



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Vědecký projekt RM 07/01/10

Komplexní analýza německé zahraniční politiky

—

Prosinec 2010

Komplexní analýza německé zahraniční politiky

—

Pavel Dvořák,

Jakub Eberle,

Jan Prášil,

Maria Staszkievicz,



Shrnutí studie

Německá zahraniční politika se dále vyvíjí směrem k sebevědomé, na vlastní prospěch orientované politice, která je striktně vázaná na Ústavu. Nejedná se již o pouhou politiku spolupráce s ostatními, ale o cílevědomou politiku, která má vést v oblastech, které jsou pro Německo výhodné. Příkladem může být klimatická a energetická spolupráce. V obou případech upřednostňuje Německo své vlastní zájmy na úkor multilaterální spolupráce.

Dohody z Deauville a Mesbergu dokazují, že Německo připraveno jednat bez konzultací s partnery a maximalizovat vlastní zájmy na úkor evropské solidarity a integrace. Na rozdíl od velké koalice se černo-žlutá koalice neangažuje multilaterálně, ať už v klimatické politice nebo v mírové politice. Ochrana klimatu již není pouze nejdůležitější ekologickou výzvou, ale také motorem vývoje nového „zeleného“ průmyslu, ve kterém Německo aspiruje na globální prvenství. Spolková vláda v této oblasti investuje do podpory německých „zelených“ podniků a v tomto duchu přeměňuje celou svou zahraničně obchodní politiku. Zahraniční politika se za černo-žluté koalice orientuje na strategii ofenzívy vnějšího obchodu, která do centra politického doprovázení klade malé a střední podniky. Soustředí se na impulsy vycházející z velkých sportovních událostí a podporuje oblasti elektromobility, zdravotnictví, energetiky, bezpečnostní technologií, obranného průmyslu, leteckého a vesmírného průmyslu a technologie oblasti životního prostředí. Síť obchodních kontaktů bude rozšířena o země, které se stávají pro Německo atraktivními: Libyi, Irák, Ázerbájdžán, Ghanu a Keňu.

V koaliční smlouvě se koaliční strany hlásí k tomu, aby rozvojově politická rozhodnutí zohledňovala zájmy hospodářství, a aby obchodní komory v zahraničí informovaly organizace rozvojové spolupráce. Regionální koncepty Ministerstva pro hospodářskou spolupráci a rozvoj byly vedeny výhradně cíli ministerstva a nebyly v celkové shodě s politickými prioritami vlády. To si předsevzal ministr hospodářské spolupráce a rozvoje Niebel změnit. Oproti velké koalici dochází za černo-žluté koalice ke koordinaci Ministerstva pro hospodářskou spolupráci a rozvoj a Ministerstva zahraničí a Ministerstva hospodářství a technologií. Hlavním zájmem ministra Niebela je Afghánistán a Afrika,



Vědecký projekt RM 07/01/10

Komplexní analýza německé zahraniční politiky

–
Prosinec 2010

posilování vlastní zodpovědnosti samopomoci. Ukončil pomoc Číně, tím končí strategie předchozí ministryně Wieczorek-Zeulové, která rozvojovou pomoc chápala jako poradenství, snahu o změnu procesů a tím prakticky i lidských práv. Základním kamenem rozvojové politiky podle Niebela mají být podle férové obchodní vztahy s rozvojovými zeměmi, a to tak, aby si mohli pomoci samy.

V rozpočtu na rok 2011 počítá černo-žlutá koalice s úsporami v zahraniční politice, a to nejvíce v oblastech humanitární pomoci, civilní krizové prevenci a podpoře lidských práv. Činnosti v problematice lidských práv a demokratizace přenechává černo-žlutá koalice na politických nadacích. Ty hrají značnou roli především v regionech, kde je přímé německé angažmá obtížné. Jako skorostátní, avšak na vládě nezávislí, aktéři vyvíjí a financují nadace pod hlavičkou politických stran projekty, aniž by zatížily oficiální bilaterální vztahy.

Bolestné téma představuje účast Bundeswehru v misi ISAF a německý podíl na rekonstrukci Afghánistánu. Spolková republika akcentuje především civilní výstavbu a má značný problém s bojovými operacemi. Velké ulehčení pro znamená lisabonská perspektiva ukončení ISAF do konce roku 2014, díky které si vláda pravděpodobně udrží domácí politickou podporu pro setrvání až do konce mise. Afghánské angažmá výrazně ovlivnění postoj Němců k budoucímu nasazení, kdy lze očekávat, že země bude patřit k nejopatrnějším členským státům a bude požadovat jasné stanovení cílů a časových rámců pro jejich naplnění.

