

ČESKO-NĚMECKÉ VZTAHY V NEJISTÝCH ČASECH: PRAGMATISMUS A SPOLEČNÉ ZÁJMY MEZI KORONAKRIZÍ A NĚMECKÝM PŘEDSEDNICTVÍM EU

JAKUB EBERLE, VLADIMÍR HANDL,
KAI-OLAF LANG

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Pandemie COVID-19 citelně vstoupila také do česko-německých vztahů. Potřeba řešit přímé i nepřímé následky krize vnesla novou dynamiku do přeshraniční, evropské i bezpečnostní dimenze vzájemné spolupráce.

Českou republiku a Německo spojují strategické zájmy na vnitřně soudržné EU, která je zároveň schopná být autonomním globálním hráčem. Všechny tyto motivy najdeme také v programu německého předsednictví Rady EU v druhé polovině roku 2020. Otevírá se zde tedy prostor pro pragmatickou a vzájemně přínosnou spolupráci.

V bilaterální rovině je třeba dále rozvíjet a prohlubovat formát Strategického dialogu. Klíčovým bodem je zajištění lepší komunikace a koordinace přeshraničního styku v případě dalších vln pandemie.

Na evropské úrovni obě země spojuje zájem na soudržné EU bez dalšího štěpení na jádro a periferie. Společně mohou také hájit multilaterální mezinárodní řád a koordinovat své pozice vůči globálním hráčům, zejména Rusku a Číně.

Důsledky nemoci COVID-19 se citelně promítly také do vztahu mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo, který je z českého pohledu zřejmě nejvýznamnějším bilaterálním vztahem vůbec. Pandemie ovládla agendu hned ve třech zásadních dimenzích spolupráce: přeshraniční, evropské a bezpečnostní. V prvních týdnech vzájemným diskuzím dominovalo zejména jednostranné uzavření hranice z rozhodnutí české vlády. To přineslo přetrhání přeshraničních styků, jež byly znovu obnovovány jen postupně a pozvolně. Brzy se ukázalo, že důsledky pandemie budou zásadní také pro evropskou úroveň vztahu, a to zejména s ohledem na vyjednávání opatření k oživení evropské ekonomiky. Výrazněji se začala projevovat také globální bezpečnostní agenda, kdy eroze mezinárodního řádu a vyostření vztahů mezi hlavními mocnostmi jasněji odhalilo společné zájmy Česka a Německa.

V této studii se postupně zaměříme na všechny tři zmíněné dimenze česko-německého vztahu. Nejprve shrneme a hodnotíme hlavní dopady COVID-19 na různé aspekty vzájemné spolupráce. Následně identifikujeme společné (ale i rozdílné) zájmy a pozice obou států. V poslední části pak předkládáme konkrétní doporučení. Naši hlavní tezí zde je, že Česko a Německo spojují strategické zájmy na propustné a společně spravované hranici a vnitřně soudržné Evropě, která je zároveň schopná být autonomním globálním hráčem. Všechny tyto motivy najdeme také v programu německého předsednictví Rady EU v druhé polovině roku 2020. Praha a Berlín by tedy měly pragmaticky spolupracovat na této agendě, aktivně hledat a rozvíjet průniky zájmů a naopak respektovat, ale příliš neakcentovat existující rozpory a odlišnosti.

PŘESHHRANIČNÍ VZTAHY: OD OTŘESU K INOVACI

Koronakrize byla pro česko-německé vztahy otřesem v první řadě v přeshraniční dimenzi. Česko své hranice uzavřelo bez koordinace se sousedy, což způsobilo problémy v německém pohraničí, kam za prací dojíždí desetitisíce českých občanů. Ti jsou často zaměstnaní ve veřejných službách, včetně zdravotnictví a sociální péče. Spolková republika proto rozvinula intenzivní diplomatickou aktivitu a Česko pak i na jejím základě pozvolna uvolňovalo hraniční režim.

