na 2,81 miliardy DM při výdajích zredukovaných až na 39,69 miliardy DM. Snížení měly být jak mzdové výdaje (z 14,17 miliardy DM v roce 1997 na 13,69 miliardy DM v roce 2001), tak investice (z 6,09 miliardy DM na asi jen 5,1 miliardy DM).<sup>59</sup>

Sociálnědemokratická senátorka pro finance Annette Fugmannová-Heesingová nastolila konsolidační kurz, který měl snížit strukturální deficit berlínského rozpočtu. Zároveň se Senát shodl na podstatných škrtech ve výdajích. V kategorii personálních výdajů bylo třeba do roku 1999 škrtnout minimálně 17 300 pracovních míst: minimálně 2000 u policie, 700 v oblasti justice, 3500 na školách – z toho 3000 míst učitelů a ve východních obvodech 500 míst vychovatelů –, 600 na finančních úřadech, 2500 ve zvláštních nadřazených zařízeních hlavní správy, 2000 na zemských ministerstvech a 6000 ve správě obvodů. Senát

<sup>56</sup> *Finanzplanung von Berlin für die Jahre 1991 bis 1995* (Berlin: Senatsverwaltung für Finanzen, 1991), 4.

<sup>57</sup> *Finanzplanung von Berlin für die Jahre 1996 bis 2000* (Berlin: Senatsverwaltung für Finanzen, 1996), 49.

<sup>58</sup> Weinzen, „Berlin – Hauptstadtfinanzen“, 193.

<sup>59</sup> *Ibid.*, 194.

také sáhl k prodeji městského majetku, zisky z těchto prodejů měly městu získat čas potřebný na strukturální konsolidaci. V letech 1996 až 1999 tak byly prodány podíly a pozemky v hodnotě asi 17,5 miliardy DM.<sup>60</sup>

Berlín se mohl jen velmi omezeně vydat cestou, kde by konsolidaci rozpočtu urychlily navýšené příjmy. Necelá polovina příjmů města pochází z daní, daňová politika je však v kompetenci spolku. Městský stát má pouze možnost navýšit sazbu u živnostenské a pozemkové daně. Pokud jde o živnostenskou daň, má Berlín ještě co dohánět, její sazba je tu ve srovnání s ostatními spolkovými zeměmi poměrně nízká.<sup>61</sup>

Konsolidace přinesla určité výsledky v podobě mírného snížení výdajů. I přesto však Berlín vydal v roce 1999 na hlavu o 40 % víc než ostatní spolkové země (včetně jejich obcí), tj. 11 980 DM oproti 8 070 DM spolkového průměru. Na personál vydal Berlín v roce 1999 asi 3 920 DM na hlavu, průměr spolkových zemí byl přitom 3 140 DM. Současně s růstem dluhů, které během prvního funkčního období navršila velká koalice, vzrostly také úroky, které město muselo splatit. Výdaje na úroky v Berlíně dosáhly závratné výše, ačkoli se nové zadlužení v druhém funkčním období velké koalice ztlačilo. Zatímco v roce 1995 připadlo na každého obyvatele Berlína 660 DM úrokových výdajů, bylo to v roce 1999 již 1 120 DM, tedy téměř dvojnásobek. Spolkový průměr přitom byl pouze 610 DM.<sup>62</sup>

Po několikaletém úsilí však bylo jasné, že se snahy Berlína o konsolidaci rozpočtu ne zcela zdařily. Berlín se rozhodl závažnou finanční situaci řešit podobně jako spolkové země Sársko a Brémy, které se v roce 1992 obrátily na Spolkový ústavní soud s žádostí o pomoc při řešení své rozpočtové nouze. Spolkový ústavní soud pak ve svém rozsudku z 27. května 1992 (BVerfGE 86, 148) zavázal spolkovou vládu k zajištění doplňkových příspěvků určených k sanování rozpočtu obou států. Z ekonomického hlediska je možné tento rozsudek označit za velmi problematický – soud totiž neobjasnil, co přesně lze pod pojmem „rozpočtová nouze“ chápat. Zůstalo nejasné, za jakých podmínek mohou spolkové země v budoucnu stav rozpočtové nouze vyhlásit. Vzhledem k tomu, že by spolková vláda byla

<sup>60</sup> Ibid., 195.

