

zemí předávané hodnoty, nabídky a požadavky, a zda se toto vnímání vůbec ztotožňuje s unijní perspektivou. Do budoucna bude třeba řešit řadu otázek, které se týkají nejen mechanismů fungování sousedské politiky, včetně programu Východního partnerství (financování, priority, praktická stránka spolupráce, top-down přístup vs. větší důraz na „grassroot“ aktivity), ale i otázek takřkajících esenciálních. Ty se týkají hlubší diskuse o dalším rozšiřování Unie a její celkové profilaci ve vztahu k jejímu sousedství. Důležitou otázkou je i to, zda tato profilace jakožto primárně normativního aktéra stále odpovídá požadavkům reality. Současně jde také o dostatečné pochopení problémů a potřeb unijních partnerů a definování vlastních zájmů v tomto prostoru, což jsou požadavky jdoucí již za rámec možností jakékoli formální reformy primárního práva.

9. FENOMÉN NĚMECKA V EU

VRATISLAV HAVLÍK, PAVLÍNA JANEBOVÁ

9.1 Německo jako lídr EU?

Na podzim roku 2011 na sebe upozornil polský ministr zahraničí Radosław Sikorski pro Poláka nepříliš typickou větou: „Mám méně strachu z německé moci než z německé neaktivity“ (Sikorski 2011). Tato věta se od té doby stala legendární a ilustruje celý diskurz řízení EU v posledních letech. Odpovědnost Němců za holocaust, která např. podle bývalého kancléře Helmuta Schmidta vylučuje možnost, aby Němci řídili Evropu, je v kontextu krize irelevantní. Nejde o to, že by Němci chtěli za každou cenu řídit, ale jsou to především ostatní Evropané, kteří vyzývají Němce, aby řídili.

Ekonomická krize, které Evropská unie a celý svět čelí od roku 2008, s sebou přináší zajímavé otázky týkající se směřování Evropské unie. Jde jinými slovy o to, zda a jak je Evropská unie schopna reagovat na nárůst počtu členů a na rizika, kterým čelí euro mimo jiné v důsledku vnitřní nestability členských států eurozóny. Z části podobné otázky si Evropská unie ostatně kladla již před krizí zhruba v polovině první dekády nového tisíciletí, nicméně diskuse okolo Ústavní smlouvy naznačila, že samotná schopnost vedení debaty je pro členské státy výzvou do jisté míry překračující jejich komunikační schopnosti. Jako jistý pokus o přelom v tomto období „tápání“ lze vnímat německé předsednictví v Radě Evropské unie v první polovině roku 2007 (blíže v kapitole č. 8, podkapitole „Diferenciace sousedské politiky a vznik Východního partnerství“), které poskytlo poněkud bezrozměrným debatám nový impulz a v důsledku vedlo k vypracování takového textu primárního práva, který přes jisté nesnáze vstoupil koncem roku 2009 v platnost.

Proaktivní přístup německého předsednictví, potažmo kancléřky Angely Merkel, byl však pravděpodobně počátkem obecnějšího trendu, který lze především v souvislosti s pozdějšími událostmi popsat jako růst role Německa, a s ním ruku v ruce i Francie, v rámci Evropské unie. Obecná formulace při popisu tohoto trendu je záměrná. V post-

lisabonském období jsme konfrontováni v souvislosti s vystupováním Německa s jevy, které se dají jen těžko shrnout pod společný jmenovatel. Německo pod vedením Angely Merkel již není jen koordinátorem diskuse o Lisabonu, ale přinejmenším na první pohled zaujímá vůdčí roli v rámci všech diskusí, které se v současné EU vedou. Je pravda, že jím po boku Francie vždy bylo i v minulosti, nicméně nejpozději od roku 2012 lze vnímat náznaky nového „emancipovaného“ postavení Německa, které si vyžaduje hlubší pochopení.

Tato kapitola si klade dvojí cíl. Jednak půjde o hlubší pochopení aktivit Německa v období po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, které pro snadnější uchopení rámujeme roky 2010–2013. Právě v tomto období totiž padlo několik konkrétních návrhů na řešení finanční krize eurozóny, na kterých se Německo výrazně podílelo. S výše uvedeným cílem souvisí i otázka, zda lze novou roli Německa chápat v intencích konceptu lídrovství (jinak též „leadershipu“). Právě tomuto volnému konceptuálnímu rámci se s cílem přesnějšího uchopení věnuje následující kapitola, která stanoví indikátory naplnění lídrovství.³⁴²

Kromě literatury sloužící k přesnému vymezení konceptu lídrovství a pochopení historického vývoje postavení Německa v EU, se tato kapitola opírá především o dokumenty (zejména prohlášení německé kancléřky) a novinové texty, které jsou ideálním zdrojem pro mapování proměny veřejného diskurzu nahlížení na roli Německa v rámci evropské integrace. Z hlediska konceptu lídrovství (viz dále) bude klíčové určit, do jaké míry je lídr akceptován ostatními hráči ve svojí pozici a jak je schopen navrhovat řešení problému, uzavírat kompromisy, hledat spojence apod. (viz box. č. 24). Z hlediska těchto kritérií se práce snaží ve veřejném diskurzu (projevy politiků, tisková prohlášení, média) najít hlavní narativy týkající se německé role v EU a zjistit, které z těchto narativů jsou dominantní a které naopak nehrají primární roli.

9.1.1 Lídrovství jako pojem

V souvislosti s obdobím po přijetí Lisabonské smlouvy a zejména s řešením finanční, hospodářské a dluhové krize v Evropě bývá Německo

³⁴² Tato kapitola si neklade cíle v podobě verifikace či falzifikace teoretických předpokladů či precizace stávajících teorií či konceptů, lídrovství je vymezeno zcela instrumentálně s cílem přesného ukotvení a jednoznačného užívání v práci.

v mediálním diskurzu často označováno za potenciálního či reálného lídra EU (např. Boston 2011, Economist 2013, Lambsdorff 2013, Little 2013, Röttgen 2014). Toto označení vyplývá především z množství aktivit, které Německo v EU v posledních letech iniciovalo. Jak je nicméně v oblasti médií pochopitelným a nikoli překvapivým zvykem, nedochází při těchto příležitostech k jasnému vymezení toho, co je označením „lídr“ míněno. Autoři zmiňovaných mediálních výstupů intuitivně vychází z předpokladu, že lídrem je v určité skupině států takový stát, který v sobě spojuje charakteristiky vlastnictví materiálních zdrojů a zároveň se jeho přístup k řešení problémů jeví jako proaktivní. Jakkoli je takováto povětšinou nevyřčená a intuitivní definice v podstatě možná, v následující podkapitole se pokusíme pojem lídrovství konceptualizovat a uvedeme charakteristiky, na jejichž základech lze stát označit jako lídra, samozřejmě s ohledem na kontext EU.

Pojem lídrovství se vyskytuje v řadě akademických disciplín, počínaje psychologii a konče právě mezinárodními vztahy. V mezinárodních vztazích je přirozeně často spojován s pojmy moci, přičemž v pracích některých autorů je nedostatečně oddělen např. od konceptu hegemonie.

Podle Dereka Beache a Colette Mazzucelli je lídrovství činnost aktéra vykonávaná za účelem vést nebo směřovat jednání ostatních aktérů směrem k určitému kolektivnímu cíli (Beach a Mazzucelli 2007: 6). Arild Underdal, ačkoli nepopírá roli moci či vlivu v konceptu lídrovství, ve své definici zdůrazňuje zejména nutnost pozitivního vlivu, který lídr má na ostatní aktéry, ve smyslu vedení (guiding) spíše než vetování kolektivních akcí. Lídrovství je podle něj spojeno s kolektivním prosazováním společného dobra (Underdal 1994: 178–179). Eckhard Lübke meier tvrdí, že jednání lídra přitom nemusí v každém případě být podnikáno výhradně s cílem ovlivnit ostatní. Aktér se může stát lídrem v určité oblasti prostřednictvím nastavování vzorů, např. i v tom případě, že je úspěšný v některé své vnitřní politice (snižování nezaměstnanosti), primárně zaměřené na vlastní zájem (Lübke meier 2007: 7).

Na základě literatury věnující se tématu lídrovství v mezinárodních vztazích lze hovořit o objektivních a subjektivních podmínkách, které daný stát musí naplnit, aby mohl aspirovat na pozici lídra (viz box č. 24). Mezi objektivní podmínky patří zejména materiální a nemateriální zdroje, kterými stát disponuje. Subjektivní podmínky pak spočívají ve vůli daného aktéra roli lídra zastávat a těchto zdrojů využít. Lídrem přirozeně nemůže být stát, který o tuto roli nemá zájem.