Důraz na bilaterální rozměr je patrný jak v oblasti dohod o volném obchodu, tak rozvojové politiky. Hlavní rámec, ale zůstává multilaterální, Německo pro prosazování svých zájmů dbá na to, zda multilaterální kontexty půjde zorganizovat a zda odpovídají mezinárodně právním mandátům. V obou koalicích dochází k dalšímu posilování vztahů s Ruskem a Čínou. Vznikly nové strategie vůči Africe a Jižní Americe. V nich se dá konstatovat zesílený zájem o energie a suroviny vůbec.

Snaha o stálé křeslo v Radě bezpečnosti OSN je patrná od červeno-zelené, přes velkou až po černožlutou koalici. Té poslední se podařilo vyjednat nestálé místo, aniž by však představila, jak s ním hodlá programově naložit. Získání stálého křesla se jeví kvůli rozložení sil ve Valném shromáždění jako vysoce nepravděpodobné. Politika vůči Severoatlantické alianci je



Vědecký projekt RM 07/01/10

Komplexní analýza německé zahraniční politiky

–
Prosinec 2010

charakteristické vysokou mírou konsenzu zahraničně politické elity země a z toho vyplývající kontinuity německé pozice.

Mezi oběma vládami kancléřky Merkelové zásadní změny nenajdeme. Obě se staví proti posilování globální role NATO. Za určitých podmínek přijímá Německo nutnost expedičních misí, ale vize budování světové organizace demokracie na aliančním základě jí jsou cizí. Jediným bodem, ve kterém došlo k zásadnímu posunu, je problematika jaderného odzbrojení a nukleární strategie Aliance. Mezinárodně odzbrojovací iniciativy a boj proti šíření zbraní hromadného ničení jsou sice bytostně německými tématy již po několik desetiletí, černo-žlutá vláda však přichází s požadavkem na stažení amerických taktických jaderných zbraní ze svého území a váže toto na novou strategii Aliance. Německo nemá v úmyslu rezignovat na princip odstrašení jako takový, ale chce se zbavit svého podílu na jeho uskutečňování. Náklady by tedy nejraději přenechalo na ostatních. Ministr zahraničí Westerwelle přehlíží politický a symbolický význam zbraní pro alianční solidaritu, stejně jako postoje střední Evropy a Turecko. Otevírat otázku stažení amerických zbraní vyvolává napětí ve vztazích s jadernými mocnostmi, zejména pak Francií. Tento postup ignoruje také formulace Bílé knihy. K jadernému odstrašení se hlásili oba poslední ministři Jung a zu Guttenberg, který se od Westerwelleho jemně distancuje odmítáním unilaterálních rozhodnutí na cestě ke „globální nule“.

Novou dimenzi získávají vztahy s Polskem, pro které na ministerstvu zahraničí Westerwelle vytvořil nový post náměstkyně Corneliie Pieperové. Polsko je pro Německo důležité také vzhledem ke vztahům Ruskem. Trilaterálně se setkávají plánovací štáby ministerstev zahraničí a diskutují také bezpečnostní otázky, včetně otázek NATO a OBSE. Za Rusko se ale v černo-žluté koalici nikdo otevřeně nestaví. Přesto je role Rusko v německém zahraničí politice centrální a nadstandardní partnerství chápe Německo jako nezbytný předpoklad trvalé bezpečnosti v euroatlantické prostoru. Berlín zohledňuje ruské pozice především v těch otázkách, které nepovažuje za klíčové pro evropskou bezpečnost a kde má samo pochybnosti – např. co se další rozšiřování NATO do postsovětského prostoru týče. Vazba na Moskvu však zdaleka nedosahuje takového významu a intenzity jako evropský a atlantický závazek. Chápání Aliance jako součástí sítě vzájemně se podporujících mezinárodních organizací se odráží také v deklarovaném požadavku na odblokování



Vědecký projekt RM 07/01/10

Komplexní analýza německé zahraniční politiky

–
Prosinec 2010

spolupráce NATO-EU. V tomto ohledu ale Spolková vláda zůstává u slov a na vlastní iniciativy rezignuje, přestože k nim měla řadu příležitostí.