<sup>61</sup> Vesper, „Riesige Fehlbrträge“, 778. Aktuální sazba živnostenské daně v Berlíně je 410 procent. Ze srovnání s dalšími hlavními městy jednotlivých spolkových zemí tak Berlín vychází nejhůře (podle výše daně: Mnichov = 490, Kolín = 475, Hamburk = 470, Frankfurt nad Mohanem = 460, Hannover = 460, Lipsko = 460, Magdeburk = 450, Postupim = 450, Rostock = 450, Saarbrücken = 450, Brémy = 440, Mohuč = 440, Kiel = 430, Erfurt = 420, Stuttgart = 420). Přehled sazeb živnostenské daně pro všechna města nad 50 000 obyvatel např. „Realsteuer-Hebesätze“, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, <http://www.dihk.de/themenfelder/recht-steuern/steuern/finanz-und-haushaltspolitik/realsteuer-hebesaetze> (staženo 18. 9. 2011).

<sup>62</sup> Weinzen, „Berlin – Hauptstadtfinanzen“, 196.

povinna finančně řešit každou takovou situaci, mohl tento rozsudek představovat popud k nadměrnému zadlužování spolkových zemí, které by se spoléhaly, že ze spolkového rozpočtu budou uhrazeny jakékoli finanční nedostatky, které se objeví v jejich rozpočtu.<sup>63</sup>

Dne 5. listopadu 2002 vydala senátní správa zodpovědná za finance tiskové prohlášení, v němž stálo: „Na návrh senátora Dr. Thila Sarrazina konstatoval Senát města Berlína na svém dnešním zasedání, že se spolková země Berlín nachází ve stavu extrémní rozpočtové nouze. Senát proto považuje sanační pomoc spolku jakožto příspěvek ke konsolidaci zemského rozpočtu za nevyhnutelnou. Kritéria stanovená Spolkovým ústavním soudem pro ústavněprávní nárok na sanační pomoc jsou jednoznačně splněna, jak vyplývá z posudku Prof. Dr. Joachima Wielanda z Univerzity ve Frankfurtu nad Mohanem, který byl dnes Senátu předložen. Prof. Wieland zdůraznil, že se Berlín nachází ve stavu extrémní rozpočtové nouze, ze které se nemůže vlastními silami vymanit. Bez pomoci zvenčí bude Berlín upadat do stále hlubší dluhové krize a současně nebude v krátké době schopen plnit své povinnosti, které jsou mu dány zákonem. Z toho je možné vyvodit dva důsledky. Zaprvé má země nárok na sanační pomoc spolku. Tato pomoc slouží výhradně k umoření dluhů, nikoli k pokrytí stávajících výdajů. Zadruhé nese země zodpovědnost za to, že vynaloží dostatečné vlastní úsilí, aby se pokud možno sama vymanila ze stavu nouze. Pakliže země neučiní proveditelné kroky, ohrožuje svůj nárok na sanační pomoc.“<sup>64</sup>

Rozpočtový plán spolkové země Berlín počítal pro rok 2002 s novým zadlužením ve výši 6,3 miliardy eur a strukturálním deficitem financování ve výši 4,3 miliardy eur. Podle rozpočtového plánu měla výše dluhu dosáhnout na konci roku 2002 46 miliard eur, úroky měly zatížit rozpočet celkem 2,2 miliardami eur. K tomu bylo třeba připočítat výdaje podobné úrokům na podporu bytové výstavby ve výši kolem 1,2 miliardy eur.<sup>65</sup> Finanční plán odsouhlasený Senátem 14. května 2002 pro období let 2002 až 2006 předpokládal v oblasti výdajů radikální konsolidační kurz. Tím mělo být zajištěno odbourání primárního deficitu ve výši 2,1 miliardy eur, a to především redukcí personálních výdajů a konzumních

<sup>63</sup> Fritz Söllner, „Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs“, in *Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates*, ed. Fritz Söllner a Arno Wilfert (Heidelberg: Physica-Verlag, 2001), 191.

<sup>64</sup> „Presseerklärung 05. 11. 2002: Senat stellt extreme Haushaltsnotlage fest. Hilfe vom Bund setzt deutliche Eigenanstrengungen Berlins voraus“, oficiální portál spolkové země Berlín, [http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/021105\\_haushaltsnotlage.pdf?start&ts=1121267384&file=021105\\_haushaltsnotlage.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/021105_haushaltsnotlage.pdf?start&ts=1121267384&file=021105_haushaltsnotlage.pdf) (staženo 17. 9. 2011).

