

P ● ● ● POLSKI
P ● ● ● PRZEGLĄD
● S ● ● STOSUNKÓW
● ● M ● MIĘDZYNARODOWYCH



8
2018

RADA NAUKOWA

Marek Bankowicz, Jerzy Borzecki, Sandra Cavallucci, Oliver Dörr, Zaur Gasimov, Janusz Gilas, Ēriks Jēkabsons, Elżbieta Karska, Marek Kornat, Zbigniew Lewicki, Włodzimierz Marciniak, Cezary Mik (przewodniczący), Bogdan Musiał, Mariusz Muszyński, Zbigniew B. Rudnicki, Jadwiga Staniszkis, Bogumił Szmulik, Ewa Thompson, Krzysztof Warchałowski

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Redaktor Naczelny – Mariusz Muszyński
Pierwszy Zastępca Redaktora Naczelnego – Elżbieta H. Morawska
Zastępca Redaktora Naczelnego – Zbigniew B. Rudnicki
Sekretarz Redakcji – Magdalena Satora
Zastępca Sekretarza Redakcji – Natalia Kohtamäki

RECENZENCI

Jarosław Bratkiewicz (Warszawa), Steffen Hindelang (Odense), Sławomir Józwiak (Toruń),
Natalia Kohtamäki (Warszawa), Krzysztof Kwiatkowski (Toruń), Jadwiga Nadolska
(Warszawa), Ewa Popławska, (Warszawa), Adelheid Puttler (Bochum)

PROJEKT OKŁADKI

Justyna Kopecka

© Copyright by Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Warszawa 2019

ISSN 2300-1437

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja drukowana

Publikacja jest efektem projektu współfinansowanego przez

Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej



FUNDACJA WSPÓŁPRACY
POLSKO-NIEMIECKIEJ
STIFTUNG
FÜR DEUTSCH-POLNISCHE
ZUSAMMENARBEIT

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

SZYMON PAWŁOWSKI, <i>Introduction</i>	5
ADAM WIELOMSKI, <i>Uwagi dotyczące „niemieckości” cesarstwa w średniowieczu</i>	9
GERD MORGENTHALER, <i>Wohin führt die „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas” (Art. 1 EUV)? Eine Analyse der möglichen Ziele und verfügbaren Mittel</i>	49
KATHRIN LOER, <i>Europa ist mehr als Brüssel: Die politische Debatte zur Zukunft Europas</i>	95
OLIVER DÖRR, <i>Zukunft durch Differenzierung – Differenzierte Integration als Zukunftsmodell der Europäischen Union</i>	107
MARIUSZ MUSZYŃSKI, <i>As much Union, as it is beneficial. 10 causes of the integration crisis and 10 proposals for a reform</i>	121
NATALIA KOHTAMÄKI, <i>Agenda Unii Europejskiej na rzecz lepszego stanowienia prawa. Przełom czy stagnacja w rozwoju mechanizmów regulowania rynku?</i>	145
<i>Informacje dla autorów</i>	171
<i>Style Guide for Authors</i>	175



„(...) dla mocniejszego spojenia wspólny i wzajemny miłości braterski (...) stare sprzymierzenia ponowili i umiarkowali w tym wszystkim, jako niżej opisano. Iż już Królestwo polskie i Wielkie Księstwo litewskie jest jedno nierozdzielne i nieróżne ciało, a także nieróżna ale jedna a spólna Rzeczpospolita, która się z dwu państw i narodów w jeden lud zniosła i spoiła”¹.

„Die einzelnen deutschen Staaten behalten ihre Selbstständigkeit, soweit dieselbe nicht durch die Reichsverfassung beschränkt ist; sie haben alle staatlichen Hoheiten und Rechte, soweit diese nicht der Reichsgewalt ausdrücklich übertragen sind“².

THE FUTURE OF EUROPE – THE POLISH AND GERMAN PERSPECTIVE

In September 2017, at the Cardinal Stefan Wyszyński University, the scientific conference “The Future of Europe – the Polish and German perspective” took place. In this yearbook we will consider this, still very current topic. The conference could not have taken place without the support of the Foundation of the German-Polish Cooperation, whom we thank again in this paper.

Both the Germans and the Poles want to contribute to a common Europe – as follows from the constitutional provisions of their countries. In accordance with the preamble of the German *Grundgesetz* (the constitution),

¹ Pkt 2 i 3 Aktu Unii Lubelskiej 1569 r. „(...) for a stronger coupling of the common and reciprocal fraternal love (...) inferred in all this as below described: That the Kingdom of Poland and the Grand Duchy of Lithuania are already one inseparable and undifferentiated body; and hence an undifferentiated and single, shared Commonwealth of two states and nations has risen up and joined together as one people.

² § 5 Pauluskirchenverfassung 1848 r.

the German people, to promote world peace, should act as an equal partner in a united Europe. The Polish constitution indicates, similarly, that „We, the Polish Nation – all citizens of the Republic (...) Aware of the need for cooperation with all countries for the good of the Human Family (...) Hereby establish this constitution of the Republic of Poland”. Poland has the experience of coexistence as a remote partner in the multinational State of the Polish-Lithuanian-Ruthenian bloc – during the First Republic. Problems, which it then had to overcome – ensuring the effectiveness of the law, the peaceful inclusion of citizens of different faiths, a painstaking construction of common values, overcoming the weaknesses of state institutions – have now become a challenge for a united Europe. Looking for solutions, we may also look at the process of reunification of Germany, which in the democratically adopted *Pauluskircheverfassung*, anchored the fundamental principle of the EU already in XIX century – the principle of subsidiarity and the principle of delegated powers. Looking for answers to the question of what the future of Europe will be, we can draw from the historical experience of our respective nations.

Prof. Adam Wielomski, in his article about The Holy Roman Empire Of The German Nation, discusses the problems in building the confederation of federal states, a difficult-to-define legal entity. At its core, the *Staatenverbund* has many features in common with today's European Union. So is the future of Europe something akin to the Holy Roman Empire? The answer we may find in the following articles.

Prof. Gerd Morgenthaler, using the example of the crisis of the euro, demonstrates an integration method, in particular the Monnet method. The core of the Monnet method was and is the transference of “powers” by member states “to achieve their common objectives”. The results should be the establishing of an „ever closer Union among the peoples of Europe”. But the finale stage of integration is not stable and not defined in the treaties. The end station for the EU has not yet been determined, nor reached. The aim of the European integration project must be designated by the nation of Europe, in the spirit of the Enlightenment, while respecting the common European heritage to carry it out.

Dr Kathrin Loer explains the integration plan of the European Commission established in the document „The Future of Europe”. She critically examines

the ideas of the Commission from the perspective of integration research. Dr Loer describes the scenarios and ideas included in the EU-white paper, and examines it with the political research instruments. Especially, she deliberates social issues that play an essential role for the European population.

Prof. Oliver Dörr presents the process of integration from a different perspective. Pointing out the opportunity to preserve the coherence of the EU with partial differentiation integration, his argument goes that the challenge will be to find such a level of differentiation that takes into account the different opinions of individual member states and still leaves intact the core of the European legal community. The core of European integration is the basic principles of European Union law, such as the direct effect of EU law and the acceptance and execution of the final decisions by the Court of Justice of EU, yet also the equal validity of Union rights. The core of EU values is non-negotiable.

Another perspective to look at the integration process proposes Prof. Mariusz Muszyński, who points to the need for a pragmatic approach to the EU, which is needed for the further acceptance of the peoples of Europe, and must bring tangible benefits to individual EU citizens. He discusses the 10 threats for integration and gives proposals for reforms. Interesting is his comparison of the Court of Justice of the European Union with other international courts. Prof. Muszyński points to the need to strengthen the independence of the CJUE to establish its international standard. Such a standard presumes that international judges must be independent to the states they were delegated by. The selection of the judges of the CJUE, which is made by the governments of the member states, does not guarantee such independence. It is also not sufficiently democratically legitimate, in a way that the highest national courts are. The CJUE is therefore stuck somewhere between international courts and national courts.

At the end of the considerations about the future of the Europe we present the explanation about the changes in the European financial market. Dr Natalia Kohtamäki presents an article about the agencies of European Union. This article is an imported statement in the discussions about the impact of a more and more integrated financial market on the process of European state building.

Despite their troubled history, the Polish and German nations today are friendly and cooperating countries. Both have similar desires and dreams – a common, secure and wealthy Europe for all. A home based on common values. To build such a Europe, the Poles can look into their own history to find the value of compromise. In the year 1573, the Warsaw Confederation Act safeguarded religious tolerance to Protestants and Catholics. Therefore, though both sides of the document expected their opponents to enter hell after their deaths, they were willing to accept these dissenting religions co-existing peacefully while alive. Germany, in turn, can call up its great tradition of resistance in the 19th century in the name of the freedoms of science and speech, and other liberal freedoms. In 1837, seven professors from the University of Göttingen protested against the derogation of the Liberal Constitution of the Kingdom of Hanover: Christoph Dahlmann (historian and constitutionalist), Wilhelm Eduard Albrecht (lawyer), Georg Heinrich August Ewald (theologian), Georg Gottfried Gervinus (professor of history), Jacob und Wilhelm Grimm (professors of German studies) and Wilhelm Weber (physicist). All were removed from the University. They risked their career, and faced the consequences beeing a free people and free scienties. For them not all compromises were acceptable.

The confirmation or reconstruction of reasonable compromises between its member states is an essential task for the EU. It is our common goal, as Europeans, Germans, and Poles, and, equally, as scientists. I am sure that we will achieve our task as I am an optimist when it comes to the future of Europe – our future.

Szymon Pawłowski

Uniwersytet
Kardynała Stefana Wyszyńskiego

ADAM WIELOMSKI¹

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

UWAGI DOTYCZĄCE „NIEMIECKOŚCI” CESARSTWA W ŚREDNIOWIECZU

Słowa kluczowe: Niemcy, cesarstwo, chrześcijaństwo, państwo narodowe

Keywords: Germany, empire, Christianity, nation state

1. CESARSTWO A NIEMIECKIE MYŚLENIE WIELKOPRZESTRZENNE²

Wraz z Magdaleną Ziętek-Wielomską w opublikowanej w 2017 r. książce *Nowoczesność, Nacjonalizm, Naród Europejski. Dylematy samoidentyfikacji Europejczyków* sformułowaliśmy tezę, że Niemcy nigdy nie

¹ Katedra Teorii Stosunków Międzynarodowych, Instytut Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, a.wielomski@uksw.edu.pl.

² W tym miejscu niezbędna jest mała uwaga metodologiczna: autor tekstu, sam będący politologiem, zdaje sobie sprawę, że określenia „Niemcy” lub „Włosi” w Średniowieczu są (dość zasadnie) kontestowane przez mediewistów, gdyż mamy w tym czasie do czynienia raczej z luźną strukturą ludów niemiecko- i włoskojęzycznych, posługujących się podobnymi dialektami, o podobnych obyczajach, ale nie czujących ze sobą związków natury politycznej, gdzie tylko kręgi dworskie i nieliczni ówczesnie intelektualisci mieli świadomość państwową i wczesno-narodową. W kategoriach politologicznych możemy mówić co najwyżej o etniach (grupach etnicznych), z których w przyszłości powstaną nowoczesne narody. Będziemy się jednak posługiwać terminami „Niemcy” lub „Włosi”, ponieważ język polski nie posiada prostego terminu, aby opisać złożoność zjawisk, które są tematem niniejszego tekstu, i aby uczynić zadość mediewistom musielibyśmy za każdym razem dokonywać opisu grup etnicznych i lingwistycznych, które w ten sposób nazywamy.

wykształcili ani państwa narodowego, ani nawet jego idei. Zjednoczenie w 1870 r. miało charakter *małoniemiecki*, nie obejmując katolickiej Austrii, której mieszkańcy nie uważali się ówczas za oddzielny naród. Znacząca populacja niemieckojęzyczna, zamieszkująca zwarte terytoria, znajdowała się w Szwajcarii, w Siedmiogrodzie, w Czechach, w krajach nadbałtyckich, a nawet w dorzeczu Wołgi. Tworzący nowe państwo Otto von Bismarck nie chciał nawet słyszeć o aneksji Austrii, bojąc się, że wilhelmińskie państwo będzie liczebnie zdominowane przez katolików. Bismarck nie był niemieckim nacjonalistą i o państwie myślał w kategoriach konfesyjnych, a przede wszystkim dynastycznych. Zjednoczone Niemcy miały być tylko powiększonymi terytorialnie Prusami, rządzonymi przez dynastię Hohenzollernów³.

Idea pangermańskiej jedności pojawiła się w Niemczech i w Austrii dopiero po 1870 r. Ten opóźniony nacjonalizm przyjął charakter bardzo agresywny i imperialny⁴, przy czym miał on charakter radykalnie odrębny od pozostałych ruchów narodowych na kontynencie, gdyż nie dążył do stworzenia państwa narodowego, lecz do budowy imperium. Stąd próby – dla pozostałych narodów naszego kontynentu niezrozumiałe, a często wręcz szokujące – stworzenia i ugruntowania idei niemieckości na gruncie rasowym (Volkizm), co miało nadać jedność różnym etniom posługującym się tym samym językiem lub zbliżonymi dialektami. Z mieszanki idei pangermańskich i volkistowskich wynikły próby (1914-1918, 1939-1945) podboju Europy w celu jej zjednoczenia, a tym samym zgromadzenia w jednym super-państwie wszystkich ludów niemieckojęzycznych. Gdy próby te nie powiodły się i zakończyły klęską w 1945 r., wówczas Niemcy z dużą łatwością zaczęli głosić pacyfistyczne idee pan-europejskie, zjednoczenia politycznego i ekonomicznego całego kontynentu. Zmieniła się radykalnie przyjęta metoda zjednoczenia Europy w jedno państwo, ale nie sama myśl o konieczności

³ J.D. Gauger, *Nation, Nationbewußtsein und Nationswerdung in der deutschen Geschichte*, [w:] *Heimat und Nation. Zur Geschichte und Identität der Deutschen*, hg. v. K. Weigelt, Mainz 1984, s. 69; J. Breuilly, *Nationalismus und moderner Staat. Deutschland und Europa*, Köln 1999, s. 75-76, 186-189.

⁴ Zob. klasyczne prace francuskojęzyczne poświęcone tej tematyce: G. Weil, *Le pangermanisme en Autriche*, Paris 1904; M. Korinman, *'Deutschland über alles'. Le pangermanisme, 1890-1945*, Paris 1999.

dokonania tego wielkiego przedsięwzięcia⁵. W naszej książce zwróciliśmy też uwagę, że wszystkie idee zjednoczenia Europy uwieńczono kreacją czegoś, co określano jako *naród europejski*, także wyszły z Niemiec. Tworzyli je albo myśliciele i politycy niemieckojęzyczni (Richard Coudenhove-Calergi, Carl Schmitt, Reinhard Höhn, grupa *Nation-Europa*) oraz myśliciele z innych krajów, pozostający pod silnym wpływem filozofii niemieckiej (José Ortega y Gasset)⁶.

Tekst ten stanowi w pewnym sensie głos czy też załącznik do wspomnianej powyżej książki autorstwa mojego i mojej Żony, a jego celem jest bardziej szczegółowe przedstawienie problemu niemieckości *versus* europejskości w samych początkach narodzin tej kwestii, a mianowicie w późnym średniowieczu, gdy poczynwały kształtować się nowoczesne narody: w czasie wojny stuletniej (1337-1453) powstały narody francuski⁷ i angielski⁸. W podobnym czasie ukształtowały się także narody szkocki, polski, nawet węgierski⁹. Koniec średniowiecza i początek nowożytności (XVI w.) to okres szczególnie, moment narodzin drogi odrębnej dla Niemców (także i Włochów), którzy wymknęli się ogólnej tendencji narodotwórczej, nie tworząc instytucji państwa narodowego¹⁰. Włosi w późnym średniowieczu i w epoce renesansu mieli przynajmniej kilku wybitnych intelektualistów głoszących konieczność zjednoczenia rozdrobnionych księstw i wolnych miast Italii w jedno narodowe państwo (Dante Alighieri, Niccolò Machiavelli, Girolamo Muzio, Fulvio Testi). Byli oni jednak bezradni wobec krwawych wojen między tymi skłóconych państwami, toczonych zwykle z powodu

⁵ M. Ziętek-Wielomska, A. Wielomski, *Nowoczesność, Nacjonalizm, Naród Europejski. Dylematy samoidentyfikacji Europejczyków*, Warszawa 2017, s. 123-129, 259-266.

⁶ Ibidem, s. 173-256.

⁷ W tej kwestii godna polecenia jest przede wszystkim klasyczna rozprawa C. Be-aune, *Naissance de la nation France*, Paris 1985. O problemie piszą także M.M. Martin, *Histoire de l'unité française*, Paris 1957, s. 163-181; J. de Viguerie, *Les deux patries. Essai historique sur l'idée patrie en France*, Paris 2003, s. 18-26.

⁸ A. Hastings, *The Construction of Nationhood: Ethnicity, Religion and Nationalism*, Cambridge 1997, s. 35-65.

⁹ E. Bozóky, *Huns et Hongrois, une seule nation...*, [w:] *Nations et nations au Moyen Age*, éd. P. Monnet, Paris 2014, s. 37-50.

¹⁰ B. Zientara, *Świt narodów europejskich. Powstanie świadomości narodowej na obszarze Europy pokarolińskiej*, Warszawa 1985, s. 191-215, 247-265.

sprzecznych interesów gospodarczych pomiędzy kupcami¹¹. Niemcy długo nie mieli nawet takich patriotycznych intelektualistów, a idea państwa narodowego czy zjednoczenia politycznego była tam nieznana właściwie aż do rewolucji francuskiej (1789) i najazdu napoleońskiego, który wzbudził skrajny niemiecki szowinizm. Wtedy też dopiero zrodziła się myśl o zjednoczeniu Niemiec.

Celem tego tekstu jest autorska próba odpowiedzi na pytanie, które wielokrotnie zadawano już w literaturze światowej¹²: jak to możliwe, że nieco ponad dwieście lat temu na wielkich przestrzeniach środkowej Europy mieszkał lud, który nie znał idei państwa narodowego i sam nie był przekonany, czy tworzy jeden naród? W naszym przekonaniu odpowiedź na to pytanie znajduje się głęboko w historii, w idei cesarskiej. Problemowi temu poświęcony jest niniejszy tekst.

2. SAKRALNY CESARZ, SAKRALNE CESARSTWO

2.1. MIT O KATECHONIE

Pisząc o cesarstwie, mamy na myśli byt prawno-polityczny, tytularnie wskrzeszony w 800 r. przez Karola Wielkiego (800-814), wspólnie z papieżem Leonem III (795-816). Było to Cesarstwo Rzymskie odnowione po ponad 300 latach od tragicznego upadku w 476 r. Po śmierci Karola Wielkiego, na mocy Traktatu z Verdun (843) powstały trzy oddzielne imperia, z których dwa, wschodnie i zachodnie, stały się odpowiednio załączkami Niemiec i Francji. Ludwik (843-876) z części wschodniej koronował się na króla Niemiec (*rex Germaniae*), w związku z czym szowinistyczna historiografia pruska w XIX w. upowszechniła (znane jeszcze w średniowieczu, lecz mało popularne) imię Ludwik Niemiec – imię, którym wszyscy się dziś posługujemy, a prawie nikt z nas nie wie, że monarcha ten prawdopodobnie się nim nie posługiwał i zapewne nawet nie podejrzewał, iż był protoplastą jakichś

¹¹ H. Münkler, H. Grünberger, *Nationenbildung. Die Nationalisierung Europas im Diskurs humanistischer Intellektueller*, Berlin 1998, s. 75-162; M. Sciarrini, *La Italia Nazione. Il sentimento nazionale italiano in età moderna*, Milano 2004.

¹² Zob. np. *Deutsche Erinnerungsorte*, hg. v. E. François, H. Schulze, Bd. 1-2, München 2001.

Niemiec, o których pewnie nigdy nie słyszał¹³. W X w. karoliński tytuł imperialny przeszedł ostatecznie na władców wschodnio-frankijskich za Ottona I Wielkiego (961).

Cesarze z dynastii Ottonów byli zarówno władcami niemieckim, jak i monarchami pośrednio rządzącymi całym *Christianitas*, którym podlegali wszyscy chrześcijańscy królowie i książęta. Cesarz harmonijnie łączył obydwie funkcje i władzę pośrednią z bezpośrednią. Pozostawało to w zgodzie z zasadami feudalnymi, gdzie rozdzielano własność zwierzchnią, należącą do seniora tylko pośrednio i nominalnie, materialnie będącą natomiast cudzym lennem, od użytkowej, którą kierowali lennicy. Tam, gdzie cesarz rządził pośrednio, możemy mówić o własności zwierzchniej, tam, gdzie bezpośrednio, jednoczył w swoich rękach władzę i zwierzchnią, i użytkową. W praktyce imperatorzy niemieccy bezpośrednio panowali tylko w stosunkowo niewielkich dobrach prywatnych. Cała chrześcijańska Europa, a także większość samych Niemcy, znajdowała się pod kontrolą cesarską tylko pośrednio. Książęta Rzeszy, a także królowie innych państw, formalnie byli tylko lennikami cesarza (*reges provinciarum*, czasami w kręgach dworskich nazywanymi pogardliwie *reguli*, co można by przetłumaczyć jako *króliki*). W tej sytuacji trudno było rozdzielić Niemcy od całej *Christianitas*, uznającej zwierzchnictwo imperialne. Teoretycznie królowie Francji, Anglii czy Polski różnili się od niemieckich książąt jedynie posiadaniem tytułu królewskiego. Nie sposób dokładnie rozdzielić polityki wewnętrznej cesarstwa od jego polityki zewnętrznej. Na zewnątrz było tylko Bizancjum posiadające oddzielny kościół i *basileusa*, a także poganie. Nie było czytelnego podziału chrześcijan na Niemcy i zagranicę¹⁴.

Wizję uniwersalnego imperium obrazuje słynna miniatura z *Ewangeliarza Ottona III*, na której cesarzowi dary przynoszą podporządkowane mu prowincje: Roma (geograficznie są to dzisiejsze Włochy), Galia (obszary na zachód od Renu, dzisiejsza Francja), Germania (obszary na wschód od Renu,

¹³ V.R. Castro Gómez, *Pensado la nación. Sacrum Imperium – teütsche landern – Deutschland*, Frankfurt am Main 2013, s. 6.

¹⁴ J. Baszkiewicz, *Uwagi o uniwersalizmie i koncepcji suwerenności państwowej w feudalnej teorii politycznej do początku XIV w.*, [w:] idem, *Państwo, rewolucja, kultura polityczna*, Poznań 2009, s. 57-58, 96-100.

dzisiejsze Niemcy), Sclavinia (Polska w imieniu całej Słowiańszczyzny)¹⁵. Elementem tej polityki był też Zjazd Gnieźnieński (1000), w czasie którego cesarz uznał Bolesława Chrobrego (992-1025) nie za władcę suwerennego państwa, równego mu władzą i prestiżem (jak często sądzi się w Polsce), lecz za podporządkowanego mu władcę terytorialnego, którego panowanie imperator rzymski uznał za prawowite, czyniąc go swoim namiestnikiem na Słowiańszczyźnie¹⁶.

Niemcy od imperium rozdzielił dopiero papież Grzegorz VII (1073-1085). Być może zresztą zrobił to przypadkowo, w sposób niezamierzony. Otóż papież ten w 1076 r. ekskomunikował i zdeponował Henryka IV (1056-1105) z funkcji cesarza z powodu sporu o inwestyturę biskupów. W czterech listach pisanych do władców Europy i książąt niemieckich suwerenny kapłan tłumaczył ten radykalny krok dowodząc, że zdeponował Henryka IV wyłącznie z funkcji cesarza, ponieważ w epistołach konsekwentnie określał go mianem „króla Niemiec”¹⁷, wybranego przez elektorów. Czy, poza tytułem, różnił się cesarz od króla Niemiec? Cesarz posiadał władzę nad światem, podczas gdy król Niemiec był jedynie władcą terytorialnym, tak jak wszyscy inni monarchowie. Niemiecka tradycja polityczna po jakimś czasie zaakceptowała ten rozdział obydwu funkcji, stojąc na stanowisku, że w momencie wyboru cesarza przez elektorów był on tylko i wyłącznie królem Niemiec, czyli monarchą terytorialnym, a dopiero w momencie otrzymania sakry papieskiej w Rzymie stawał się cesarzem i władcą całego świata chrześcijańskiego¹⁸. W ten sposób grono siedmiu elektorów stało się decydentami korony niemieckiej, a biskup Rzymu korony cesarskiej. To ważny moment, gdyż nastąpiło prawno-polityczne oddzielenie pojęcia „Niemcy” od uniwersalistycznej *Christianitas*, choć obydwie korony były nie do rozdzielenia i nosić mogła je tylko ta sama osoba.

¹⁵ Reprodukacja dostępna w wielu książkach i na wielu stronach internetowych, np. J. Strzelczyk, *Otton III*, Wrocław 2009, wkładka kolorowa między s. 64 i 65.

¹⁶ W. Dzieciół, *Imperium i państwa narodowe około r. 1000*, Londyn 1962, s. 197-222; G. Labuda, *O badaniach nad Zjazdem Gnieźnieńskim roku 1000. Spostrzeżenia i zastrzeżenia*, „Roczniki Historyczne” 68 (2002), s. 107-156; D.A. Sikorski, *O stosunkach polsko-niemieckich w X i XI wieku*, „Studia Historica Slavo-Germanica” 26 (2006), s. 245-277.

¹⁷ Grzegorz VII, *Registrum*, [w:] *Patrologia Latina*, éd. J.P. Migne, vol. 152, Paris 1853, III, 15; IV, 3; IV, 23-24.

¹⁸ Np. Lupold z Bebenburga, *De iuribus regni et imperii romani*, Basilea 1566, XI.

Sama instytucja imperium zmieniała nazwy: do panowania Henryka IV była po prostu Cesarstwem Rzymskim, z całym towarzyszącym tej tytułaturze pompacyjnym wywodem o pochodzeniu władzy cesarskiej z woli senatu i ludu rzymskiego, których nikt z ówczesnych ludzi nie widział przecież na oczy, a tylko nieliczni, piśmienni i wykształceni, znający pobieżnie dzieje antyczne, wiedzieli, o czym w ogóle była mowa. W kościelnym, a także i w ukształtowanym przez narrację chrześcijańską postrzeganiu rzeczywistości teologiczno-politycznej cesarz miał charakter sakralny i posiadał wyższy status ontologiczny od zwykłych ludzi. Był istotą pośrednią pomiędzy Bogiem a ludźmi, niczym w neoplatońskiej gradacji bytów. Manuel Garcia-Pelayo pisze:

„Władca nie jest zwykłym laikiem, ale urzędem, świętym ministrem naznaczonym przez Boga, którego jest wyobrażeniem i wikariuszem i od którego otrzymał część Jego własnej władzy za pomocą namaszczenia, które przekształciło króla w osobę sakralną, która uczestniczy w posłudze duchowej, zajmując miejsce pomiędzy laikatem a duchowieństwem”¹⁹.

Prawdę mówiąc, niewiele na ten temat wiemy, a naszymi głównymi źródłami poznania są krucyfiks (*Volto santo*) i relikwiarz cesarski (*Ewangeliarz z Akwizgranu*), zawierające fantastyczne przedstawienia ikonograficzne o charakterze *chrystomimetycznym* (utożsamienie osoby cesarza z osobą Chrystusa)²⁰, jak i dwa zachowane mity religijno-polityczne dotyczące cesarstwa, które ewidentnie powstały w kręgach jego zwolenników. Mamy tutaj na myśli krótkie komentarze do 2 *Listu do Tessaloniczan* św. Pawła, autorstwa Haimona z Halberstadt i Adsa z Montierendera. Obydwa są datowane na X w. Oparte są na ówczesnych opowieściach apokaliptycznych²¹.

¹⁹ M. Garcia-Pelayo, *El Reino de Dios. Arquetipo politico*, Madrid 1959, s. 97.

²⁰ Istnieje liczna literatura na ten temat – zob. np. M. Garcia-Pelayo, *Ideologia y iconologia*, Caracas 1963, s. 14-27; P. Skubiszewski, *W służbie cesarza, w służbie króla. Temat władzy w sztuce ottońskiej*, [w:] *Funkcje dzieła sztuki. Materiały Sesji Stowarzyszenia Historyków Sztuki*, Warszawa 1972, s. 17-72; F.-R. Erkeus, *Herrschersakralität im Mittelalter von den Anfängen bis zum Investiturstreit*, Stuttgart 2006, s. 156-189; E. Kantorowicz, *Dwa ciała króla. Studium ze średniowiecznej teologii politycznej*, Warszawa 2007, s. 51-65.

²¹ Haimon z Halberstat, *In Epistolam II ad Thessalonicenses*, [w:] *Patrologia Latina*, vol. 117, Paris 1852, kol. 781-783; Adso Dervensis *Libellus de Antichristo*, [w:] *Patrologia Latina*, vol. 137, Paris 1851, kol. 1291-98.