Box 24: Přehled podmínek, které by měl naplňovat ideální lídr

- Disponuje potřebnými materiálními zdroji.
- Snaží se hledat/vytvářet společnou pozici/kompromis členských států vzhledem k určité problematice.
- Je schopen najít spojence, ovšem nikoli na úkor hledání širokého konsensu o problematice mezi všemi členskými státy/institucemi.
- Aktivně iniciuje vznik konkrétních opatření a řešení.
- Dodržuje nastavení (formálních i neformálních) pravidel EU a neusiluje jednostranně o jejich změnu ve svém vlastním zájmu.
- Je akceptován jako lídr i ostatními členskými státy a institucemi a vnímán v této roli jako legitimní.
- Je schopen v rámci EU vystupovat jednotně (s ohledem na vnitřní kapacitu).

Zdroj: autoři

Většina autorů se shoduje na povaze materiálních zdrojů lídrovství. Mezi ty lze zařadit jak klasické atributy „hard power“, jako je velikost teritoria a populace či vojenské kapacity, tak ekonomická kritéria, jako velikost a stav hospodářství, růstové ukazatele apod. (Dančák a Hloušek 2006: 129, Schild 2010: 1372; Beach a Mazzucelli 2007: 11).

Další skupina zdrojů by se dala souhrnně označit za nemateriální, ačkoli jednotliví autoři tyto zdroje rozdělují a pojmenovávají různě. Beach a Mazzucelli uvádí zdroje informační, které se dále dělí na informace technologické, právní a nakonec znalosti o preferencích jednotlivých aktérů a stav vyjednávání. Přestože zmiňovaní autoři se ve svém textu věnují výhradně otázce vyjednávání o primárním právu EU, je evidentní, že znalost pozic ostatních členských států EU je pro potenciálního lídra klíčová.

Schild mezi nemateriální zdroje řadí legitimitu, které chce potenciální lídr pro svou vůdčí roli dosáhnout u svých partnerů. Ta do velké míry závisí mimo jiné na tom, zda je potenciální lídr ochoten dodržovat nastavená pravidla EU. Tam, kde Schild a další (srov. Dančák a Hloušek 2006: 129) hovoří o legitimitě aktéra na pozici lídra, uvádí Beach a Mazzucelli pojem reputace, vztahující se k tomu, zda je výkon této pozice určitým aktérem přijatelný i pro aktéry ostatní. Lübke-meier pak v této souvislosti hovoří o důvěře (Vertrauen) v to, že aktér nebude svého vlivu využívat ve výhradně vlastní prospěch (Lübke-meier 2007: 10).

Beache a Mazzucelli pak mezi zdroje pro lídrovství řadí i vnitřní kapacitu aktéra, tzn. je-li schopen mobilizovat své zdroje k výkonu funkce lídra (Beach a Mazzucelli 2007: 10–13).

Lübke-meier svou kategorizaci zdrojů pro lídrovství doplňuje skupinou tzv. situačních faktorů, mezi něž patří symetrická/asymetrická interdependence, přítomnost spojenců a kvalita vůdčího personálu. Ten aktér, který má k dispozici materiální faktory, má největší šanci na získání vůdčí pozice, tento potenciál ale může maximálně naplnit pouze tehdy, když optimálně využije i faktorů nemateriálních a situačních (Lübke-meier 2007: 11–12).

Tomu, jak se lídrovství v prostředí EU projevuje, se věnuje např. Schild ve své práci diskutující možné sdílené (shared) lídrovství Německa a Francie. Právě tyto dvě země totiž bývaly v minulosti často označovány jako vůdčí síly v rámci procesu evropské integrace (viz dále). Schild identifikuje čtyři dimenze výkonu lídrovství. První z nich je prosazování rozšíření či prohloubení evropské integrace, druhou je aktivní snaha o hledání kompromisu v konfliktních situacích a třetí je snaha o krizový management v evropských záležitostech. Jako poslední pak uvádí vůdčivost ve smyslu zastupování EU v zahraničních vztazích (Schild 2010: 1370–1371).

Při posuzování lídrovství v kontextu EU je třeba mít na paměti její specifické institucionální nastavení, jehož cílem je mimo jiné do co možná největší míry minimalizovat mocenské rozdíly mezi jednotlivými členskými státy. Schild (2010: 1370), stejně jako Lübke-meier (2007: 13) v této souvislosti hovoří o faktické nemožnosti vzniku permanentního individuálního vedení v rámci EU a oba se domnívají, že jedinou možností je lídrovství sdílené. Proti tomuto názoru jistě nelze nic namítat, vycházíme-li z konceptu lídrovství definovaného zejména v pojmech moci a formálně nastavených pravidel fungování unijních institucí, vztahujícího se na všechny oblasti působení EU. V tomto textu nicméně budeme lídrovství definovat jako vůdčí roli jednoho z členských států (Německa) při řešení záležitostí týkajících se pouze dále specifikovaných oblastí. Navíc na základě tradičního důrazu na budování konsensu a socializaci jednotlivých aktérů oslabíme při konceptualizaci lídrovství v prostředí EU vliv prvků klasicky realisticky definované moci ve prospěch spíše sociálně konstruktivistického rozměru.

9.2 Německé aktivity v postlisabonském období

Rozvoj diskurzu eurokrize lze vnímat jednak lineárně, tedy jako souřadnou na sebe navazujících událostí v jednotlivých letech námi sledovaného období. Podobně lze uvažovat však také o diskurzu eurokrize jako o množině několika témat, která se prolínají bez viditelné časové návaznosti. Řadíme mezi ně především finanční záchranu Řecka, ale i některých dalších států před bankrotem, proces vytváření návrhů opatření k předcházení podobných krizí a také diskusi ohledně aktérů řídicích koordinační činnosti v rámci eurokrize. Především v době vrcholící krize se přitom Německo více a více osamostatňovalo z původního tandemu, který sdílelo s Francií. Na tato tři témata lze pohlížet jednak jako na lineárně sousledná, zároveň však stejně jako na témata časově se prolínající. V duchu tohoto tvrzení postupuje i následující analýza vývoje postavení Německa, přičemž popis jednotlivých událostí není striktně lineární.

9.2.1 Finanční záchrana Řecka

Popisovat německé aktivity v rámci eurokrize právě od roku 2010 nemá pouze instrumentální logiku, ale i faktický základ. Právě v květnu 2010 se totiž Řecko dostalo do rizika bezprostředního bankrotu, na což Evropská unie a Mezinárodní měnový fond nakonec reagovaly opatřeními s cílem takovému vývoji zamezit. Finanční krize je sice zaznamenatelná i před tímto datem, právě v roce 2010 však prudce vzrostla potřeba hledání řešení, především v souvislosti se záchranou řecké ekonomiky. Ze strany států eurozóny a MMF nešlo ani tak o projev altruismu, jako spíše o obavu z nečekaných důsledků, které by řecký bankrot mohl vyvolat. Kritický stav řecké ekonomiky a pokusy o jeho řešení, koordinované především ostatními členy eurozóny a detailně zprostředkované médií, se staly symbolem toho, co se začalo nazývat „eurokrizí“. Její dominantní dimenzí bezesporu byly hospodářské a finanční problémy, postupem času však začalo být evidentní, že ty jsou doprovázeny i krizí politickou, respektive poklesem důvěry obyvatel členských států ve fungování integračního projektu i podpory jeho vlastní existence (srov. např. Pew Research 2013) a narůstajícími rozpory ohledně dalšího vývoje Unie i mezi jejich politickými představiteli. Lze předznamenat, že vůdčí role Německa se výrazně projevila i v tomto rozměru krize.

O konkrétních krocích vedoucích k záchraně Řecka byla vedena diskuse od samotného počátku roku 2010. V kontextu tradičního francouzsko-německého spojení byla v tomto období často zmiňována dvojice Merkel–Sarkozy, nicméně již tehdy si média jednak všimla fundamentálních rozporů v rámci tohoto tandemu, vycházejícího z tradičně různých preferencí při řešení ekonomických problémů u německých politiků na jedné a francouzských na druhé straně. Média navíc do celkového diskurzu řešení krize vkládala především německé výroky či stanoviska, jakkoliv neustále platilo, že na čele debat o řešení stojí tandem Francie a Německo, nikoliv jen osamoceně Německo (Traynor 2010). Již v této době citoval britský *The Guardian* německou kancléřku, která v rámci neformálního setkání Evropské rady v únoru 2010 prohlásila: „uznáváme naši odpovědnost za stabilitu eurozóny“, zároveň však odmítla zachraňovat řeckou ekonomiku půjčkou (Traynor 2010). Podobně nejasnou pozici zastávalo Německo ještě v únoru 2010, kdy Angela Merkel na otázku, zda eurozóna Řecko pomůže, reagovala větou: „V tomto okamžiku můžeme Řecku nejlépe pomoci tím, že jasně řekneme: Řecko si musí plnit své domácí úkoly“ (Merkur 2010). Angela Merkel tedy na jedné straně půjčku Řecku ve většině veřejných prohlášení nevyklučovala, na druhé straně se však snažila zdůrazňovat nutnost zvýšené řecké aktivity při přijímání úsporných opatření. Neshoda s druhou částí „tandemu“ se týkala především toho, že Francie, zejména prostřednictvím Nicolase Sarkozyho, dávala najevo svůj opačný názor na půjčku Řecku. Toto řešení bylo přitom v té době, vzhledem k jeho vlastní situaci nikoli překvapivě, podpořeno např. i ze strany Španělska (Traynor 2010).