Krize odhalila také strukturální překážky spolupráce, např. asymetrii mezi rozhodovacími centry, která dlouhodobě komplikuje komunikaci a koordinaci. V Česku byla opatření vyhlášována centrálně, ale v Německu se o nich rozhodovalo zároveň v Berlíně, Mnichově i Drážďanech. Existující česko-německé instituce pak ukázaly, že nejsou na krizové situace nastavené a nemohou je zvládat. Bilaterální Strategický dialog, česko-bavorská či česko-saská pracovní skupina jsou užitečné pro udržování kontaktů mezi úředníky. Pro rychlé rozhodování zde ale chybí mechanismy.

Krizový management místo toho probíhal na ad hoc zřízených platformách. Zde naopak všechny strany projevily flexibilitu i politickou vůli. Hned v polovině března byly ustaveny pravidelné videokonference na ministerské úrovni.

Klíčovým formátem pro česko-německé vztahy byla zejména přeshraniční skupina za účasti zástupců vlád České republiky, Rakouska, Bavorska a Saska. Hlavní úlohu tedy sehrála komunikace české vlády a dvou sousedních spolkových zemí, zatímco Berlín zde stál spíše stranou.

Navzdory prvotním otřesům a vzájemnému rozčarování se dnes zdá, že by zážitek krize mohl přispět k lepší spolupráci v budoucnosti. Hmatatelným výsledkem pandemické zkušenosti je zřízení zcela nové koordinační platformy, tzv. společného grémia (*Abstimmungskreis*), které by nově mělo hrát v česko-německé institucionální síti klíčovou roli. Mělo by jít o operativní výbor, jenž by koordinoval již existující instituce a vytvořil rychlé komunikační kanály v případě potřeby. Jeho členy by měli být český velvyslanec v SRN a německý velvyslanec v Česku, oba národní koordinátoři Strategického dialogu, stejně jako oba předsedové česko-bavorské a česko-saské pracovní skupiny, dohromady tedy maximálně osm členů.

Společné grémium by se mělo scházet zhruba čtyřikrát ročně a v případě naléhavé potřeby fungovat jako první bod kontaktu pro řešení přeshraničních otázek. Můžeme zatím jen odhadovat, zda budou tyto ambice naplněny. Propojení zástupců Prahy, Berlína, Mnichova a Drážďan v jedné přiměřeně velké skupině se však jeví jako slibný krok.

EVROPSKÁ POLITIKA: PRAGMATISMUS A PŘEKONÁVÁNÍ ROZDÍLŮ

Zvládnutí sociálně-ekonomických důsledků krize se v EU stalo brzy po vypuknutí pandemie hlavním tématem, jehož řešení vyvrcholilo na červencovém summitu v Bruselu. Německo je vzhledem ke svému politickému a hospodářskému potenciálu „systémotvorná země“ EU a eurozóny. Usilovalo tedy hlavně o dosažení široce přijatelné shody mezi členskými státy. Rozhodlo se proto podpořit i nové formy finanční solidarity, nehledě na svůj status čistého plátce do evropských rozpočtů a tradiční odpor vůči společnému zadlužování evropských zemí.

Česká republika nahlížela na formování mimořádného plánu na podporu oživení ekonomiky (*Next Generation EU*) a víceletého finančního rámce (VFR, tzv. evropský rozpočet) z poněkud jiného úhlu pohledu. V průběhu jednání o VFR vystupovala jako člen skupiny „přátel koheze“, tedy čistých příjemců financí v rámci evropské regionální politiky. V souvislosti s mimořádným fondem český předseda vlády nejprve vyjadřoval ostrou kritiku. Kritéria pro přidělování prostředků, zejména pak míru nezaměstnanosti, vnímal jako nepřesvědčivá a obával se přerozdělování od chudších států směrem k bohatším.