Z tych kilku źródeł wiemy, że wczesnośredniowieczne imperium samo postrzegało się jako byt mistyczno-polityczny. W samym cesarzu widziało Katechona zapowiadanego przez św. Pawła, czyli byt (ktoś? coś?), który powstrzymywał nadejście Antychrysta (2 Tes, 2, 7-8). Starożytni pisarze chrześcijańscy nie umieli pojąć, o co lub o kogo chodziło św. Pawłowi, a jego list, w którym prawdopodobnie tłumaczył chrześcijanom z Tessalonik, kogo lub co miał na myśli, bezpowrotnie zaginął²². W X-XI w. wierzone, że to cesarz był Katechonem, podobnie jak robili to rzymscy chrześcijanie w czasach późno-antycznych. Wedle tego mitu samo istnienie imperatora rzymskiego opóźnia i powstrzymuje nadejście Antychrysta, koniec świata, Apokalipsę i dzień Sądu Ostatecznego. W średniowieczu ideę Katechona św. Pawła egzegeci dość woluntarystycznie połączyli bowiem z prorocstwem Daniela (Dn 7, 1-28), dotyczącym czterech bestii, wedle którego koniec świata miałby nastąpić dopiero po upadku czwartego imperium, identyfikowanego z Cesarstwem Rzymskim. Wprawdzie Rzym upadł w 476 r., ale imperium zostało szczęśliwie odnowione i uratowane w 800 r. przez Karola Wielkiego wspólnie z papieżem Leonem III, co zapobiegło nadejściu Antychrysta, mimo 324 lat przerwy w jego istnieniu²³. Fakt ten ukrywano, między innymi licząc kolejnych cesarzy nie od Karola Wielkiego, lecz od... Juliusza Cezara, jak gdyby można było w ten sposób oszukać Antychrysta²⁴. Dawało to jednakże cesarzowi uzasadnienie teologiczne i czyniło zeń osobę sakralną, stojącą pomiędzy światem ludzi a światem nadprzyrodzonym. Katechon jest wszak rodzajem osoby o wyższym statusie ontologicznym,

²² Zob. np. J. Grimm, *Der Katechon des zweiten Thessaloniker-Briefes (2 Thess. 2,7)*, Stantamhof 1861; F. Marín, *2 Tes. 2, 3-13. Intentos de comprensión y nuevo planteamiento*, „Estudios Eclesiásticos” 54 (1979), s. 527-537; M.A. Cichocki, *To katechon*, „Civitas”, 2004, nr 8, s. 83-112.

²³ C. Treiber, *Die Idee der vier Weltreiche*, „Zeitschrift für Klassische Philologie” 27 (1892), nr 27, s. 321-344; J. Ratzinger, *Herkunft und Sinn der Civitas-Lehre Augustins. Begegnung und Auseinandersetzung mit Wilhelm Kamlah*, [w:] *Augustinus Magister. Congrès International Augustinien*, Paris 1954, s. 965-981; P.A. van den Baar, *Die kirchliche Lehre der Translatio Imperii Romani bis zur Mitte des 13. Jahrhunderts*, Romae 1956, s. 27-29.

²⁴ H. Appelt, *Christianitas und Imperium in der Stauferzeit*, [w:] *La Cristianità dei secoli XI e XII in Occidente. Conscienze e strutture di una società*, Milano 1982, s. 28; J.F. Noël, *Święte Cesarstwo*, tłum. M. Żerańska, Warszawa 1998, s. 51-52.

bytem sakralnym. Jak pisze cytowany wcześniej Garcia-Pelayo, „cesarz nie jest *brachium* Kościoła, lecz, w rzeczywistości, stanowi jego *caput*”²⁵.

Teraz rozumiemy, dlaczego cesarz z tego okresu mógł mianować nie tylko biskupów i opatów, ale także i papieża, oraz zwoływać i przewodniczyć soborom i synodom kościelnym. W 962 r. cesarz Otton I Wielki (962-973) wymusił na papieżu wystawienie ekstraordynaryjnego przywileju, na mocy którego faktycznie delegował kandydata na biskupa Rzymu²⁶. Imperialny Katechon stawał ponad papieżem, będąc naczelnikiem i politycznym, i religijnym chrześcijaństwa. Łączył w swoich rękach dwie władze, które w tradycji gelezjańskiej określano mianem „dwóch mieczy”.

W sumie ottoński cezaropapizm nie był niczym nowym, gdyż tak wyglądała rzeczywistość zarówno za czasów Konstantyna Wielkiego (306-337) jak i Karola Wielkiego, który był faktycznym naczelnikiem frankijskiego Kościoła, mianując biskupów, regulując kwestie dyscyplinarne i kanoniczne, a także uznając i podkreślając publicznie pontyfikalny prymat, co jednak miało charakter tylko deklaracyjny²⁷. Mistyczny i katechoniczny charakter niemieckiego cesarza wzmacniały jego sakralne atrybuty, których Karol Wielki jeszcze nie posiadał, a do których w X-XI w. podchodzono za nabożną czcią. Były to: korona imperialna, miecz, jabłko, a przede wszystkim św. włócznia z rzekomą relikwią kawałka drewna z krzyża, na którym zmarł Chrystus i z którego zmartwychwstał²⁸.

Mit teologiczno-polityczny cesarstwa upadł wraz z reformą gregoriańską, która rozdzieliła w sposób ścisły prawo kanoniczne od prawa państwowego, grzech od przestępstwa, a władców od kapłanów, desakralizując władzę monarchów, a więc także i osobę cesarską²⁹. Aż do przełomu

²⁵ M. Garcia-Pelayo, *El Reino de Dios*, s. 184.

²⁶ H.X. Arquillière, *Saint Grégoire VII. Essai sur sa conception du pouvoir pontifical*, Paris 1934, s. 8.

²⁷ P. Riché, *Karolingowie. Ród, który stworzył Europę*, tłum. A. Kuryś, Warszawa 1997, s. 249-256; G. Brühner-Thierry, *Imperium Karola Wielkiego*, tłum. B. Speiralska, Warszawa 2004, s. 107-119; M. de Jong, *Charlemagne's Church*, [w:] *Charlemagne. Empire and Society*, ed. J. Story, Manchester 2005, s. 103-135; R. McKitterick, *Charlemagne. The Formation of a European Identity*, Cambridge 2008, s. 306-320.

²⁸ D. Budde, *Heiliges Reich – Republik – Monarchie. Krise und Ende der liberalen Par-teidemokratie*, b.m. i r.w., s. 29-39.

²⁹ B. Töpfer, *Tendenzen zur Entsakralisierung der Herrscherswürde in der Zeit des Investiturstreits*, „Jahrbuch für Geschichte des Feudalismus” 6 (1982), s. 163-172. H.J. Ber-

XI i XII w. nie rozróżniano pojęć sakralności w znaczeniu potocznym od instytucji sakramentów, co sprzyjało budowaniu mitów teologiczno-politycznych, gruntujących nadprzyrodzoną legitymizację władzy politycznej. Rozdzielenia tego dokonał jako pierwszy prawdopodobnie gregorianin, Hugon od św. Wiktora³⁰.

Druzgocący cios sakralnemu mitowi imperatora-Katechona zadał papież Grzegorz VII, obkładając cesarza ekskomuniką za symonię i samowolne naznaczanie biskupów, co Henryk IV uznał za nieprawdopodobną uzurpację na osobie o wyższym statusie ontologicznym, stojącej ponad Kościołem i papieżem, a podlegającej bezpośrednio Bogu³¹. Cesarz nie wahał się zebrać własny synod posłusznych mu biskupów, ogłosić Grzegorza VII Antychrystem i zdeponować ze stolca rzymskiego, pisząc: „Odejdź, odejdź, zakazujemy ci prawa do papiestwa” (*Descende, descende, interdicimus tibi ius omne papatus*)³². Ostatecznie papież okazał się lepszym graczem politycznym od imperialnego Katechona, zmuszając go do nieprawdopodobnego upokorzenia w Canossie, gdy cesarz boso i w worku pokutnym musiał błagać papieża o przebaczenie (1076). Jak to już kiedyś wcześniej pisałem, do Canossy Henryk IV pojechał jako ekskomunikowany i zdeponowany, ale jednak nadal jako Katechon. Wrócił z niej wprowadzie znów jako cesarz przywrócony do wspólnoty chrześcijańskiej, któremu biskup Rzymu łaskawie wybaczył, lecz jednocześnie już tylko jako człowiek, istota ludzka, całkowicie zdesakralizowana. Katechoni bowiem nie żebrają o wybaczenie pod bramami papieskich twierdz boso, w workach pokutnych i z włosami posypanymi popiołem³³.

man, *Prawo i rewolucja. Kształtowanie się zachodniej tradycji prawnej*, tłum. S. Amsterdamski, Warszawa 1995, s. 133-143, 212-213, 227-228; K. Skwierczyński, *Recepcja idei gregoriańskich w Polsce do początku XIII wieku*, Wrocław 2005, s. 252-265.

³⁰ Hugon od św. Wiktora, *De sacramentia Christianae fidei, Patrologia Latina*, vol. 176, Paris 1854, IX, 2, kol. 317.

³¹ *Die Briefe Heinrichs IV*, [w:] *Deutsches Mittelalter. Kritische Studentexte des Reichsinstituts für ältere deutsche Geschichtskunde*, hg. v. C. Erdmann, Bd. 1, Leipzig 1937, s. 1-26.

³² *Conciliabulum Wormatiense* [1076], [w:] *Sacrorum Conciliorum. Nova et amplissima Collectio*, a cura di I.D. Mansi, vol. 20, Venetis 1775, kol. 464.

³³ A. Wielomski, *Teokracja papieska 1073-1378. Myśl polityczna papieży, papalistów i ich przeciwników*, Warszawa 2011, s. 150.

2.2. „SACRUM IMPERIUM” FRYDERYKA I BARBAROSSY (1155-1190)

Po Canossie o micie sakralnego cesarza nie było już mowy, choć zachowały się pewne historyczne rytuały świadczące, że cesarz jest istotą sakralną (tzw. *Weinachtsdienst*). Stąd późniejszy pomysł Fryderyka I Barbarossy nowej nazwy *Sacrum Imperium* – skoro osoba cesarza została zdesakralizowana, a mit jego nadprzyrodzonej władzy i mocy rozbity w pył, to niechaj święte będzie choćby samo cesarstwo³⁴. To ono staje się Katechonem św. Pawła. Myśl tę znakomicie charakteryzuje Carl Schmitt:

„Średniowieczna Rzesza nie jest w rzeczywistości żadną wieczną Rzeszą, ale pewnego rodzaju końcem obecnego eonu, który podtrzymuje swoją historyczną mocą. Decydującym historycznym znamieniem jej trwania jest to, że jest tą, która podtrzymuje, katechonem. ‘Rzesza’ oznacza tu historyczną siłę, która ‘podtrzymuje’ świat przed pojawieniem się Antychrysta i końcem obecnego eonu. To siła ‘qui tenet’, wedle słów Apostoła Pawła w rozdz. 2 II Listu do Tessaloniczan”³⁵.

Wychowany w niemieckiej tradycji Fryderyk Barbarossa próbował ustanawiać i deponować biskupów. W czasie wyprawy do Italii odporne mu miały włoskie obkładać klątwami, tak jakby był quasi-papieżem o powszechnej jurysdykcji. Jego nadworny teolog i najbliższy współpracownik arcybiskup Rainald z Dassel chciał Kościół katolicki albo podporządkować cesarstwu, albo doprowadzić do schizmy i powołania własnego kościoła imperialnego³⁶. Niestety, w ten nowo kreowany katechoniczny mit polityczny nie wierzył ani świat, ani nawet sam Fryderyk Barbarossa. Świadczy o tym słynna *Igraszka o Antychryście* (*Ludus de Antichristo*) autorstwa anonimowego poety, której tekst powstał prawdopodobnie w kręgach dworskich, datowany między 1152 a 1178 r.³⁷ W utworze tym gregorianie pokazani są jako

³⁴ S. Weinfurter, *Niemcy w Średniowieczu. 500-1500*, tłum. A. Gadzała, Warszawa 2010, s. 79.

³⁵ C. Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Berlin 1997 [4. Aufl.], s. 29.

³⁶ M. Pacaut, *Friedrich Barbarossa*, Stuttgart 1969, s. 105-106, 111, 145, 181, 219-220; E.W. Wies, *Fryderyk Barbarossa. Mit i rzeczywistość*, tłum. W. Radwański, Warszawa 1996, s. 43-47, 53, 103-05, 121, 123, 128, 131, 149, 155, 157, 163, 165, 167, 172-73, 180-84, 196, 201, 210-211, 215.

³⁷ W. Meyer, *Der Ludus de Antichristo und über die lateinischen Rythmen*, München 1882, s. 1-17; H.D. Rauh, *Das Bild des Antichrist im Mittelalter: Von Tyconius zum deutschen Symbolismus*, Münster 1973, s. 365-367.

słudzy Antychrysta, podczas gdy cesarz dokonuje zjednoczenia świata, podporządkowując sobie wszystkich królów i książąt katolickich, prawosławnych, muzułmańskich, a przede wszystkim papieża³⁸. Gdy to się stanie cesarz ogłasza:

„Ale wszystkie pisma historyczne opowiadają,
Że cały świat stanie się skarbem cesarskim.
(...) Poszczególni królowie wcześniej ustanowieni
Będą teraz Rzymowi płacili cesarski trybut”³⁹.

Gdy wszystkie ludy uznały zwierzchność imperialną i świat zostaje zjednoczony, cesarz ofiarowuje swoją koronę Bogu, dokonując auto-dekatechonizacji. Gdy tylko znika Katechon, natychmiast pojawia się Antychryst i przejmuje władzę nad światem. W literaturze przedmiotu czasami spotykamy odczytanie tego tekstu jako wyrazu sakralizacji panującego⁴⁰. Z poglądem tym nie zgadzamy się. W jednej z wcześniejszych prac, gdzie analizowaliśmy dokładniej ten poemat, podsumowaliśmy jego przesłanie następująco: „Katechon i Antychryst tańczą i śpiewają i trudno dostrzec w tym jakąkolwiek powagę. A poemat jest czytany i wystawiany na dworze cesarskim. Cesarz-katechon śmieje się sam z siebie”⁴¹. Dlatego poemat ten należy odczytywać jako upadek wiary w sakralną legitymizację w kręgach cesarskich.

Wyprawy Fryderyka Barbarossy na Italię zbiegły się z odrodzeniem prawa rzymskiego na tamtejszych uniwersytetach. Na dworze imperialnym szybko zorientowano się, że prawo rzymskie publiczne, oparte na systemie antycznym i z tego powodu wzbudzające szacunek, daje szansę na znalezienie uprawomocnienia władzy poza Kościołem. Trzeba było je nieco przekształcić, aby na przykład dokonać translacji prawa do wyboru cesarza z rzymskiego Senatu na siedmiu książąt-elektorów⁴² i dowieść, że ówczesne

³⁸ *Ludus de Antichristo*, [w:] W. Meyer, op. cit., § 10-33.

³⁹ Ibidem, § 10, 18.

⁴⁰ A.Y. Haran, *Le Lys et le Globe. Messianisme dynastique et rêve impérial en France au XVIe et XVIIe siècle*, Seyssel 2000, s. 22.

⁴¹ A. Wielomski, *Teokracja papieska*, s. 485.

⁴² G. Koch, *Auf dem Wege zum Sacrum Imperium. Studien zur ideologischen Herrschaftsbegründung der deutschen Zentralgewalt im 11. und 12. Jahrhundert*, Berlin 1972, s. 183, 191-199.

imperium było prawomocnym dziedzicem tego ze starożytności. Prawnicy usilnie starali się udowodnić, że imperator niemiecki był spadkobiercą cesarzy rzymskich. W 1155 r. czterej romaniści włoscy – Marcin, Hugon, Jakub i Bułgar – ułożyli dla cesarza projekty praw przyjętych z Roncaglii (1158), wywodzących źródła władzy imperialnej z prawa rzymskiego (*lex regia*), twierdząc przy tym, że cesarz jest zwierzchnikiem wszystkich królów i książąt, a także właścicielem wszystkich rzeczy na terenie cesarstwa. Własność nie pochodziła więc z natury, lecz z cesarskiego użyczenia⁴³.

Prawnicy cesarscy stworzyli jednakże tylko powierzchowną imitację. Kodeks z Roncaglii nie był zdolny zmienić rzeczywistości. Aby faktycznie odbudować cesarstwo, należałoby przeprowadzić w *Sacrum Imperium* rewolucję prawną znoszącą ustrój feudalny i zastępującą go *Kodeksem Justyniana*. Projekt był zupełnie utopijny, więc z praw rzymsko-bizantyjskich wybierano tylko pompatyczne fragmenty dotyczące władzy imperialnej i wklejano je do tradycyjnych praw. Badacze pokazują tę pompatyczność na przykładzie oficjalnej korespondencji kancelarii cesarskiej z dworem Bizantyjskim. Kancelaria czytywała się w listy przychodzące od cesarza bizantyjskiego i kopiowała z nich formuły chwały imperialnej: *augustus, semper augustus, Romanorum rex augustus, rex augustus, sanctus, Romanorum rex et semper augustus, imperator a Deo coronatus, vere Romanorum imperator, magnus et pacificus*⁴⁴. Czegokolwiek cesarz nie dekretowałby na temat swojej władzy nad światem i całą własnością znajdującą się na terenie imperium, pozostawało to pustymi hasłami. Ani utracona sakralność, ani prawo rzymskie nie miały dostatecznego oddziaływania politycznego.

2.3. ANTYCHRYST NA TRONIE: FRYDERYK II STAUF (1194-1250)

Panowanie Fryderyka II Staufa na tronie imperialnym stanowi ostatnią poważną próbę odbudowy Cesarstwa Rzymskiego. Cesarz twierdził, że otrzymał władzę od swoich rzekomych rzymskich przodków, którzy z kolei dostali ją od ludu rzymskiego. Na tej podstawie miała być ufundowana jest jego władza nad całym światem. Imperator nie podlegał ani papieżowi, ani chrześcijańskiej moralności. Był władcą absolutnym, co odzwierciedlać

⁴³ M. Pacaut, *Friedrich Barbarossa*, s. 143-150.

⁴⁴ G. Koch, op. cit., s. 215-230.

miały pompatyczne określenia *lex regia*, *Imperator est lex animata in terris, imperator in regno suo*, któremu podlegał tak papież, jak i lokalni królowie, będący „zarządcami prowincji” cesarstwa (*praesidos provinciarum*). Twierdzi wreszcie, że podlegają mu wszyscy władcy świata, tak chrześcijańscy, jak i pogańscy. Cesarz mógł być uniwersalny, ponieważ miał charakter ponadkonfesyjny i wokół jego osoby winien być sprawowany swoisty kult, którego symbole i rytury miały się wywodzić z rozmaitych kultur i tradycji⁴⁵. Fryderyk II sam sobie ułożył następujący tytuł, imitujący cesarza Justyniana:

*IMPERATOR FRIDERICUS SECUNDUS.
ROMANORUM CAESAR SEMPER AUGUSTUS.
ITALICUS SICULUS HIEROSOLYMITANUS ARELATENSIS.
FELIX VICTOR AC TRIUMPHATOR*⁴⁶.

Monety bite przez Fryderyka II na awersie mają orła rzymskiego, skopionego z monet Oktawiana Augusta (27 p.n.e. – 14), z napisem *FREDERICUS*, a na rewersie rzymską formułę *IMP/ROM/CESAR/AUG*⁴⁷. Legislacja cesarska miała swoje źródła w prawie rzymskim, a także w filozofii greckiej, docierającej do południowych Włoch za pośrednictwem Arabów. Pośród tych greckich inspiracji trzeba zwrócić szczególną uwagę na Arystotelesa, z którego pism zaczerpnięto naturalizm, a także Platona, od którego cesarz czerpał idealizm prawodawczy, postrzegając sam siebie jako Demiurga tworzącego imperium, wpatrującego się w świat idei⁴⁸. Dodajmy, że Fryderyk II miał silne związki także z kulturą arabskiego Orientu, gdyż pośród jego syryjskich poddanych było mnóstwo muzułmanów. Spośród nich też rekrutował swoją gwardię przyboczną; miał też harem na wzór sułtański⁴⁹.

⁴⁵ P.E. Schramm, *Herrschaftszeichen und Staatssymbolik*, Bd. 3, Stuttgart 1956, s. 884-906.

⁴⁶ E. Kantorowicz, *Frederick the Second, 1194-1250*, New York 1957, s. 224.

⁴⁷ Ibidem, s. 225.

⁴⁸ R. de Vaux, *La Première entrée d'Averroës chez les Latins*, „Revue des Sciences Philosophiques et Théologiques” 5 (1933), s. 193-242; M. Grabmann, *Kaiser Friedrich II. Und sein Verhältnis zur aristotelischen und arabischen Philosophie*, [w:] *Stupor Mundi. Zur Geschichte Friedrichs II. von Hohenstaufen*, hg. v. G. Wolf, Darmstadt 1966, s. 134-177.

⁴⁹ F. Gabrieli, *Federico II e la cultura musulmana*, „Rivista Storica Italiana” 64 (1952), s. 5-18; J. Benoist-Méchin, *Frédéric de Hohenstaufen, ou le rêve excommunié (1194-1250)*, Paris 2008, s. 55-59, 147-153, 167-190, 211-214.

Fryderyk II zbudował na Sycylii pierwsze państwo w nowożytnym znaczeniu tego terminu, gdzie suweren stoi ponad prawami tradycyjnymi i feudalnymi, regulując całokształt życia politycznego, społecznego, ekonomicznego i religijnego. Pozwoliło to niewielkiej przecież Sycylii stać się potęgą gospodarczą i militarną⁵⁰. Jednakże wszystkie zasoby imperator zużywał na wojny, przede wszystkim z kierowaną przez papieża wielką ligą książąt Rzeszy, miast włoskich i państw sąsiednich. Wszystkie one wspólnie występowały przeciwko Fryderykowi II, w którym widziały szalonego tyrana zwracającego się w stronę pogaństwa, skłonnego do nieprawdopodobnego okrucieństwa. Dość powszechnie widziano w nim Antychrysta, którego symboliczny opis stworzył Joachim z Fiore⁵¹. Do walki z połową ówczesnego świata cesarzowi nie wystarczyły zasoby sycylijskie, gdzie władzę sprawował bezpośrednio. Poparcie książąt Rzeszy trzeba już było kupić. Cesarz hojnie rozdawał przywileje podatkowe, prawne i militarne⁵², co w efekcie doprowadziło do zupełnej dezintegracji władzy imperialnej. W 1245 r. Innoceenty IV (1243-1254) ekskomunikował i zdeponował Fryderyka II jako Antychrysta, tworząc przeciwko niemu ogólnoeuropejską koalicję. Ekskomunikowany i osamotniony politycznie tyran umarł w 1250 r. Przedwczesna śmierć jego syna Konrada IV (1237-1254), a potem wnuka Konradyna (1254-1268), praktycznie położyła kres jedności politycznej Rzeszy. W latach 1250-1273 panowało tam Wielkie Bezkrólewie. To początek formalnej transformacji cesarstwa w luźną federację feudalnych państw⁵³.

⁵⁰ M. Garcia-Pelayo, *Frederico II de Suàbia e o nascimento do estado moderno*, Minas Gerais 1961; A. Marongiu, *Ein ‚Modellstaat‘ im italienischer Mittelalter. Das normannisch-staufische Reich in Sizilien*, [w:] *Stupor Mundi*, s. 325-344; E. Maschke, *Die Wirtschaftspolitik Kaiser Friedrichs II im Königreich Sizilien*, [w:] *Stupor Mundi*, s. 349-394. Pogląd ten w nowszej literaturze mocno tonuje Christian Friedl, przynajmniej jeśli chodzi o kwestię nowoczesności aparatu urzędniczego cesarza, *Studien zur Beamtschaft Kaiser Friedrichs II. im Königreich Sizilien (1220-1250)*, Wien 2005.

⁵¹ A. Dempf, *Sacrum Imperium. Geschichts- und Staatsphilosophie des Mittelalters und der politischen Renaissance*, Darmstadt 1954, s. 317-334; B. Brentjes, *Der Mythos vom Dritten Reich. Drei Jahrtausende Sehnsucht nach Erlösung*, Hannover 1997, s. 27-44.

⁵² Zob. np. *Przywilej Fryderyka II dla książąt niemieckich z 1232 roku*, [w:] *Historia ustroju państwa w tekstach źródłowych*, red. B. Lesiński, J. Walachowicz, Warszawa-Poznań 1992, s. 32-33.

⁵³ W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia Niemiec*, Wrocław 1981, s. 157-160; J.F. Noël, op. cit., s. 69-73.

2.4. CESARZ AWERROISTYCZNY: LUDWIK IV BAWARSKI (1328-1347)

Intelektualnie ostateczne ciosy idei imperialnej zadało wejście na uniwersytety filozofii Arystotelesa w XIII w. Radykalnie zracjonalizowała ona postrzeganie świata, kładąc kres wizji sakralnej, w której panowanie miało charakter cudowny. Mimo usilnych starań Fryderyka Barbarossy i Fryderyka II cesarstwu nie udało się wypracować racjonalnego uzasadnienia swojego istnienia. Popularyzacja arystotelizmu groziła imperium unicestwieniem. W pismach św. Tomasza z Akwinu i scholastyków właściwie nie spotykamy idei imperialnej⁵⁴. Filozofowie tego kierunku nawet nie wchodzi z nią w polemikę jako z irracjonalną i mitologiczną, a politycznie już nie istniejącą. Kanoniści także postrzegali świat polityczny jako tworzony przez monarchie narodowe i terytorialne racjonalnie uzasadniające swoje istnienie⁵⁵. W czasie sporu z cesarstwem sam wielki Innocenty III (1198-1216) pisał do króla Francji, że tenże „nie uznaje nikogo nad sobą w kwestiach doczesnych” (*rex ipse superiorem in temporalibus minime recognoscat*)⁵⁶. Rzeczywiście, w drugiej połowie XIII w. w krajach romańskich mit sakralnego imperium przestał istnieć.

W samym *Sacrum Imperium* to nie publicyści papiescy i kanoniści, lecz stronnicy cesarza Ludwika IV Bawarskiego (1328-1347) zadali temu mitowi politycznemu cios ostateczny. Byli to adepci bocznej odmiany arystotelizmu, a mianowicie awerroizmu łacińskiego, czyli nurtu filozoficznego głoszącego wiele heterodoksyjnych religijnie tez kosmologicznych, a przede wszystkim absolutny rozwód wiary i rozumu (nauki), w postaci teorii „dwóch prawd”⁵⁷. Teza ta, po przełożeniu jej na narrację polityczną,

⁵⁴ E. Gilson, *Dante et la philosophie*, Paris 1939, s. 172; J. Baszkiewicz, *Państwo suwerenne w feudalnej doktrynie politycznej do początku XIV wieku*, Warszawa 1964, s. 88, 268n.

⁵⁵ S. Mochi Onory, *Fonti canonistiche dell'idea moderna dello stato*, Milano 1951, s. 79-98, 128-130; idem, *Il tramonto della sovranità imperiale*, „Rivista di Storia del Diritto Italiano” 24 (1951), s. 165-183, s. 174-180; A. Prieto, *Innocencio III y el Sacro-Romano Imperio*, Leon 1982, s. 66-68, 204-211.

⁵⁶ Innocenty III, *Regestorum sive Epistolarum, Patrologia Latina*, vol. 214, Paris 1855, V, 128, kol. 1132.

⁵⁷ P. Mandonnet, *Siger de Brabant et l'averroïsme latin au XIII^e siècle*, Fribourg 1899, s. 164-167; J.P. Muller, *Philosophie et foi chez Siger de Brabant. La théorie de la double vérité*, „Studia Anselminana” 7 (1938), s. 35-50.

prowadziła do separacji Kościoła i państwa⁵⁸, a w interesującym nas przypadku, separacji Kościoła i cesarstwa.

Z myślą o sprawie cesarskiej i problemie „rozvodu” rozumu z wiarą oraz państwa z Kościołem katolickim, Dante, Marsyliusz z Padwy i Wilhelm z Ockham przekształcili awerroizm w filozofię polityczną. Stanowili oni sztab intelektualistów wspierających piórem ideę zjednoczenia świata przez Ludwika IV (co ciekawe, wśród nadwornych intelektualistów tego imperatora nie było żadnego wybitnego myśliciela niemieckiego). Dante i Marsyliusz z Padwy stali na stanowisku, że w sporze awerroistycznym należy stanąć po stronie rozumu i państwa (racjonalizm). Wilhelm z Ockham opowiedział się po stronie wiary (fideizm), w związku z czym jego postawa procesarska nie wynikała z logiki jego systemu, lecz z okoliczności osobistych, jakim był silny konflikt teologiczny i osobisty z awiniońskim papieństwem⁵⁹.

Wszyscy trzej dowodzili zgodnie, że nie istnieją jakiegokolwiek związki między teologią a polityką. Biskup Rzymu posiadał pełnię władzy nad światem nadnaturalnym, co w tym przypadku oznaczało chęć wyekspedowania jego roszczeń politycznych w dosłownie pojęte zaświaty⁶⁰. Na ziemi to cesarz dzierży pełnię władzy politycznej. W słynnym fragmencie *Monarchii* Dante pisze:

„Dwa zatem cele postawiła człowiekowi do osiągnięcia niedająca się wysłowić Opatrzność mianowicie szczęśliwość doczesną, możliwą do zrealizowania własnymi siłami, którą wyobraża raj ziemski, oraz szczęśliwość wieczną polegającą na oglądaniu Oblicza Bożego. Do tej szczęśliwości, którą wyobraża raj niebieski, dotrzeć sami nie potrafimy i osiągamy ją tylko przy pomocy światła Boskiego. Do tych dwóch szczęśliwości trzeba dochodzić różnymi drogami tak, jak do różnych konkluzji. Do pierwszej docieramy poprzez nauki filozoficzne pod warunkiem, że się do nich stosujemy w praktyce, uprawiając cnoty moralne i intelektualne. Do drugiej dochodzimy natomiast dzięki naukom duchowym przekraczającym umysł ludzki, jeśli postępujemy wedle ich wskazań,

⁵⁸ L. Kołakowski, *Wykłady o filozofii średniowiecznej*, Warszawa 1956, s. 114; J. Baszkiewicz, *Państwo suwerenne*, s. 267-68, 367-68.