Výhodná je pro Německo efektivitizace EU jako světového aktéra a vytváření evropských synergií. Ve velké koalici kancléře prosadila politické vedení EU v klimatické a energetické politice, která současně přináší velké výzvy pro německou ekonomiku. V černo-žluté koalici dochází k taktizování ohledně evropských rozhodnutí na rozdíl od velké koalice, ve které se kancléřka otevřeně profilovala jako lídr EU a snažila se dosáhnout co největšího konsensu. Dochází k upřednostňování národních zájmů před evropskými, což je novinka černo-žluté koalice. Německo jako exportní země profitovalo ze zavedení eura jako málokterá země eurozóny, obstrukce v evropské politice mají kancléřce pomoci hlavně vnitropoliticky. Při summitu eurozóny v květnu 2010 Merkelová nepřesvědčila o své pozici a vedení se ujal Sarkozy. Recept kancléřky na krizi jsou úspory, zpřísnění pravidel pro slabší členské státy a podpora politiky renacionalizace EU. Spolu s Francií blokuje Německo vstup Rumunska a Bulharska do schengenského prostoru. Rozšíření EU jako stabilizační prvek Balkánu již spolková vláda nepovažuje za prioritu. Na rozdíl od velké koalice nezařadila do koaliční smlouvy ani evropskou perspektivu Chorvatska.

Finanční krize slouží jako katalyzátor k reformě struktury armády. Úspory jsou také argumentem k plánovanému sloučení Vojenské kontrarozvědky, Spolkové zpravodajské služby a Úřadu pro ochranu Ústavy, které mají zajistit co největší zefektivnění a odlehčení spolkového rozpočtu. Slučování by mohlo být krokem k uskutečnění konceptu „propojené bezpečnosti“, se kterým počítá Bílá kniha z roku 2006 a znamená propojení politických, vojenských, bezpečnostních, policejních, hospodářských, rozvojových a humanitárních nástrojů. Proklamace ministra vnitra Schäubleho ohledně nasazení ozbrojených sil na německém území nebo zřízení spolkové odposlouchávací centrály v Kolíně nad Rýnem ale ministr de Maizière nepodporuje. Spolkový ústavní soud plní funkci jisté protiváhy státu, který čím dál více prosazuje zavádění preventivních prvků do činnosti bezpečnostních úřadů. Po 11/9 tak nastupuje jako „korektor bezpečnostní politiky“. Chybí komplexní strategie pro boj proti terorismu, která specifikuje německé cíle a prostředky jak jich dosáhnout. Místo toho spolková vláda nadále posilovala postavení BKA, respektive spolkového Ministerstva vnitra, kde se koncentruje moc v otázce bezpečnosti země. V oblasti bezpečnostní politiky



Vědecký projekt RM 07/01/10

Komplexní analýza německé zahraniční politiky

–
Prosinec 2010

dochází ke koordinačním a kompetenčním problémům: mezi bezpečnostními úřady navzájem, mezi spolkovými ministerstvy a ve vztahu spolku a zemí. Německu chybí rovněž silný centrální koordinační orgán, který by měl rozhodovací pravomoc.

S podílem ve výši 2,8% celosvětové emise oxidu uhličitého spojenými s energetikou Německo samotné nedokáže změnit trend zvyšujících se emisí skleníkových plynů. Přebírá roli lídra v oblasti energetických technologií a při nastolování klimatické agendy. Je schopné podstatně ovlivňovat celosvětovou spotřebu energie a emisí CO₂ vývozem vysoce efektivních energetických a environmentálních technologií a energeticky účinných investic a spotřebního zboží. Politiky vedou k restrukturalizaci hospodářství směrem k šetrnému životnímu prostředí a klimatu a to za podmínek, které neohroží blahobyt. Černo-žlutá koalice modifikuje přístup ke klimatické politice. Ochrana klimatu již není pouze nejdůležitější ekologickou výzvou, ale také – tentokrát zcela otevřeně motorem vývoje nových technologií a nového „zeleného“ průmyslového odvětví. Důraz je kladen na použití tržních nástrojů (projekty CDM a JI) a obchodování s emisemi. Je považováno za primární nástroj ochrany klimatu. Již při klimatické konferenci v Poznani v roce 2008 byla pověst Německa jako hnací síly klimatické politiky oslabena jeho jednáním na evropské úrovni, kde kancléřka prosazovala zájmy německého průmyslu a hájila pokračování bezplatného rozdávání emisních povolenek. Ve změněném trendu Německo pokračovalo i na kodaňské konferenci v roce 2009.