Bohn a de Jongová si všimají rozporů v tandemu obou dominantních politiků – Merkelové a Sarkozyho – i z jiného hlediska. Vnímají kulturní rozdíly mezi oběma dominantními zeměmi Unie z hlediska jejich stylu lídrovství. Zatímco Sarkozy vystupoval jako jediný lídr, Merkel odmítala rychlá samostatná rozhodnutí, pro která vždy chtěla nejprve domácí legitimaci. „Tato nerozhodnost byla zesílena faktem, že na německé straně se neobjevil jeden autoritativní speaker. V mezinárodním tisku byla Merkel vykreslována jako někdo, komu schází lídrovství. Taková kritika by byla pro francouzského prezidenta, od kterého se očekává, že bude na vrcholu všeho, devastující“ (Bohn a de Jong 2011: 13). Uvedená perspektiva obou autorů je zajímavá z toho hlediska, že pohlíží na německou kancléřku jako na někoho, kdo ve

srovnání se Sarkozym postrádá jednu z esenciálních charakteristik lídrovství. Přesto však platí, jak vyplývá z následujícího popisu mediálního diskurzu eurokrize, že Německo a Angela Merkel se, přes poněkud váhavý styl lídrovství, postupně dostávaly více a více do popředí a vnímání jeho role jako vůdčí bylo zřejmé i u politických představitelů ostatních členských států, a to ve větší míře než u Francie.

Výše zmíněné německé uznání odpovědnosti za stabilitu eurozóny se postupně proměnilo ve váhavě formulovanou, nicméně obsahově jasnou podporu pomoci Řecku, neboť podle Angely Merkel by jeho eventuální platební neschopnost zapříčinila značná rizika pro německou ekonomiku (Merkel 2010b). Podle německé kancléřky „byla hospodářská a měnová unie ve své době významně ovlivněna německou spolkovou vládou. Helmut Kohl a Theo Waigel bojovali za systém, který by dlouhodobě garantoval stabilitu eura. To se vyplatilo: Euro je dnes stabilnější, než kdy byla německá marka.“ Pomoc Řecku si však Německo podmiňovalo přijetím nějaké formy „dluhové brzdy“, což byla nejvýznamnější z několika podmínek, které Angela Merkel formulovala v květnu 2010. Tato podmínka zakládala pozdější konkrétní úvahy o podobě fiskální unie, nicméně v této fázi se jednalo spíše o diskusi o ad hoc nástrojích než o návrhy konkrétních změn primárního práva. Německu šlo jinými slovy o to, aby jeho peníze neprotekly záchranným mechanismem bez hlubšího účelu, nýbrž aby byly vynaloženy ruku v ruce s úspornými opatřeními v rámci řecké ekonomiky (srov. Merkel 2010c). Německo se tedy podmiňováním poskytnutí finančních prostředků Řecku evidentně snažilo využít příležitosti a prosadit opatření směřující k fiskální unii, aplikovatelná na všechny členské země eurozóny a konvenující německým preferencím ohledně fiskální disciplíny a budoucího vytvoření společné ekonomické vlády.

Debaty ohledně pomoci Řecku se tak mimo jiné ukázaly být zájmové z toho důvodu, že jim, podobně jako i v následujících letech, Německo dominovalo. Určovalo celý diskurz pomoci, tedy ne primárně výši půjček a okamžik jejich poskytnutí, ale do jisté míry koordinovalo celou diskusi o nutnosti těchto půjček. Německá kancléřka se v průběhu roku 2010 posunula do polohy hlavního komunikátora pomoci, který na nejrůznějších fórech upozorňoval na rizika případné pasivity eurozóny a jejich vliv na stabilitu eura. Německá dominance, do té doby víceméně nezpochybnitelná, lehce utrpěla v okamžiku, kdy se iniciativy chopila Evropská centrální banka, která od jara 2010 zahájila nákup

státních dluhopisů jižních zemí EU s vysokými náklady na úvěry. Takovému kroku od samotného počátku tvrdě oponovalo Německo, které upřednostňovalo v první řadě vytvoření striktních podmínek, které budou muset zadlužené země plnit. Vysocí němečtí vládní představitelé, kromě nich také prezident Bundesbanky Jens Weidmann, však za kroky ECB viděli porušení zákazu kvantitativního uvolňování pro účely vládních výdajů (Der Tagesspiegel 2012). Přes silný odpor se však Němcům nepodařilo nákup dluhopisů zabránit, neboť byli v bankovní radě přehlasováni. Utvrdilo je to však ve zvýšené aktivitě při hledání jiných nástrojů řešení krize, především ve zvyšování politického tlaku na konstitucionalizaci fiskálních pravidel v rámci eurozóny.

Jakkoliv v následujícím tvrzení nevidíme nutnou přímou souvislost s poskytnutím půjček, v diskusi ohledně příčin a řešení eurokrize se objevil i jeden další narativ, byť z hlediska četnosti výskytu jednoznačně minoritní. Jednalo se o výzvu, aby Německo řešilo eurokrizi, neboť za ni de facto nese spoluodpovědnost. Tento narativ totiž odkazuje na skutečnost, že Němci se svojí nadměrně proexportní strategií dlouhodobě vykazovali a vykazují přebytek v bilanci běžného účtu, což v důsledku poškozují eurozónu i globální ekonomiku (Patria Online 2011, Schuman 2010). Roli této občasné kritiky Německa za jeho postup nelze samozřejmě přeceňovat, neboť Němci ani po této kritice svůj hospodářský model nezměnili, v procesu hledání narativů německého lídrovství by však měla být zmíněna.

Počátkem roku 2012 se německá kancléřka opět vrátila, alespoň z hlediska mediální reflexe např. britského deníku The Guardian, k původně tvrdému kurzu vůči Řecku. Tajné uniklé informace hovořily o plánech Německa podmiňovat půjčku Řecku možností dohledu institucí EU nad sestavováním řeckého rozpočtu, návrh, který údajně dostal Německo v diplomatických kruzích spíše do izolace (Traynor 2012b). Ostatní státy Unie jinými slovy odmítly německou vyčkávací strategii a požadovaly rozhodnost. Časté změny německého postoje lze do jisté míry interpretovat i na základě proměn německého veřejného diskurzu. Někdy spíše váhavý německý postoj lze vnímat z hlediska volebního cyklu a tomu odpovídajících nálad obyvatelstva. Nejpozději na přelomu let 2012 a 2013 je třeba při hodnocení německých aktivit v EU, tedy aktivit koaliční německé vlády, v té době ještě sestávající ze zástupců křesťanských demokratů a liberálů, brát v potaz tu skutečnost, že na září 2013 byl stanoven termín konání voleb do Spolkového sněmu. Kancléřka a ostatní

politici CDU tedy za účelem zvýšení šancí na své znovuzvolení museli brát ohled i na mínění občanů Německa, které podle průzkumů kontinuálně nebylo německé angažovanosti v záchraně zadlužených členských států příliš pozitivně nakloněno (Kulish 2010, Kirschbaum 2012).

Angela Merkel byla v průběhu eurokrize a jejího řešení na domácí německé půdě konfrontována nejen s opozicí (a to již v období své první vlády koalice CDU a liberálů z FDP), nýbrž i s členy vlastní koalice, kteří požadovali, aby Německo nebylo pouze v roli donora, nýbrž aktéra aktivně rámuujícího debatu a vytvářejícího pravidla. Na druhou stranu, jak uvádí NYT, měla jak kancléřka, tak ministr financí Wolfgang Schäuble jasno v tom, že z hlediska budoucí image Německa není radno podceňovat ani důraz na solidaritu s ostatními státy eurozóny (Erlanger 2011).