⁵⁹ E. Peña Eguren, *La filosofía política de Guillermo de Ockham*, Madrid 2005, s. 102-119.

⁶⁰ A. Wójtowicz, *Model władzy państwowej Marsyliusza z Padwy*, Katowice 1977, s. 100-112; G. Maglio, *Autonomia della città dell'uomo e ragione in Marsiglio da Padova*, Verona 2003, s. 89-120.

praktykując cnoty teologiczne: wiarę, nadzieję i miłość. (...) Dlatego potrzebny był człowiekowi podwójny drogowskaz, stosownie do dwojakiego celu, jaki posiada. Jest nim mianowicie Najwyższy Kapłan, który prowadzi rodzaj ludzki do życia wiecznego przy pomocy prawd objawionych, i Cesarz, który według nauk filozoficznych kieruje rodzaj ludzki do szczęśliwości ziemskiej”⁶¹.

Imperator rzymski panował z mocy samego rozumu, bez jakiegokolwiek związku z fideistycznie pojętą religią. Jego władza nie miała sakralnego uzasadnienia. Celem cesarstwa był wyłącznie pokój doczesny, a nie zbawienie świata⁶². W koncepcjach tej trójki myślicieli imperator był panem całego świata. Wszyscy monarchowie świata mieli stać się jego wasalami⁶³. Podobnie jak nadworni prawnicy Fryderyka Barbarossy, Wilhelm z Ockham dowodził, że cesarz jest właścicielem wszystkiego, co znajduje się na ziemi. Nie ma prawomocnego posiadania władzy, urzędu czy własności poza imperialną delegacją:

„Żaden poddany cesarza czyli króla nie może sprawiedliwie posiadać czegokolwiek, jeśli nie wedle prawa cesarza. Konsekwentnie, skoro wszystkie narody z mocy prawa są poddane Cesarstwu Rzymskiemu, to żaden król czy książę ani żaden laik nie może posiadać niczego jeśli odrzuca prawo cesarza i odmawia być poddanym cesarza”⁶⁴.

Dzięki awerroizmowi, czyli usunięciu religii z przestrzeni politycznej, cesarstwo całkowicie oderwało się od projektu *Christianitas*, bowiem akonfesyjny imperator miał panować nad chrześcijanami ortodoksyjnymi, nad schizmatykami (prawosławie), jak i nad poganami całego świata. O ile Marsyliusz z Padwy nie wyobrażał sobie jeszcze poganina na tronie cesarskim⁶⁵, to dla Dantego wyznanie lub ateizm imperatora nie stano-

⁶¹ Dante Alighieri, *Monarchia*, tłum. i komentarze W. Seńko, Kęty 2002, III, 15, 7-10.

⁶² H. Kusch, *Friede als Ausgangspunkt des Staatstheorie des Marsilius von Padua. Zur Aristotelesrezeption in Mittelalter*, „Das Altertum”, 1 (1955), s. 116-125.

⁶³ Wilhelm z Ockham, *Octo questiones de potestate papae / Otto questioni circa il potere del papa*, [w:] idem, *Il Filosofo e la Poltica. Otto questioni circa il potere del papa*, a cura di F. Calastra, Milano 2002, III, 14, VIII, 3; Dante Alighieri, op. cit., I, 5, 9; I, 8, 3-5; I, 9, 2; I, 14, 4-11; I, 15, 9; III, 15, 7-10; Marsyliusz z Padwy, *Defensor minor*, [w:] idem, *'Defensor minor' and 'De translatione Imperii'*, ed. C.J. Nederman, Cambridge 2006, XII, 4.

⁶⁴ Cyt. za: G. de Lagarde, *La naissance de l'esprit laïque au déclin du Moyen Age*, vol. 4, Paris 1963, s. 257, przypis 56 (w oryg. w j. łac. – tłum. A.W.).

⁶⁵ Marsyliusz z Padwy, *Obrońca pokoju*, tłum. i oprac. W. Seńko, Kęty 2006, II, 28, 17.

wi już żadnego problemu, gdyż cesarstwo nie miało u niego jakichkolwiek celów misyjnych⁶⁶. Badacze współcześni piszą, że projekt myślicieli dworskich Ludwika IV charakteryzował się „neutralnością światopoglądową” (Leo Strauss), „wizją społeczną fundamentalnie laicką i zsekularyzowaną (Franco Todescan), iż jest to „państwo laickie” (Georges de Lagarde), „nie będące wspólnotą celów moralnych, ale interesów materialnych” (Marcel Pacaut)⁶⁷.

2.5. DWIE KONCEPCJE IMPERIUM

Wraz z postępującą laicyzacją koncepcji cesarskiej w późnym średniowieczu, czego apogeum stanowi całkowicie świecka filozofia polityczna dworu Ludwika IV, poszerzeniu uległ także zakres przestrzenny imperialnych roszczeń, pomimo ustawicznego kurczenia się realnych możliwości politycznych i militarnych. Gigantomania teoretyczna towarzyszyła realnej bezsile, gdyż na pierwszoplanową potęgę wyrastała w tamtym czasie Francja. Ówczesny katechoniczny, chrześcijański cesarz twierdził, że jako obrońca Kościoła jest zwierzchnikiem całej *Christianitas*, bytem na drabini ontologicznej znajdującym się między chrześcijańskim Bogiem a ludźmi. Fakt, że powstrzymywał nadejście Antychrysta, powodował natomiast, iż jego istnienie niosło ze sobą skutki fizyczne także dla pogan, nawet jeśli o tym nie wiedzieli. Pierwotnie troską niemieckich imperatorów było panowanie nad cesarstwem-Kościółem, a gdy to się nie udało, utrzymanie swojej autonomicznej władzy jako pochodzącej bezpośrednio od Boga, bez udziału Kościoła. Cesarze bali się, aby nie usłyszeć, jak to się przydarzyło Fryderykowi Barbarossie w Besançon (1157), pamiętnego pytania od papieskiego legata, późniejszego papieża Aleksandra III: „A od kogo cesarz ma więc cesarstwo, jeśli nie od papieża?” (*A quo ergo habet, si a domino papa non habet, imperium?*)⁶⁸. Stąd dążenie teoretyków imperialnych do laicy-

⁶⁶ Dante Alighieri, op. cit., I, 5, 9; I, 8, 3-5; I, 9, 2; I, 14, 4-11; I, 15, 9.

⁶⁷ Wedle kolejności cytowań: L. Strauss, *Liberalism Ancient and Modern*, Chicago-London 1995, s. 187; F. Todescan, *Marsiglio da Padova*, Padova 2007, s. 85; G. de Lagarde, *La naissance de l'esprit*, vol. 2, s. 57; M. Pacaut, *La Théocratie. L'Eglise et le pouvoir au Moyen Age*, Paris 1957, s. 201.

⁶⁸ Cyt. za: M. Pacaut, *Alexandre III. Etude sur la conception du pouvoir pontifical dans sa pensée et dans son oeuvre*, Paris 1956, s. 98-99.

zacji idei cesarskiej i eliminacji pośrednictwa Kościoła jako interpretatora woli Boga dającego władzę. Jeśli cesarzowi wcześniej przypisywano panowanie nad poganami (Hugoccio), to w celu ich nawrócenia⁶⁹. Tymczasem awerroistyczne, czyli zsekularyzowane cesarstwo późno-średniowieczne miało na celu zbudowanie powszechnego pokoju i miało mieć charakter akonfesyjny. Przy okazji separacja idei cesarskiej od idei chrześcijańskiej stanowiła uzasadnienie dla roszczenia do panowania nad całym światem i nad wszystkimi ludami, także bizantyjskimi schizmatykami, muzułmanami, jak i pozostałymi poganami. **Cesarz chrześcijański był władcą chrześcijan, cesarz ponadkonfesyjny wyrastał na kandydata do panowania powszechnego.**

Zamieszanie powiększał fakt, że imperatorzy rzymscy nie nadążali za swoimi teoretykami, którzy jednoznacznie obrali kierunek na laicyzację legitymizacji władzy cesarskiej. Gdy Marsyliusz z Padwy i Wilhelm z Ockham wywodzili władzę cesarską wyłącznie z woli ludu⁷⁰, to już popierany przez nich Ludwik IV wahał się w tej kwestii. Najpierw twierdził, że jego władza pochodzi wprost od Boga, ale otrzymał ją za pośrednictwem siedmiu elektorów⁷¹ – co samo w sobie jest logiczną sprzecznością – aby po zdobyciu Rzymu koronować się na imperatora, ogłaszając, że koronę dostał z woli ludu rzymskiego⁷². W myśli samych cesarzy i ich popleczników występują sprzeczne uzasadnienia władzy: bezpośrednie wskazanie Boże, Bóg za pomocą elektorów, lud jako pierwotny suweren, lud rzymski. W zależności od konfesyjnego lub ponadkonfesyjnego charakteru *Sacrum Imperium* cesarz był władcą *Christianitas* lub wszystkich ludów świata. Jeśli zaś byłby poga-ninem, a myśl taką dopuszczał Dante, to czy jego *Imperium* nadal nazywałoby się *Sacrum*?

⁶⁹ F. Calasso, *I glossatori e la teoria della sovranità*, Milano 1951, s. 55-61.

⁷⁰ Wilhelm z Ockham, *De imperatorum et pontificum potestate*, ed. C.K. Brampton, Oxford 1927, XX; idem, *Breviloquium de principatu tyrannico super divina et humana*, [w:] R. Scholz, *Wilhelm von Ockham als politischer Denker und sein "Breviloquium de principatu tyrannico"*, Stuttgart 1952, IV, 1-8; Marsyliusz z Padwy, *Obrońca pokoju*, I, 15, 2; idem, *Defensor minor*, I, 5.

⁷¹ *Ustawa Licet iuris cesarza Ludwika Bawarczyka z roku 1338*, [w:] *Historia ustroju. Wybór źródeł*, red. A. Bereza, A. Fermus-Bobowiec, G. Smyk i inni, Warszawa 2015, s. 73.

⁷² M. Wilks, *The Problem of Sovereignty in the Later Middle Ages: the Papal Monarchy*, Cambridge 1963, s. 190; G. de Lagarde, *La Naissance de l'esprit*, vol. 4, s. 107.

Nieudaną (w naszej opinii) próbą ustalenia doczesnego lub sakralnego charakteru cesarstwa była *Złota Bulla* Karola IV (1356), ustalająca zasady elekcji władcy. Zwraca w niej uwagę całkowita eliminacja Kościoła jako szafarza władzy pochodzącej od Boga. Jedynym elementem religijnym przy wyborze została uroczysta msza święta, w której musieli wziąć udział wszyscy elektorzy, „aby Duch Święty oświecił ich serca (...), ażeby natchnieniem jego pomocą mogli wybrać na króla rzymskiego i przyszłego cesarza (...) człowieka prawego”⁷³. Odwołanie do asystencji Ducha Świętego jako żywo przypomina konklawe wybierające suwerennego *pontifexa*, stanowiąc ornament religijny, bez teologiczno-politycznych konsekwencji. W dokumencie nie zapisano również, czy wybrany na cesarza musiał zostać koronowany w Rzymie, chociaż zdaje się on to sugerować, gdyż elektorzy wybierali „króla rzymskiego i przyszłego cesarza”, co znaczy, że wybrany stawał się królem rzymski, a dopiero w *przyszłości* cesarzem. Dalej zresztą dokument wybranego nazywa mianem króla rzymskiego, natomiast gdy mowa o obszarze jego panowania, pada termin „święte Cesarstwo”. Myśliciel współczesny *Złotej Bulli*, Lupold z Bebenburga dowodził, że bez namaszczenia i sakry papieskiej elekt jest tylko królem Niemiec. Tylko sakra miała go czynić władcą uniwersalnym: „cesarz, po namaszczeniu i koronacji dzierży władzę cesarską nad wszystkimi królestwami i ziemiami”⁷⁴. Jednakże z samej *Złotej Bulli* nie wynikał zakres przestrzenny władzy imperialnej, gdyż raz nazywała ona wybranego „świecką głową świata” (panowanie uniwersalne), a chwilę wcześniej określała, że celem jego władzy jest „zbawienie społeczności chrześcijańskiej”, co sugeruje charakter misyjny imperium⁷⁵. Od 1486 r. upowszechniła się nowa nazwa: Święte Cesarstwo Rzymskie Narodu Niemieckiego, co wskazuje na przewagę elementu chrześcijańsko-niemieckiego nad indyferentnie-universальnym. Zresztą, biorąc pod uwagę słabość polityczną i militarną cesarstwa, są to rozważania wyłącznie teoretyczne.

⁷³ *Złota Bulla (Bulla Aurea) cesarza Karola IV z roku 1356*, [w:] *Historia ustroju*, s. 76-77.

⁷⁴ Lupold z Bebenburga, op. cit., XI.

⁷⁵ *Złota Bulla*, s. 77.

3. „SONDERWEG” I DEZINTEGRACJA IMPERIUM

3.1. IMPERIUM A MONARCHIA NARODOWA

Późnośredniowieczna refleksja niemiecka zatrzymała się na problemach konfesyjności imperium lub jej braku, a także kwestii, czy cesarstwo ogranicza się terytorialnie do *Christianitas*, czy też obejmuje cały świat. Wskazane wyżej problemy interesowały jedynie mieszkańców Rzeszy i nikogo innego, może jeszcze poza włoskimi patriotami, którzy nie widząc szans na zjednoczenie Italii o własnych siłach, chcieli je osiągnąć dzięki cesarstwu, mającemu swoją stolicę w Rzymie. Stąd miejsce Dantego, Marsyliusza z Padwy i stronnictwa gibelinów u boku Ludwika IV⁷⁶. Mniej więcej od XIII stulecia pozostałe ludy szły w zupełnie innym kierunku, konstytuując się w postaci tzw. monarchii narodowych, które, jeśli tylko mogły, uniezależniały się od *Sacrum Imperium*, a następnie także od Rzymu. Najbardziej skrajnym tego wyrazem był głośny konflikt Filipa IV Pięknego (1285-1314) z papieżem Bonifacym VIII (1294-1303), zakończony pamiętnym incydem w Agnani (1303). Dewizą królów i nadwornych legistów stały się formuły wczesnej suwerenności państwowej: król jest cesarzem w swoim królestwie (*rex est imperator in regno suo*) i nie uznaje nikogo nad sobą (*rex non recognoscit superiorem*)⁷⁷. W czasie sporu z Rzymem Filip IV deklarował: „Kierownictwo kwestiami doczesnymi królestwa przynależy tylko do króla i do nikogo innego i nie uznaje on nikogo nad sobą, jak i nie ma zamiaru poddać się i ograniczyć komukolwiek co do kwestii doczesnych w swoim królestwie”⁷⁸.

Monarchie narodowe zaczęły się konsolidować, przełamując feudalne autonomię, prawa oraz system immunitetów, ujednolicając podatki i administrację, zakazując prowadzenia wojen prywatnych, tworząc w miarę nowoczesne systemy prawne, podatkowe, feudalną jazdę zastępując zaciężnym i zdyscyplinowanym żołnierzem lojalnym wyłącznie wobec płacącego

⁷⁶ R. Folz, *L'idée d'Empire en Occident du Ve au XIVe*, Paris 1953, s. 160n.; B. Zientara, *Świat narodów*, s. 281-285.

⁷⁷ F. Ercole, *L'origine francese d'une nota formola Bartoliana*, „Archivio Storico Italiano” 73 (1915), no. 2, s. 241-294; F. Calasso, *Origine italiano della formola "Rex in regno suo est imperator"*, „Rivista di Storia del Italia”, 3 (1930), s. 213-259.

⁷⁸ Cyt. za: M. Pacaut, *La Théocratie. L'Eglise*, s. 189.

mu żołąd monarchy. Państwo przestało być luźną federacją prywatnych majątków feudałów, której spoistość opierała się na lennej lojalności osobistej. W to miejsce wchodziło prawo powszechne. Majątek prywatny króla został oddzielony od skarbu państwa, osoba prywatna władcy od instytucji władzy (zaczepnięte z prawa kanonicznego rozróżnienie *sedens-sede*). Państwo stało się podmiotem prawa publicznego, wydobywając się z anarchii kontraktualistycznej, feudalnej, opartej na prawie prywatnym, w którym suzeren umawiał się ze swoimi lennikami na warunki, w zamian za które ci ostatni mieli mu być lojalni, podobnie jak w czasach późniejszych w mafii *capo di tutti capi* umawiał się z *capi* dzielnicowymi. Kasacie ulegała warcholska zasada, że *wasal mojego wasala nie jest moim wasalem*⁷⁹. Wtedy także pojawiły się i spopularyzowały terminy „państwo” (*status*) i „suwerenność”. Ten ostatni nie ma odpowiednika w języku łacińskim. Pojawienie się obydwu tych pojęć prawniczych wskazuje na narodziny nowoczesnego państwa, szukającego nowych określeń, aby wyrazić swoją istotę⁸⁰. Ze swojej strony uważamy, że narodziny idei suwerennego nowożytnego państwa narodowego przede wszystkim wiązały się z wykształceniem terminu „korona królestwa” (*Corona Regni*), czyli bytu opartego na prawie publicznym, zdepersonalizowanego⁸¹. Tylko w tak pojętym państwie mógł panować suwerenny władca, którego prawodawstwo było najwyższą normą.

⁷⁹ G. de Lagarde, *La naissance de l'esprit*, vol. 4, s. 123-129; G. Post, *The Theory of public Law and the State in the thirteenth Century*, "Seminar" 6 (1948), s. 417-432; W. Ullmann, *The Development of the medieval Idea of Sovereignty*, "The English Historical Review" 64 (1949), s. 1-33; J.B. Morrall, *Political Thought in medieval Times*, Toronto 1980, s. 61n.; A. Boureau, *La construction de la République étatique dans le discours théologique de l'Occident médiéval (1250-1350)*, Paris 2006, s. 248-249; J. Baszkiewicz, *Uwagi o uniwersalizmie*, s. 126-143.

⁸⁰ M. David, *La souveraineté et les limites juridiques du pouvoir monarchique du XIe au XVe siècle*, Paris 1954, s. 72-80; F. Calasso, *I glossatori e la teoria*, s. 22-37; L. Sanchez Agesta, *El concepto del Estado en el pensamiento español del siglo XVI*, Madrid 1959, s. 65-111; H. Quaritsch, *Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jahrhundert bis 1806*, Berlin 1986, s. 13-28; Q. Skinner, *The State, Political Innovation and Conceptual Change*, ed. T. Ball, J. Farr, R.L. Hanson, Cambridge 1989, s. 93n.

⁸¹ J. Baszkiewicz, *Myśl polityczna wieków średnich*, Poznań 1998, s. 124-129; M. Artoia, *La Monarchia de España*, Madrid 1999, s. 53-66; S. Grodziski, *Z dziejów staropolskiej kultury prawnej*, Kraków 2004, s. 102-105.

W państwie feudalnym nowoczesny suweren byłby uznany za pospolitego tyrana, który nakłada podatki i narzuca prawa łamiące tradycję.

Co ciekawe, cały ten proces emancypacji od władztwa uniwersalnego i budowy suwerennego państwa odbywał się przy werbalnym uznaniu imperialnego zwierzchnictwa. Dajmy tutaj trzy przykłady:

1. **Bartolo da Sassoferato**, włoski prawnik-postglosator w XIV w. dowodził, że zgodnie z zasadami prawa rzymskiego publicznego cesarz jest panem całego świata, wszystkich ludzi i rzeczy na ziemi (*rex universalis*). W praktyce jednak, z mocy preskrypcji – pojęcia także zaczerpniętego z prawa rzymskiego – władcy narodowi i terytorialni przejęli i zalegalizowali swoje absolutne prawa do panowania na posiadanych ziemiach. Cesarz był panem świata tylko w teorii, gdyż w praktyce jego wszystkie uprawnienia na rzecz królestw i wolnych miast (*quae superiorem non recognoscit*)⁸² uległy przedawnieniu.
2. **Ręka św. Jana**. W 1157 r. Fryderyk Barbarossa napisał list do króla Henryka II Plantageneta (1154-1189) z prośbą/rozkazem o przysłanie mu relikwii w postaci ręki świętego Jana. Angielski monarcha stanowczo odmówił, deklarując równocześnie, że oczywiście w pełni uznaje imperialną zwierzchność nad sobą i swoimi posiadłościami, obejmującymi w tamtym czasie Anglię i połowę Francji⁸³. Realnie jednak Henryk II był monarchą zapewne silniejszym i zdolnym do zebrania większej armii niż teoretyczny imperator świata, odmówił więc poleceniu cesarskiemu, równocześnie pokornie deklarując uznanie jego zwierzchności.
3. **Cesarz „wygumkowany”**. W XIV w. we Francji z liturgii mszalnej usunięto tradycyjną modlitwę za cesarza. Równocześnie utrudniano nauczanie w Paryżu klasycznego prawa rzymskiego publicznego

⁸² C.N. Sidney Woolf, *Bartolus of Sassoferato. His Position in the History of medieval political Thought*, Cambridge 1913, s. 21-28, 107-112.

⁸³ H.E. Mayer, *Staufische Weltherrschaft? Zum Brief Heinrichs II. von England an Friedrich Barbarossa vom 1157*, [w:] *Festschrift Karl Pivec. Zum 60. Geburtstag gewidmet von Kollegen*, hg. v. A. Haidacher, H.E. Meyer, Innsbruck 1966, s. 265-278; K. Leyser, *Frederick Barbarossa, Henry II and the Hand of St. James*, „English Historical Review” 90 (1975), s. 481-506.

(Kodeksu Justyniana), aby studenci nie dowiedzieli się, że cesarz jest zwierzchnikiem wszystkich królów, a więc i francuskiego⁸⁴.

W sumie zabiegi te możemy zamknąć w maksymie *l'empereur regne, mais il ne gouverne pas*. Jaka jest więc rola polityczna *Sacrum Imperium*? Święte Cesarstwo Rzymskie Narodu Niemieckiego (termin pojawiający się od 1486 r.) już od późnego średniowiecza było tworem politycznym w niczym nieprzypominającym państwa w naszym rozumieniu tego terminu. Nie było ono „rzymskie” w rozumieniu antycznym, a samo miasto Rzym nawet nie wchodziło oficjalnie w jego skład. Nie było też niemieckie, gdyż do końca XVII w. jego językiem urzędowym była łacina, a jego granice nie pokrywały się ani z etnicznymi, ani z lingwistycznymi. W rzeczywistości nie posiadało nawet oficjalnej nazwy, gdyż tę w znanej nam dobrze postaci *Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation* skodyfikowali dopiero pruscy historycy w XIX w. Pod koniec XV stulecia, gdy nazwa ta się zrodziła, funkcjonowała pod tymże, jak i pod rozmaitymi podobnymi terminami, zapisywanymi albo po łacinie, albo w języku literackim, albo w dialektach regionalnych. Nigdy nie zostało to prawnie uregulowane⁸⁵. Rzesza nie posiadała ani oficjalnej stolicy, ani wspólnych podatków, ani wojska. Posiadała tylko niektóre wspólne instytucje (Sejm, trybunały) bez mocy wykonawczej i środków przymusu. Implementacja praw stanowionych na Sejmie zależała od woli lokalnego władcy. Trudno mówić tutaj o suwerenności wewnętrznej i zewnętrznej tej struktury. Trafnie problem ujmuje wybitny niemiecki historyk państwa i prawa Michael Stolleis:

„To gmach scementowany przy użyciu podobnych języków, historii, związków feudalnych i umów, jak i przez symbole i wspólne rytuały, ale w sumie gmach niezbyt zdolny do wspólnego działania, szczupło wyposażony w realnie funkcjonujące instytucje, bez własnej armii, własnych finansów, własnych obywateli, bez ustalonych granic. Słowem, nie jest to ‘państwo’ w nowoczesnym rozumieniu tego terminu”⁸⁶.

Czy cesarstwo było chociaż niemieckie, narodowe? Tak, ale tylko w ówczesnym rozumieniu tego terminu, które nie ma nic wspólnego z jego

⁸⁴ J.F. Noël, op. cit., s. 54.

⁸⁵ M. Stolleis, *Le Saint Empire Romain de Nation Allemande, Le Reich Allemand et la Troisième Reich*, „Francia” 34 (2007), no. 3, s. 19; V.R. Castro Gómez, op. cit., s. 57-58.

⁸⁶ M. Stolleis, *Le Saint Empire*, s. 23.

nowoczesnym (nacjonalistycznym) znaczeniem. „Niemieckość” znaczyła tyle, co *narody* na późno-średniowiecznych soborach i na uniwersytetach, czyli miała charakter geograficzny, tożsamy z Europą północną i środkową⁸⁷. W tym znaczeniu Niemcami byli nie tylko Niemcy w rozumieniu etnicznym i językowym, ale także Duńczycy, Szwedzi, Czesi, Polacy i Litwini. Trudno tę niemieckość definiować nawet w kategoriach politycznych. Szwajcaria oficjalnie opuściła Rzeszę dopiero w 1648 r., choć nie wysyłała swoich posłów na jej Sejm już od 1499 r. i nie uczestniczyła w jej polityce wewnętrznej. Habsburgowie austriaccy nigdy nie włączyli w jej obręb posiadanych ziem słowiańskich, węgierskich, włoskich i Niderlandów. Prusacy podobnie nie włączyli w XVIII w. zdobytych ziem polskich. Król czeski był elektorem, choć nie był Niemcem. Z należącego do Szwecji Pomorza na Sejm Rzeszy przyjeżdżali rodowici Szwedzi. Problem granic Niemiec dobrze ujął w 1813 r. ojciec niemieckiego nacjonalizmu Ernest M. Arndt w postaci wierszowanej:

„Czy są to Prusy? Czy jest to Szwabia?
Czy to tam, gdzie wzdłuż Renu rozciągają się winnice?
Jest tam, gdzie do (duńskich) cieśnin Mozela płynie?
O nie! Nie! Nie! Ojczyzna musi większa być!”⁸⁸

Niestety, stwierdziwszy, że ojczyzna musi *większa być*, Arndt nie potrafił powiedzieć, czy mała ona obejmować tylko ziemie niemieckojęzyczne, czy całej germańskiej grupy językowej, z Holandią i Skandynawią? Czy w jej skład wejść miały duże połacie Słowiańszczyzny należące do Prus i Austrii, podobnie jak i rozległe ziemie węgierskie rządzone przez Habsburgów?

W epoce nowożytnej nie było także oczywiste, że cesarz musiał być Niemcem i że elektorzy winni wybrać na tron kogoś spośród tamtejszych książąt. Do wakującego tronu cesarskiego pretendowali między innymi królowie Hiszpanii Alfons X (1252-1284), Francji Franciszek I (1515-1547), Anglii Henryk VIII (1509-1547) (gdy był jeszcze katolikiem)⁸⁹. W sumie nie wiadomo, czy wymieni wyżej monarchowie byli kandydatami zagranicznymi

⁸⁷ V.R. Castro Gómez, op. cit., s. 65-68.

⁸⁸ Cyt. za: H. Schulze, *Der Weg zum Nationalstaat. Die deutsche Nationalbewegung von 18. Jahrhundert bis zur Reichsgründung*, München 1994, s. 68.

⁸⁹ V.R. Castro Gómez, op. cit., s. 71-73.

na tron czy formalnymi poddanymi cesarstwa? Innymi słowy, Święte Cesarstwo Rzymskie Narodu Niemieckiego było kosmopolityczne, a nie niemieckie, przynajmniej w rozumieniu nacjonalistycznym. Działo się tak dlatego, że w XVI-XVII w. nie istniała niemiecka świadomość narodowa. Nie pojawiła się ona nawet w dobie Oświecenia⁹⁰. Wolfgang Huber pisał:

„Tak dla Humanizmu, jak i dla Reformacji uczucia patriotyczne miały charakter drugorzędny. W XVI wieku nie sposób znaleźć niemieckiego uczucia narodowego jako formuły politycznej, ani ekonomicznej, ani społecznej. Patriotyzm jest wtenczas produktem ruchów kulturowych i religijnych. To zasadnicza różnica z procesami formacyjnymi państwa narodowego zagranicą, gdzie uczucia patriotyczne i narodowe mają charakter polityczny”⁹¹.

Niemcy jako naród i jako państwo nie istniały, a ten kosmopolityzm idei uniwersalnej wyraził ostatni prawdziwy cesarz *Sacrum Imperium*, ostatni, który traktował cesarskie panowanie nad światem z wielką powagą, ostatni, który wybrał się do Italii po sakrę, a mianowicie Karol V Habsburg (1519-1558), który sam zresztą ledwo mówił po niemiecku (jego językiem rodzinnym był francuski). Cesarz ten chciał być panem świata, a kraje doń należące i mu podległe, także niemieckojęzyczne, miały jedynie dostarczyć pieniędzy i wojska na realizację tych uniwersalistycznych planów⁹². Trudno uznać go za Niemca lub wyraziciela niemieckiej idei narodowej.