<sup>65</sup> „Extreme Haushaltsnotlage des Landes Berlin“, oficiální portál spolkové země Berlín, [http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/021105\\_notlagenerkl\\_rung.pdf?start&ts=1121267516&file=021105\\_notlagenerkl\\_rung.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/021105_notlagenerkl_rung.pdf?start&ts=1121267516&file=021105_notlagenerkl_rung.pdf) (staženo 19. 9. 2011).

věcných výdajů. Navzdory těmto snahám rostly dluhy a výdaje na úroky kvůli již překročené úrovni zadlužení. Podle finančního plánu mělo zadlužení země dosáhnout v roce 2006 57,6 miliardy eur a objem úrokových výdajů 3,1 miliardy eur.<sup>66</sup>

Berlín se nejprve snažil dosáhnout dohody o sanační pomoci cestou vyjednávání. Spolková vláda i zástupci zemí-plátců v systému finančního vyrovnání vytýkali Berlínu, že jeho Senát dlouho nedělal dostatek pro vyrovnání deficitu rozpočtu a utrácel příliš mnoho peněz. Město například nevybíralo poplatky za vysokoškolské studium nebo schválilo poměrně velkorysé příspěvky na bydlení pro příjemce sociálních dávek v rámci *Hartz IV*. Pokud šlo o počet zaměstnanců ve státní službě, měl Berlín dosáhnout úrovně Hamburku teprve v roce 2014. Podobně rozčílilo ministerské předsedy ostatních spolkových zemí prohlášení berlínského starosty Wowereita o zavedení bezplatných školek. Podle nich měl Berlín ještě dostatek možností, jak získat dodatečné příjmy, například z prodeje šesti zemských stavebních společností, jejichž hodnota byla odhadována na zhruba 5 miliard eur.<sup>67</sup>

Někdejší vláda SPD a PDS doufala, že by během jednání se spolkem mohla dosáhnout snížení dluhu ve výši 30 miliard eur – tedy zmenšení dluhu města na polovinu. Druhou polovinu by poté město odbouralo vlastními silami. Senátor pro finance Thilo Sarrazin k tomu řekl: „Doba, kdy jsme lamentovali nad špatnou [finanční] situací města, pak bude definitivně pryč. Pak budeme konečně stát na vlastních nohou. Tímto rozhodnutím se uzavírá historická kapitola, která pro město začala pádem berlínské zdi.“<sup>68</sup> Poté, co spolková vláda dohodu odmítla, podal Berlín v roce 2003 stížnost ke Spolkovému ústavnímu soudu. Ten však žalobu Berlína v roce 2006 zamítl.

Místopředseda ústavního soudu Winfried Hassemer v rozsudku potvrdil, že stav berlínského rozpočtu je napjatý, odmítl jej ale označit za „extrémní rozpočtovou nouzi“.<sup>69</sup> Hlavní město podle něj bylo s velkou pravděpodobností s to zvládnout vzniklou finanční situaci vlastními silami.<sup>70</sup> Spolková vláda by měla zasáhnout jen tehdy, pokud by nebylo možné odvrátit existenční ohrožení jinými

---

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> „Abenteuerliche Finanzpolitik und strikter Sparkurs“, *Süddeutsche Zeitung*, 19. října 2006, <http://www.sueddeutsche.de/politik/berlin-abenteuerliche-finanzpolitik-und-strikter-sparkurs-1.885821> (staženo 19. 9. 2011).

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Srov. „Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006, 2 BvF 3/03“, Bundesverfassungsgericht, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019\\_2bvfg000303.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvfg000303.html) (staženo 26. 9. 2011) a „Pressemitteilung Nr. 96/2006 vom 19. Oktober 2006 zum Urteil vom 19. Oktober 2006, 2 BvF 3/03“, Bundesverfassungsgericht, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg06-096> (staženo 26. 9. 2011).

<sup>70</sup> „Berlin hat keinen Anspruch auf Milliardenhilfe des Bundes“, *Spiegel Online*, 19. října 2006, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,443444,00.html> (staženo 19. 9. 2011).

prostředky. Rozpočtové problémy Berlína vyplývaly podle soudce – i přes mnohá úsporná opatření v uplynulých deseti letech – z příliš vysokých výdajů, „úsporný potenciál“ ještě nebyl zcela vyčerpán. Jak stálo dále v rozsudku, ve srovnání s městským státem Hamburk investoval Berlín především do vysokého školství, vědy a kultury mnohem více než Hamburk.<sup>71</sup>