Roli Německa tak lze v první části sledovaného období označit jako roli lídra pouze zčásti. Pokud bylo jako lídr vnímáno ostatními aktéry, tedy ostatními státy EU, pak zejména ve spojitosti se svou ekonomickou situací, jako hospodářsky nejsilnější aktér, který byl fakticky schopný přispět finančními prostředky na opatření zavedená s cílem zabránit rozšíření kritické situace v Řecku na ostatní členské státy eurozóny. V konečném důsledku lze tvrdit, že Německo podlehl tlaku ostatních členských států, ačkoli německé obyvatelstvo nevnímalo německou angažovanost vždy pozitivně. Tento krok lze interpretovat jako projev pocitu zodpovědnosti, který Německo ústy své kancléřky explicitně artikulovalo. Je nicméně otázkou, do jaké míry tento pocit zodpovědnosti lze přisuzovat vědomě zastávané pozici lídra a z ní vyplývajícího pocitu povinnosti přispět k řešení aktuální krize, a do jaké míry snaze zamezit negativním dopadům, které by krach řecké ekonomiky přinesl pro ekonomiku německou. Na druhou stranu bylo Německo schopno, pokud jde o finanční záchranu Řecka, prosadit řadu svých návrhů, a to i proti vůli některých ostatních členských států či institucí (zapojení MMF, konkrétní nastavení pravidel). Opět však není zcela jasné, zda tuto jeho schopnost přisuzovat roli lídra tak, jak byla specifikována v rámci konceptu a do jaké míry čistě realisticky koncipované mocenské pozici založené na jeho ekonomické situaci.

Podíváme-li se na výše zmíněný politický rozměr celé krize, stává se vůdčí role Německa ještě zřetelnější. Ze všech čelních představitelů tehdejších sedmadvaceti členských států Unie to byla právě německá kancléřka, kdo se nejčastěji objevoval v médiích, přičemž tón jejích veřejných vystoupení a komentářů zůstával přesvědčeně proevropský.

Zároveň se ukazovalo například i to, že jsou to právě vyjádření Angely Merkel, co představuje signál pro finanční trhy ohledně očekávatelného vývoje v eurozóně (Barkin a Carrel 2012).

9.2.2 Návrhy opatření k řešení eurokrize

I v rámci návrhů opatření k řešení eurokrize a návrhů týkajících se zajištění dlouhodobé fiskální disciplíny hrálo Německo, do jisté doby spolu s Francií, klíčovou roli. Jedná se o pomyslnou druhou fázi cyklu eurokrize, která se samozřejmě však prolínala a prolínala s diskusí o pomoci Řecku a dalším zadluženým členským státům eurozóny, která byla a je kontinuální. Německá kancléřka v rámci této „nové“ fázi začala postupně konstruovat naraci obsahující téma německé zodpovědnosti za něco, na čem se Německo v minulosti vždy významně podílelo a co je základem evropské stability.

Tato konstrukce však obsahovala i novinku, která v okamžiku zveřejnění působila pro část politiků a odborné obce až neuvěřitelně. Merkel a Sarkozy totiž na konci října 2010, tedy jen necelý rok po vstupu dlouze ratifikované poslední reformy primárního práva v platnost, naznačili nutnost doplnit Lisabonskou smlouvu o nové nástroje, resp. automatický mechanismus postupu proti zadlužování členských států. Obecnější diskuse o zodpovědnosti a pomoci Řecku se tak výrazně posunula směrem k navrhování konkrétních legislativních opatření. Německá kancléřka doslova uvedla, že „nový záchranný mechanismus bude fungovat pouze tehdy, dojde-li ke změně smluv“ (Castle 2010). Takový záměr se nicméně podle očekávání nesetkal s příliš příznivou reakcí. Například místopředsdkyně Evropské komise Viviane Reding v reakci na německo-francouzské snahy uvedla, že „ti dva [Francie a Německo] si musí uvědomit, že nám to trvalo 10 let zabývat se Lisabonskou smlouvou“ (Spiegel 2010). Ve světle velmi zdoluhavého přijímání a ratifikace Lisabonské smlouvy se minimálně pro jistou část evropských elit jednalo zjevně o nepřijatelný krok. Již zmíněná Viviane Reding dokonce varovala „před diktátem dvou“ a vyzývala k „diskusi 27“ zemí (Watt a Traynor 2010). Merkel přitom s vědomím potenciální komplikovanosti dosažení ratifikace nové změny primárního práva standardní procedurou, tzn. mimo jiné s podmínkou ratifikace národními parlamenty všech členských zemí Unie, iniciovala změnu s předpokladem použití zjednodušené procedury změny, která ratifikaci ná-

rodními parlamenty nevyžaduje (blíže v kapitole č. 2, podkapitole 2.3.3 „Diskuse nad Ústavní smlouvou a Lisabonem: císařovy nové šaty?“).

Zatímco místopředsdkyně Komise varovala před „diktátem dvou“, některé členské země EU zjevně viděly situaci přesně opačně. Jak již bylo uvedeno v úvodu této statě, polský ministr zahraničí varoval na podzim 2011 před německou pasivitou, které se obával více než německé aktivity. V podobném duchu svoje obavy formuloval i španělský premiér Zapatero: „Německo musí udělat další ústupky při hospodářské integraci, při harmonizaci daňové politiky a politiky pracovního trhu, důchodového věku. Chceme, aby Německo nehrálo jen v defenzivě, nýbrž v centrální útočné pozici“ (Reuters 2011).³⁴³ Příběh řešení krize tak dosáhl nové dynamiky. Na jedné straně byla vedena diskuse o „nebezpečném“ francouzsko-německém tandemu, na druhé straně bylo Německo vyzýváno k ještě vyšší aktivitě. Navíc nesmí při pozorné analýze ujít pozornosti další pozvolná proměna celkového diskurzu řešení krize. Kritizováno je duo „merkozy“, nicméně druhou stranou není k řešení vyzván „merkozy“, nýbrž Německo samotné. Jedná se tedy o jakousi předzvěst něčeho, co bude v roce 2012 a především v roce 2013 vnímáno jako zcela běžný jev, a sice o osamostatnění Německa jako koordinujícího aktéra v kontextu eurokrize.

Box 25: Polský „obrat“ vůči postavení Německa v EU

- Jaroslaw Kaczyński, polský premiér, 2007: „Žádáme jediné: dostat to, co nám bylo vzato. Kdyby Polsko nemuselo zažít roky 1939–1945, byla by to dnes z demografického hlediska velká země EU s 66 miliony lidí.“ Podle Kaczyňského musí dnes právě proto Poláci namáhavě vyjednávat kompromisy týkající se síly jejich hlasu v EU. Výrok polského premiéra tehdy sklídl značnou kritiku ze strany německých politiků a médií (Werts 2008: 106).
- Radoslaw Sikorski, polský ministr zahraničí 2011: „Mám méně strachu z německé moci než z německé neaktivity.“ Jeden z vrchních představitelů polské exekutivy tak vyzval Německo k ještě rozhodnějším vystupování v rámci řešení evropské hospodářské krize. Promluvil tak v podobném duchu jako někteří další evropští a světoví politici a ekonomové (španělský premiér Zapatero, bývalý šéf americké centrální banky Volcker, prezident Světové banky Robert Zoellick a další).

Zdroj: autoři

³⁴³ Podobně se v červenci 2012 vyjádřil i poradce prezidenta Obamy a bývalý šéf americké centrální banky Paul Volcker: „Německo je nejsilnější země EU a se silou přichází i zodpovědnost.“ Problémy Evropy mohou být podle něj ukončeny jedine pod silným vedením spolkové vlády (Cicero 2012).

Nařčení z přílišné dominance Francie a Německa ze strany Viviane Reding nebylo nikterak ojedinělé. Podobné hlasy upozorňující na německou či německo-francouzskou dominanci v tomto období sílily a dostávaly Německo a celou Evropskou unii do poněkud schizofrenní situace. Na jedné straně stála kritika, že je Německo příliš aktivní, na druhé straně výzva, aby bylo Německo ještě aktivnější (viz box č. 25). To vše navíc v době, kdy se konkretizovaly diskuse ohledně případné změny primárního práva EU, o kterých se debatovalo již v roce 2010. V prosinci 2011 naznačila Angela Merkel na plénu Bundestagu před konáním summitu Evropské rady nutnost fiskální unie a připravenost přednést na setkání hlav států a vlád konkrétní návrhy, zároveň však považovala za nutné v kontextu atmosféry diskutující příliš silné postavení Německa vymezit se vůči případné kritice: „Naše hlavní body pro zasedání Rady v příštím týdnu jsou jasné. Chci Vám však dnes ráno říct, že nijak nesouvisí se strachy, obavami či výčitkami, které se nyní může člověk dočíst či doslechnout, že Německo chce dominovat Evropě apod. To je scestné. Zasazujeme se, což je správné, o jistou kulturu stability a růstu, ale činíme tak v evropském duchu Konrada Adenauera a Helmuta Kohla“ (Merkel 2011). I v mediálním diskurzu byla zdůrazňována německá role při řešení eurokrize a návrh fiskálního paktu byl prezentován jako „pakt inspirovaný Němci“ (Toyer a Taylor 2012). Z hlediska pracovní konceptualizace lídrovství tak Angela Merkelová iniciovala vznik konkrétních opatření na řešení eurokrize, v tomto případě vznik fiskální unie. Z hlediska sledu událostí se jednalo o završení diskusní fáze o řešení eskalující dluhové krize, přičemž i v jejím rámci hrálo Německo klíčovou roli a svůj podíl na záchraném balíku tradičně podmiňovalo zavedením „dluhové brzdy“.