Niemiecki *Sonderweg* polityczny wcale nie zaczął się z powodu braku liberalizmu w XIX w., jak to się powszechnie uważa, a który to pogląd spopularyzowali socjaldemokraci krytyczni wobec II Cesarstwa i III Rzeszy. Zaczął się pod koniec średniowiecza, ponieważ w niemieckojęzycznej Rzeszy nie powstała monarchia narodowa. Nie rodził się także naród. W renesansie powstał, w wąskich kręgach intelektualistów, patriotyzm imperialny, ale nie narodowy. Niemcy nie posiadali nawet króla Niemiec, gdyż

⁹⁰ A. Wolff-Powęska, *Niemiecka myśl polityczna wieku Oświecenia*, Poznań 1988, s. 106n.; T. Namowicz, *Naród niemiecki – wspólnota ontycznie niewyobrażalna*, [w:] *Państwo a społeczeństwo. Wizje wspólnot niemieckich od oświecenia do okresu restauracji*, red. T. Namowicz, Poznań 2001, s. 7-68.

⁹¹ W. Huber, *Kulturpatriotismus und Sprachbewußtsein. Studien zur deutschen Philologie des 17. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main 1984, s. 15.

⁹² R. Menéndez Pidal, *Idea Imperial de Carlos V*, Madrid 1971, s. 3-36; G. Galasso, *Carlo V e Spagna imperiale*, Roma 2006, s. 49-75; J.L. Villacañas Berlanga, *Qué impero? Un ensayo polémico sobre Carlos V*, Madrid 2008, s. 15-25, 138-213.

ich monarchą był król rzymski (choć nie panujący nad Rzymem) lub uniwersalny cesarz. Władca ten teoretycznie był panem *Christianitas* lub nawet całego świata (co nie zostało nigdy ustalone), lecz realnie nie panował nawet nad ziemiami niemieckojęzycznymi, gdzie faktyczne rządy sprawowali władcy terytorialni. Cesarze z dynastii Habsburgów realnie zarządzili tylko w prywatnej domenie, czyli w Austrii i w Czechach. Gdy Europa zmierzała ku konsolidacji państwa narodowego, w Rzeszy postępował powolny, ale ustawiczny rozkład centralnych instytucji i każdy terytorialny król, książę, hrabia lub wolne miasto stopniowo poszerzali swoją niezależność wobec ośrodka centralnego, nawet jeśli formalnie nie wypowiedali mu posłuszeństwa.

3.2. COUP DE GRÂCE ZADANY CESARSTWU: MARCIN LUTER

Kwestia panowania cesarskiego nad światem i nad Rzeszą, i tak raczej teoretyczna, skomplikowała się ostatecznie wraz z początkiem reformacji w 1517 r. Nie wchodząc w szczegóły teologiczne i kościelne, które przedstawiliśmy przy innej okazji⁹³, trzeba stwierdzić, że Luter stał się wielkim teoretykiem książęcej władzy terytorialnej i emancypacji władzy lokalnej spod panowania cesarskiego i papieskiego. Stało się tak z racji zwrócenia się przeciwko jego nauce wspomnianego wyżej cesarza Karola V, co spowodowało natychmiastowe uznanie go za Antychrysta:

„Cesarz (...) walczy przeciwko Ewangelii, a tym samym przeciwko Bogu, przeciwko Jezusowi Chrystusowi, przeciwko Duchowi Świętemu, przeciwko krwi Chrystusa, przeciwko Jego śmierci, przeciwko Słowu Boga, przeciwko wszystkim artykułom wiary, przeciwko wszystkim sakramentom, przeciwko wszystkim danym nam naukom zawartym i przekazanym w Ewangelii, na przykład przeciwko doktrynom dotyczącym władzy, pokoju ziemskiego, ziemskich państw. Czyli przeciwko wszystkim aniołom i świętym, przeciwko niebu i ziemi i wszystkim istotom stworzonym”⁹⁴.

W tej sytuacji Luter z reformatora religijnego przeistoczył się, wbrew swoim pierwotnym celom i zamiarom, w rewolucjonistę politycznego,

⁹³ A. Wielomski, *Myśl polityczna Reformacji i Kontrreformacji*, t. I, *Rewolucja protestancka*, Warszawa 2013.

⁹⁴ M. Luter, *Selected Political Writings*, Eugen 2003, s. 141.

głoszącego absolutną i nieskrępowaną suwerenność władców państw terytorialnych (*Flächenstaaten*) wobec cesarstwa. W tej też roli zapamiętała go potomność⁹⁵.

Luteranie, stojący na gruncie zasady państwa terytorialnego, nigdy nie próbowali przejąć korony cesarskiej i osadzić na tronie własnego kandydata. Dlaczego? Jak tłumaczy hiszpański badacz Victor R. Castro Gómez, *Sacrum Imperium* mogło być heretyckie, jak u Joachima z Fiore, mogło być cesaropapistyczne i symoniackie jak za licznych imperatorów, ale nie mogło nie być formalnie katolickie i „była rzeczą nie do pomyślenia elekcja protestanta na władcę *Sacrum Imperium*”⁹⁶. Dlaczego? Ponieważ wedle całej niemieckiej tradycji dopóki wybrany przez elektorów kandydat na cesarza nie został koronowany przez papieża (ewentualnie jego legata), dopóty nie był cesarzem, a jedynie królem Niemiec lub, potem, królem Rzymian. Wybraniec elektorów był tylko królem lokalnym, cesarzem stawał się w momencie koronacji pontyfikalnej. Od 1508 r. elektowi nadawano bardziej pompatyczny tytuł „Wybranego na Cesarza Rzymskiego” (*Erwählter Römischer Kaiser*)⁹⁷, ale nadal nie był on imperatorem. Nie wyobrażalna była zaś koronacja z rąk papieskich protestanta, czyli heretyka. Zresztą sami protestanci negowali istnienie papiestwa jako instytucji powstałej nie z Litery, lecz z Tradycji katolickiej, którą odrzucali. Luter nauczał, że biskup Rzymu nie posiadał prawowicie żadnej władzy ziemskiej ani jakiegokolwiek własności (w średniowieczu władzę uważano za specyficzną formę własności i obydwie te pojęcia określano po łacinie słowem *dominium*)⁹⁸. W końcu Luter ogłosił suwerennego *pontifexa* Antychrystem⁹⁹. Nie mógł więc tenże papież dysponować koroną imperialną, w tym i koronować protestanta! Reforma-

⁹⁵ W klasycznej literaturze przedmiotu zob. np. C.J.H. Hayes, *Essays on Nationalism*, New York 1933, s. 37-41; K. Brandi, *Deutsche Geschichte im Zeitalter der Reformation und Gegenreformation*, Leipzig 1941, s. 45-62; M. Stolleis, *Stato e ragion di stato nella prima età moderna*, Bologna 1998, s. 239-270; M. Hogga, *Souveraineté, concept et conflit en Occident. La quête infinie de la liberté*, Paris 2007, s. 151-153; Q. Skinner, *The Foundations of Modern Political Thought*, vol. 2, Cambridge 2008, s. 54-58, 106-08; I.A. Santangelo, *Ragion di Stato e teorie di governo*, Roma 2010, s. 69-84.

⁹⁶ V.R. Castro Gómez, op. cit., s. 29.

⁹⁷ Ibidem, s. 55-56.

⁹⁸ M. Luter, *Die reformatischen Schriften*, Bd. 2, Darmstadt 1847, s. 38-45.

⁹⁹ Ibidem, t. 2, s. 173-87, 206-18; idem, *Kazania nieekumeniczne*, tłum. S. Krajski, Warszawa 1998, s. 90-94.

cja jawi się nam jako ruch fundamentalnie antyimperialny z przyczyn teologicznych, za którymi stały interesy polityczne książąt, nie chcących mieć nad sobą żadnej władzy.

Książęta Rzeszy zwykle nie byli specjalnie religijni, przeciwnie, skłaniali się raczej ku rozwiązłości, o czym świadczy słynny przypadek księcia Filipa Heskiego (1509-1567), bigamisty popierającego reformatora. Luter, chcąc nie chcąc, musiał to uznać i uzasadnić teologicznie, legalizując rozwody¹⁰⁰. Książęta poparli Lutra, gdyż widzieli w nim teoretyka swojej własnej absolutnej suwerenności. Zmieniając wyznanie lokalni władcy automatycznie przestawali podlegać katolickiemu cesarzowi, gdyż mimo nauk Dantego nadal uważali go za polityczno-teologiczną głowę katolików, a nie wszelkich wyznań chrześcijańskich, nie wspominając o poganach.

Wraz z reformacją i podziałem religijnym Rzeszy ostatecznie upadła sama idea *Sacrum Imperium*. Nie mogło być „świętym” cesarstwo, którego poddani i książęta wzajemnie postrzegali się jako heretycy i bluźniercy. Cesarstwo mogło pozostać czymś istotnym tylko dla stronnictwa katolickiego, gdy dla protestantów cesarz był istotą, której sakry udzielił papież-Antychryst. Pluralizmowi konfesyjnemu zaczął towarzyszyć swoisty politeizm polityczny, gdyż książęta uznali się za suwerennych i nikomu niepodległych władców. Tymczasem cesarz nadal uznawał ich za swoich lenników, tyle że zbuntowanych. Doprowadziło to do serii konfliktów politycznych, a następnie militarnych, zakończonych wojną trzydziestoletnią (1618-1648). Objęła ona prawie całą Europę, gdy na pomoc katolikom przyszli Hiszpanie, a protestantom Szwedzi, a także kierujący się swoją neutralną konfesyjnie *raison d'Etat* Francuzi, obawiający się zjednoczenia Europy w rękach katolickich Habsburgów z Hiszpanii i z Austrii.

O kończących wojnę trzydziestoletnią traktatach w Osnabrück i w Münster (1648) mawia się, że ukształtowały suwerenne nowoczesne państwa¹⁰¹. Ze swojej strony uznajemy ten pogląd za nazbyt radykalny, gdyż Anglia, Hiszpania czy Francja ukształtowały się jako suwerenne monarchie

¹⁰⁰ H. Denifle, *Luther et le lutheranisme*, vol. 1, Paris 1913, s. 40-41, 206-207; vol. 2, s. 106-113.

¹⁰¹ I. Popiuk-Rysińska, *Suwerenność w rozwoju stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1993, s. 48; O. Dann, *Nation und Nationalismus in Deutschland 1770-1990*, München 1996, s. 43-44; J. Bartelson, *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge 1996, s. 138.

narodowe już wcześniej i zupełnie niezależnie. Jest to jednak prawda w przypadku Niemiec, gdzie cesarstwo zostało zredukowane do pustych tytułów honorowych, za którymi nie następowała żadna polityczna treść. Tę treść przejęły suwerenne państwa terytorialne. Traktat Westfalski w 1648 r. nazwał Rzeszę i jej niekształtny organizm polityczny mianem Konfederacji Germańskiej i „systemu federatywnego”¹⁰². Raczujące wówczas nowożytnie nauki polityczne, aby opisać ten model ustrojowy, posługiwały się takimi terminami jak „państwo nieregularne”, w dodatku „podobne do monstrum”¹⁰³. W słynnej *Encyklopedii* Denisa Diderota (*Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, 1751-1766) pod hasłem *Niemcy* czytamy, że jest to „zbiór wielkiej ilości wolnych i suwerennych państw mających wspólną głowę”¹⁰⁴. Ze swojej strony dodalibyśmy, że ta „wspólna głowa” – w postaci cesarza – miała charakter wyłącznie formalny. Na początku XIX w. Georg W.F. Hegel pisał, że „niemiecka budowla państwowa jest już tylko sumą uprawnień, które poszczególne części wydarły całości, a owa sprawiedliwość, która bacznie czuwa, by państwu nie pozostała żadna władza, jest istotą tego ustroju”¹⁰⁵.

W momencie wybuchu rewolucji francuskiej w 1789 r. w Rzeszy istniało 1789 suwerennych państw i państewek¹⁰⁶. Formalnie każde z nich było suwerenne i stanowiło taki sam podmiot stosunków międzynarodowych.

4. PODSUMOWANIE

Celem tego tekstu było znalezienie średniowiecznych źródeł braku idei państwa narodowego w niemieckiej refleksji politycznej. Źródła te jest nam, w świetle powyższego wyводу, łatwo wskazać. Niemcy przez całe stulecia myśleli w kategoriach imperialnych, w kategorii nazwanej przez Car-

¹⁰² V.R. Castro Gómez, op. cit., s. 107.

¹⁰³ M. Stolleis, *Le Saint Empire*, s. 23.

¹⁰⁴ D. Diderot, *Allemagne*, [w:] *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, vol. 1, Neufchastel 1751, s. 281.

¹⁰⁵ G.W.F. Hegel, *Ustrój Niemiec i inne pisma polityczne*, tłum. i oprac. A. Ochocki, M. Poręba, Warszawa 1994, s. 137.

¹⁰⁶ H. Schulze, op. cit., s. 59.

la Schmitta mianem „wielkiej przestrzeni” (*Grossraum*)¹⁰⁷. Zajmowały ich wielkie idee dotyczące wielkiego państwa. Spierali się, czy imperium miało być sakralne czy świeckie, chrześcijańskie czy uniwersalne. Przegapili moment dziejowy, gdy wszystkie ludy europejskie ukształtowały się w narody i ukonstytuowały się w postaci monarchii narodowych. Bytu takiego nie stworzyli tylko Niemcy i Włosi, przy czym ci drudzy w XX w. nadgonili ten brak dzięki integracji społecznej, osiągniętej poprzez powstanie takiego państwa w drugiej połowie XIX w. Psychologicznie utrwaliło się ono w ich świadomości dzięki integrującym doświadczeniom okopów I wojny światowej¹⁰⁸, a potem dzięki nacjonalistycznej ideologii faszyzmu Benito Mussoliniego, która wpoila większości z nich przekonanie, że tworzą odrębny naród.

Niemcy nigdy nie nadrobili tego braku z XIII-XVI stulecia, ponieważ idea uniwersalnego cesarstwa nigdy nie wyewoluowała u nich do myśli o monarchii narodowej. W XIX w. nie stworzyli także państwa narodowego, ponieważ zjednoczenie nie objęło Austrii. Co gorzej, gdy w XVI w. wszystkie narody tworzyły swoje narodowe monarchie, wówczas Niemcy zostały „rozcięte” równo na pół przez konflikt konfesyjny wywołany przez Lutra i jego zwolenników. Kardynalną zasadą niemieckiej reformacji było zaś postawienie lojalności konfesyjnej jako pierwszej i najważniejszej, gdy lojalność narodowa stanęła na drugim i wtórnym miejscu¹⁰⁹. Co gorsza, wynik wojny był nierozstrzygnięty, kształtując na stulecia konfesyjny podział Rzeszy. I nic nie pomogło, że w dziewiętnasto- i dwudziestowiecznej historiografii niemieckiej uczyniono z Marcina Lutra ojca-założyciela niemieckiego nacjonalizmu¹¹⁰, bowiem mógł on co najwyżej być przedstawiony jako ojciec nacjonalizmu protestanckiego, co szybko skojarzyło go z pru-

¹⁰⁷ C. Schmitt, *Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte. Ein Beitrag zum Rechtsbegriff im Völkerrecht*, Berlin 1991 [1939].

¹⁰⁸ A. Gibelli, *La Grande Guerra degli Italiani. Come la Prima guerra mondiale ha unito la nazione*, Milano 1998.

¹⁰⁹ C. Schmitt, *Der Nomos der Erde*, s. 112-119.

¹¹⁰ A. von Bormann, *Luther im Nationalsozialismus, die Versöhnung von Wotan und Christus*, [w:] *Luther-Bilder im 20. Jahrhundert*, hg. v. F. van Ingen, G. Labrousse, Amsterdam 1984, s. 59-78; F. Kripper, *Der ‚deutsche Mann unserer Geschichte‘. Luther im nationalen Diskurs zu Beginn des 19. Jahrhunderts*, [w:] *Das Imaginäre der Nation. Zu Persistenz einer politischen Kategorie in Literatur und Film*, hg. v. K. Grabbe, S.G. Köhler, M. Wagner-Egelhaaf, Bielefeld 2012, s. 105-30.

skim ekspansjonizmem. Wizja niemieckości tożsamej z protestantyzmem zaważyła na decyzjach Bismarcka, który zrezygnował z inkorporacji do zjednoczonych Niemiec katolickiej Austrii. Tym samym uniemożliwił powstanie niemieckiego państwa narodowego.

Niemcy dysponują tylko dwoma kategoriami organizacji przestrzennej: „wielka przestrzeń” (*Grossraum, Reich*), stanowiąca reminiscencję po uniwersalistycznym cesarstwie, panującym nad Europą, albo „mała przestrzeń”, będąca wspomnieniem po lokalnej państwowości (*Heimat*). *Vaterland* niewiele im mówi. Nie myślą o świecie w kategoriach państwa narodowego. Rzadko używają też słowa *Nation*, preferując wieloznaczny i nieprzetłumaczalny termin *Volk*, którego znaczenie ewoluowało w dziejach w kierunku coraz to większej nieokreśloności i mistycznych znaczeń¹¹¹. Od średniowiecza po początek XIX w. patrzyli na świat polityczny z perspektywy lokalnej, nie pragnąc wcale posiadania zjednoczonego państwa. I nagle, pod wpływem eksplodujących tendencji szowinistycznych, w znacznej mierze związanych z nadprodukcją własnego przemysłu ciężkiego i szukaniem rynków zbytu, Niemcy gwałtownie zmienili front i zaczęli marzyć o wielkiej przestrzeni, różnie nazwanej: Rzesza, cesarstwo, przestrzeń życiowa, wielkiej przestrzeń. Podmiot ten miał zjednoczyć Europę, a przy okazji zebrać w jeden organizm polityczny wszystkich Niemców rozsianych po całym kontynencie, z pominięciem instytucji państwa narodowego. To tłumaczy wieloletnie poparcie Niemiec dla współczesnych procesów integracji europejskiej, gdy projekt militarnego podboju załamał się w 1945 r. Unia Europejska to nic innego, jak tylko kolejna z historycznych form wielkoprzestrzennych, gdzie idea pan-federacyjna, a równocześnie regionalistyczna, usiłuje wziąć górę nad ideami narodu i państwa narodowego. Jeśli nie zrozumiemy tego niemieckiego myślenia, to nie zrozumiemy także ich poparcia dla integracji europejskiej.

¹¹¹ H. Liermann, *Das deutsche Volk als Rechtsbegriff im Rechtsstaatsrecht der Gegenwart*, Berlin-Bonn 1927.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA

- Adso Dervensis *Libellus de Antichristo*, [w:] *Patrologia Latina*, éd. J.P. Minge, vol. 137, Paris 1851.
- Conciliabulum Wormatiense* [1076], [w:] *Sacrorum Conciliorum. Nova et amplissima Collectio*, a cura di I.D. Mansi, vol. 20, Venetis 1775.
- Dante Alighieri, *Monarchia*, tłum. i komentarze W. Seńko, Kęty 2002.
- Diderot Denis, *Allemagne*, [w:] *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, vol. 1, Neufchastel 1751.
- Die Briefe Heinrichs IV*, [w:] *Deutsches Mittelalter. Kritische Studentexte des Reichsinstituts für ältere deutsche Geschichtskunde*, hg. v. C. Erdmann, Bd. 1, Leipzig 1937.
- Grzegorz VII, *Registrum*, [w:] *Patrologia Latina*, éd. J.P. Minge, vol. 152, Paris 1853.
- Haimon z Halberstat, *In Epistolam II ad Thessalonicenses*, [w:] *Patrologia Latina*, éd. J.P. Minge, vol. 117, Paris 1852.
- Hegel Georg Wilhelm Friedrich, *Ustrój Niemiec i inne pisma polityczne*, tłum. i oprac. A. Ochocki, M. Poręba, Warszawa 1994.
- Hugon od św. Wiktora, *De sacramentia Christianae fidei*, [w:] *Patrologia Latina*, éd. J.P. Minge, vol. 176, Paris 1854.
- Innocenty III, *Regestorum sive Epistolarum*, [w:] *Patrologia Latina*, éd. J.P. Minge, vol. 214, Paris 1855.
- Lupold z Bebenburga, *De juribus regni et imperii romani*, Basilea 1566.
- Luter Marcin, *Kazania nieekumeniczne*, tłum. S. Krajski, Warszawa 1998.
- Luter Marcin, *Die reformatischen Schriften*, hg. v. K. Zimmermann, Bd. 2, Darmstadt 1847.
- Luter Marcin, *Selected Political Writings*, ed. J.M. Porter, Eugen 2003.
- Marsylisz z Padwy, *Defensor minor*, [w:] idem, *'Defensor minor' and 'De translatione Imperii'*, ed. C.J. Nedeman, Cambridge 2006.
- Marsyliusz z Padwy, *Obrońca pokoju*, tłum. i oprac. W. Seńko, Kęty 2006.
- Przywilej Fryderyka II dla książąt niemieckich z 1232 roku*, [w:] *Historia ustroju państwa w tekstach źródłowych*, red. B. Lesiński, J. Walachowicz, Warszawa-Poznań 1992.
- Schmitt Carl, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Berlin 1997 [wyd. 4].
- Schmitt Carl, *Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte. Ein Beitrag zum Rechtsbegriff im Völkerrecht*, Berlin 1991 [wyd. 3].
- Ustawa Licet iuris cesarza Ludwika Bawarczyka z roku 1338*, [w:] *Historia ustroju. Wybór źródeł*, red. A. Bereza, A. Fermus-Bobowiec, G. Smyk i inni, Warszawa 2015.



- Wilhelm z Ockham, *Breviloquium de principatu tyrannico super divina et humana*, [w:] R. Scholz, *Wilhelm von Ockham als politischer Denker und sein "Breviloquium de principatu tyrannico"*, Stuttgart 1952.
- Wilhelm z Ockham, *De imperatorum et pontificum potestate*, ed. C.K. Brampton, Oxford 1927.
- Wilhelm z Ockham, *Octo questiones de potestate papae / Otto questioni circa il potere del papa*, [w:] idem, *Il Filosofo e la Poltica. Otto questioni circa il potere del papa*, a cura di F. Calastra, Milano 2002.
- Złota Bulla (Bulla Aurea) cesarza Karola IV z roku 1356*, [w:] *Historia ustroju. Wybór źródeł*, red. A. Bereza, A. Fermus-Bobowiec, G. Smyk i inni, Warszawa 2015.

LITERATURA

- Appelt Heinrich, *Christianitas und Imperium in der Stauferzeit*, [w:] *La Cristianità dei secoli XI e XII in Occidente. Conscienze e strutture di una società*, Milano 1982.
- Arquillière Henri-Xavier, *Saint Grégoire VII. Essai sur sa conception du pouvoir pontifical*, Paris 1934.
- Artola Miguel, *La Monarchia de España*, Madrid 1999.
- Baar, Petrus A. van den, *Die kirchliche Lehre der Translatio Imperii Romani bis zur Mitte des 13. Jahrhunderts*, Romae 1956.
- Bartelson Jens, *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge 1996.
- Baszkiewicz Jan, *Myśl polityczna wieków średnich*, Poznań 1998.
- Baszkiewicz Jan, *Państwo suwerenne w feudalnej doktrynie politycznej do początku XIV wieku*, Warszawa 1964.
- Baszkiewicz Jan, *Uwagi o uniwersalizmie i koncepcji suwerenności państwowej w feudalnej teorii politycznej do początku XIV w.*, [w:] idem, *Państwo, rewolucja, kultura polityczna*, Poznań 2009.
- Beaune Colette, *Naissance de la nation France*, Paris 1985.
- Benoist-Méchin Jacques, *Frédéric de Hohenstaufen, ou le rêve excommunié (1194-1250)*, Paris 2008.
- Berman Harold J., *Prawo i rewolucja. Kształtowanie się zachodniej tradycji prawnej*, tłum. S. Amsterdamski, Warszawa 1995.
- Bormann, Alexander von, *Luther im Nationalsozialismus, die Versöhnung von Wotan und Christus*, [w:] *Luther-Bilder im 20. Jahrhundert*, hg. v. F. van Ingen, G. Labrousse, Amsterdam 1984.
- Boureau Alain, *La construction de la République étatique dans le discours théologique de l'Occident médiéval (1250-1350)*, Paris 2006.
- Bozóky Edina, *Huns et Hongrois, une seule nation...*, [w:] *Nations et nations au Moyen Age*, éd. P. Monnet, Paris 2014.
- Brandi Karl, *Deutsche Geschichte im Zeitalter der Reformation und Gegenreformation*, Leipzig 1941.
- Brentjes Burchard, *Der Mythos vom Dritten Reich. Drei Jahrtausende Sehnsucht nach Erlösung*, Hannover 1997.

- Breuilly John, *Nationalismus und moderner Staat. Deutschland und Europa*, tłum. J. Müller, Köln 1999.
- Brühler-Thierry Geneviève, *Imperium Karola Wielkiego*, tłum. B. Spieralska, Warszawa 2004.
- Budde Drik, *Heiliges Reich – Republik – Monarchie. Krise und Ende der liberalen Parteidemokratie*, b.m. i r.w.
- Calasso Francesco, *I glossatori e la teoria della sovranità*, Milano 1951.
- Calasso Francesco, *Origine italiano della formula "Rex in regno suo est imperator"*, „Rivista di Storia del Italia”, 3 (1930), s. 213-259.
- Castro Gómez Victor R., *Pensado la nación. Sacrum Imperium – teütsche landern – Deutschland*, Frankfurt am Main 2013.
- Cichocki Marek A., *To katechon*, „Civitas”, 2004, nr 8, s. 83-112.
- Czapliński Władysław, Galos Adam, Korta Waclaw, *Historia Niemiec*, Wrocław 1981.
- Dann Otto, *Nation und Nationalismus in Deutschland 1770-1990*, München 1996.
- David Marcel, *La souveraineté et les limites juridiques du pouvoir monarchique du XIe au XVe siècle*, Paris 1954.
- Dempf Alois, *Sacrum Imperium. Geschichts- und Staatsphilosophie des Mittelalters und der politischen Renaissance*, Darmstadt 1954.
- Denifle Heinrich, *Luther et le lutheranisme*, vol. 1-3, Paris 1913.
- Deutsche Erinnerungsorte*, hg. v. E. François, H. Schule, Bd. 1-3, München 2001.
- Dzięcioł Witold, *Imperium i państwa narodowe około r. 1000*, Londyn 1962.
- Ercole Francesco, *L'origine francese di una nota formola bartoliana*, „Archivio Storico Italiano”, 73 (1915), no. 2, s. 241-294.
- Erkeus Franz-Reiner, *Herrschersakralität im Mittelalter von den Anfängen bis zum Investiturstreit*, Stuttgart 2006.
- Folz Robert, *L'idée d'Empire en Occident du Ve au XIVe*, Paris 1953.
- Friedl Christian, *Studien zur Beamtenschaft Kaiser Friedrichs II. im Königreich Sizilien (1220-1250)*, Wien 2005.
- Gabrieli Francesco, *Federico II e la cultura musulmana*, „Rivista Storica Italiana”, 64 (1952), s. 5-18.
- Galasso Giuseppe, *Carlo V e Spagna imperiale*, Roma 2006.
- Garcia-Pelayo Manuel, *Frederico II de Suábia e o nascimento do estado moderno*, Minas Gerais 1961.
- Garcia-Pelayo Manuel, *Ideologia y iconologia*, Caracas 1963.
- Garcia-Pelayo Manuel, *El Reino de Dios. Arquetipo politico*, Madrid 1959.
- Gauger Jörg-Dieter, *Nation, Nationbewußtsein und Nationswerdung in der deutschen Geschichte*, [w:] *Heimat und Nation. Zur Geschichte und Identität der Deutschen*, hg. v. K. Weigelt, Mainz 1984.
- Gibelli Antonio, *La Grande Guerra degli Italiani. Come la Prima guerra mondiale ha unito la nazione*, Milano 1998.
- Gilson Etienne, *Dante et la philosophie*, Paris 1939.