Pro Berlín znamenal tento rozsudek nečekanou porážku.<sup>72</sup> Úřadující starosta Klaus Wowereit a senátor pro finance Thilo Sarrazin (oba SPD) do té doby zdůrazňovali, že si Berlín finanční nerovnováhu nezavinil sám. Do roku 1994 nesla spolková vláda odpovědnost za polovinu berlínského rozpočtu.<sup>73</sup> Od té doby dluhy města nepřetržitě rostly: jestliže v roce 1990 dosahovaly deseti miliard eur, činily v roce 1995 již 23 miliard eur, v roce 2001 dokonce 47 miliard a v roce 2011 přesáhly 62 miliard eur. Hlavní město muselo ve stejném roce zaplatit úrok ve výši zhruba 2,4 miliardy eur, což bylo možné pouze za cenu opětovného zadlužení.

V reakci na rozsudek ohlásil v roce 2006 berlínský starosta Klaus Wowereit nastolení přísných úsporných opatření, která mají podpořit důsledný konsolidační kurs, na nějž Berlín nastoupil již před lety. Také předsedkyně frakce koaliční *Linkspartei* (původní PDS) potvrdila, že Senát plánuje pokračovat ve svých snahách o konsolidaci rozpočtu. Poukázala však také na to, že úsporná opatření, která by byla ještě výraznější než ta dosavadní, nejsou vhodným řešením problému, ba právě naopak. Berlín se nesmí stát v důsledku úspor ještě chudším, ale naopak musí dále posilovat své silné stránky.<sup>74</sup>

## Závěr

Významným rysem rozpočtu spolkové země Berlín je vysoké zadlužení, které má za následek neobyčejně vysoké úroky ve srovnání s ostatními spolkovými zeměmi; v letech 2007–2011 zaplatilo město ročně jen na úrocích kolem 2,5 miliardy eur. Podle vlastního prohlášení se berlínský Senát této situaci snaží čelit přísnou

---

<sup>71</sup> „Keine Finanzhilfe für Berlin“, *Hintergrund aktuell*, 19. října 2006, [http://www.bpb.de/themen/E924EE,0,0,Keine\\_Finanzhilfe\\_f%FCr\\_Berlin.html](http://www.bpb.de/themen/E924EE,0,0,Keine_Finanzhilfe_f%FCr_Berlin.html) (staženo 19. 9. 2011).

<sup>72</sup> Více k tématu viz „Nicht arm genug“, *TAZ*, 20. října 2006, <http://www.taz.de/1/archiv/archiv/?dig=2006/10/20/a0165>, „Alle gegen die Hauptstadt“, *TAZ*, 20. října 2006, <http://www.taz.de/1/archiv/archiv/?dig=2006/10/20/a0164>, „Bitteres Urteil für Berlin“, *TAZ*, 20. října 2006, <http://www.taz.de/1/archiv/archiv/?dig=2006/10/20/a0166> (vše staženo 19. 9. 2011).

<sup>73</sup> „Berlin hat keinen Anspruch auf Milliardenhilfe des Bundes“.

<sup>74</sup> Benjamin-Immanuel Hoff, „Das 2. Haushaltsnotlage-Urteil des Bundesverfassungsgerichts – Perspektiven der Finanzverfassung und des Solidar föderalismus“, osobní stránka Bejamina Hoffa, <http://www.benjamin-hoff.de/article/2768.zum-umgang-mit-dem-bverfg-urteil-zur-haushaltsnotlage-berlins.html> (staženo 20. 9. 2011).

politikou konsolidace rozpočtu a snížením výdajů. Tato politika vedla (také ve spojení s pozitivním vývojem příjmové stránky rozpočtu) k tomu, že Berlín nemusel v letech 2007–2008 vůbec poprvé (ale také naposledy) ve své finanční historii vytvořit nové dluhy.<sup>75</sup>

Výdaje jsou důsledně snižovány prakticky ve všech oblastech. Důležitým východiskem jsou přitom strukturální úsporná opatření, například zřeknutí se určitých státních výdajů nebo jejich efektivnější organizace. Obzvláště důležité jsou také personální výdaje: vedle značného snížení platů úředníků a zaměstnanců ve službách spolkové země přispívá ke konsolidaci rozpočtu především rozsáhlé snížení pracovních míst, které vede k tomu, že se počet zaměstnanců ve veřejné službě v Berlíně postupně přibližuje úrovni obvyklé v jiných spolkových zemích.<sup>76</sup>