Dostatečná míra legitimacy a akceptace v očích ostatních aktérů přitom podle výše uvedené konceptualizace představuje jednu ze zásadních charakteristik role lídra. Z perspektivy výše uvedených rozporuplných vyjádření lze pouze obtížně hodnotit, do jaké míry Německo tuto charakteristiku naplňuje. Na jedné straně jsou zde prohlášení polského či španělského premiéra, volající po německém vedení. Na straně druhé nicméně bylo vidět protesty řeckých obyvatel proti úsporným opatřením pojícím se s mezinárodní půjčkou, která byla Řecku poskytnuta, provázené zobrazováním Angely Merkelové na pozadí nacistické symboliky na titulních stranách novin (Flock 2012), stejně jako kritické vyjádření místopředsdkyně Evropské komise. Pokud bylo Německo

v popisovaném období akceptováno jako lídr, pak ne zcela všemi zúčastněnými aktéry, a tato akceptace stále vycházela spíše z německé pozice „poskytovatele peněz“, než ze skutečnosti, že by jeho návrhy na opatření řešící krizi byly přijatelné pro všechny ostatní. Jak poznamenává Catherine Bradley, Němci, vědomi si své problematické historie a zároveň neochotni poskytovat pomoc zemím bez jakýchkoli záruk, se ocitli v nezáviděníhodné pozici zachránce členů eurozóny, k němuž tyto státy chovaly nepřilíhající pozitivní vztah (Bradley 2013: 6).

V roce 2011 proběhlo několik setkání Angely Merkelové a Nicolase Sarkozyho, z nichž lze z hlediska cíle této práce upozornit především na dvě. Obě setkání lze vnímat jako vyslyšení výzev k aktivnímu řešení či prostě jen jako potvrzení dominantního postavení Francie a Německa v čele EU. Na prvním ze jmenovaných setkání, které se konalo v srpnu 2011, navrhli oba lídři společnou hospodářskou vládu eurozóny s frekvencí setkávání dvakrát ročně, na druhém v říjnu 2011 vyjádřili připravenost vypracovat do konce měsíce plán na vyřešení dluhové krize (Zeit 2011). Mimořádně zajímavé na spojení obou představitelů zemí opět není obsah, ale forma, resp. příběh, který vytvářejí. Angela Merkelová doslova uvádí „jsme si vědomi naší zodpovědnosti“, přičemž výraz „naší“ zasazuje do kontextu bilaterálního setkání, a nemá tedy na mysli všechny státy EU či eurozóny. Vytvoření hospodářské „vlády“ eurozóny přitom nebyl návrh, se kterým by Merkelová přišla jako první, neboť s touto myšlenkou přišla Francie již v roce 2010. Bez Německa, jeho podpory a zarámování však nebyla reálná naděje na prosazení tohoto návrhu. Neustále se však přece jen jednalo o návrh francouzsko-německého tandemu a jako takový byl také prezentován. Návrhy označili předseda Komise Barroso a komisař Olli Rehn jako „důležitý politický příspěvek politického vedení obou největších zemí eurozóny“, přičemž Komise dle nich „rychle připraví návrhy v tomto smyslu“ (Spiegel 2011).

Summit Evropské rady konaný v Bruselu 8. a 9. prosince 2011 přinesl v otázce zlepšení rozpočtové disciplíny kompromis 17 zemí eurozóny, přičemž Německo bylo schopno prosadit většinu z jím navrhovaných bodů. Jako problematická se však ukázala vysoká cena, kterou Angela Merkelová musela za tento „kompromis“ zaplatit. Nejenže se jí nepodařilo prosadit společné řešení pro všech 27 členských zemí EU, což bylo jejím původním cílem, ale odhalila se především nejednota v představách členských států, přičemž Velká Británie a Maďarsko od-

mítly změnu primárního práva Unie (WAZ 2011).³⁴⁴ Dohodou o rozpočtové disciplíně tak Německo dosáhlo svých představ o řešení krize eurozóny jen z části, neboť se mu podařilo dosáhnout kompromisu pouze u samotných zemí eurozóny, což ve svém důsledku vytvořilo nežádoucí disent v ostatních zemích Unie.

9.2.3 Německo jako jediný lídr?

Francouzsko-německé spojení, které se projevovalo v době ekonomické krize produkcí a prosazováním společných návrhů řešení, bylo postaveno před novou zkouškou, když Nicolas Sarkozy v květnu 2012 podle očekávání neobhájil post francouzského prezidenta a byl vystřídán socialistou Françoisem Hollandem. Vztah Merkelové s novým prezidentem se vyvíjel odlišně než její vztah se Sarkozym. Důvodů mohlo být více – od odlišného ideologického zázemí či povahových charakteristik obou vrcholných státníků, až po skutečnost, že výměna prezidenta Francie se časově shodovala s obdobím, kdy v Německu začalo pozvolna docházet k posunu k realističtějšímu či pragmatičtějšímu přístupu. Němci za své peníze, kterými s odstupem nejvíce podporovali jižní státy EU, chtěli více prostoru než doposud (Janda 2012).

Důvod posílení role Německa v rámci unijních negociací však může být i mnohem hlubší a může sahát více do minulosti. Ulrike Guérot vidí hlavní příčinu v tom, že Německo se odklonilo od klasické komunitární metody, kterou vždy respektovalo (Guérot 2011: 3). „Dříve spolupracovalo Německo úzce s Francií, podporovalo menší členské státy EU, posilovalo Evropskou komisi a Evropský parlament a platilo za evropské kompromisy, aniž by trvalo na tom, že institucionální reprezentace Německa tomuto bude odpovídat. (...) 20 let po sjednocení vyjednává země každý z těchto čtyř pilířů znovu“ (Guérot 2011: 3). Německo jinými slovy do jisté doby platilo integraci bez nároku na odpovídající mocenskou kompenzaci, jakkoliv ekonomicky vždy převyšovalo Francii. Nejpozději od nástupu Angely Merkelové však nastal zvrát a hledat důvody v komplikovaném vztahu s Françoisem Hollandem by tak bylo příliš zjednodušující, neboť jak naznačuje Kathleen R. McNamara, ani

³⁴⁴ K tomuto důvodu se ostatně přiklání Petr Robejšek, který říká, že „Hollande je slabší než Merkelová, protože teď rozhodují peníze, nikoliv politické ohledy“ (Janda 2013).

vztah se Sarkozym nelze koneckonců zdaleka srovnávat s kvalitou dua Schmidt-d'Estaign či Kohl-Mitterand (McNamara 2010).

Naznačený trend emancipace Německa jako klíčového hráče koordinujícího řešení eurokrize se naplno projevil v roce 2012. Před konáním červnového summitu G-20 v Mexiku vydala německá vláda prohlášení, ve kterém shrnula celý dosavadní diskurz vedoucí role Německa, včetně jeho jednotlivých aspektů. Angela Merkelová na plénu Bundestagu doslova ve vládním prohlášení řekla, že „všem těm, kteří v těchto dnech v Los Cabos opět vzhlížejí k Německu, těm, kteří od Německa očekávají řešení, těm, kteří chtějí Německo přesvědčit o ještě více eurobondech, stabilizačních fondech, fondech na ochranu vkladů, ještě více miliardách a mnohém dalším, proto říkám: Ano, Německo je silné, Německo je hospodářským motorem, Německo je kotvou stability v Evropě. (...) Ale rovněž víme: I německá síla není neomezená. I síly Německa nejsou neomezené“ (Merkelová 2012). Nejasnost německé pozice k řešení eurokrize vyvolala v průběhu summitu značný neklid. Německý Handelsblatt to komentoval slovy: „Německo irituje své mezinárodní partnery“ (Handelsblatt 2012). Ukázalo se, že Německo začalo čelit nové realitě v podobě významně narůstajícího tlaku na zvýšení svojí účasti v „záchranném deštníku“.