- Grabmann Martin, *Kaiser Friedrich II. Und sein Verhältnis zur aristotelischen und arabischen Philosophie*, [w:] *Stupor Mundi. Zur Geschichte Friedrichs II. von Hohenstaufen*, hg. v. G. Wolf, Darmstadt 1966.
- Grimm Joseph, *Der Katechon des zweiten Thessaloniker-Briefes (2 Thess. 2,7)*, Stantamhof 1861.
- Grodziski Stanisław, *Z dziejów staropolskiej kultury prawnej*, Kraków 2004.
- Haran Alexandre Y., *Le Lys et le Globe. Messianisme dynastique et rêve impérial en France au XVIe et XVIIe siècle*, Seyssel 2000.
- Hastings Adrian, *The Construction of Nationhood: Ethnicity, Religion and Nationalism*, Cambridge 1997.
- Hayes Carlton Joseph Huntley, *Essays on Nationalism*, New York 1933.
- Hogga Mustapha, *Souveraineté, concept et conflit en Occident. La quête infinie de la liberté*, Paris 2007.
- Huber Wolfgang, *Kulturpatriotismus und Sprachbewußtsein. Studien zur deutschen Philologie des 17. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main 1984.
- Jong, Mayke de, *Charlemagne's Church*, [w:] *Charlemagne. Empire and Society*, ed. J. Story, Manchester 2005.
- Kantorowicz Ernst, *Dwa ciała króla. Studium ze średniowiecznej teologii politycznej*, Warszawa 2007.
- Kantorowicz Ernst, *Frederick the Second, 1194-1250*, New York 1957.
- Koch Gottfried, *Auf dem Wege zum Sacrum Imperium. Studien zur ideologischen Herrschaftsbegründung der deutschen Zentralgewalt im 11. und 12. Jahrhundert*, Berlin 1972.
- Kołąkowski Leszek, *Wykłady o filozofii średniowiecznej*, Warszawa 1956.
- Korinman Michael, *'Deutschland über alles'. Le pangermanisme, 1890-1945*, Paris 1999.
- Kripper Friederike, *Der „deutsche Mann unserer Geschichte“. Luther im nationalen Diskurs zu Beginn des 19. Jahrhunderts*, [w:] *Das Imaginäre der Nation. Zu Persistenz einer politischen Kategorie in Literatur und Film*, hg. v. K. Grabbe, S.G. Köhler, M. Wagner-Egelhaaf, Bielefeld 2012, s. 105-130.
- Kusch Horst, *Friede als Ausgangspunkt des Staatstheorie des Marsilius von Padua. Zur Aristotelesrezeption in Mittelalter, „Das Altertum“ 1 (1955)*, s. 116-125.
- Labuda Gerard, *O badaniach nad Zjazdem Gnieźnieńskim roku 1000. Spostrzeżenia i zastrzeżenia*, „Roczniki Historyczne” 68 (2002), s. 107-156.
- Lagarde, Georges de, *La naissance de l'esprit laïque au déclin du Moyen Age*, vol. 1-5, Paris 1942-63.
- Ludus de Antichristo*, [w:] W. Meyer, *Der Ludus de Antichristo und über die lateinischen Rythmen*, München 1882.
- Leyser Karl, *Frederick Barbarossa, Henry II and the Hand of St. James*, „English Historical Review” 90 (1975), s. 481-506.
- Liermann Hans, *Das deutsche Volk als Rechtsbegriff im Rechtsstaatsrecht der Gegenwart*, Berlin-Bonn 1927.

- Maglio Gianfranco, *Autonomia della città dell'uomo e ragione in Marsiglio da Padova*, Verona 2003.
- Mandonnet Pierre, *Siger de Brabant et l'averroïsme latin au XIII^e siècle*, Fribourg 1899.
- Marín Francisco, 2 *Tes.* 2, 3-13. *Intentos de comprensión y nuevo planteamiento*, „Estudios Eclesiásticos” 54 (1979), s. 527-527.
- Marongiù Antonio, *Ein ‚Modellstaat‘ im italienischer Mittelalter. Das normannisch-staufische Reich in Sizilien*, [w:] *Stupor Mundi. Zur Geschichte Friedrichs II. von Hohenstaufen*, hg. v. G. Wolf, Darmstadt 1982, s. 325-340.
- Martin Marie-Madeleine, *Histoire de l'unité française*, Paris 1957.
- Maschke Erich, *Die Wirtschaftspolitik Kaiser Friedrichs II im Königreich Sizilien*, [w:] *Stupor Mundi. Zur Geschichte Friedrichs II. von Hohenstaufen*, hg. v. G. Wolf, Darmstadt 1982, s. 349-394.
- Mayer Hans Eberhard, *Staufische Weltherrschaft? Zum Brief Heinrichs II. von England an Friedrich Barbarossa vom 1157*, [w:] *Festschrift Karl Pivec. Zum 60. Geburtstag gewidmet von Kollegen*, hg. v. A. Haidacher, H.E. Meyer, Innsbruck 1966, s. 265-278.
- McKitterick Rosamond, *Charlemagne. The Formation of a European Identity*, Cambridge 2008.
- Menéndez Pidal Remón, *Idea Imperial de Carlos V*, Madrid 1971.
- Meyer Wilhelm, *Der Ludus de Antichristo und über die lateinischen Rythmen*, München 1882.
- Mochi Onory Sergio, *Fonti canonistiche dell'idea moderna dello stato*, Milano 1951.
- Mochi Onory Sergio, *Il tramonto della sovranità imperiale*, „Rivista di Storia del Diritto Italiano”, 24 (1951), s. 165-183.
- Morrall John B., *Political Thought in medieval Times*, Toronto 1980.
- Münkler Herfried, Grünberger Hans, *Nationenbildung. Die Nationalisierung Europas im Diskurs humanistischer Intellektueller*, Berlin 1998.
- Muller Jean-Pierre, *Philosophie et foi chez Siger de Brabant. La théorie de la double vérité*, „Studia Anselminana” 7 (1938), s. 35-50.
- Namowicz Tadeusz, *Naród niemiecki – wspólnota ontycznie niewyobrażalna*, [w:] *Państwo a społeczeństwo. Wizje wspólnot niemieckich od oświecenia do okresu restauracji*, red. T. Namowicz, Poznań 2001.
- Noël Jean-François, *Święte Cesarstwo*, tłum. M. Żerańska, Warszawa 1998.
- Pacaut Marcel, *Alexandre III. Etude sur la conception du pouvoir pontifical dans sa pensée et dans son oeuvre*, Paris 1956.
- Pacaut Marcel, *Friedrich Barbarossa*, Stuttgart 1969.
- Pacaut Marcel, *La Théocratie. L'Eglise et le pouvoir au Moyen Age*, Paris 1957.
- Peña Eguren Esteban, *La filosofía política de Guillermo de Ockham*, Madrid 2005.
- Popiuk-Rysińska Irena, *Suwerenność w rozwoju stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1993.
- Post Gaines, *The Theory of public Law and the State in the thirteenth Century*, „Seminar” 6 (1948), s. 42-59.

- Prieto Prieto Alfonso, *Inocencio III y el Sacro-Romano Imperio*, Leon 1982.
- Quaritsch Helmut, *Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jahrhundert bis 1806*, Berlin 1986.
- Ratzinger Joseph, *Herkunft und Sinn der Civitas-Lehre Augustins. Begegnung und Auseinandersetzung mit Wilhelm Kamlah*, [w:] *Augustinus Magister. Congrès International Augustinien*, Paris 1954, s. 965-981.
- Rauh Horst Dieter, *Das Bild des Antichrist im Mittelalter: Von Tyconius zum deutschen Symbolismus*, Münster 1973.
- Riché Pierre, *Karolingowie. Ród, który stworzył Europę*, tłum. A. Kuryś, Warszawa 1997.
- Sanchez Agesta Luis, *El concepto del Estado en el pensamiento español del siglo XVI*, Madrid 1959.
- Santangelo Ignazio Augusto, *Ragion di Stato e teorie di governo*, Roma 2010.
- Schramm Percy Ernst, *Herrschaftszeichen und Staatssymbolik*, Bd. 3, Stuttgart 1956.
- Schulze Hagen, *Der Weg zum Nationalstaat. Die deutsche Nationalbewegung von 18. Jahrhundert bis zur Reichsgründung*, München 1994.
- Sciarrini Marco, *La Italia Nazione. Il sentimento nazionale italiano in età moderna*, Milano 2004.
- Sidney Woolf Cecil N., *Bartolus of Sassoferrato. His Position in the History of medieval political Thought*, Cambridge 1913.
- Sikorski Dariusz Andrzej, *O stosunkach polsko-niemieckich w X i XI wieku*, „Studia Historica Slavo-Germanica” 26 (2006), s. 245-277.
- Skinner Quentin, *The Foundations of Modern Political Thought*, vol. 2, Cambridge 2008.
- Skinner Quentin, *The State*, [w:] *Political Innovation and Conceptual Change*, ed. T. Ball, J. Farr, R.L. Hanson, Cambridge 1989, s. 90-131.
- Skubiszewski Piotr, *W służbie cesarza, w służbie króla. Temat władzy w sztuce ottońskiej*, [w:] *Funkcje dzieła sztuki. Materiały Sesji Stowarzyszenia Historyków Sztuki*, Warszawa 1972, s. 17-72.
- Skwierczyński Krzysztof, *Recepcja idei gregoriańskich w Polsce do początku XIII wieku*, Wrocław 2005.
- Stolleis Michael, *Le Saint Empire Romain de Nation Allemande, Le Reich Allemand et la Troisième Reich*, „Francia” 34 (2007), no. 3, s. 19-37.
- Stolleis Michael, *Stato e ragion di stato nella prima età moderna*, Bologna 1998.
- Strauss Leo, *Liberalism Ancient and Modern*, Chicago-London 1995.
- Strzelczyk Jerzy, *Otton III*, Wrocław 2009.
- Todescan Franco, *Marsiglio da Padova*, Padova 2007.
- Töpfer Bernhard, *Tendenzen zur Entsakralisierung der Herrscherswürde in der Zeit des Investiturstreits*, „Jahrbuch für Geschichte des Feudalismus” 6 (1982), s. 163-172.
- Treiber Carl, *Die Idee der vier Weltreiche*, „Zeitschrift für Klassische Philologie” 27 (1892), s. 321-344.

- Ullmann Walter, *The Development of the medieval Idea of Sovereignty*, "The English Historical Review" 64 (1949), s. 1-33.
- Vaux, Roland de, *La Première entrée d'Averroës chez les Latins*, „Revue des Sciences Philosophiques et Théologiques" 5 (1933), s. 193-242.
- Viguerie, Jean de, *Les deux patries. Essai historique sur l'idée patrie en France*, Paris 2003.
- Villacañas Berlanga José Luis, *Qué imperio? Un ensayo polémico sobre Carlos V*, Madrid 2008.
- Weil Georges, *Le pangermanisme en Autriche*, Paris 1904.
- Weinfurter Stefan, *Niemcy w Średniowieczu. 500-1500*, tłum. A. Gadzała, Warszawa 2010.
- Wielomski Adam, *Myśl polityczna Reformacji i Kontrreformacji*, t. 1, *Rewolucja protestancka*, Warszawa 2013.
- Wielomski Adam, *Teokracja papieska 1073-1378. Myśl polityczna papieży, papalistów i ich przeciwników*, Warszawa 2011.
- Wies Ernst Wilhelm, *Fryderyk Barbarossa. Mit i rzeczywistość*, tłum. W. Radwański, Warszawa 1996.
- Wilks Michael, *The Problem of Sovereignty in the Later Middle Ages: the Papal Monarchy*, Cambridge 1963.
- Wolff-Powęska Anna, *Niemiecka myśl polityczna wieku Oświecenia*, Poznań 1988.
- Wójtowicz Andrzej, *Model władzy państwowej Marsyliusza z Padwy*, Katowice 1977.
- Zientara Benedykt, *Świt narodów europejskich. Powstanie świadomości narodowej na obszarze Europy pokarolińskiej*, Warszawa 1985.
- Ziętek-Wielomska Magdalena, Wielomski Adam, *Nowoczesność, Nacjonalizm, Naród Europejski. Dylematy samoidentyfikacji Europejczyków*, Warszawa 2017.

ADAM WIELOMSKI

NOTES ABOUT THE "GERMAN-NESS" OF THE EMPIRE IN THE MIDDLE AGES

The purpose of this text is finding an answer to the question: why do the Germans not have the idea of a nation-state? The author claims that this has its source in the Middle Ages, in the idea of the universal rule of German emperor. The German-speaking political elite and intellectuals think in terms of the empire, of universal rule, and of great expanse, because their political reflection is not concentrated on the small notion of a single nation-state. The emperors considered themselves to be masters of Christianity for the whole world (also Gentiles). This is accompanied by a lack of reflection on its own national statehood. It is the main cause why the idea of a sovereign state, a national monarchy and, later, a united nation was never established in Germany. Cultural unity was destroyed by the confessional division committed by Martin Luther. From these historical experiences, Germans know only the "small space" of the territorial state and the "great space" of empire. This explains their historical expansionism and militarism in the 20th century, and now their sympathy for European integration.

GERD MORGENTHALER¹

WOHIN FÜHRT DIE „VERWIRKLICHUNG EINER IMMER ENGEREN UNION DER VÖLKER EUROPAS“ (ART. 1 EUV)? EINE ANALYSE DER MÖGLICHEN ZIELE UND VERFÜGBAREN MITTEL²

Schlüsselbegriffe: Europäische Union, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Euro, Wirtschafts- und Währungspolitik, Werte der Union, Staatenverbund

Keywords: European Union, Treaty on European Union, Treaty on the Functioning of the European Union, Euro, Economic and Monetary Policy, Values of the Union, *Staa-tenverbund*

A. EINFÜHRUNG

Der Vertrag über die Europäische Union beginnt in seiner aktuellen Fassung mit den Worten (Art. 1 UAbs. 1 und 2 EUV):

„Durch diesen Vertrag gründen die Hohen Vertragsparteien untereinander eine Europäische Union (...), der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen.

¹ Professor Dr. Gerd Morgenthaler, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität Siegen (Fakultät III), morgenthaler@recht.uni-siegen.de.

² Beim vorliegenden Aufsatz handelt es sich um die erweiterte Fassung eines Vortrags, den der Verfasser im September 2017 in Warschau gehalten hatte. Das Manuskript wurde im Oktober 2018 fertiggestellt.

Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden.“

Wir blicken mittlerweile auf eine über 60-jährige Geschichte der Europäischen Union zurück. Von gemeinsamen Zielen und dem Gedanken einer Einheit, der in dem Wort „Union“ zum Ausdruck gebracht wird, ist in letzter Zeit allerdings im politischen Alltag nicht mehr viel zu spüren.

Gegründet in der desolaten Situation der unmittelbaren Nachkriegszeit und unter dem Eindruck einer Spaltung des europäischen Kontinents in zwei Blöcke, nahm die Europäische Gemeinschaft in ihren ersten Jahrzehnten eine überaus positive Entwicklung, die angesichts der Ausgangslage für viele vermutlich überraschend kam. Sie vertiefte sich nicht nur, indem sie ihre hoheitliche Tätigkeit über den engeren wirtschaftlichen Bereich hinaus auf immer weitere Gebiete der Politik und der rechtlichen Gestaltung ausdehnte, sondern übte als weithin sichtbares Erfolgsmodell über den Kreis der sechs Gründungsmitglieder hinaus auch große Anziehungskraft auf weitere Völker aus, die sich in mehreren Erweiterungsrunden dem Projekt anschlossen. Schließlich kam es mit dem Fall der Berliner Mauer und des „eisernen Vorhangs“ sogar zur Überwindung der Spaltung Europas und seit den 1990er Jahren zum Beitritt einer Reihe mittel- und osteuropäischer Länder, die damit politisch und wirtschaftlich wieder Anschluss an den westlichen Teil des Abendlands fanden.

Ausgerechnet dieser Moment des Triumphs erscheint jedoch im Nachhinein als Beginn einer Phase von Problemen und Zweifeln³. Die Ereignisse sind bekannt, so dass es hier genügt, einige Stichworte zu nennen: Es begann mit der Eurokrise, die in einigen Ländern der „Südschiene“ zu schweren Konjunkturerinbrüchen führte und die trotz einer Serie von Krisengipfeln und einer Reihe von Notprogrammen bis heute nicht bewältigt zu sein scheint. Dann folgte die Migrationskrise mit einem außer Kontrolle geratenen Massenzustrom von Menschen aus dem Nahen Osten und aus Afrika, für welche sich ebenfalls trotz mehrfacher Krisengipfel und diverser

³ Die einschlägige Literatur ist nicht mehr zu überblicken; s. statt vieler: P. Graf Kielmannsegg, *Wohin des Wegs, Europa? Beiträge zu einer überfälligen Debatte*, Baden-Baden 2015; *Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union. Elf Perspektiven*, hg. v. G. Kirchhof, H. Kube, R. Schmidt, 2. Aufl., Tübingen 2017.

Maßnahmenpakete im Streit um Forderungen nach effektiven Grenzkontrollen einerseits und einer gerechteren Lastenverteilung andererseits bis heute keine Lösung abzeichnet. Und schließlich sind wir seit dem vergangenen Jahr mit dem so genannten Brexit zum ersten Mal mit dem Fall eines Austritts befasst, wobei es sich auch noch um ein besonders gewichtiges Mitglied handelt, welches dem gemeinsamen Projekt den Rücken kehrt.

Hat die Europäische Union ihren Zenit überschritten? Steht sie vielleicht gar vor dem Verfall?

Es ist nicht unsere Sache als Rechtswissenschaftler, die Zukunft vorauszusagen. Sehr wohl aber gehört es zu unseren Aufgaben, anhand der vertraglichen Grundlagen des europäischen Einigungsprozesses mit juristischen Methoden der Frage nachzugehen, welchen tieferen Sinn die Mitglieder der Europäischen Union ihrem Großprojekt bei der Vertragsunterzeichnung beimaßen und welche Ziele sie infolgedessen vor Augen hatten, als sie dieser Union – wie Art. 1 EUV es ausdrückt – „Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele“ übertrugen.

Im Folgenden soll versucht werden, einen Beitrag zur Klärung dieser Fragen zu leisten. Dazu ist zunächst der historische und machtpolitische Hintergrund des europäischen Einigungsprojekts auszuleuchten (unten B.) sowie nach einer Betrachtung der Eurokrise (unten C.) und ihrer Parallelen in der Migrationskrise kurz Bilanz zu ziehen, um nachfolgend die europäischen Gründungsverträge hinsichtlich der Ziele und Mittel der europäischen Integration zu analysieren (unten D.) und schließlich über die damit angelegten Szenarien politische Handlungsoptionen aufzuzeigen (unten E.). Hierbei ist von folgenden zwei Prämissen und Arbeitshypothesen auszugehen:

1. Der europäische Integrationsprozess war von Anfang an das Spielfeld konkurrierender und zum Teil miteinander unvereinbarer Zielprojektionen der verschiedensten Macht- und Interessengruppen. Diese Zielprojektionen erschöpfen sich nicht immer in den feierlich proklamierten „gemeinsamen Zielen“ im Sinne des Art. 1 EUV. Stattdessen war die Geschichte der Integration mindestens ebenso von verdeckten Strategien geprägt, die auf eine eher instrumentale Betrachtung des Europarechts schließen lassen – nicht im Sinne

von Verschwörungstheorien, aber durchaus im Sinne von Politik als Schachspiel⁴.

2. Unabhängig von diesen partikularen und möglicherweise verdeckten Zielprojektionen ergeben sich aus den europäischen Verträgen „gemeinsame Ziele“, die mit den klassischen juristischen Auslegungsmethoden durchaus objektiv fassbar sind und durch die in den Verträgen mehrfach angesprochenen „Werte der Union“ (Art. 2 EUV) einen eindeutigen Bezug auf die kulturellen Wurzeln des Abendlands enthalten. Versteht man diesen Bezug richtig, so bietet er auch gegenüber Umdeutungsversuchen ein festes Fundament für die „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“.

Angesichts einer zunehmend polarisierten Debatte über die Zukunft der Europäischen Union, die zwischen den Extremen einer vorbehaltlosen „Europa“-Euphorie auf der einen und zunehmender „Europa“-Skepsis oder gar -Feindschaft auf der anderen Seite schwankt, müssen die beiden hier angesprochenen Punkte besonders betont werden, weil nur auf ihrer Grundlage tragfähige Lösungen entwickelt werden können: Der Hinweis auf den realpolitischen Hintergrund mahnt zur Nüchternheit. Er soll verhindern, dass eine allzu idealistische Begeisterung für die Einigung Europas vergisst, was Politik letztlich immer ist: die Kunst des Möglichen. Umgekehrt kann nur die stete Erinnerung an die gemeinsamen kulturellen Wurzeln die latent drohende Gefahr bannen, dass der große Gedanke im tagespolitischen Gezerre in Vergessenheit gerät: Unser Kontinent steht in der Tradition einer einzigartigen Hochkultur, die zugleich Erbe und Verpflichtung ist.

Mit anderen Worten: Man muss wissen, welches Spiel gespielt wird und was auf dem Spiel steht. Nur so kann es gelingen, die zwingend notwendig gewordene Debatte um die politische Zukunft Europas ebenso rational wie engagiert zu führen.

⁴ Für eine „realistische“ (oder „neo-realistische“) Betrachtungsweise der internationalen Politik s. insbesondere K. Waltz, *Theory of International Politics*, New York 1979; Z. Brzezinski, *The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York 1997; J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, 2. Aufl., New York 2014.

B. DER HISTORISCHE UND MACHTPOLITISCHE HINTERGRUND DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

I. ZIELE UND STRATEGIEN

In der Diskussion um die Ziele des europäischen Projekts wird in der Regel hinsichtlich der Befürworter zwischen zwei Strömungen unterschieden, nämlich zwischen denen, die in der Nachfolge Richard Coudenhove-Kalergis⁵ letztlich die Gründung der Vereinigten Staaten von Europa anstreben, und denen, welchen im Sinne Charles de Gaulles eher ein Europa der Vaterländer („Europe des patries“) vorschwebt. Bedeutende Repräsentanten der erstgenannten Gruppe waren sicher der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl⁶ und der geistige Gründungsvater der drei ursprünglichen Gemeinschaften Jean Monnet⁷, der als Initiator des Schuman-Plans⁸ den Startschuss für den Integrationsprozess gab und in ihn auch die später so genannte „Methode Monnet“⁹ einbaute, die zu

⁵ R.N. Coudenhove-Kalergi, *Kampf um Paneuropa*, 3 Bände, Wien/Leipzig 1925-1928; idem, *Weltmacht Europa*, Stuttgart 1971. Im erstgenannten Werk schreibt R.N. Coudenhove-Kalergi: „Die Europäische Frage lautet: Kann Europa in seiner politischen Zersplitterung seinen Frieden und seine Selbständigkeit den wachsenden außereuropäischen Weltmächten gegenüber wahren – oder ist es gezwungen, sich zur Rettung seiner Existenz zu einem Staatenbunde zu organisieren?“, Band 2, 1926, S. 7.

⁶ Im Frühjahr 1991 soll Helmut Kohl im CDU-Bundesvorstand erklärt haben: „Das erste Ziel heißt für mich, nach der deutschen Einheit den entscheidenden Beitrag zum Bau der Vereinigten Staaten von Europa zu bringen, so daß niemand mehr das Ziel verändern kann“; zitiert in H.P. Schwarz, *Helmut Kohl. Eine politische Biographie*, München 2012, S. 692. S. zuletzt auch H. Kohl, *Aus Sorge um Europa. Ein Appell*, München 2014.

⁷ Jean Monnet gründete 1955/56 das Aktionskomitee für die Vereinigten Staaten von Europa (Fr. *Comité d'action pour les Etats Unis de l'Europe*), das er allerdings bereits 1975 wieder auflöste, weil es nach seiner Überzeugung durch die Schaffung des Europäischen Rates überflüssig geworden war; vgl. J. Monnet, *Erinnerungen eines Europäers*, München/Wien 1978, S. 528. Nach Einschätzung von W. Wessels, *Jean Monnet – Mensch und Methode. Überschätzt und überholt?*, Reihe Politikwissenschaft des IHS, Nr. 74, Wien 2001, S. 5 und 8, blieb Monnet „bei den Visionen und Utopien unscharf“. Das Endziel des Wegs habe er „mit einigen allgemeinen Begriffen bewusst im Nebel gelassen“.

⁸ Die sog. Schuman-Erklärung v. 9.5.1950 enthielt den Vorschlag der französischen Regierung zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Wortlaut s. unter: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_de, DATA).

⁹ Zu den acht „Markenzeichen“ der Methode Monnet s. W. Wessels, op. cit., S. 7-10 m.w.N.

einem der praktisch wirksamsten Antriebe für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union wurde.

Die konzeptionelle Leitidee des Integrationsprojekts war es von Anfang an, nach den beiden verheerenden Weltkriegen das Gegeneinander zwischen den europäischen Nationen zu überwinden und eine völlig neue Ordnung zu schaffen, die sich nicht ausschließlich auf die nach dem Ersten Weltkrieg eingesetzten repressiven Mittel der Nachkriegspolitik – wie Gebietsabtretungen, Internationalisierungen und Reparationsverpflichtungen – stützte, welche immer auch den Keim künftiger Konflikte in sich bergen, sondern in erster Linie einen auf Versöhnung und Kooperation abzielenden Ansatz wählte. Die Schuman-Erklärung drückte dies mit folgenden Worten aus: „Europa lässt sich nicht mit einem Schlage herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung: Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen.“¹⁰ Indem die Gründungsmitglieder der Montan-Union, der Atomgemeinschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Pariser Vertrag¹¹ und in den Römischen Verträgen¹² Hoheitsrechte auf Organe dieser neu gegründeten Gemeinschaften übertrugen, ihnen also Aufgaben zur gemeinsamen Erfüllung und entsprechende Befugnisse zuwiesen, erkannten sie ihre wechselseitige Abhängigkeit voneinander an und institutionalisierten diese auf der Basis souveräner Gleichheit.

Statisch und auf Stabilität angelegt waren die dabei gewählten organisatorischen Arrangements allerdings nicht. Vielmehr ermöglichten die übertragenen Kompetenzen den Organen der Europäischen Gemeinschaften von Anfang an das Betreiben von „Politiken“, die Kollateraleffekte hatten, welche ihrerseits unerwünscht sein mussten und deshalb voraussehbar schon bald zu erneuter Revision der Verträge zwangen, mithin zu noch engerer

¹⁰ S. oben Fn. 8; N. Wessels, op. cit., S. 7 f., wandte sich Monnet damit „bewusst gegen eine langatmige Diskussion von Verfassungsentwürfen (...): nicht allgemeine Grundsatzklärungen, sondern möglichst konkrete Projekte begründen und tragen den Integrationsprozess.“

¹¹ Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl v. 18.4.1951.

¹² Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, EURATOM-Vertrag und Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften v. 25.3.1957.

Integration. So war es insbesondere bei dem im Rahmen der EWG einzu-richtenden Gemeinsamen Markt, der aufgrund der so genannten Markt-freiheiten (Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrsfrei-heit) die zusätzliche und immer weiter fortschreitende Übertragung von Rechtsangleichungs- und Rechtsgestaltungskompetenzen auf europäische Instanzen nötig machte, um etwa im Bereich der Gesundheits-, Sozial- und Umweltpolitik ein standortkonkurrenzbedingtes Absenken der Standards („race to the bottom“) zu verhindern.

Der Kern der „Methode Monnet“ bestand und besteht somit darin, die in Art. 1 EUV angesprochene Übertragung von „Zuständigkeiten“ durch die Mitgliedstaaten „zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele“ so auszugestalten, dass daraus gerade kein stabiler Zustand entsteht, sondern im Gegenteil eine zusätzliche Integrationsdynamik¹³ freigesetzt wird¹⁴, welche in Richtung der „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ führt, auch wenn die konkrete „finalité politique“ in den europäischen Verträgen bislang in „konstruktiver Mehrdeutigkeit“¹⁵ bewusst offen bleibt.

II. GESCHICHTE DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Es wäre jedoch falsch, bei der Suche nach europäischen Zielpjektionen angesichts der genannten Gründungsväter und Protagonisten den Blick nur nach innen, nach Kontinentaleuropa zu richten. Es ist kein Geheimnis, sondern offenkundig und gehört zu jeder realistischen Lageanalyse,

¹³ Vgl. G. Morgenthaler, *Der Euro – zwischen Integrationsdynamik und Geldwertstabilität*, „Juristische Schulung“ 37 (1997), H. 8, S. 673 ff.

¹⁴ W. Wessels, op. cit., S. 8, fasst dies so zusammen: Die Methode Monnet zielt auf einen „Endpunkt in einem mehrstufigen Prozess (...), in dem die Mitgliedstaaten langsam erkennen, dass sie für ihre Ziele nicht nur locker zusammenarbeiten können, sondern – um effektiv zu werden – einen realen Souveränitätstransfer vornehmen müssen“.

¹⁵ H. Schneider, *Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse? Grundsatzüberlegungen, Erklärungsansätze und Konsequenzen für die politische Bildungsarbeit*, [In:] *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung*, hg. v. M. Jopp, A. Maurer, H. Schneider, Bonn 1998, S. 41; P. Graf Kielmannsegg, op. cit., S. 135, nennt das in politischen Diskussionen oft genannte Integrationsziel „Politische Union“ einen „uneindeutigen Schlüsselbegriff“.

dass die Idee zur Einigung Europas nach dem Zweiten Weltkrieg in eine größere geopolitische Konstellation eingebunden war. Wie die NATO so diente auch die Gründung der drei Europäischen Gemeinschaften den strategischen Interessen der Vereinigten Staaten von Amerika als der fortan dominierenden Macht des „Westens“¹⁶. Ihr Zweck war, wie es der erste NATO-Generalsekretär Lord Hastings Ismay für die Verteidigungsallianz ausgedrückt haben soll, „to keep the Americans in, the Russians out, and the Germans down“¹⁷.

Bekanntlich hatte Frankreich unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst eine andere Politik verfolgt. In einem ersten Vorschlag hatte kein anderer als Jean Monnet noch 1947 ganz im Sinne des Denkens, welches auch nach dem Ersten Weltkrieg geherrscht hatte, drakonische Maßnahmen gegen Deutschland gefordert („Monnet-Plan“)¹⁸. Die hier vorgesehenen weitgehenden Eingriffe in den Territorialbestand und in die industrielle Infrastruktur hätten – in Übereinstimmung mit Forderungen, wie sie zum Beispiel während des Krieges im amerikanischen Morgenthau-Plan¹⁹ zum Ausdruck kamen – Deutschland zu einem reinen Agrarstaat gemacht und das Land letztlich als machtpolitischen Faktor auf Dauer ausgeschaltet. Dies war aber angesichts des gerade aufbrechenden Konflikts mit der Sowjetunion und angesichts der sich herauskristallisierenden Spaltung Europas in zwei Blöcke keineswegs im Interesse der USA. Jean Monnet, der schon immer über enge Beziehungen zu politischen Kreisen in den Vereinigten Staaten verfügt hatte, hielt sich in dieser Phase viel jenseits des Atlantiks auf. Man

¹⁶ S. z.B. American Council on Foreign Affairs, *Regionalism and World Organization: Post-War Aspects of Europe's Global Relationships*, Washington D.C. 1944. Grundlegend zur Rolle der europäischen Integration im Rahmen der US-amerikanischen Außenpolitik der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg G. Lundestad, *„Empire“ by Integration. The United States and Integration, 1945-1997*, Oxford 1998.