Celkově se díky novému sanačnímu kurzu berlínské finanční politiky podařilo odbourat dosavadní výdaje, jež se v porovnání s jinými spolkovými zeměmi jeví jako nadbytečné. Již z důvodu nadměrných výdajů, které způsobují úroky ze starých dluhů, bude muset Berlín své výdaje ještě dále snižovat. Další výzvou pro berlínskou finanční politiku je zajistit i plánované ukončení zvláštní finanční pomoci, tzv. výstavby východu (*Aufbau Ost*), v roce 2019, které bude pro berlínský rozpočet znamenat ztrátu více než desetiny příjmů.<sup>77</sup>

Je velmi těžké jednoznačně určit viníka současné katastrofální situace berlínského rozpočtu. Na jedné straně lze objektivně přičíst vinu zrušení státních subvencí, k němuž došlo na konci roku 1994, aniž by bylo důkladně prověřeno, zda finanční vyrovnání, které nastoupilo místo nich, je skutečně může nahradit. Na druhé straně je zřejmé, že Berlín (především jeho západní část) si během 50 let existence těchto subvencí zvykl na určitý standard a své hospodaření po roce 1994 změně situace přiměřeně neuzpůsobil – snad v naději, že spolková vláda zasáhne v případě jakýchkoli finančních potíží, do nichž se město dostane. Tak se ovšem nestalo. Stejně objektivně lze přičíst vinu vládám spolkové země Berlín a především prvním zemským koalicím po sjednocení Německa. Během posledních 20 let nebyly (s výjimkou konsolidačních snah sociálnědemokratické senátorky Fugmannové-Heesingové v druhém černorudém Senátu a podobných snah poslední rudorudé berlínské vlády) zemské vlády schopny snížit své výdaje (především personální) tak, aby je město bylo schopno pokrýt svými příjmy a nemuselo neustále sahat po nových úvěrech, neboť úroky z nich plynoucí zatěžují městský rozpočet enormním způsobem.

<sup>75</sup> *Finanzplanung von Berlin 2011 bis 2015* (Berlin: Senatsverwaltung für Finanzen, 2011), 36, [http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/finanzplanung\\_11\\_15\\_internet.pdf?start&ts=1313748307&file=finanzplanung\\_11\\_15\\_internet.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/finanzplanung_11_15_internet.pdf?start&ts=1313748307&file=finanzplanung_11_15_internet.pdf) (staženo 12. 9. 2011).

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Ibid.

Je jasné, že těžiště konsolidace rozpočtu musí ležet na straně výdajů. Velký význam by v takovém případě mělo propouštění ve veřejné správě. Plánované zmenšení státní správy ale samo nemůže vyřešit problémy, se kterými se potýká berlínská finanční politika. Může je však zmírnit. Berlín by se v žádném případě neměl spoléhat na pomoc „zvenčí“, ale pokusit se z finančních problémů dostat vlastní silou.<sup>78</sup>

Do roku 2019, kdy bude spolková vláda nucena přehodnotit systém finančního vyrovnání v souvislosti s ukončením finanční pomoci v rámci programu *Aufbau Ost*, má Berlín ještě dostatek času pokusit se zlepšit svou vlastní finanční situaci. Zásadní omezení výdajů, dojednané mezi vládními stranami SPD a CDU v koaliční smlouvě z listopadu 2011, vedlo ke snížení strukturálního deficitu rozpočtu o jednu miliardu eur v roce 2012.<sup>79</sup> Za předpokladu, že příjmy města budou nadále stabilně růst, lze očekávat, že Berlín v roce 2016 dosáhne vyrovnaného rozpočtu, čímž by se mohlo zlepšit i jeho postavení v rámci finančního vyrovnání spolkových zemí. Berlín by se mohl konečně zbavit nálepky nejsubvencovanější spolkové země. Ukazatele finančního vývoje za poslední rok ukazují, že se Berlín vydal správnou cestou.

---

<sup>78</sup> Vesper, „Riesige Fehlbeträge“, 779.

<sup>79</sup> Více k tématu viz „Finanzplanung 2012 bis 2016“, Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, <http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/mifrifri/index.html> (staženo 10. 12. 2012) a „Stabilitätsbericht 2012 des Landes Berlin“, Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, [http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/stabiliit\\_\\_tsbericht\\_2012.pdf?start&ts=1347615259&file=stabiliit\\_\\_tsbericht\\_2012.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/stabiliit__tsbericht_2012.pdf?start&ts=1347615259&file=stabiliit__tsbericht_2012.pdf) (staženo 10. 12. 2012).