Vznikla tak konstelace, v níž Berlín a Praha po určitou dobu zastupovaly odlišné zájmy. Na bruselském summitu však Česko nakonec nepatřilo mezi kritiky Německem, Francií a Komisí prosazovaného návrhu a vyjednávání nijak zásadně

nekomplikovalo. Spokojilo se s novým určením kritérií, které mu přineslo více finančních prostředků v rámci mimořádného plánu *Next Generation EU* a vyšší flexibilitu v rámci čerpání z evropských fondů. Česká republika tak ukázala, že je v citlivých finančních otázkách připravena pragmaticky jednat.

Rovněž v oblasti klimatické politiky jsou rozdíly v pozicích obou zemí překonatelné. Ministr životního prostředí Richard Brabec ujistil v dopise Evropské komisi, že Česká republika podporuje cíl dosáhnout k roku 2050 klimatické neutrality, ačkoli premiér Andrej Babiš na počátku krize požadoval odchod od ambiciózních cílů na snížení CO₂. Rozhodné vystupování premiéra ve finančních otázkách stejně jako k tématu klimatické politiky není ani tak projevem zásadní opozice jako spíše vyjednávací strategií. Navíc má tento přístup i vnitropolitický motiv: jde o to, zajistit si podporu euroskeptické veřejnosti.

Vedle toho ovšem zastávají obě strany nadále i společné pozice. Překotné zavírání hranic názorně ukázalo, jak důležité je zajištění čtyř základních svobod jednotného vnitřního trhu. Jak pro Německo, tak pro Českou republiku je typická silná proexportní orientace a tím také vysoká závislost na globální poptávce. Klíčový průmysl obou zemí je pod velkým tlakem, který jej nutí k přizpůsobení, zejména v oblasti výroby automobilů. A nadále mají jak Německo, tak Česká republika zájem na tom, aby tendence ke štěpení neohrožovaly soudržnost EU.

BEZPEČNOST, GEOPOLITIKA A VZTAHY S VELMOCĚMI

Také v oblasti bezpečnostní politiky vidíme řadu společných pozic. Jak Praha, tak Berlín vystupují za konsolidaci NATO a zároveň podporují snahu posilovat bezpečnostní dimenzi EU a učinit z ní autonomního geopolitického aktéra. Česká republika již před několika lety opustila svou výhradní orientaci na NATO a USA a je otevřená prohlubování Společné bezpečnostní a obranné politiky EU. Mimo jiné převzala poprvé velení vojenské mise EU, a to konkrétně v Mali.

Na české straně trvá problém nedostatečné koherence zahraniční a bezpečnostní politiky. Pro předsedu vlády mají prioritu otázky vnitřní politiky EU a v jeho přístupu převládá mikromanagement. Ve vztahu k velkým zahraničněpolitickým otázkám přetrvávají vnitřní rozpory. Například v klíčové otázce vztahu k Číně se zformovaly hned tři pozice: První z nich je bezvýhradně přátelská linie, kterou zastává prezident Miloš Zeman a část politiků napříč spektrem. Druhou představuje ostře kritický přístup, který prosazuje zejména konzervativní, hodnotově argumentující opozice, jejíž nejviditelnějším mluvčím je předseda Senátu Miloš Vystrčil. Třetí je pak pragmatická, vyvažující linie zhruba na pozici EU, kterou realizuje ministerstvo zahraničních věcí a vláda jako celek.

Užší dialog s Německem o této otázce by mohl přispět ke koordinaci vztahu k Číně v rámci EU a pomoci vyhnout se odlišnému postupu jednotlivých zemí. Nemůže přitom jít ani o snahu se od Číny ekonomicky či politicky zcela „odřezávat“, ale v žádném případě ani o podvolování se čínským zájmům a rezignaci na vlastní hodnoty. Podobně lze argumentovat i ve vztahu k dalším významným hráčům, zejména pak Rusku, ale třeba i Íránu, Turecku, Saúdské Arábii a dalším.

V důsledku pandemie ovšem hrozí, že obě země otázky bezpečnosti a obrany odsunou „na později“. Přitom se zde nabízejí četná další témata, na nichž by Česká republika a Německo mohly bez problémů spolupracovat, např. kontrola zbrojení nebo dialog s Ruskem v rámci OBSE. Berlín a Praha se shodnou rovněž ve svém úsilí o technologickou a průmyslovou odolnost evropských států.