Summit v Mexiku navíc zjevně nebyl výjimkou, tlak na Německo nepolevil ani v následujících měsících. Na konci srpna 2012 se německá kancléřka setkala v Pekingu s čínským premiérem. Ten konstatoval, že „řešení (eurovize – pozn.) závisí na vůli a odhodlanosti“ Francie a Německa. Nicméně bilaterální charakter setkání obou státníků, stejně jako mediální prezentace agenturou Reuters zarámovaná nadpisem „Čína vyzývá Merkelovou k řešení eurokrize“, dává jasný návod k hodnocení významu setkání a zapadá tak do diskurzu německé role v posledních měsících (Reuters 2012). Významné symbolické podpory se dostalo Německu i od prezidenta Světové banky Roberta Zoellicka: „Německo má strategický cíl prohloubit integraci Evropy (...). Německo musí řídit tento proces. (...) Jakmile Německo řídí, někteří lidé je kritizují za přílišnou ctižádostivost. Ale Berlín v tom musí pokračovat tak či onak.“, přičemž Zoellick zakončil svoji podporu i odkazem na již výše citovaného polského ministra zahraničí, který problematiku formuloval obdobně (srov. Spiegel 2012). Samostatnosti, s jakou Němci začali od roku 2012 řídit klíčové procesy evropské integrace, si všiml i jeden ze zakladatelů dnešní společné měny EU, bývalý francouzský

prezident Valéry Giscard d'Estaing, když v květnu 2013 prohlásil, že „jediné vedení vychází v současnosti z Německa“ a „Francie by se měla více angažovat“ (Märkische Onlinezeitung 2013).

V říjnu 2012 se rozchod Francie a Německa v některých postojích ukázal naplno. Carsten Volkery dokonce v německém Der Spiegel v této souvislosti mluvil o eskalaci konfliktu mezi nejdůležitějšími protagonisty Evropy (Volkery 2012a). Zatímco Francie a Španělsko požadovaly počátek tzv. bankovního dohledu od 1. ledna 2013, Německo navrhovalo volnější formulaci, přičemž nový nástroj předcházení krizí plánovalo spustit až v průběhu roku 2013 v závislosti na připravenosti celého projektu. Nakonec byla jako autorka kompromisu spočívajícího v příklonu k německé pozici označena německá kancléřka, na jejíž stranu se přiklonily některé spíše euroskepticky laděné země EU, mimo jiné Švédsko a Česká republika (tamtéž).

Emancipaci Německa jako de facto jediného lídra „prvního řádu“ symbolicky dále dokládá vládní prohlášení vlády Angely Merkelové, které přečetla na plénu Bundestagu 18. prosince 2013, jen den před summitem Evropské rady. Zároveň se jednalo o první prohlášení jejího třetího funkčního období ve funkci kancléřky, což jen dokládá význam Evropské unie pro Německo. Merkelová tento souběh neviděla jako pouhou časovou náhodu, ale jako „výraz nové reality“, přičemž zdůraznila „nárůst odpovědnosti Německa za celý náš kontinent“ (Merkelová 2013).

V poslední popisované fázi, tedy víceméně po nástupu prezidenta Hollanda v roce 2012, došlo do jisté míry k osamostatnění Německa v rámci koordinace řešení eurokrize a tím pádem k posílení jeho vedoucí role v rámci minimálně krátko- až střednědobého vývoje evropské integrace. Upevnění pozice lídra však s sebou nese pro Německo i nevýhody v podobě vzrůstajícího tlaku na vyšší aktivitu a převzetí vyšších finančních záruk než doposud. Německá snaha snížit tento tlak alespoň formou verbálních proklamací relativizujících kapacitu Německa být jediným lídrem vede paradoxně k ještě vyššímu tlaku na převzetí zodpovědnosti, založenému především na nervozitě ostatních členů EU a mezinárodních trhů.

Na druhou stranu lze i v roce 2012 nalézt příležitosti k relativizaci tvrzení o vůdčí roli Německa. Právě v červnu 2012 se totiž projevil asertivita jižních států nacházejících se ve finančních problémech, jmenovitě Itálie a Španělska, a jejich neochota stát se příjemci prostředků ze zdrojů finančních nástrojů vytvořených EU a mlčky vyhovět podmín-

kám, s nimiž se takové řešení pojí. Německo, respektive jeho kancléřka, tak bylo nuceno v důsledku cílevědomého přístupu předsedy italské vlády Maria Montiho slevit ze svých původně striktních požadavků na podmínky provázející finanční pomoc Itálii a Španělsku výměnou za odblokování dohody týkající se prorůstového paktu. Tento údajně velmi bolestivý ústupek lze sice interpretovat jako projev vědomí toho, kde se na německém žebříčku zájmů nachází jednotlivé priority a že pro Německo bylo v danou chvíli důležitější prosadit opatření dlouhodobého rázu, jakým zmiňovaný pakt je. Zároveň je však třeba vnímat, že modifikace podmínek pro záchranu zadlužených zemí³⁴⁵ byla vzápětí italským premiérem označena za „rozbití mentálního bloku eurozóny“ (EurActiv 2012). Rovněž mediální komentáře, které se v reakci na výsledek vyjednávání objevily, hovořily o německém ustoupení či přímo porážce (např. EurActiv 2012, Volkery 2012b).

Uvedený vývoj lze vykládat různě, rozhodně však nikoli jako Německo prosazující svůj zájem či třeba jen zastávající hlavní roli ve vytváření kompromisu. Daleko spíše lze tvrdit, že se kancléřka ocitla „v pasti“, z jedné strany omezena požadavky Itálie a Španělska a z druhé vnímáním role Německa do velké míry se obětujícího pro řešení krize v EU. Zároveň lze z událostí usuzovat, že oproti „úvodní“ fázi krize, v níž Německo vystupovalo na pomoc zadluženým státům a směrem k řešení spíše váhavě, s postupem času získával jeho přístup na razanci, a to jak pokud jde o navrhování takových řešení, která byla v souladu s německým zájmem, tak zejména s ohledem na to, aby z krize vyšla co nejlépe celá eurozóna a nedošlo tak k oslabení ekonomické a v jejím důsledku ani politické integrace.

9.3 Německo v EU 2010–2014: upevnění pozice lídra?

Skutečnost, že Německo se v popisovaném období postupně posouvalo do pozice lídra, je nepochybná (viz box č. 26). Disponuje potřebnými materiálními zdroji, snahou a především schopností dosahovat potřeb-

³⁴⁵ Konkrétně šlo o to, že „záchranné“ fondy eurozóny budou moci zadlužené členské země použít i na nákup svých vlastních vládních dluhopisů a peníze přímo použít k rekapitalizaci svých bank, aniž by přitom docházelo k navyšování schodků jejich veřejných financí (Euractiv 2012).

ných kompromisů, vlastní iniciativou při tvorbě konkrétních opatření a řešení a všeobecnou schopností proaktivní komunikace. Z hlediska konceptu lídrovství se tak jako lehce problematické jeví kritérium vnější a vnitřní (jednota vystupování Německa) akceptace. Proevropsky laděná vláda Angely Merkelové byla nejednou konfrontována s náladami německého obyvatelstva namířenými proti finanční pomoci krachujícím státům jižní Evropy. Tyto nálady se podepsaly krátkodobě i na stabilitě německých pozic a důvěryhodnosti vystupování země vůči ostatním partnerům v EU, kteří v klíčových okamžicích vyzývali Německo k názorové konsolidaci a rozhodnosti. Jakkoliv jasné výzvy k proaktivnímu přístupu Německa k řešení krize narůstaly, ve veřejném diskurzu se neustále z různých stran objevoval i opačný názor kritizující údajné zneužití dominantního postavení ze strany Německa, ať již z úst místopředsedkyně Evropské komise, komentátorů, z nápisů na transparentech demonstrujícího řeckého obyvatelstva apod. Nepřehlédnutelnost této občasně, nicméně důrazně kritiky si uvědomovala i německá kancléřka, která se proti ní sice ohrazovala s odkazem na německou odpovědnost za osud Evropy, čímž se však střídavě dostávala do defenzivního postavení vedoucího k občasně nerozhodnosti.

Box 26: Německo jako lídr EU?