¹⁷ Der Ausspruch wird (in sprachlich leicht voneinander abweichenden Versionen) immer wieder kolportiert, u.a. von G. Lundestad, op. cit., S. 167; J. Nye, *The Paradox of American Power*, London 2002, S. 33; J. Joffe, *NATO. Soldiering On.*, „Time Magazine“, 19.03.2009; <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,1886470,00.html>; D. Schorr, *With No Clear Mission, NATO Has Little Power* – npr (01.04.2009; <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=102618942>; beide abgerufen am 15.12.2017).

¹⁸ Bei diesem „Monnet-Plan“ handelte es sich um einen Fünfjahresplan zur Modernisierung Frankreichs; dazu G. Lundestad, op. cit., S. 31.

¹⁹ Vgl. H.G. Gelber, *Der Morgenthau-Plan*, „Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte“ 13 (1965), S. 372-402.

darf wohl vermuten, dass er für seinen später als „Schuman-Plan“ bekannt gewordenen zweiten Vorschlag von dort ganz erhebliche Impulse erhielt²⁰.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Beobachtung, dass der Pariser Vertrag über die Montan-Union und der Römische Vertrag über die Atomgemeinschaft die funktionelle Internationalisierung zweier kriegswirtschaftlich höchst bedeutsamer Industriezweige vorsahen. Noch weiter in diese Richtung wäre die – letztlich in der Französischen Nationalversammlung gescheiterte – Europäische Verteidigungsgemeinschaft („Pleven-Plan“) gegangen²¹. Offenbar war die Integration Europas nicht ausschließlich ein wirtschaftliches Projekt, wie so oft unterstellt wird, und sie war noch nicht einmal in erster Linie ein wirtschaftliches Projekt, sondern ein politisches. Sie diente dem Frieden zwischen den ehemaligen Kriegsgegnern und hat ihn – entgegen aller Polemik von Seiten ihrer Gegner – bis heute bewahrt. Aber sie war von Anfang an eben auch das außenpolitische Werkzeug einer Supermacht. Als solches stand sie in der Phase des Kalten Krieges neben anderen Instrumenten wie insbesondere der NATO²², die die Stabilisierung und Kontrolle Westeuropas innerhalb einer „Atlantischen Allianz“ und das „Containment“ der Sowjetunion ermöglichten²³.

WiedieinnereLogikder „MethodeMonnet“so istauchdiesesFaktumwichtig für die Einschätzung der künftigen Szenarien und Handlungsoptionen.

C. DER EURO UND DIE „METHODE MONNET“

I. DER VERTRAG VON MAASTRICHT

Die Einführung des Euro war als weiterer Impuls für die Einigung Europas gedacht. Die Vorgeschichte ist allerdings auch hier eher realpolitischer

²⁰ G. Lundestad, op. cit., S. 32 und *passim*.

²¹ Dazu ibidem, S. 44 ff.

²² Aus US-amerikanischer Sicht hierzu in einer Deutlichkeit, die nichts zu wünschen übrig lässt, Z. Brzezinski, op. cit., S. 24-29 (zum globalen Ordnungssystem der USA; speziell zur NATO auf S. 27) und *passim*.

²³ Nach G. Lundestad, op. cit., S. 25, hatte diese Politik der USA mehrere Zielrichtungen: „In the period of maximum concern with Germany, the 1940s and 1950s, the ultimate fear was that Germany would side with the Soviet Union. European integration was thus to contain both the Soviet Union and Germany. (This was ‘double containment.’ In some respects Washington felt that even France and other Western European allies of the United States had to be contained – ‘triple containment.’)“.

Natur. Nachdem Jean Monnet schon 1956 während der Verhandlungen der Römischen Verträge den Aufbau gemeinschaftlicher Währungsreserven vorgeschlagen und auch bereits die Idee einer Wirtschafts- und Währungsunion ins Spiel gebracht hatte²⁴, drängte die französische Regierung seit den späten 1960er Jahren darauf, dass die Mitgliedstaaten die Hoheit über die rechtliche Ordnung ihres Geldwesens auf die Europäische Gemeinschaft übertrugen²⁵. Hintergrund war die Stärke der D-Mark als Leit- und Reservewährung und die damit verbundene Dominanz der Deutschen Bundesbank²⁶, welche im 1978 nach dem Zusammenbruch der Weltwährungsordnung von Bretton Woods eingeführten Europäischen Währungssystem²⁷ immer deutlicher zutage trat. Die deutsche Regierung verhielt sich demgegenüber immer zögerlich. Hinter den Kulissen soll sie sogar den Gedanken ins Spiel gebracht haben, im Gegenzug für eine Europäisierung der D-Mark müsse Frankreich seine Atomstreitmacht („Force de frappe“) europäisieren²⁸, was aber nicht auf Gegenliebe stieß. In der Frage der Einheitswährung wurden daher trotz erneuter Anläufe²⁹ keine Fortschritte erzielt.

Dies änderte sich 1989/90 im Zuge der Verhandlungen um die Deutsche Einheit. François Mitterrand gelang es mit Unterstützung von Margret Thatcher, Helmut Kohl in den Zwei-plus-Vier-Verhandlungen die Zusage

²⁴ D. Schwarzer, *Die Europäische Währungsunion. Geschichte, Krise und Reform*, Stuttgart 2015, S. 11.

²⁵ Zu den aus französischen Initiativen erwachsenen Vorschlägen des französischen EWG-Kommissars für Wirtschafts- und Finanzfragen Raymond Barre (1969) und zum daraufhin unter dem Vorsitz des luxemburgischen Premierministers Pierre Werner erarbeiteten Bericht („Werner-Plan“, 1970) s. ibidem, S. 11-14.

²⁶ Zur Mutmaßung, dass einzelne EU-Mitgliedstaaten mit der Währungsunion weniger eine wirtschafts- oder integrationspolitische Absicht verfolgten, sondern die währungspolitische Dominanz der D-Mark und der Bundesbank beenden wollten, s. A. Aspetsberger, E. Gnan, F. Pauer, A. Schubert, *Auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion. Von der Währungskooperation zu einer gemeinsamen Geld- und Währungspolitik*, [In:] *Handbuch der Europäischen Integration*, hg. v. M. Röttinger, C. Weyringer, 2. Aufl., Wien 1996, S. 375; D. Schwarzer, op. cit., S. 16 f.

²⁷ Zur Vorgeschichte: Beschluß über die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, Konferenz der Staats- und Regierungschefs, Den Haag, 1./2.12.1969, EA 1970, D 44. Dazu: BVerfG, Urt. v. 12.10.1993, E 89, 155 (160) „Maastricht“; s. auch D. Schwarzer, op. cit., S. 15 f.

²⁸ H.P. Schwarz, op. cit., S. 419 ff.

²⁹ Zuletzt hatte der Europäische Rat 1988 den damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors beauftragt, einen Bericht zur Frage der Wirtschafts- und Währungsunion auszuarbeiten („Delors-Bericht“, 1989); dazu D. Schwarzer, op. cit., S. 17 f.

abzuringen, dass Deutschland bei der anstehenden Revision der europäischen Verträge der Einführung einer Einheitswährung zustimmen werde. Für den reibungslosen Ablauf der deutschen Wiedervereinigung hielt die Bundesregierung aufgrund der herrschenden völkerrechtlichen Auffassung von der Viermächte-Verantwortung die Zustimmung der Vereinigten Staaten, der Sowjetunion, des Vereinigten Königreichs und Frankreichs für erforderlich. Es spricht vieles dafür, dass das Versprechen Helmut Kohls, die D-Mark zugunsten einer europäischen Währung aufzugeben, im Gegenzug für die britische und französische Zustimmung zur Wiedervereinigung³⁰ gegeben wurde³¹. Die Wirtschafts- und Währungsunion wurde dementsprechend 1991 im Rahmen des Maastricht-Vertrags völkerrechtlich vereinbart.

Den Deutschen, die nicht begeistert waren, ihre erfolgreiche D-Mark aufzugeben, wurde dieses Vorhaben als Impuls für die wirtschaftliche Entwicklung in ganz Europa verkauft. Helmut Kohl selbst war kein kategorischer Gegner einer Wirtschafts- und Währungsunion, da er im Euro auch eine politische Chance sah: Ganz im Sinne der „Methode Monnet“ baute er darauf, dass dieser weitere europäische Integrationsschritt nach dem unverhofften Vollzug der deutschen Einheit zugleich auch als überraschende Krönung der Europapolitik den europäischen Bundesstaat bringen werde³².

³⁰ Zum historischen Hergang s. H.P. Schwarz, op. cit., S. 419 ff., 556 ff. und 690 ff. H.P. Schwarz weist (S. 563) im Zusammenhang mit der Diskussion um das Junktim zwischen deutscher Einheit und Euro-Einführung darauf hin, dass Helmut Kohl und weitere Regierungsmitglieder schon früher zu der Auffassung gekommen seien, das Projekt der Währungsunion für sinnvoll zu halten. Dies ändert aber nichts an dem Umstand, dass dieses in Deutschland unpopuläre Vorhaben erst unter den besonderen Umständen der Wiedervereinigung durchgesetzt werden konnte, noch dazu schnell und ohne die zuvor diskutierte Forderung nach echter Gegenseitigkeit bei der Übertragung von Hoheitsrechten (vgl. H.P. Schwarz, op. cit., S. 419 ff.).

³¹ Die Haltung der USA zur Wiedervereinigung Deutschlands wird am deutlichsten in den geopolitischen Erwägungen, die Z. Brzezinski, op. cit., S. 57-86, zum „demokratischen Brückenkopf“ Europa nach Ende des Kalten Krieges anstellt: Wichtig bleibe aus amerikanischer Sicht die Pflege guter Beziehungen zu den beiden europäischen Führungsmächten Frankreich und Deutschland (zu denen sich neben Polen einst auch die Ukraine gesellen soll), die Unterstützung der Integration Europas als „natürlichem Verbündeten“ der USA, die Austarierung des Machtverhältnisses zwischen den europäischen Führungsmächten und die feste Einbindung Europas in die transatlantische Architektur.

³² Vgl. das Zitat in Fn. 6.

Wie die Analyse der im Maastricht-Vertrag enthaltenen Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungsunion zeigt, war der Euro von Anfang an genauso wenig auf Statik und Stabilität angelegt wie seinerzeit der Gemeinsame Markt. Stattdessen war in dessen Rechtsrahmen das künftige Erfordernis einer weiteren dynamischen Integration durch Übertragung zusätzlicher Hoheitsrechte geradezu vorgezeichnet.

II. GRUNDZÜGE DER EUROPÄISCHEN WÄHRUNGSORDNUNG

Seit Maastricht verpflichten die europäischen Verträge grundsätzlich alle Mitgliedstaaten zur Einführung des Euro³³ (Art. 3 Abs. 4 EUV³⁴). Die damit etablierte Währungsordnung umfasst eine einheitliche Geldpolitik, die „vorrangig das Ziel der Preisstabilität verfolgen“ soll (Art. 119 Abs. 2 AEUV). Dafür sieht der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Vorkehrungen auf drei Ebenen vor, nämlich in der Geld-, Fiskal- und Wirtschaftspolitik.

Auf der höchsten Ebene der „Stabilitätspyramide“ obliegt dem aus der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken bestehenden Europäischen System der Zentralbanken in supranationaler Verantwortung die Bestimmung der Geldmenge (vgl. Art. 128 AEUV) und die Festlegung und Ausführung der operativen Geldpolitik der Union (Art. 127 Abs. 1 und 2 AEUV). In der mittleren Ebene haben die Mitgliedstaaten des Euro-Raumes im Interesse einer nachhaltigen Fiskalpolitik „übermäßige öffentliche Defizite“ zu vermeiden (Art. 126 Abs. 1 AEUV), wobei sie von der Kommission hinsichtlich der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands laufend überwacht und koordiniert werden (Art. 126 Abs. 2 bis 14 AEUV). An der Basis der Pyramide steht eine gemeinsame Ausrichtung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, die „im Einklang mit dem

³³ Von der Pflicht zur Einführung des Euro ausgenommen sind Großbritannien und Dänemark, die bei der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht entsprechende Vorbehalte („Opt-Out“) anmeldeten. Schweden, das eigentlich wie alle anderen Mitgliedstaaten der EU zur Einführung der gemeinsamen Währung verpflichtet ist, hat bisher nicht die Mitgliedschaft im Europäischen Währungssystem beantragt und erfüllt somit bis heute bewusst eines der Beitrittskriterien nicht; vgl. D. Schwarzer, op. cit., S. 22.

³⁴ Die einschlägigen Rechtsgrundlagen werden hier und im Folgenden in der gegenwärtigen Vertragsfassung und aktuellen Nummerierung der Vertragsartikel zitiert.

Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ zu stehen hat (Art. 120 S. 2 AEUV) und im Rat intergouvernemental koordiniert werden soll (Art. 121 AEUV).

Flankiert wird diese Währungsverfassung der Europäischen Union von einer Reihe weiterer Vorkehrungen zur ordnungspolitischen Absicherung der „Stabilitätsgemeinschaft“³⁵, um durch „stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz“ (Art. 119 Abs. 3 AEUV) ein möglichst stetiges, von den Kräften des Marktes getragenes Wirtschaftswachstum zu ermöglichen. Zu diesen Vorkehrungen gehören auf der Ebene der Geldpolitik die Bestimmungen zur Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und der nationalen Zentralbanken (Art. 130 AEUV). Diese werden auf der Ebene der Fiskalpolitik durch das Verbot von Kreditfazilitäten (Art. 123 AEUV) und eines bevorrechtigten Zugangs zu Finanzinstituten (Art. 124 AEUV) für öffentliche Einrichtungen ergänzt. Außerdem schließt der Vertrag jegliche Haftung der Europäischen Union für die Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten und jegliche Haftung der Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten aus (Art. 125 AEUV; sog. „No-bail-out-Klauseln“). Der Sinn dieser fiskalpolitischen Regelungen besteht darin, die Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten klarzustellen, um sie auf diese Weise zusätzlich zu haushaltspolitischer Disziplin anzu-spornen.

Mit der Durchsetzung dieser Konstruktion schien es der deutschen Bundesregierung gelungen zu sein, die wesentlichen Prinzipien der ordnungspolitisch orientierten bundesdeutschen Währungsordnung in die neue europäische Wirtschafts- und Währungsordnung zu retten und damit die Chance zu eröffnen, dass die Europäische Zentralbank die stabilitätsorientierte Geldpolitik der Bundesbank fortsetzt, die zuvor so lange das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte genossen hatte. Die Deutsche Einheit war ja inzwischen aufgrund des Einigungsvertrags³⁶ und des Zwei-plus-Vier-Vertrags³⁷ am 3. Oktober 1990 irreversibel vollzogen

³⁵ BVerfG, Urt. v. 12.10.1993, E 89, 155 (200) „Maastricht“.

³⁶ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands v. 31.8.1990 (BGBl. II S. 889).

³⁷ Vertrag über die abschließenden Regelungen in Bezug auf Deutschland vom 12.9.1990 (BGBl. II S. 1318).

worden, so dass die eigene Verhandlungsposition gegenüber Frankreich und dem Vereinigten Königreich in den nunmehr anstehenden Verhandlungen zur Revision der europäischen Verträge deutlich gestärkt war. Im Ergebnis verankerte der fast anderthalb Jahre nach dem Zwei-plus-Vier-Vertrag unterzeichnete Maastricht-Vertrag³⁸ das „Bundesbank-Modell“ auf der europäischen Ebene sogar stärker als dies zuvor im deutschen Rechtssystem der Fall gewesen war. So wurde z.B. die europäische Zentralbank wesentlich deutlicher auf das Ziel der Preisstabilität festgelegt als einst die Bundesbank. Außerdem ergeben sich die Stellung der Europäischen Zentralbank und die Grundlagen für ihr Tätigwerden aus einem völkerrechtlichen Rahmen, der – im Gegensatz zum alten Bundesbankgesetz, das unter dem Vorbehalt einfacher parlamentarischer Mehrheiten stand – praktisch kaum im Wege regulärer Rechtsreformen abwandelbar ist, weil jede Vertragsänderung die Zustimmung aller mitgliedstaatlichen Parlamente benötigt. Das ist angesichts des hohen Ranges, den das Ziel der Preisstabilität nach dem geltenden Europarecht besitzt, erfreulich, erschwert aber das Nachbessern im Fall unvorhergesehener Mängel.

III. HOFFNUNGEN UND WARNUNGEN

Abgesehen davon war die Wirtschafts- und Währungsunion in der Ausgestaltung des Maastricht-Vertrags trotz des scheinbaren ordnungspolitischen Verhandlungserfolgs der Bundesregierung von Anfang an dysfunktional. Und entgegen einem verbreiteten Vorwurf wiesen führende Ökonomen durchaus früh auf die Konstruktionsmängel hin³⁹:

Die Befürworter des Euro erhofften sich von dessen Einführung einen Schub für das Wirtschaftswachstum durch einen wirksameren Binnenmarkt. Die Verwendung des einheitlichen Tauschmittels werde für mehr Markttransparenz sorgen, was den Standortwettbewerb unter den staatlichen Institutionen und unter den Unternehmen gleichermaßen

³⁸ Vertrag über die Europäische Union v. 7.2.1992 (BGBl. II S. 1251).

³⁹ Besonders eindringlich M. Otte, *The Euro and the Future of the European Union*, Occasional Paper 1998/5; vgl. auch D. Schwarzer, op. cit., S. 18. Zum Versuch einer Zusammenstellung des seinerzeitigen Lagebildes in der Volkswirtschaftslehre s. G. Morgenthaler, *Der Euro*, S. 676 ff.; die folgenden Ausführungen beruhen weitgehend auf diesem Artikel.

verschärfen und alle Beteiligten zur Ergreifung von Maßnahmen zur Effizienzsteigerung drängen werde. Die in allen Mitgliedstaaten identische Währung werde also nicht nur Kosten einsparen, die bisher durch Umtausch und Umrechnung sowie durch die Absicherung gegen das Risiko unvorhergesehener Wechselkursschwankungen entstanden⁴⁰, sondern durch die unmittelbare Vergleichbarkeit der Güterpreise und Zinssätze angesichts der Grundfreiheiten Arbitrage ermöglichen und den „Innovationsmotor“ Wettbewerb wesentlich stärken. Dies werde – so die Hoffnung – die Wirtschaft im Euro-Raum global konkurrenzfähiger machen, durch Angleichung der Bedingungen EU-weit eine kohärente Entwicklung ermöglichen und insgesamt das Zusammengehörigkeitsgefühl der Unionsbürger stärken⁴¹.

Demgegenüber wiesen die Kritiker darauf hin, dass den teilnehmenden Staaten mit der Währungsunion ein wichtiger Mechanismus zur Abfederung für den Fall verloren gehe, dass sie von Konjunkturerinbrüchen unterschiedlich heftig getroffen oder einzelne Volkswirtschaften im Vergleich zu anderen ein schwächeres Wachstum aufweisen würden. Bei flexiblen Wechselkursen würde im Fall eines solchen „asymmetrischen Schocks“⁴² die zurückgehende Nachfrage nach Produkten des betreffenden Landes zunächst eine Abwertung der nationalen Währung bewirken, dadurch aber zugleich auch wieder die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen, da die Abwertung die eigenen Waren und Dienstleistungen im Ausland verbilligt. Eine Einheitswährung schafft mit den nationalen Währungen auch diesen Abfederungsmechanismus ab. Ein Konjunkturerinbruch führt dann das betreffende Land unmittelbar in die Rezession. Arbeitslosigkeit ist die Folge, wenn trotz der Krise die Reallöhne nach unten starr bleiben, was angesichts der überkommenen Tarifvertragssysteme aller europäischen

⁴⁰ S. dazu T. Gäckle, *Die Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems zur Europäischen Währungsunion*, Baden-Baden 1991, S. 90 f., der allerdings darauf hinweist, dass das Wechselkursrisiko schon unter dem EWS zwischen den allein für die WWU infrage kommenden wechselkursstabilen Teilnehmerstaaten keine nennenswerte Rolle spielte.

⁴¹ Schon dem Gedanken einer „Weltmünzeinheit“, der um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert populär wurde, lag nach K. Helfferich, *Das Geld*, 3. Aufl. 1916, S. 147, „die ideale Vorstellung eines Zusammengehens der ganzen Menschheit in einer bestimmten Einrichtung“ zugrunde.

⁴² T. Gäckle, op. cit., S. 91.

Staaten durchweg der Fall sein dürfte, und wenn zugleich das Kapital aufgrund der Kapitalverkehrsfreiheit jederzeit „flüchten“ kann. Der gleiche Effekt ist zu erwarten, wenn eine gemeinsame Währung die tatsächlich vorhandenen Lohnunterschiede demaskiert und dann ohne Rücksicht auf regionale Produktivitätsunterschiede die Forderung nach „gleichem Lohn für gleiche Arbeit“ erhoben und durchgesetzt werden sollte.

Für die Abmilderung der beschäftigungspolitischen Folgen zu hoher Tarifröhne hatten die europäischen Staaten vor der Einführung der Einheitswährung traditionell zwei Mittel parat: Entweder sie trieben eine „aktive“ Haushaltspolitik nach dem Rezept von John Maynard Keynes, finanzierten also staatliche Investitionsprogramme und „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ per Staatsverschuldung. Oder sie heizten im Sinne einer monetaristischen Konjunkturpolitik à la Milton Friedman durch Vermehrung der Geldmenge gezielt die Inflation an, um durch den stetigen Kaufkraftverlust das liquide bleibende Anlagekapital „in den Markt“ zu zwingen und zugleich die zu hohen tarifvertraglich vereinbarten Nominallohne nachträglich in niedrigere, Vollbeschäftigung eher ermöglichende Reallöhne umzuwandeln. Meistens wurden diese „Politiken“ kombiniert. Allerdings werfen beide Instrumente Gerechtigkeitsfragen auf; sie lassen sich erfahrungsgemäß nicht dosieren und vergrößern auf Dauer die Probleme. Die Staatsverschuldung belastet künftige Generationen zu Gunsten der gegenwärtigen und treibt durch die staatlicherseits erhöhte Nachfrage nach Krediten die Darlehenszinsen in die Höhe. Die Inflation verschiebt das Austauschverhältnis zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer zulasten des ersteren und bewirkt im schlimmsten Fall eine vollständige Kapitalflucht. Beide Maßnahmen wirken sich langfristig investitionshemmend und damit beschäftigungsfeindlich aus⁴³.

Mit Einführung des Euro war klar, dass die Geldmenge künftig nicht mehr von den einzelnen Teilnehmerstaaten bestimmt würde, so dass ihnen fortan zur Bekämpfung regionaler Arbeitslosigkeit die Mittel der gezielten Geldmengenausweitung und der nominalen Wechselkursänderung nicht mehr zur Verfügung standen. Außerdem war durch den Maastricht-Vertrag – wie erwähnt – das Verbot übermäßiger öffentlicher Defizite (Art. 126

⁴³ G. Morgenthaller, *Der Euro*, S. 677.

Abs. 1 AEUV) zum Bestandteil des Europarechts geworden. Dadurch sollte nicht nur an sich eine nachhaltige Fiskalpolitik vorgeschrieben, sondern auch verhindert werden, dass die Mitgliedsländer des Euro-Raumes sich im Gleichklang verschulden und dann gemeinsam politischen Druck auf die Europäische Zentralbank ausüben, damit diese unter Vernachlässigung ihrer Aufgabe der Preisstabilisierung am Ende eben doch eine expansive Geldpolitik betreibt.

An jener Stelle setzten die Bedenken der Kritiker des Euro an: Wenn den Teilnehmerstaaten im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion künftig weder das Mittel der „aktiven“ Haushaltspolitik noch das Mittel der autonomen Geldmengenvermehrung zur Verfügung stand, dann drohte bei fehlender Lohnflexibilität im Fall eines asymmetrischen Schocks die Gefahr einer Massenarbeitslosigkeit. Durch die daraufhin zu erwartenden Unruhen in den Krisenregionen und aufgrund der europaweiten Freizügigkeit der Arbeitnehmer müsse dies dazu führen, dass der politische Druck in Richtung auf die Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen und Vertiefung der Sozialunion wachse. Die Reaktion hierauf werde vermutlich in der Schaffung gesamteuropäischer Transferzahlungssysteme bestehen, die in Form horizontaler Zahlungen zwischen den Teilnehmerstaaten nach dem Muster des deutschen Länderfinanzausgleichs oder in Form vertikaler Zuschüsse aus einem wesentlich vergrößerten zentralen EU-Haushalt (z.B. mit Regionalförderungsprogrammen) oder aus EU-gemeinsamen Nebenhaushalten (z.B. als europaweite Arbeitslosenversicherung) eingerichtet werden könnten. In allen Fällen würden die Geldströme jeweils von den prosperierenden zu den stagnierenden Regionen geleitet⁴⁴.

Der von den Befürwortern der Wirtschafts- und Währungsunion versprochene Wachstumsschub für den gesamten Euro-Raum, der das Zusammengehörigkeitsgefühl der Unionsbürger stärken sollte, konnte unter diesen Umständen realistischerweise nur erwartet werden, wenn sich tatsächlich alle Teilnehmerstaaten und die Organe der EU streng dem Regiment der im Maastricht-Vertrag vorgezeichneten Stabilitätspyramide unterwarfen und alle beteiligten Volkswirtschaften unter dem Transparenzdruck der Einheitswährung die erhofften Effizienzsteigerungen erzielten.

⁴⁴ Ibidem, S. 677.

IV. RETTUNGSVERSUCHE

Es kam aber anders. Schon vor der tatsächlichen Einführung des Euro als Zahlungsmittel, beim Abschluss des in der Übergangsphase vorgesehenen Prozesses der Konvergenz, Koordinierung und schrittweisen Vergemeinschaftung der währungspolitischen Kompetenzen⁴⁵, wurden die Vertragsbestimmungen über die Zulassungsvoraussetzungen nicht wie vorgesehen strikt angewandt. Während in der ersten Runde (1999) acht von elf Beitrittskandidaten⁴⁶ in den Euro-Raum aufgenommen wurden, obwohl sie den Maastrichter Referenzwert für die Gesamtverschuldung verfehlten, wurde in der zweiten Runde (2001) mit Griechenland sogar ein Staat zugelassen, der dafür falsche Daten vorgelegt hatte⁴⁷.

Nach der Euro-Einführung gab es von Anfang an Probleme mit der in Art. 126 Abs. 1 AEUV geforderten Haushaltsdisziplin. Der vorgesehene Durchsetzungsmechanismus war – und ist trotz einiger Nachbesserungen⁴⁸ bis heute – schwach ausgestaltet (vgl. Art. 126 Abs. 2 bis 14 AEUV): Im Vordergrund stehen Berichte und bloße Empfehlungen an das betreffende Land, und die nach einem langwierigen Verfahren mögliche Verhängung von Sanktionen liegt im Ermessen des Rates, welches der Rechtskontrolle durch den Europäischen Gerichtshof weitgehend entzogen ist⁴⁹. Peinlicherweise waren es nachher ausgerechnet die beiden selbsternannten europäischen „Musterschüler“ Frankreich und Deutschland, die zunächst (2002/03) die Haushaltsziele deutlich verfehlten und dann auch noch verhinderten, dass der Rat die vorgesehenen Sanktionen verhängt.

Und auf der dritten Ebene der Stabilitätspyramide, im Bereich der Koordinierung der Wirtschaftspolitik durch den Rat (Art. 121 AEUV), gab es keinerlei ernsthafte Anläufe, geschweige denn durchgreifende Reformmaßnahmen. Art. 120 S. 2 AEUV verpflichtet die Mitgliedstaaten und die Union, wie erwähnt, auf den „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem

⁴⁵ Ibidem, S. 678 f.

⁴⁶ Die in der ersten Runde beigetretenen Länder sind: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien.

⁴⁷ D. Schwarzer, op. cit., S. 26 f.

⁴⁸ Die erste Nachbesserung kam in Form des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 1997 bereits vor der tatsächlichen Einführung des Euro als Zahlungsmittel.

⁴⁹ Zur damaligen Rechtslage s. G. Morgenthaler, *Der Euro*, S. 680.

Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird“. So diene bereits das für die Zulassung zum Euro-Raum zu erfüllende Konvergenzkriterium der Preisstabilität anerkanntermaßen zur Disziplinierung der Lohnentwicklung in den Mitgliedstaaten. Diese sollten mit ihm nachweisen, dass sie „vorhandene Inflationstendenzen brechen können und in der Lage sind, die Lohnpolitik so flexibel zu gestalten, daß hohe Beschäftigungseinbußen, übermäßige Budgetdefizite und umfangreiche innereuropäische Transferzahlungen vermieden werden können“⁵⁰. Dennoch spielte das Erfordernis einer konsequenten Ordnungspolitik in der praktischen Umsetzung der europäischen Verträge – und übrigens auch in ihrer rechtswissenschaftlichen Analyse – bisher nur eine untergeordnete Rolle.