VYUŽÍT POTENCIÁL SPOLUPRÁCE

Česko-německé vztahy mohou být i v době koronavirové krize stavebním kamenem soudržnosti Evropské unie. Obě země staví ve své evropské politice odlišné akcenty, přesto je jejich spolupráce v EU účinná, a to zejména ve třech oblastech.

V prvé řadě chtějí obě země zabránit rozklizení EU. Nehledě na odlišnosti v jejich přístupech – ať už přechodné (v oblasti finanční), nebo dlouhodobé (otázka kvót pro přerozdělování žadatelů o azyl) – provádějí obě strany v zásadě pragmatickou a evoluční evropskou politiku. Za druhé je hospodářství obou zemí založeno na průmyslu a exportu. Obě strany shodně usilují o transformaci průmyslu i zvýšení konkurenceschopnosti. Za třetí se Berlín i Praha staví proti erozi multilaterálních struktur a oslabování transatlantického společenství.

Tento potenciál je možné využít na bilaterální úrovni, v rámci EU, ale také s cílem lepšího porozumění mezi Německem a Visegrádskou skupinou. Přispět k tomu mohou vlády obou zemí zejména následujícím způsobem:

- *Prohloubit a rozvíjet Strategický dialog.* Vzhledem ke koronavirové krizi bude nutné prověřit profil a zaměření pracovních skupin v rámci Strategického dialogu, který je základním rámcem pro bilaterální spolupráci. Vedle něj přitom fungují také regionální iniciativy (česko-saská a česko-bavorská pracovní skupina pro přeshraniční spolupráci) a nově vytvořené společné grémium. Klíčové bude zajistit koherenci daných formátů a nedopustit nadměrnou, avšak obsahově vyprázdněnou institucionalizaci.
- *Lépe komunikovat a vzájemně koordinovat přeshraniční režim.* Zavření hranice a omezení volného pohybu osob mělo za následek značné náklady na obou stranách. Zřízení společného grémia ukazuje, že obě strany mají vůli se tímto problémem zabývat a nedopustit opakování

situace z jara letošního roku. Vzhledem k možným dalším vlnám pandemie navrhujeme rozšíření tohoto grémia o zástupce ministerstev vnitra a zdravotních úřadů.

- *Konzultovat globální témata.* Obě země pocítují dopady oslabování dosavadního mezinárodního řádu. Měly by proto intenzivněji diskutovat o důsledcích velmocenské rivality a regionální nestabilitě. Zejména otázka vztahů s Čínou by se proto měla stát jedním z ústředních témat bilaterálního dialogu. Po amerických prezidentských volbách by Česko a Německo také mohly znovu realizovat společnou cestu vysokých úředníků nebo politických představitelů do Washingtonu, jako tomu bylo v roce 2018.
- *Spolupracovat při reformě hospodářství.* Vzhledem k výzvám, před nimiž stojí německý i český průmysl, by Berlín a Praha měly společně posuzovat rizika a šance současného vývoje, jako je např. digitalizace a přechod na uhlíkově neutrální ekonomiku. Za tímto účelem by mohla odpovědná ministerstva iniciovat česko-německou hospodářskou konferenci.

Jakub Eberle je seniorní výzkumník
Ústavu mezinárodních vztahů

Vladimír Handl je externí spolupracovník Ústavu mezinárodních vztahů
a akademický pracovník Katedry německých a rakouských studií
Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy

Kai-Olaf Lang je seniorní výzkumný pracovník
Stiftung Wissenschaft und Politik / German Institute of International
and Security Affairs.

Tento policy paper je upravenou a aktualizovanou verzí studie *Berlin und Prag: Europa pragmatisch zusammenhalten. Deutsch-tschechische Kooperation in Zeiten der Corona-Krise*, vydanou Stiftung Wissenschaft und Politik (Berlin: SWP-Aktuell 2020/A 60, Juli 2020 [LINK](#)).