- disponuje potřebnými materiálními zdroji k řešení eurokrize
 - projevuje snahu a schopnost dosahovat kompromisů
 - přichází s vlastními iniciativami při tvorbě konkrétních opatření
 - je charakteristické všeobecně proaktivní komunikací
- Avšak:
- lídrovství Německa v některých případech naráží na neochotu akceptace ze strany Němců a části evropské veřejnosti
 - míra ekonomické akceptace Německa předčila míru politické akceptace

Zdroj: autoři

Poněkud kontroverzní může být tedy i hodnocení toho, do jaké míry Německo bylo schopno hledat spojence tak, aby intenzita takového spojení nezpůsobovala upozadování vztahů s dalšími aktéry. Narážíme na po všech stránkách speciální vztah, který existoval mezi Německem a Francií, respektive mezi německou kancléřkou a francouzským prezidentem přinejmenším v části námi sledovaného období. Jak jsme poukázali výše, bylo „duo Merkozy“ nejednou kriti-

zováno za příliš direktivní způsob navrhování nástrojů na řešení krize a politických iniciativ.

V případě interpretace druhého z bodů výše uvedeného konceptu lídrovství, který hovoří o snaze o vytváření společné pozice aktérů vzhledem k určité problematice, mimo jiné i jako ochotu k modifikaci vlastní preferované pozice v zájmu umožnění vzniku průchozího kompromisu, lze konstatovat, že Německo tuto charakteristiku ve sledovaném období naplnilo, jak bylo ukázáno na několika příkladech. Na druhou stranu nelze z těchto příkladů usuzovat, že Německo nebylo asertivní a snadno podléhalo požadavkům ostatních členských států. Šlo spíše o to, že Německo a jeho představitelé pro uvedené období jako prioritní zájem své země identifikovali nalezení takového řešení krize, které neoslabí a pokud možno posílí evropskou integraci. Ve jménu tohoto cíle pak bylo Německo ochotno hledat kompromisy i na ně přistupovat. Z tohoto úhlu je třeba nahlížet i na německé (či německo-francouzské) návrhy na změnu primárního práva či zavádění zcela nových mechanismů, které by bylo možno interpretovat jako snahu o změnu pravidel, o níž výše uvedený koncept rovněž hovoří. Posílení nástrojů na udržení fiskální disciplíny členských států EU dlouhodobě patří mezi německé priority a Německo vzhledem ke své ekonomické síle bylo v situaci, kdy mohlo zavedení těchto pravidel prosadit, vždy tak nicméně činilo se zřetelem na to, aby EU vyšla z krize posílená a stabilní.

Německá kancléřka jako symbol hledání kompromisu v rámci eurokrize se tak dostala do pastí protichůdných požadavků, kterým se nedalo uspokojivě vyhovět. Poměrně přesvědčivý obraz zrození evropského lídra, který se text pokusil zprostředkovat, je tak lehce narušen otázkou míry akceptace Německa. S jistou nadsázkou lze tak závěrem konstatovat, že míra ekonomické akceptace Německa předčila míru politické akceptace, která je sice i tak poměrně solidní a z hlediska trendu vzestupná, nicméně stále ještě nejednoznačně uchopitelná. Interpretace faktu, že aktivity v rámci řešení eurokrize dostávaly po roce 2010 z hlediska jejich koordinace stále více unilaterální povahu, je komplikovaná. Faktorů, které se mohly na vzestupu Německa v posledních letech podílet, je více. Kromě již zmíněné finanční stability a především solventnosti Německa, která zemi zajišťovala přirozeně silné postavení, lze také spekulovat nad dosud nedostatečnou důvěrou evropských vedoucích představitelů ve funkci předsedy Evropské rady,

kteřá se v prvních letech své existence pod vedením Hermana Van Rompuye nedokázala emancipovat natolik, aby si získala potřebnou vůdčí autoritu. Aktivní kroky Angely Merkelové směřující k fiskální unii byly také do značné míry stimulovány strachem z opakování dluhové krize v budoucnu, kterou by Německo muselo opět řešit za svého výrazného finančního příspěví při oddlužování zasažených zemí.

ZÁVĚR

Evropská unie se za poslední dvě desetiletí zdatně rozrostla co do počtu členských států a také politik, v nichž je činná. Integrace se „prohlubuje“ ve smyslu posilování relevance nadnárodní úrovně v porovnání s úrovní členských států. Nejedná se však o pouhý příklon k supranacionalismu, ale o vytváření další dimenze Unie. Současná evropská integrace posiluje význam sdílených hodnot a rozvíjí způsob jejich aplikace na úrovni evropských institucí. Vyvrcholením úsilí o instalaci „nového řádu“ integrace mělo být po roce 2000 přijetí Ústavní smlouvy. Nejenom její diskurz, ale i konkrétní obsahové prvky dokládaly, že EU se rozhodla přistoupit k zásadní změně. Neúspěšná referenda ve Francii a v Nizozemsku si nicméně vynutila ústup z tohoto snažení, nejednalo se však o opuštění směřování k novému řádu EU. Dokladem toho je srovnání obsahu „náhradní“ Lisabonské smlouvy s její předchůdkyní. Proměnila se sice forma dokumentu a rétorika s ním spojená, ale nikoliv už jeho obsah. Skutečnost, že se již nejednalo o jeden konsolidovaný na části dělený text jako v případě obou verzí ústavních smluv, ale opět o revizní smlouvu, byla pouze formální změnou. Až na několik výjimek Lisabonská smlouva přejala koncept nastolený Ústavní smlouvou. Stala se instrumentem, který měl instalovat poměrně zásadní proměnu institucionálního uspořádání a otevřít prostor pro budoucí změny v Unii čítající bezmála 30 členských zemí.

Ratifikace Lisabonské smlouvy nebyla jednoduchá a přinesla s sebou debatu o pravidlech vyjednávání výjimek ze smluvního rámce. Výsledkem intenzivní snahy prosadit lisabonskou revizi musela EU akceptovat historicky již podruhé skutečnost, že výjimka ze smlouvy nebyla stanovena společnou dohodou během mezivládní konference, ale až následkem obtíží v ratifikačním procesu. Dopady takového jednání jsou závažné, protože speciální zacházení s jedním členským státem během ratifikace může mít multilaterální dopady na EU jako celek. Příkladem je odvolání rotace Komise, která byla připravována již od roku 2001. Náročná ratifikace Lisabonské smlouvy, ve smyslu vynaloženého úsilí na schválení dokumentu všemi zeměmi, s sebou přirozeně nesla velká očekávání. Realita však upozornila, jak už tomu v případě změn primárního práva často bývá, spíše na problematické

body, a především vyslovila hodně nových otázek. Cílem této knihy bylo přispět k evaluaci vybraných prvků smlouvy po pěti letech od jejího vstupu v platnost. Právě oblasti, které byly v této knize vybrány k analýze, v mnohém ukazují omezení lisabonské reformy a naznačují nově nastolené otázky.

V případě Lisabonské smlouvy se nejednalo o „definitivní“ a nedotknutelný text, který by byl schopen uspokojit dlouhodobá volání po větší demokratičnosti a akceschopnosti Unie. Dokladem toho, že očekávání spojené s Lisabonskou smlouvou nebylo tímto textem zcela naplněno, může být oblast HMU. EU se v zájmu krize nerozpakovala užít striktně mezivládní instrumenty stojící mimo primární právo, které vzbuzují relevantní otázky ohledně legitimacy tohoto procesu. A necelý rok po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost požadoval francouzský prezident Nicolas Sarkozy nové změny v primárním právu právě ve fiskální oblasti. Agenda HMU je dokladem poměrně radikální proměny stylu vládnutí, jejíž podstatou je přechod od „měkčeho“ vládnutí k represivnějšímu vynucování pravidel, a sice ruku v ruce s oslabováním fiskální suverenity členských států eurozóny. V nové HMU se sdílí nejenom výhody, ale nově i rizika, což vyžaduje zvýšenou solidaritu a loajalitu. Důsledkem debat a kroků posledních let je tak rychle se prohlubující emancipace eurozóny, což může mít závažné dopady na jednotu evropského integračního procesu, zvláště pokud se bude HMU vzdalovat zbytku členů EU. Iniciativy směřující k hlubší fiskální integraci tedy pro EU ve svém důsledku měly a dále mohou mít rozdělovací dopad, což není v souladu s duchem smlouvy. Agenda HMU tak více než jiné nastoluje debatu o vytvoření stabilnějšího prostředí fiskální a/nebo politické unie, ideálně takové, které se budou účastnit všechny členské země EU. Je přitom jasné, že takový krok znamená zásadní revizi primárního práva, kterou můžeme dříve či později očekávat.