Da der Maastricht-Vertrag nur vorbeugende ordnungspolitische Regelungen enthielt, aber keine spezifischen Instrumente zur Bewältigung „asymmetrischer Schocks“ für den Fall, dass diese eben doch auftraten, kann man die ursprüngliche – und weitgehend bis heute gegebene Konstruktion – nur als währungspolitisch instabil bezeichnen. Es bedurfte deshalb nur eines äußerlichen Anlasses, um das Krisenszenario in Gang zu setzen. So geschah es dann ab Mitte 2007 aufgrund der US-amerikanischen Immobilienkrise („Subprimekrise“)⁵¹: Die Insolvenz des Bankhauses Lehman Brothers löste eine internationale Bankenkrise aus, die viele Staaten zu eiligen Rettungsmaßnahmen veranlasste, was deren Staatsverschuldung sprunghaft ansteigen ließ. Spätestens als die Finanzkrise auf die Realwirtschaft übergriff und weltweit auch Großunternehmen wie General Motors zusammenbrachen, war dieser volkswirtschaftliche Schock für einige Länder nicht mehr abzufedern. Griechenland war am stärksten betroffen und stand 2009 vor der Zahlungsunfähigkeit, aber auch andere Staaten des Euro-Raums gerieten in erhebliche Schwierigkeiten.

In dieser Situation sahen sich die anderen Mitgliedstaaten zum Handeln gezwungen, indem sie trotz der in Art. 125 AEUV enthaltenen „No-bail-out-Klauseln“ im April 2010 Griechenland ad hoc bilaterale Notkredite gewährten („Griechenland-Hilfe“) und im Mai 2010 einen ersten,

⁵⁰ A. Apetsberger, E. Gnan, F. Pauer, A. Schubert, op. cit., S. 403.

⁵¹ Zu Ursprüngen und Verlauf der Krise s. E.J. Mestmäcker, *Die Wirtschaftsverfassung der EU im globalen Systemwettbewerb*, [In:] *Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht*, H. 100, 2011, hg. v. C. Tietje, G. Kraft, M. Lehmann, S. 9 ff.

provisorischen europäischen Stabilisierungsmechanismus zur finanziellen Unterstützung in Not geratener Euro-Länder beschlossen, die so genannte Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)⁵². Außerdem erhielt die Kommission die Befugnis, an in Schwierigkeiten geratene Mitgliedstaaten Darlehen aus dem EU-Haushalt zu vergeben, die sie durch Kreditaufnahmen am Kapitalmarkt oder bei Banken refinanzieren darf. Dieser Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) beruht auf einer europäischen Verordnung⁵³ gemäß Art. 122 Abs. 1 AEUV, wonach der Rat auf Vorschlag der Kommission „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen beschließen“ kann, „insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren ... auftreten“.

Dies war der Auftakt für die Herausbildung einer Reihe neuartiger Verfahrensweisen und Instrumente, von denen einige innerhalb der Europäischen Union nur für den Euro-Raum gelten. Da an den inzwischen implementierten, zum Teil mehrfach nachgebesserten Mechanismen eine Vielzahl verschiedener Akteure beteiligt ist, soll die wirtschaftspolitische Entscheidungsfindung seit 2010 durch ein „Europäisches Semester“, d.h. einen jährlichen, verbindlichen Zeitplan für die engere Verzahnung der Europäischen Überwachungsmaßnahmen mit den einschlägigen nationalen Politikzyklen, und darüber hinaus seit 2010/11 durch die Institutionalisierung eines Eurozonen-Gipfels als mindestens halbjährlich stattfindendes Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs koordiniert werden⁵⁴. Angesichts der entstandenen Komplexität möge es erlaubt sein, den veränderten Charakter der Wirtschafts- und Währungsunion hier

⁵² Die EFSF wurde in privatrechtlicher Form als Aktiengesellschaft luxemburgischen Rechts gegründet und wurde ermächtigt, zur Unterstützung in Not geratener Euro-Länder Anleihen am Kapitalmarkt in Höhe von 440 Milliarden Euro aufzunehmen, gedeckt durch Garantieerklärungen der Euro-Teilnehmerstaaten. Daneben wurden aus dem Haushalt der EU und vom Internationalen Währungsfonds weitere Mittel zur Verfügung gestellt, so dass für den provisorischen Stabilisierungsmechanismus insgesamt ein Kreditvolumen von 750 Milliarden Euro zur Verfügung stand.

⁵³ Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates v. 11.5.2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. EU L 118/1 v. 12.5.2010.

⁵⁴ Die Überwachung und Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken durch die Staats- und Regierungschefs soll durch freiwillige Benchmarking-Prozesse erleichtert werden, die ein Euro-Plus-Pakt (2011) vorsieht.

thesenartig zusammenzufassen: Teils aufgrund von Ad-hoc-Maßnahmen, welche sich nicht immer zweifelsfrei in den von den Verträgen vorgesehenen rechtlichen Bahnen bewegten, teils durch Ergänzung der europäischen Verträge angesichts der vermeintlichen Sachzwänge, häufiger aber noch durch ein neben den Verträgen entstandenes Geflecht völkerrechtlicher Vereinbarungen mit divergierendem Teilnehmerkreis ist inzwischen für den Euro-Raum ein rechtlicher und pseudorechtlicher Überbau entstanden, welcher die ursprüngliche Stabilitätspyramide an vielen Stellen erheblich modifiziert hat.

Diese Superstruktur ermöglicht einerseits ein massives „Durchregieren“ in fiskal- und wirtschaftspolitischen Bereichen, für die im Vertrag von Maastricht keine Hoheitsübertragung vorgesehen war⁵⁵. Als deutlichstes Beispiel hierfür steht die rigide Austeritätspolitik im Sinne des „Washington Consensus“, die von der aus Europäischer Kommission, Internationalem Währungsfonds und Europäischer Zentralbank gebildeten „Troika“ im Rahmen der Konditionalitäten der Rettungspakete unter tiefen Einschnitten in die Souveränität der betroffenen Länder durchgesetzt wird.

Andererseits wurde die streng ordnungspolitische Ausrichtung der Wirtschafts- und Währungsunion aufgelockert. Dies geschah auf der fiskalpolitischen Ebene der Stabilitätspyramide unter anderem durch die Rettungspakete, in deren Rahmen die Mitgliedstaaten und die Europäische Union in Not geratenen Länder unter Nutzung verschiedener Instrumente wie der EFSF und des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)⁵⁶

⁵⁵ Zu den weiteren Maßnahmen gehörten der Abschluss eines Fiskalpakts (2013), der die Verpflichtung enthielt, in den nationalen Verfassungen Schuldenbremsen zu verankern, eine erneute Revision des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch ein so genanntes „Two-Pack“ (2013) und die Einrichtung einer europäischen Bankenaufsicht (SSM) einschließlich eines europäischen Bankenabwicklungsmechanismus (SRM) als Auftakt zu einer europäischen „Bankenunion“ (2013/14); vgl. D. Schwarzer, op. cit., S. 79-84.

⁵⁶ Der neu eingefügte Art. 136 Abs. 3 S. 1 AEUV bestimmt, dass die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, „einen Stabilitätsmechanismus einrichten“ können, „der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren.“ Als internationale Finanzinstitution mit Sitz in Luxemburg, die mittelfristig an die Stelle der EFSF treten soll, verfügt der ESM über ein von den Mitgliedern des Euro-Raums garantiertes anfängliches Stammkapital in Höhe von 700 Milliarden Euro.

Kredite gewährten⁵⁷, aber auch dadurch, dass die Maßstäbe für die Anwendung der Defizit- und Verschuldungskriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch die Kommission im so genannten „Six-Pack“ von 2011 deutlich flexibilisiert wurden⁵⁸. Auf der geldpolitischen Ebene bedeutete es eine signifikante Aufweichung der Festlegung auf die Preisstabilität, dass die Europäische Zentralbank seit Beginn der Krise eine „Politik des leichten Geldes“ betrieb und schließlich 2012 sogar ankündigte, notfalls im Rahmen ihres OMT-Programms auf den Sekundärmärkten Staatsanleihen der krisengeschüttelten Euro-Länder in unbegrenztem Umfang aufzukaufen⁵⁹.

Demgegenüber ist es bisher auf der wirtschaftspolitischen Ebene noch nicht zu einer umfassenden Reform der Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten⁶⁰ gekommen. Stattdessen wurde ebenfalls durch das „Six-Pack“ ein neues Verfahren zur Vermeidung und Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet (Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP)⁶¹ eingeführt. Im Rahmen dieses Verfahrens beobachtet die Kommission anhand bestimmter makroökonomischer Indi-

⁵⁷ Zur Frage der Vereinbarkeit mit dem Europarecht s. EuGH, Urt. v. 27.11.2012, Rs. C-370/12 „Pringle“; zur Einschätzung aus der Sicht des deutschen Grundgesetzes BVerfG, Urt. v. 18.3.2014, E 135, 317 ff.

⁵⁸ Das so genannte „Six-Pack“ (2011) ist ein Paket aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie zur Revision des Stabilitäts- und Wachstumspakts, das der Stärkung der Haushalts- und wirtschaftspolitischen Überwachung der Euro-Staaten dient.

⁵⁹ Das BVerfG (Beschl. v. 14.1.2014, BVerfGE 134, 366 ff.) hielt die OMT-Beschlüsse der EZB für nicht mehr durch deren Kompetenzen gedeckt und legte die Frage dem EuGH vor. Dieser bestätigte jedoch die Europarechtskonformität (EuGH, Urt. v. 16.6.2015, Rs. 62/14 „Gauweiler“), worauf das BVerfG (Urt. v. 21.6.2016, BVerfGE 142, 123 ff.) durch die Formulierung bestimmter Maßgaben für die Beteiligung der Deutschen Bundesbank an der Durchführung des OMT-Programms reagierte.

⁶⁰ Die Bemühungen um eine koordinierte Beschäftigungsstrategie auf der Grundlage der Art. 145-150 AEUV und die Anläufe zu einer koordinierten Wachstumsstrategie der Europäischen Union (vgl. u.a. den Luxemburger Prozess [1997], den Cardiff-Prozess [1998], die Lissabon-Strategie [2000], die Europa 2020-Strategie [2010], den Euro-Plus-Pakt [2011] und den Pakt für Wachstum und Beschäftigung [2012]) unter Einschluss des sog. Makroökonomischen Dialogs, in dessen Rahmen die EZB, die nationalen Finanzministerien und die Tarifpartner seit 1998 Fragen der Geld-, Haushalts- und Finanzpolitik sowie der Lohnentwicklung diskutieren, haben bisher zu keinen nachhaltig wirksamen Arbeitsmarktreformen geführt.

⁶¹ Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.11.2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABl. EU L 306/25 v. 23.11.2011.

katoren⁶², ob zwischen den Leistungsbilanzen der Mitgliedstaaten potenziell gefährliche gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte eintreten, was dann auf der Grundlage von Art. 121 Abs. 2 AEUV dazu führen kann, dass die Kommission und der Rat politische Handlungsempfehlungen an die betreffenden Staaten aussprechen. Es ist zu Recht kritisiert worden, dass hinter diesem Verfahren offenbar die Vorstellung steht, die gezielte Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit prosperierender Staaten könne nach Art eines Nullsummenspiels automatisch den Wohlstand in den Krisengebieten erhöhen, während die mit der Einführung des Euro ursprünglich intendierte Erhöhung der gesamteuropäischen Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten in Vergessenheit zu geraten droht⁶³.

V. ZWISCHENERGEBNIS

Als Ergebnis der empirischen Bestandsaufnahme ist festzuhalten, dass der aus politischen Motiven eingeführte Euro gemäß der „Methode Monet“ konzipiert und damit von vornherein auf Integrationsdynamik angelegt war⁶⁴. Während die Einhaltung der vereinbarten Stabilitätsregeln nicht durchgesetzt und die heikle Frage der inflexiblen Arbeitsmärkte nicht ernsthaft angegangen wurde, erfolgte unter dem Druck der Krise faktisch

⁶² Folgende Indikatoren sollen demnach auf ein Ungleichgewicht hindeuten: ein Leistungsbilanzdefizit von mehr als 4 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bzw. ein Leistungsbilanzüberschuss von mehr als 6 %; ein Nettoauslandsvermögen unter 35 % des BIP; ein Rückgang der Exportanteile um mehr als 6 % innerhalb von fünf Jahren; Wechselkurschwankungen um mehr als 5 %; eine Steigerung der Lohnstückkosten um mehr als 9 % innerhalb von drei Jahren; eine private Verschuldung über 160 % des BIP; eine öffentliche Verschuldung von mehr als 60 % des BIP; ein Kreditvolumen von mehr als 15 % im Privatsektor; eine jährliche Steigerung der Immobilienpreise um mehr als 5 %; und eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von mehr als 10 % über drei Jahre.

⁶³ U. di Fabio, *Europa am Wendepunkt: Wirtschaft Regierung oder Subsidiarität?*, [In:] *Welche Chancen hat Subsidiarität in Europa?*, hg. v. Handwerkskammer Düsseldorf, Düsseldorf 2014, S. 27.

⁶⁴ So auch D. Schwarzer, op. cit., S. 18: „So startete die Wirtschafts- und Währungsunion mit einer institutionellen Architektur, die schon damals von Kritikern als unzureichend beschrieben wurde. Die Befürworter des Maastrichter Vertrags erwarteten, dass notwendige Ergänzungen später folgen würden. Hierbei gab es im ersten Jahrzehnt des Euro keine nennenswerten Fortschritte. Erst die Krise in der Eurozone hat ab 2010 – unter enorm hohen Kosten – beträchtliche institutionelle Dynamiken ausgelöst“.

ein schrittweiser Umbau hin zu einem Modell der „gelenkten Marktwirtschaft“. In deren Rahmen wird nunmehr auf europäischer Ebene durch die Übernahme mitgliedstaatlicher Schulden in Verbindung mit einer Politik des „leichten Geldes“ und durch die interventionistische Deckelung der Leistungsbilanzüberschüsse im Ergebnis eine sowohl keynesianische als auch monetaristische Wirtschaftspolitik betrieben, die erhebliche inhereuropäische Transferströme in Gang setzt (und „nebenbei“ die europäischen Völker gegeneinander aufbringt⁶⁵), aber nicht in transparenter Weise durch eine parlamentarisch verantwortliche Regierung, sondern durch ein Gewirr von Entscheidungsträgern implementiert wird. Zu den letzteren gehören nicht nur exekutivische Akteure wie der Europäische Rat, die Europäische Kommission und der Gouverneursrat des Stabilitätsmechanismus, sondern neben der unabhängigen, nicht parlamentarisch verantwortlichen Europäischen Zentralbank auch eine gar nicht zur EU gehörende Instanz wie der Internationale Währungsfonds.

Trotz aller Maßnahmen ist die Eurokrise bis heute nicht beendet, sind die systemischen Risiken nicht ausgeräumt und besteht die „Architektur“ der Wirtschafts- und Währungsunion stattdessen aus einem Konglomerat fragiler Arrangements⁶⁶. Es kann daher kaum verwundern, dass der Ruf nach weiterer Integration, etwa durch Einrichtung einer Wirtschaftsregierung mit originärer Steuerhoheit der EU, Vergemeinschaftung der Schulden, dominantem EU-Haushalt und gesamteuropäischen Sozialversicherungssystemen, nicht verstummt.

In der Migrationskrise⁶⁷ ist übrigens ein sehr ähnliches Muster zu erkennen. Dies kann hier nur angedeutet werden: Wie die einheitliche europäische Währung als Krönung des Binnenmarktes (Art. 3 Abs. 3 S. 1

⁶⁵ Ebenso die Rettung „systemrelevanter“ Banken im Wege einer Übernahme der Gläubigerstellung durch die Mitgliedstaaten, d.h. die europäischen Steuerzahler, welche nicht nur einen eklatanten Verstoß gegen das freiheitliche (vgl. u.a. Art. 2 S. 1 EUV) und marktwirtschaftliche (vgl. Art. 119 Abs. 1 und passim AEUV) Prinzip der individuellen Verantwortlichkeit der so begünstigten Unternehmen darstellte, sondern bei der Eintreibung der ausstehenden Zahlungen fortan Völker der Krisenstaaten in einen tief empfundenen Gegensatz zu den Völkern der anderen Mitgliedstaaten bringt.

⁶⁶ D. Schwarzer, op. cit., S. 10.

⁶⁷ Dazu allgemein *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, hg. v. O. Depenheuer, C. Grabenwarter, Paderborn 2016; *Migration und Integration. Die Migrationskrise als Herausforderung des Rechts*, hg. v. A. Uhle, Berlin 2017.

EUV) gedacht war, so war der Wegfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen als Krönung eines europäischen „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 3 Abs. 2 EUV) gemeint. Ähnlich wie die Preisstabilität des Euro, die nach dem Vertrag von Maastricht letztlich auf dem Vertrauen in eine solide Fiskalpolitik und marktwirtschaftliche Ausrichtung der Mitgliedstaaten beruhte, hing auch das Funktionieren des extrem liberalisierten unionsinternen Grenzregimes („Schengen“) ganz davon ab, dass die insofern zuständig bleibenden Mitgliedstaaten beim Schutz der EU-Außengrenzen und in ihrer Asyl-, Einwanderungs- und Kriminalitätsbekämpfungspolitik den traditionellen Prinzipien treu blieben und diese verlässlich durchsetzen. Unter anderem die Dublin-Regelungen zum Asylrecht beruhten auf dieser Voraussetzung. Wie beim Euro gab es auch im Bereich der Migration keine Vorkehrungen für das, was im volkswirtschaftlichen Bereich als „asymmetrischer Schock“ bezeichnet wird, und es waren dann im wesentlichen dieselben Länder, die nun auch auf diesem Feld der Politik durch den Massenzustrom⁶⁸ aus benachbarten Krisenregionen in erhebliche Schwierigkeiten gerieten⁶⁹. In der Folge hören wir auch hier den Ruf nach Lastenteilung und „mehr Europa“, dieses Mal nicht im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik, sondern in den Bereichen einer gemeinsamen Innenpolitik sowie einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Keine der großen Krisen ist bisher bewältigt. Was nach außen als „Taktik des Durchmogeln“ und Konzeptionslosigkeit der europäischen Politik erscheint, verbirgt wohl eher ein langfristiges Ringen konkurrierender Kräfte und Bestrebungen, in welchem bisher noch keine Entscheidung gefallen ist. Weitergehende Ziele leuchten immer nur dann auf, wenn bestimmte Entwicklungen zu einer Verschiebung des Machtgleichgewichts

⁶⁸ So die Terminologie der Richtlinie 2002/55/EG des Rates v. 20.7.2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. EU L 212/12 v. 7.8.2001.

⁶⁹ F. Schorkopf, *Das Romantische und die Notwendigkeit eines normativen Realismus*, [In:] *Der Staat in der Flüchtlingskrise*, S. 15, stellt zu Recht fest, dass bei heterogener Mitgliedschaft der schwächste Staat die Integrationstiefe für alle bestimmt.

geführt haben. In solchen historischen Momenten kann sich die Gesamtkonstruktion plötzlich sehr schnell verändern.

D. DER STAND DER EUROPÄISCHEN VERTRÄGE

I. DIE EUROPÄISCHE UNION – EINE „GEMEINSCHAFT EIGENER ART“?

Was aber sagen die Verträge über die Zielsetzung des europäischen Projekts aus? Nach herrschender Meinung⁷⁰ ist die Europäische Union kein Bundesstaat, aber auch kein bloßer Staatenbund mehr. Der Europäische Gerichtshof hat die Gemeinschaft stets als „neue Rechtsordnung des Völkerrechts“⁷¹ und die zugrundeliegenden Verträge als „autonome Rechtsquelle“⁷² bezeichnet, das Bundesverfassungsgericht spricht von einer „Gemeinschaft eigener Art“⁷³ und in einer terminologischen Neuschöpfung von einem „Staatenverbund“⁷⁴.

Um einen Staat im völkerrechtlichen Sinn handelt es sich nicht, da die EU weder ein originäres Staatsgebiet noch ein europäisches Staatsvolk besitzt, während ihre Hoheitsgewalt lediglich auf einer Zuständigkeitsübertragung seitens der Vertragsparteien beruht (Art. 1 UAbs. 1 EUV) und somit abgeleitet ist. Zum Geltungsbereich der europäischen Verträge verweist Art. 52 Abs. 1 EUV auf den Kreis der Mitgliedstaaten und damit auf deren Territorien⁷⁵. Die Unionsbürgerschaft ergibt sich aus der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats; sie tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie

⁷⁰ Zum Meinungsstand s. C. Calliess, *Art. 1 EUV*, [In:] *EUV/AEUV. Kommentar*, hg. v. C. Calliess, M. Ruffert, 5. Aufl., München 2016, Rn. 27-50; J.P. Terhechte, *Die Europäische Union als Innovationsverbund – Innovationsverfassung und rechtliche Innovationen in der EU*, „Europarecht“ 2007, S. 3 ff.

⁷¹ EuGH, Urt. v. 2.5.1963, Rs. 26/62 „van Gend & Loos“.

⁷² EuGH, Urt. v. 15.7.1964, Rs. 6/64 „Costa/ENEL“.

⁷³ So z. B. BVerfG, Beschl. v. 18.10.1967, E 22, 293 (296); Beschl. v. 29.5.1974, E 37, 271 (278).

⁷⁴ BVerfG, Urt. v. 12.10.1993, E 89, 181 und *passim* „Maastricht“; Urt. v. 30.6.2009, E 123, 348 und *passim*, „Lissabon“. Die letztgenannte Entscheidung enthält auch eine ausführliche Darstellung der Geschichte der europäischen Integration einschließlich der politischen Diskussionen und Konzepte (BVerfGE 123, 267 [272 ff.]).

⁷⁵ C. Calliess, *op. cit.*, Rn. 43; O. Dörr, *Art. 52 EUV*, [In:] *Das Recht der EU. Kommentar*, 62. EL, hg. v. E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, München Juli 2017, Rn. 1.

aber nicht (Art. 9 EUV, Art. 20 AEUV)⁷⁶. Und alle der Europäischen Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 1 EUV)⁷⁷; es gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV)⁷⁸. Eine autonome Befugnis zur Änderung der europäischen Verträge oder eine über die beschränkte Vertragsabrundungskompetenz (Art. 352 AEUV) hinausgehende Befugnis zur Ausweitung der eigenen Zuständigkeiten besitzen die Europäischen Organe nicht (vgl. Art. 48 EUV)⁷⁹. Die EU verfügt somit über keine Kompetenz-Kompetenz. Die Mitgliedstaaten bleiben die „Herren der Verträge“⁸⁰.

Einige Vertragsbestimmungen weisen allerdings durchaus in die Richtung einer entstehenden Staatlichkeit. Hier sind – neben eher symbolischen Elementen wie der gemeinsamen Flagge und Hymne – vor allem die Regelungen zur Unionsbürgerschaft zu nennen (Art. 9 S. 1 und 2 EUV), die nicht nur terminologisch an eine Staatsbürgerschaft erinnern, sondern auch gewisse Rechtsfolgen erzeugen, die traditionell mit der Staatsbürgerschaft verknüpft sind. Hierzu gehört die Gewährung konsularischen und diplomatischen Schutzes durch andere Mitgliedstaaten (Art. 23 AEUV) und insbesondere das aktive und passive Wahlrecht der Unionsbürger in anderen Mitgliedstaaten auf den Ebenen der Kommunalwahl und der Europawahl (Art. 22 AEUV)⁸¹.

Daneben steht die im Lauf der Zeit durch die Verträge erfolgte Ausdehnung von Zuständigkeiten der europäischen Organe, die mittlerweile einen solchen Umfang erreicht hat, dass die Regelungskompetenz in bestimmten zentralen Bereichen traditioneller Staatlichkeit bereits heute bei der Europäischen Union liegt. Wie die Euro- und die Migrationskrise gezeigt haben, sind die Mitgliedstaaten inzwischen aufgrund weitgehender

⁷⁶ M. Haag, *Art. 20 AEUV*, [In:] *Europäisches Unionsrecht. Kommentar*, hg. v. H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, 7. Aufl., Baden-Baden 2015, Rn. 11.

⁷⁷ A. von Bogdandy, S. Schill, *Art. 4 EUV*, [In:] *Das Recht der EU. Kommentar*, Rn. 1; C. Calliess, W. Kahl, A. Puttler, *Art. 4 EUV*, [In:] *EUV/AEUV. Kommentar*, Rn. 2; W. Obwexer, *Art. 4 EUV*, [In:] *Europäisches Unionsrecht. Kommentar*, Rn. 13.

⁷⁸ S. Kadelbach, *Art. 5 EUV*, [In:] *Europäisches Unionsrecht. Kommentar*, Rn. 4.

⁷⁹ W. Meng, *Art. 48 EUV*, [In:] *Europäisches Unionsrecht. Kommentar*, Rn. 8; C. Ohler, *Art. 48 EUV*, [In:] *Das Recht der EU. Kommentar*, Rn. 8.

⁸⁰ St. Rspr. des BVerfG, zuletzt Urt. v. 21.6.2016, E 142, 123 (196) m.w.N.

⁸¹ Zum Zusammenhang zwischen Staatsbürgerschaft und Wahlrecht s. BVerfG, Urt. v. 31.10.1990, E 83, 37 ff. „Ausländerwahlrecht“.

Übertragungen von Hoheitsbefugnissen auf manchen Feldern nur noch bedingt zur eigenständigen Problembewältigung befähigt, während allerdings auch die Europäische Union ihrerseits noch nicht über die Kompetenzen verfügt, die erforderlich wären, um umfassende politische Verantwortung im staatlichen Sinne zu übernehmen.

II. ZUR VERFASSUNGSLEHRE DES „BUNDES“

Wenn man in der staatsrechtlichen und staatstheoretischen Literatur nach einer tiefer gehenden Analyse des Phänomens der „Gemeinschaft eigener Art“ bzw. des „Staatenverbundes“ sucht, erhält man die besten Denkanregungen bei Carl Schmitt. Da er bei der Deutung des geltenden Rechts jeden oberflächlichen Normativismus ebenso ablehnt wie jegliche romantische Träumerei, gelingt es Schmitt immer wieder, die innere Logik rechtlicher Gestaltungen freizulegen. So hat er in seiner Verfassungslehre von 1928 im letzten Kapitel⁸² bedenkenswerte Thesen zu einer Lehre des „Bundes“⁸³ formuliert, wobei er unter einem „Bund“ ausdrücklich weder einen Bundesstaat noch einen Staatenbund versteht, sondern gerade ein Phänomen, das wie die Europäische Union irgendwie „zwischen“ diesen beiden bekannten Organisationsformen steht.

Ein solcher „Bund“ beruht auf einem völkerrechtlichen Übereinkommen, geht aber weit über eine herkömmliche vertraglich geregelte Einzelbeziehung hinaus, die zwar „obligatorische Verpflichtungen mit einem messbaren Inhalt begründet, nicht aber die politische Existenz des Staates als solche in ihrer Gesamtheit unmittelbar ergreift“⁸⁴. Es handelt sich bei ihm auch nicht um ein bloßes Bündnis, d.h. eine Allianz, „auf Grund welcher ein Staat für einen bestimmten Fall zum Kriege verpflichtet ist“. Denn dort wird zwar die Ausübung des *jus belli* für den Bündnisfall vertraglich gebunden, das *jus belli* selbst aber nicht „aus der Hand gegeben und der Entscheidung eines Dritten überlassen“. Nach Schmitt bedeutet somit der Abschluss eines

⁸² C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 10. Aufl., Berlin 2010, S. 363-391.

⁸³ Nach C. Calliess, op. cit., Rn. 35, findet die „Theorie des Bundes“ im Rahmen der Diskussion um den Charakter der EU zunehmend neue Anhänger; vgl. die dort nachgewiesenen Stimmen.

⁸⁴ C. Schmitt, op. cit., S. 364 f.

Bündnisses „einen außenpolitischen Akt, dessen nur ein politisch existierender Staat fähig ist. Er bedeutet aber keine Verfassungsänderung, sondern nur die Ausübung einer in jeder staatlichen Verfassung ausdrücklich oder stillschweigend vorausgesetzten Befugnis“⁸⁵.

Ganz anders beim „Bund“. Dieser habe den besonderen Charakter, dass die Bundesmitglieder trotz vielleicht nur marginal erscheinender Änderungen ihrer Verfassungsgesetze (formellen Verfassungen) mit dem Beitritt eine wesentliche Änderung ihrer rechtlichen Grundordnungen (materiellen Verfassungen) bewirkten⁸⁶. Carl Schmitt definiert deshalb wie folgt: „Der *Bund* ist eine auf freier Vereinbarung beruhende, dem gemeinsamen Zweck der politischen Selbsterhaltung aller Bundesmitglieder dienende, dauernde Vereinigung, durch welche der politische Gesamtstatus jedes einzelnen Bundesmitgliedes im Hinblick auf den gemeinsamen Zweck verändert wird.“⁸⁷ Schmitt spricht wörtlich von einer „Vereinigung besonderer Art“ – wir erinnern uns: das BVerfG hat gelegentlich von einer „Gemeinschaft eigener Art“ gesprochen⁸⁸ – und umschreibt die Besonderheit des Bundesvertrags so: „Er ist ein freier Vertrag, insofern es vom Willen des Mitgliedes abhängt, dem Bunde beizutreten, frei also hinsichtlich des Abschlusses. Er ist *kein* freier Vertrag in dem Sinne eines frei kündbaren, nur messbare Einzelbeziehungen regelnden Vertrages. Vielmehr wird ein Staat durch die Zugehörigkeit zum Bund einem politischen Gesamtsystem eingeordnet. Der Bundesvertrag ist ein zwischenstaatlicher Statusvertrag“⁸⁹.