Na rozdíl od velké koalice, která kladla důraz na vznik vnější dimenze energetické politiky, se černo-žlutá koalice soustředí na její vnitřní dimenzi. Německo sází ve vnější energetické politice na institucionalizaci energetických vztahů a na hospodářskou soutěž na evropském trhu. Středem vnějších vztahů je Rusko, se kterým se Německo spojilo plynovodem Nord Stream a uvažuje i o propojení kabelem na přenos elektřiny z ruských jaderných elektráren. Nastolení energetické agendy na evropskou úroveň při předsednictví Rady EU v roce 2007 akcelerovalo vývoj vnitřní politiky. Německo se vyprofilovalo v lídra energetické politiky a dosadilo do křesla komisaře pro energetiku Günthera Oettingera. Ucelený koncept vnější energetické politiky není přes jeho politické proklamace od dob velké koalice patrný. Debata ve Spolkovém sněmu o vnější energetické politice v říjnu 2007, na jaře 2008 a v červenci 2009 zkrachovala a nebyly přijaty návrhy opozice na vznik udržitelné energetické politiky.



Vědecký projekt RM 07/01/10

Komplexní analýza německé zahraniční politiky

–

Prosinec 2010

Černo-žlutá koalice, která propojuje oblasti zahraniční politiky, obchodu a rozvojové politiky, hodlá exportní politiku nechat „vyzrát“ ve vnější energetickou politiku.

Kancléřka Merkelová se od první vlády vyprofilovala jako kancléřka summitů. Vzhledem k jejich narůstajícímu počtu – způsobeného nejen posílením role premiérů Lisabonskou smlouvou – se i více věnuje zahraniční politice. Přípravu summitů navíc mají na starosti „šerpové“ v kancléřství a ne ministerstvo zahraničí. Během černo-žluté koalice dochází k přesunu koncentrace moci směrem do kancléřství, a to jak v zahraniční, tak i evropské politice. Kancléřka se díky summitům již za velké koalice vyprofilovala jako tvář zahraniční politiky, ale za černo-žlutá koalice díky slabému výkonu ministra Westreweleho, kromě reprezentační části kancléřství přebírá i část obsahovou a v případě evropské politiky i koordinační. Dochází tak oslabení resortního principu ministrů a přiblížení německé zahraniční politiky k prezidentskému systému.

Pro německou zahraniční politiku je pozitivní zesílená spolupráce mezi resorty. Westerwelle propojuje agendy liberálních ministrů, tedy zahraničí, hospodářství a technologie a hospodářskou spolupráci a rozvoj. Za účelem úspěšné koordinace pěti liberálních ministerstev Westerwelle zřídil funkci třetího státního tajemníka na Ministerstvu zahraničních věcí. Tam, kde dříve docházelo ke kompetenčním a komunikačním rozporům je možné konstatovat jasný a smluvený postup. Přesto se ale Westerwelle stejně jako Steinmeier, ale v omezené míře, vymezil v zahraniční politice vůči kancléřce.



Vědecký projekt RM 07/01/10

Komplexní analýza německé zahraniční politiky

–

Prosinec 2010

ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY (AMO)

Asociace pro mezinárodní otázky je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Díky svým aktivitám doma i v zahraničí a dlouholeté historii je AMO vnímána jako čelní nezávislá instituce svého druhu v České republice.

K dosažení svých cílů AMO:

- formuluje a vydává studie a analýzy;
- pořádá mezinárodní konference, expertní semináře, kulaté stoly, veřejné diskuse;
- organizuje vzdělávací projekty;
- prezentuje kritické názory a komentáře k aktuálnímu dění pro domácí a zahraniční média;
- vytváří příznivější podmínky pro růst nové generace expertů;
- podporuje zájem o disciplínu mezinárodních vztahů mezi širokou veřejností;
- spolupracuje s řadou dalších domácích i zahraničních institucí.

VÝZKUMNÉ CENTRUM AMO

Výzkumné centrum Asociace pro mezinárodní otázky je předním českým think-tankem, který není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskuzi. Hlavním cílem Výzkumného centra je systematické sledování, analýza a komentování mezinárodního dění se zvláštním zaměřením na zahraniční politiku České republiky.

Výzkumné centrum bylo založeno v říjnu 2003 jako analytický útvar Asociace pro mezinárodní otázky se zaměřením na mezinárodní vztahy a zahraniční, bezpečnostní a obrannou politiku. Jádrem VC AMO je [tým analytiků](#), jejichž prostřednictvím nabízíme odbornou expertízu v hlavních problémech světových regionů a klíčových otázkách současné mezinárodní politiky. Výzkumné centrum zpracovává [vlastní odborné studie](#), analytici poskytují [komentáře](#) k aktuálnímu dění prostřednictvím médií. Dedikovanou platformou pro hodnocení mezinárodní politiky je [blog AMO](#).