Na paradoxní podstatu určitého „sebeomezování veřejné moci národních států“ v novém integračním řádu EU po Lisabonské smlouvě naráží intenzivně lidskoprávní téma. Má si EU zachovat dosavadní roky prověřený mechanismus garance lidských práv, nebo postoupit vpřed? Listina základních práv EU sice získala v důsledku přijetí Lisabonské smlouvy právní závaznost, lidská práva však v praxi chrání především členské státy prostřednictvím svých ústavních pořádků. Při ochraně základních hodnot EU, mezi něž patří demokracie a lidská práva, se

ukazuje, že Unie sice jejich ochranu deklaruje, ale nemá pro všeobecné zajištění jejich dodržování v jednotlivých členských státech dostatečně účinné nástroje. Unie tedy stojí na hodnotách, které může směrem dovnitř jen obtížně vymáhat. Leda by se státy rozhodly postoupit vpřed na pomyslné cestě svého sebeomezování. Musely by kladně odpovědět na otázku, zda se jako páni smluv chtějí vzdát doposud ochraňované národní autonomie, a to výměnou za benefit v podobě novými nástroji vybavené Unie. Ta by potom mohla rozhodněji reagovat na poklesy v kvalitě ochrany základních hodnot a dodržet tak vytyčené cíle Lisabonské smlouvy.

Přešlapování mezi posilováním kompetencí EU a neochotou postoupit v omezování suverenity členských států se zřetelně odráží také na vnější reprezentaci EU. Důsledky váhavého přesunu kompetencí dopadají nejenom na sektor zahraniční politiky a bezpečnosti, ale také na agendu rozšiřování a působení Unie v regionálním kontextu. Ve svém praktickém dopadu již tyto politiky nejsou striktně odděleny, ale naopak na sebe navazují. Oblast zahraniční politiky formuje vztahy v rámci politiky sousedství, přičemž její institucionální nastavení i nastavení principu kondicionality se zřetelně přibližují nástrojům a cílům současného procesu rozšiřování Unie. Z formálního hlediska nicméně obě agendy zůstávají oddělené. Právě vnější vztahy v tomto zastřešujícím smyslu jsou tou arénou, kde je potřeba homogenního postoje nejvíce vidět. Za příklad může sloužit konflikt na Ukrajině a souvislosti tzv. krymské krize v roce 2014. Navzdory nepopíratelné aktivitě odpovědných představitelů evropských institucí (zejména v rétorické rovině) stále platí, že v klíčových okamžicích byli jako diplomatické protějšky znesvářených stran (v případě Ukrajiny a zejména Ruska) vnímáni hlavně představitelé významných členských zemí. Nově vytvořené funkce v EU vybavené pravomocemi, jejichž hranice v samotné Lisabonské smlouvě nejsou vždy dostatečně zřejmé a vzájemně se překrývají, obsazené navíc z politického hlediska diplomaticky nepřilíš výraznými osobnostmi (Hermanem Van Rompuyem a Catherine Ashton), nedokázaly účinně nastolit koherenci vnější politiky EU. Přirozeně nejde jen o výše zmíněné nejasnosti ve vymezení pravomocí unijních zástupců. V úvahu je třeba vzít především samotnou otázku, nakolik je možné, aby tito představitelé „přes noc“ (ve smyslu pouhé změny primárního práva) získali potřebnou autoritu a skutečný mandát k reprezentaci EU. Faktem zůstává, že otázka koherence zahraniční

ních politik členských států a jejich soudržnost s „jednotným hlasem“ EU jako takové je velmi citlivá. V počátečním období, kdy se tyto nové posty a struktury teprve etablovaly, ba mnohdy teprve utvářely (za vše připomeňme poměrně bolestný proces vzniku EEAS), nebylo úplně nečekané a z pohledu řady členských zemí možná i poměrně žádoucí, že tyto funkce obsadily spíše osobnosti s technokratickou minulostí než s výrazným politickým profilem. Již na konci funkčního období předsedy Van Rompuye a vysoké představitelky Ashton se ale pod tlakem událostí ukázalo, že to do budoucna nemusí stačit. První personální realizace Lisabonské smlouvy v oblasti vnějších vztahů tak nepopíratelně zůstává nastaveným zrcadlem a výzvou do budoucna. Stejně tak jí zůstává otázka reformy či úpravy týkající se nově vzniklých struktur a nástrojů, které sice mají potenciál posilovat koherenci vnější politiky EU, v reálu ale zároveň přinesly některé nové problémy (včetně kompetenčních sporů mezi stávajícími institucemi).

Jako samostatný problém lze v současné EU vnímat otázku vládnutí. Lisabonská smlouva se do velké míry soustředila na přenastavení svých vnitřních pravidel, a to jak v obecných prvcích (předsednictví, hlasování atd.), tak i v řadě detailů. Naše analýza se soustředila na dva vybrané prvky zastupující opačné póly. Na vytvoření nového kanálu iniciace rozvoje EU, který byl v podobě lidové (občanské) iniciativy diskutován a významně popularizován jako výdobytek nového vývoje EU, a naproti tomu provozní, neznámý, ale masivně užívaný mechanismus komitologických rozhodnutí. Evropská občanská iniciativa, kterou EU pojala jako výkladní skříň demokratizace EU po Lisabonské smlouvě, se zatím jeví spíše jako zklamání. Nastavení celého procesu obsahuje mnohé bariéry, které jen stěží umožňují přenést přání veřejnosti do centra Evropské komise. A jak naznačují zatím dvě existující reakce Evropské komise, ani zacílení iniciativ není zárukou, že procesy spojené s řešením konkrétní agendy se posunou vpřed. Investice nasazení občanských výborů a milionu podpisů prozatím nevyvolala odpovídající výsledek. Ani reforma komitologie, která je mimochodem Lisabonem poprvé ukotvena v primárním právu, neproběhla z hlediska praxe úplně šťastně. Nejasné vymezení prováděcích a delegovaných aktů, tedy základů pro fungování těchto podpůrných výkonných procesů, vytváří i zde prostor pro meziinstitucionální spory. Očekávání vložená do reformy komitologie se tak prozatím neprojevila.

Nastolení nového řádu v postlisabonském období a ostatně i prosa-

zení smlouvy samotné za mnohé vděčí Německu. Právě tento členský stát byl tím aktérem, který odblokoval patovou situaci po pádu Ústavní smlouvy, dojednal kompromis nad novým textem primárního práva a zajistil, že obsahový rámec smlouvy byl zachován. Význam Německa se ale projevil také v ekonomické agendě, kde zcela oprávněně právě Německo bylo v období ekonomické krize připraveno navrhnout řešení pro stabilizaci eurozóny. Německo v čele s Angelou Merkel zaujalo pozici lídra a v důsledku krize částečně „odsunulo“ stranou instituce EU včetně v Lisabonské smlouvě pracně vytvořených řídicích postů. Německá kancléřka se ocitla ve zkoumaném období v nezáviděníhodné situaci – na jedné straně byla mnohými představiteli členských zemí vyzývána k větší aktivitě při řešení krize, na druhé straně ji jiní kritizovali pro údajnou hyperaktivitu. Tak či onak se na zvýšených aktivitách Německa podílelo více faktorů, především situaci ovlivňovala solventnost země, která jí v období finanční krize zajistila přirozenou autoritu být klíčovým hráčem při nastolování řešení. A prvek lídrovství se samovolně přelil do dalších agend mimo eurozónu.

Evropská unie v současném postlisabonském období čelí mnoha výzvám, nejenom těm, které tato kniha reflektuje a v nichž upozorňuje na mnohé nejasnosti a rizika. V supervolebním roku 2014 EU obsadila nově všechny své řídicí složky: Evropský parlament, Evropskou komisi v čele s předsedou Jean-Claude Junckerem. Bokem nezůstala ani Rada v podobě dvou předsednických postů: Donalda Tuska v pozici předsedy Evropské rady a Federici Mogherini jako vysoké představitelky Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. EU má proto nebývalou příležitost k reflexi a evaluaci. Má příležitost vyhodnotit své cíle a zvážit reformu svých instrumentů. A právě v této souvislosti je třeba zvážit směřování k další konstitucionalizaci EU, která bývá v obecném smyslu tak často ztotožňována s budoucností EU po Lisabonu. Tento termín je nutné demytizovat, analyzovat a naplnit odpovídajícím obsahem. Definice rámce pro výkon moci a stanovení jeho limitů či vytvoření mechanismů pro sdílení společných hodnot, to vše může vést k integraci politické obce a představovat nástroj hledání legitimacy pro pokračování integrace. Evropský konstitucionalismus by se tak nestal pouze deklaratorním cílem nebo explanační teorií, ale i praktickým návodem, jak by evropské instituce mohly usilovat o kvalitativně nový typ legitimacy a komplexní nastavování vztahů uvnitř EU.