Daraus ergeben sich laut Schmitt Konsequenzen, die er in sieben Punkten zusammenfasst⁹⁰:

„Der Bund erfaßt jeden Mitgliedstaat in seiner Gesamtexistenz als politische Einheit und fügt ihn als Ganzes in eine politisch existierende Verbindung ein. Aus dem Bundesvertrag entstehen daher nicht nur Einzelverbindlichkeiten. Wenn in der Bundesverfassung die Kompetenz des Bundes beschränkt ist und der Bund nur für die ausdrücklich aufgezählten Angelegenheiten zuständig sein soll (...), so betrifft das eine technische Frage

⁸⁵ Ibidem, S. 365.

⁸⁶ Zum Verfassungsbegriff s. ibidem, S. 1-44.

⁸⁷ Ibidem, S. 366 (Hervorhebung im Original).

⁸⁸ So z.B. BVerfG, Beschl. v. 18.10.1967, E 22, 296; Beschl. v. 29.5.1974, E 37, 278.

⁸⁹ C. Schmitt, op. cit., S. 367 (Hervorhebung im Original).

⁹⁰ Ibidem, S. 367 ff. (Hervorhebungen im Original).

der Zuständigkeitsvermutung (...). Es betrifft nicht die ganz andere Frage der grundlegenden *Voraussetzungen* des Bundes und das Problem der Souveränität.“

„Der Bundesvertrag bezweckt eine *dauernde Ordnung*, nicht nur eine vorübergehende Regelung. Das folgt ebenfalls aus dem Begriff des *Status*, weil eine bloß vorübergehende Einzelregelung mit Kündbarkeit und Meßbarkeit keinen Status begründen kann. Jeder Bund ist daher ein ‚ewiger‘, d. h. auf Dauer berechneter Bund.“

1. „Der Bundesvertrag ist ein Vertrag besonderer Art, nämlich ein Verfassungsvertrag. Sein Abschluss ist ein Akt der verfassungsgebenden Gewalt. Sein Inhalt ist gleichzeitig der Inhalt der Bundesverfassung (...) und ein *Bestandteil der Verfassung jedes Gliedstaates*“.
2. „Der Bund bezweckt die Erhaltung der politischen Existenz aller Mitglieder im Rahmen des Bundes. Daraus folgt, daß die Bundesverfassung auf jeden Fall, auch wenn sie nicht ausdrücklich davon spricht, eine *Garantie* der politischen Existenz jedes Bundesmitgliedes enthält, und zwar wird jedem Einzelmitglied gegenüber allen und von allen Mitgliedern gegenüber jedem einzelnen und gegenüber allen zusammen die Existenz gewährleistet“.
3. „Nach *außen* schützt der Bund seine Mitglieder gegen Kriegsgefahr und gegen jeden Angriff. Nach *innen* bedeutet der Bund notwendigerweise eine dauernde *Befriedung* (...). Es besteht die ‚unbedingte Pflicht der Einzelstaaten, alle und jede Staatenstreitigkeit nur in den Wegen Rechtens auszutragen, welche daselbst (nämlich in der Bundesverfassung) angeordnet oder zugelassen sind‘ [Haenel]. (...) Innerhalb des Bundes und zwischen Bundesmitgliedern darf kein Krieg mehr stattfinden. Innerhalb des Bundes ist, solange der Bund besteht, nur eine *Bundesexekution* des Gesamtbundes gegen ein Mitglied möglich“.
4. „Es gibt *keinen Bund ohne Einmischung des Bundes* in die Angelegenheiten der Mitgliedstaaten“.
5. „Jeder Bund kann als solcher Krieg führen und hat ein *jus belli*“.

Schmitt bestimmt diesen Begriff des Bundes in Abgrenzung vom Bundesstaat auf der einen Seite und vom Bündnis und allen sonstigen vertraglich geregelten Einzelbeziehungen auf der anderen Seite. Als

historische Beispiele für Bundesverträge dienen ihm unter anderem die Deutsche Bundesakte von 1815, die Wiener Schlussakte von 1820 und die Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867. Aufgrund des theoretisch entwickelten Begriffs und der empirischen Anwendungsfälle kommt er zu der Schlussfolgerung, dass die Frage der Souveränität in einem echten „Bund“ dauerhaft in der Schwebe bleibt. Diese Beobachtung fasst er in drei „Antinomien“ zusammen⁹¹: Deren erste besteht darin, dass der Bund die Erhaltung der politischen Selbstständigkeit jedes Mitgliedes bezweckt, gerade die Zugehörigkeit zum Bund aber in Form des Verzichts auf das jus belli eine Minderung dieser Selbstständigkeit mit sich bringt. Parallel dazu besteht die zweite darin, dass jedes Bundesmitglied durch den Bund seine politische Unabhängigkeit zu erhalten und seine Selbstbestimmung zu sichern sucht, während der Bund andererseits im Interesse der Sicherheit des Bundes die inneren Angelegenheiten seiner Mitglieder nicht außer Acht lassen darf. Aus beiden ergibt sich die dritte, allgemeinste Antinomie, die Schmitt so zusammenfasst: „Weder sind die Mitgliedstaaten einfach subordiniert, Untergebene des Bundes, noch ist der Bund ihnen subordiniert und untergeben. Der Bund besteht nur in dieser existenziellen Verbindung und diesem Gleichgewicht“.

Damit ist das zentrale Problem benannt: „Die Frage der Souveränität ist nun die Frage der Entscheidung eines existenziellen Konflikts. Es gibt mancherlei Methoden der friedlichen Beilegung und Schlichtung von Streitigkeiten, aber wenn die Lage des Falles eine *Entscheidung* verlangt – und nur um diesen Fall handelt es sich hier –, kann der politische Konflikt nicht in einem justizförmigen Verfahren gelöst werden.“ Der Bund beruht stattdessen, wie von Schmitt zuvor ausgeführt, auf einem politischen Gleichgewicht. Ein solches ist wohl immer fragil, kann aber im Fall eines echten Bundes durchaus von Dauer sein, da diese Verbindung ja, wie gesagt, existenziell ist. „*Die Lösung der Antinomien des Bundes*“ – und damit die Chance des Gelingens – liegt laut Schmitt darin, „daß jeder Bund auf einer wesentlichen Voraussetzung beruht, nämlich der *Homogenität aller Bundesmitglieder*, d. h. auf einer substantiellen Gleichartigkeit, welche eine konkrete, seinsmäßige Übereinstimmung der Gliedstaaten begründet

⁹¹ Ibidem, S. 370 f.

und es bewirkt, daß der extreme Konfliktfall innerhalb des Bundes nicht eintritt“⁹². Die meisten Bundesverfassungen enthielten daher ausdrückliche Garantien der Homogenität, die in einer nationalen oder religiösen Übereinstimmung, aber auch in gemeinsamen zivilisatorischen Grundlagen oder der Gleichartigkeit des politischen Prinzips, etwa der Demokratie, bestehen könne. Die Lösung der drei Antinomien liegt nach Schmitt dann darin, „daß ein Staat innerhalb einer homogenen Gemeinschaft von Staaten auf das *ius belli* und jede Selbsthilfe verzichten kann, ohne seinen Willen zur Selbsterhaltung zu verneinen oder zu vermindern“, „daß der Wille zur Selbstbestimmung, der zu jeder politischen Existenz gehört, nur durch eine seinsmäßig *fremde* Einmischung verneint oder gefährdet wird“ und „daß bei einer substantiellen Homogenität der Bundesmitglieder der entscheidende, existenzielle Konfliktfall ausgeschlossen ist“⁹³.

III. „WERTE DER UNION“ UND HOMOGENITÄTSGEBOT

Offensichtlich trifft das, was Carl Schmitt im Hinblick auf den von ihm so genannten „Bund“ idealtypisch formuliert hat, in hohem Maß auf die Europäische Union zu. Auch sie ist „eine auf freier Vereinbarung beruhende, dem gemeinsamen Zweck der politischen Selbsterhaltung aller Bundesmitglieder dienende, dauernde Vereinigung, durch welche der politische Gesamtstatus jedes einzelnen Bundesmitgliedes im Hinblick auf den gemeinsamen Zweck verändert wird.“⁹⁴ Ihre Gründungsverträge erfassen alle Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtexistenz, begründen zwischen ihnen eine dauernde Ordnung, werden integraler Bestandteil ihrer Verfassungen, bezwecken die Erhaltung der politischen Existenz aller Bundesglieder, zielen durch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auf deren Schutz vor Gefahren von außen und verpflichten sie für den Fall von untereinander aufbrechenden Konflikten auf die vorgesehenen politischen und justiziellen Verfahren der Streitschlichtung. Außerdem verfügt die Europäische Union über eine ausdrückliche Kompetenz zur Einmischung in die inneren Angelegenheiten ih-

⁹² Ibidem, S. 375 f.

⁹³ Ibidem, S. 377 f.

⁹⁴ Vgl. die Definition C. Schmitts, op. cit., S. 366.

rer Mitglieder, welche auf deren vorgegebene Homogenität verweist und auf deren dauerhafte Erhaltung im gemeinsamen Interesse gerichtet ist.

Diese Homogenitätsklausel findet sich in Art. 2 EUV. Sie hat folgenden Wortlaut:

„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“.

Der Vertrag über die Europäische Union verleiht in seinem Art. 7 dem Rat im Zusammenwirken mit dem Europäischen Parlament ausdrücklich die Befugnis, im Einzelfall festzustellen, „dass eine eindeutige Gefahr einer schwer wiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht“, und im Verlauf des weiteren Verfahrens gegebenenfalls auch bestimmte vertragliche Rechte des betreffenden Mitgliedstaates auszusetzen⁹⁵.

Wie wir wissen, sind die Organe der Europäischen Union durchaus bereit, von dieser Kompetenz Gebrauch zu machen. Damit bekommt die Frage, was mit den in Art. 2 genannten Werten genau gemeint ist, zentrale Bedeutung⁹⁶, und es muss angesichts der möglicherweise gravierenden Folgen auch nicht verwundern, dass mit den „europäischen Werten“ in der politischen Diskussion alle möglichen Inhalte verbunden werden⁹⁷.

⁹⁵ Zum Meinungsstand s. F. Schorkopf, *Art. 7 EUV*, [In:] *Das Recht der EU. Kommentar*, Rn. 1 ff.; P.V. van Vormizeele, *Art. 7 EUV* [In:] *Europäisches Unionsrecht. Kommentar*, Rn. 1 ff.; M. Ruffert, *Art. 7 EUV*, [In:] *EUV/AEUV. Kommentar*, Rn. 1 ff.

⁹⁶ Zur Diskussion der Bedeutung des Art. 2 EUV im Rahmen des Art. 7 EUV s. M. Hilf, F. Schorkopf, *Art. 2 EUV*, [In:] *Das Recht der EU. Kommentar*, Rn. 14, 36, 42 f., 46; C. Calliess, *op. cit.*, Rn. 30; J.P. Jacqué, *Art. 2 EUV*, [In:] *Europäisches Unionsrecht. Kommentar*, Rn. 1, 5.

⁹⁷ Zurecht kritisch F. Schorkopf, *Art. 7 EUV*, Rn. 70 ff.; idem, *Wertesicherung in der Europäischen Union. Prävention, Quarantäne und Aufsicht als Bausteine eines Rechts der Verfassungskrise?*, „Europarecht“ 2016, S. 156 ff.; D. Murswiek, *Die heimliche Entwicklung des Unionsvertrages zur europäischen Oberverfassung. Zu den Konsequenzen der Auflösung der Säulenstruktur der Europäischen Union und der Erstreckung der Gerichtsbarkeit des EU-Gerichtshofs auf den EU-Vertrag*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht“ 8 (2009), S. 486 und *passim*.

Juristisch ist der Ausgangspunkt klar: Die „Werte, auf die sich die Union gründet“ (Art. 2 S. 1 EUV), bezeichnen das rechtliche Fundament, welches sich in der europäischen Verfassungsgeschichte⁹⁸ in den letzten etwa 500 Jahren herausgebildet hat. Sie sind der Inbegriff der abendländischen Moderne, ihr effektiver Schutz ist unabdingbar für den Zusammenhalt des Staatenverbundes. Dazu gehört zunächst das anspruchsvolle, maßgeblich von Jean Bodin (1529-1596) und Thomas Hobbes (1588-1679) entwickelte und im Absolutismus erstmals verwirklichte Konzept des souveränen Territorialstaats, der mit dem Monopol legitimer Gewaltausübung ausgestattet ist und als neutrale Gewalt über den religiösen und sonstigen gesellschaftlichen Fraktionen steht. Dazu gehört weiter die Ausrichtung aller Staatsgewalt auf die Menschenwürde und ihre Bindung an Freiheits- und Gleichheitsrechte sowie an weitere grundlegende Menschen- und Bürgerrechte in einer rechtsstaatlichen, gewaltenteilenden Ordnung, für die unter anderem John Locke (1632-1704), Charles de Montesquieu (1689-1755) und Immanuel Kant (1724-1804) mit großer Überzeugungskraft eingetreten sind und die dann in den Epochen der Aufklärung und des Liberalismus Schritt für Schritt politisch erkämpft wurde. Und nicht zuletzt gehört dazu die demokratische Rückbindung aller Staatsgewalt an den Willen des Volkes und die organisierte Selbstbestimmung des Volkes im Staat, wofür vor allem Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) und Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) stehen.

Der berühmte Art. 16 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 bringt es auf den Punkt: „Eine Gesellschaft, in der die Gewährleistung der Rechte nicht gesichert und die Gewaltenteilung nicht festgelegt ist, hat keine Verfassung.“ Jede Rechtsordnung muss daher ihren Ausgangspunkt in den Rechten des freien und gleichen Individuums nehmen, welches als Mensch sein Leben eigenverantwortlich gestaltet und als Bürger an der kollektiven Selbstbestimmung des Volkes teilhat. Sie sichert diese Rechte in einer gewaltenteilenden Ordnung des Rechtsstaats und der repräsentativen Demokratie, also weder in einer absolutistischen Herrschaft noch in einer „Basisdemokratie“ mit elitärem Führungsanspruch,

⁹⁸ S. die Zusammenfassung der Entwicklung und der zentralen Aussagen bei G. Morgenthaller, *Freiheit durch Gesetz. Der parlamentarische Gesetzgeber als Erstadressat der Freiheitsgrundrechte*, Tübingen 1999, S. 64-139.

sondern in einer strukturierten und gegliederten Willensbildung im Rahmen der verfassungskonformen Gesetze.

Dies ist das gemeinsame rechtliche Fundament, auf welches sich der Staatenverbund der Europäischen Union laut Art. 3 S. 1 EUV gründet und auf welches er deshalb alle Mitgliedstaaten mit Sanktionsdrohung (Art. 7 EUV) verpflichtet (Art. 3 S. 2 EUV). Historisch aufs engste damit verknüpft sind weitere, in Art. 3 Abs. 3 EUV genannte juristische Strukturprinzipien, die den modernen Charakter Europas ausmachen und als grundlegend für die Identität und den Erfolg des Kontinents betrachtet werden. Flankierend zum Schutz ihrer Werte hat die Europäische Union deshalb zum einen den Binnenmarkt nach der Leitidee einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung auf der Grundlage einer sozialen Marktwirtschaft auszugestalten (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV), um der individuellen Freiheit und Gleichheit eine dauerhafte ökonomische Basis zu geben. Zum anderen wird sie darauf verpflichtet, den Reichtum der kulturellen und sprachlichen Vielfalt ihrer Mitgliedstaaten zu wahren und das kulturelle Erbe Europas zu schützen und zu entwickeln (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 4 EUV), weil die individuelle Freiheit und Gleichheit neben der ökonomischen auch eine lebendige, aus der reichen Tradition gespeiste geistige Basis benötigt.

Ist mit den Werten das rechtliche Fundament geschützt, so verknüpft sich damit eine Hoffnung, welcher der EUV in Art. 2 S. 2 Ausdruck verleiht: Es bildet und erhält sich dann – so die in der Aufklärung verwurzelte Erwartung – in allen Mitgliedstaaten gemeinsam eine Gesellschaft, „die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“. Erzwingen können und wollen die europäischen Verträge eine solche Haltung der Unionsbürger und die darauf beruhenden gesellschaftlichen Prozesse aber um der Freiheit willen ebenso wenig wie den in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV angesprochenen wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Diese Ergebnisse werden sich, so die Erwartung, unter einer den „Werten“ entsprechenden Rechtsordnung von selbst einstellen⁹⁹.

⁹⁹ Deshalb sind auch nur die in Art. 2 S. 1 EUV genannten Werte im Rahmen des Art. 7 EUV justiziabel; vgl. M. Hilf, F. Schorkopf, op. cit., Rn. 14, 42 f., 46; C. Calliess, op. cit., Rn. 30.

IV. GEFAHREN FÜR DAS GEMEINSAME FUNDAMENT

Es muss in diesem Zusammenhang auch kurz auf Gefahren hingewiesen werden, die der Deutung der „Werte der Union“ und damit den Werten selbst in der aktuellen Politik drohen. Wie der Wortlaut der europäischen Verträge vielfach, insbesondere aber in den Art. 2 und 3 EUV, mit dem Hinweis auf die zentralen Begriffe der europäischen Verfassungsgeschichte eindeutig belegt, beruht die Europäische Union auf einer staatlichen Ordnung. Die hier ebenfalls angesprochene Verpflichtung auf die Wahrung der Menschenrechte kann deshalb nicht so verstanden werden, wie dies in einer Ideologie des Universalismus immer wieder geschieht, dass hier eine völlige Entgrenzung¹⁰⁰ und letztlich Abschaffung der Mitgliedstaaten angestrebt werden dürfte. Die Liberalisierung der Grenzen für Personen und Kapital innerhalb der Europäischen Union und nach außen ist deshalb im Sinne einer aufgeklärten Weltoffenheit zu begrüßen, beinhaltet aber nicht die Auflösung von Zugehörigkeiten und besonderen Verantwortlichkeiten, wie sie nach traditionellem Verständnis die Staatsangehörigkeit und in der EU die Unionsbürgerschaft verkörpern. Die europäischen Verträge stehen keineswegs für das postmoderne Modell einer „Weltgesellschaft“¹⁰¹ oder eines „Melting Pots“, sondern, wie Art. 3 Abs. 3 EUV es ausdrücklich festhält, für den traditionellen europäischen Reichtum an kultureller und sprachlicher Vielfalt auf der Basis der Moderne und des kulturellen Erbes der europäischen Aufklärung. Ebenso wenig stehen sie für ein Modell der Herrschaft des „Kapitals“ in Form anonymer, globalisierter Märkte¹⁰², sondern für die Verknüpfung von Freiheit und Verantwortung auch im Bereich des Ökonomischen.

Wird dies in der praktischen Politik vernachlässigt, so können Gegenreaktionen nicht ausbleiben. Der Rückfall in Nationalismen und der Ruf nach

¹⁰⁰ Deziert in diesem Sinn U. Beck, E. Grande, *Das kosmopolitische Europa*, Frankfurt a.M. 2004; s. auch die Beiträge in *Postsouveräne Territorialität. Die Europäische Union und ihr Raum*, hg. v. U. Jureit, N. Tietze, Hamburg 2015.

¹⁰¹ Anderer Ansicht z. B.J. Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Frankfurt a.M. 2011, S. 40: „Die Europäische Union lässt sich als entscheidender Schritt zu einer politisch verfassten Weltgesellschaft begreifen“.

¹⁰² Für grundlegende Kritik s. J. Bakan, *The Corporation. The Pathological Pursuit of Profit and Power*, London 2004; H.W. Sinn, *Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist*, 3. Aufl., Berlin 2009.

einem Ausscheiden aus der Europäischen Union ist dann die zu erwartende Folge.

V. AUSTRITT AUS DER EUROPÄISCHEN UNION?

Damit ist schließlich auch die Frage des Austritts aus der Europäischen Union angesprochen. Es entspricht durchaus der inneren Logik einer fortschreitenden Integration mit dem Ziel der „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ (Art. 1 UAbs. 2 EUV), dass das europäische Primärrecht diese Option seit dem Vertrag von Lissabon in Art. 50 EUV ausdrücklich vorsieht¹⁰³. Eine derartige Bestimmung unterminiert – richtig gedeutet – nicht den Fortbestand und die Entwicklung des Staatenverbundes, sondern erleichtert vielmehr durch die Möglichkeit der einvernehmlichen Trennung von nicht weiter integrationswilligen Partnern die zukunftsorientierte Gestaltung der unionsinternen Beziehungen.

Einfach vollziehen lässt sich ein Austritt aber wegen der inzwischen erfolgten engen rechtlichen und faktischen Bindungen im Staatenverbund nicht. Der aufgrund der Volksbefragung im Vereinigten Königreich in Gang gekommene Prozess des so genannten Brexit zeigt deutlich, dass der Vertrag über die Europäische Union kein – wie Carl Schmitt es ausdrückte – „freier Vertrag in dem Sinne eines frei kündbaren, nur messbare Einzelbeziehungen regelnden Vertrages“ ist, er vielmehr jeden Mitgliedstaat „durch die Zugehörigkeit zum Bund einem politischen Gesamtsystem eingeordnet“ hat¹⁰⁴.

Es bleibt zu hoffen, dass bei diesem Ausscheiden letztlich auf beiden Seiten die Vernunft die Oberhand behält. Die Briten haben die europäische Einigung nie im gleichen Sinn wie viele Kontinentaleuropäer als Herzensangelegenheiten betrachtet, und vermutlich erfolgte bereits der Beitritt des Vereinigten Königreichs eher auf Drängen der Vereinigten Staaten¹⁰⁵. Da das Land sich – obwohl integraler Bestandteil des Abendlands

¹⁰³ Zum Meinungsstand s. W. Meng, *Art. 50 EUV*, [In:] *Europäisches Unionsrecht. Kommentar*, Rn. 1 ff.; A. Thiele, *Der Austritt aus der EU – Hintergründe und rechtliche Rahmenbedingungen eines „Brexit“*, „Europarecht“ 2016, S. 281 ff.

¹⁰⁴ Vgl. C. Schmitt, *op. cit.*, S. 367.

¹⁰⁵ Dazu ausführlich G. Lundestad, *op. cit.*, S. 30 f., 58 ff.

– schon immer mehr seiner eigenen, der angelsächsischen Welt zugehörig fühlte, ist es vielleicht besser für beide Seiten, sich einvernehmlich zu trennen und dabei nicht die Tür für eine auch in Zukunft fruchtbare partnerschaftliche Zusammenarbeit zuzuschlagen.

E. ERGEBNIS UND AUSBLICK

I. WAS IST DIE EUROPÄISCHE UNION?

Kommen wir zum Schluss: Was ist nach alledem die Europäische Union? Was sind die möglichen Ziele und verfügbaren Mittel?

Die Europäische Union ist die politische Organisationsform Europas, das seinerseits nicht nur eine geographische Region am westlichen Rand des eurasischen Kontinents, sondern den Raum einer ausgereiften Hochkultur umfasst und damit eine anspruchsvolle Idee verkörpert. Das Integrationsprojekt bezieht sich folglich in der Sache auf das historische Gebiet des Abendlandes. Hier hatte sich seit dem Mittelalter auf der Grundlage der römisch-katholischen Kirche und der Übernahme der antik-römischen Reichsidee eine spezifische Ordnung gebildet, die zunächst das hoch entwickelte römische Recht rezipierte und dann auf dessen Grundlage seit der Renaissance im Zuge der Aufklärung jene „Werte“ hervorbrachte und kultivierte, welche wir heute als die wesentlichen verfassungsrechtlichen Fundamente einer beispiellosen wirtschaftlichen, politischen, aber vor allem auch geistigen Blüte betrachten.

Während die Rechts- und Staatsphilosophie der Aufklärung im späten 18. und frühen 19. Jahrhundert ihren Höhepunkt erreichte, begann mit der französischen Revolution 1789 die Umsetzung in praktische Politik, welche im Verlauf des 19. Jahrhunderts zunächst im Triumph der Nationalstaatsidee und des Liberalismus kulminierte, dann aber in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in eine existenzielle Krise führte. Der Beginn des europäischen Integrationsprozesses kann insofern als fruchtbarer Ansatz verstanden werden, die auf die Spitze getriebenen nationalen Gegensätze zu überwinden und sie – ganz im dreifachen Hegelschen Sinn – „aufzuheben“: die zerstörerischen Chauvinismen als Gefahrenquelle zu „beseitigen“; den zwischenstaatlichen Wettstreit auf die höhere, ihn einhegende Ebene

einer supranationalen Ordnung hinauf zu „verlagern“; und zugleich die verbleibenden nationalen Identitäten als fruchtbare Impulsgeber dauerhaft zu „bewahren“.

Dadurch ergibt sich seit der Entzauberung des Marxismus und des real existierenden, zum Kapitalismus verflachten Liberalismus die Chance, die Lehren der Aufklärung in neuem Rahmen wieder zu beleben. Das Ziel muss es sein – und ist es ja bereits nach dem Wortlaut der europäischen Verträge –, nunmehr in ganz Europa gemeinsam eine Ordnung zu errichten, die auf der Idee einer Freiheit beruht, welche es den Bürgern ermöglicht, eigenverantwortlich und im Rahmen traditionswahrender Institutionen die Zukunft in demokratischer Selbstbestimmung zu gestalten, die eigene Identität zu pflegen und die Unabhängigkeit Europas sicherzustellen. An die Stelle des prophezeiten Unterganges¹⁰⁶ träte dann die Erneuerung des Abendlandes.

II. SZENARIEN UND EMPFEHLUNGEN

Wenn somit der Vertrag über die Europäische Union in seinem Art. 1 als gemeinsames Ziel der Mitgliedstaaten die „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ nennt, dann ist hierdurch die Richtung vorgegeben und eine großartige Perspektive eröffnet. Die eigentliche politische Herausforderung muss aber erst bewältigt, die entscheidende und abschließende staatsmännische Leistung noch erbracht werden.

Die konkrete Finalität der europäischen Integration bleibt weiterhin offen. Als vertraglich vorgesehene Möglichkeit besteht jedenfalls die Option eines „Bundes“, wie er in der gegenwärtigen Ausgestaltung bereits angelegt ist. In ihm haben sich die Mitgliedstaaten in einem gemeinsamen Akt verfassungsgebender Gewalt eine dauernde Ordnung gegeben, die ihnen in einem „Europe des patries“ die politische Existenz sichert und ihnen untereinander und nach außen den Frieden garantiert. Die Basis

¹⁰⁶ O. Spengler, *Der Untergang des Abendlandes. Umriss einer Morphologie der Weltgeschichte*, München 1923. Zu den historischen Parallelen zwischen der späten römischen Republik und der gegenwärtigen Entwicklung s. D. Engels, *Auf dem Weg ins Imperium. Die Krise der Europäischen Union und der Untergang der römischen Republik. Historische Parallelen*, 2. Aufl., Berlin u.a. 2017.

bildet eine Homogenität aller Bundesmitglieder, die auf ihrer gemeinsamen Verwurzelung im kulturellen Erbe des Abendlandes beruht. Stabil kann ein solcher Staatenverbund aber nur dann sein, wenn in ihm das Recht konsequent durchgesetzt wird.

Langfristig besteht daneben die rechtspolitische Option einer Weiterentwicklung bis hin zur Gründung der Vereinigten Staaten von Europa. Diese Möglichkeit wird in den Verträgen zwar nicht angesprochen, sie steht aber aufgrund der Gründungsgeschichte von Anfang an im Raum und gelangt durch die Sachzwänge, die aufgrund der stets von Neuem angewandte „Methode Monnet“ wirken, immer weiter in den Bereich des Denkbaren. Sollte dieser Weg auch künftig eingeschlagen werden – und es spricht einiges dafür, dass dies faktisch geschieht –, so kommt es ganz darauf an, den entstehenden europäischen Nationalstaat betont föderal auszugestalten, ihn mit soliden demokratischen Strukturen zu versehen und die Rolle des Rechts weiter zu stärken.

Keine der beiden in den Verträgen angelegten Optionen führt in ein post-souveränes Zeitalter. Das für die Moderne kennzeichnende Konzept des souveränen Staates, der – mit umfassender Hoheitsmacht und dem Monopol legitimer Gewaltausübung ausgestattet – als gesellschaftlich neutrale Instanz für den Schutz seiner Bürger zu sorgen hat und dabei an grundlegende Rechte gebunden ist, bleibt in beiden Modellen erhalten: sei es in Form einer geteilten und gebundenen Souveränität im Staatenverbund, sei es in Form einer von vornherein gemeinsamen Souveränität im Bundesstaat. Immer wird es zu den primären Aufgaben gehören, auf dem eigenen Territorium nach innen und außen für Sicherheit zu sorgen und die Freiheit vor dem Zugriff mächtiger Interessen zu schützen.

Andererseits verweist jede der beiden Optionen auf einen spezifischen weiteren Entwicklungsweg. Beide sind nicht frei kombinierbar. Entscheiden sich die Europäer für das Modell des „Bundes“, so ist darin in besonderem Maße für echte Gegenseitigkeit zwischen den Mitgliedstaaten zu sorgen. Es darf dann nicht der Eindruck entstehen, dass die einen umfassend in europäische Strukturen eingebunden werden sollen, während die anderen ihr spezifisches Machtpotenzial in nationaler Alleinverfügung

zurückbehalten¹⁰⁷, dass die einen zahlen sollen und die anderen ausgeben¹⁰⁸, dass die einen das europäische Recht brechen und die anderen die Folgen in „Solidarität“ aufzufangen haben¹⁰⁹. Außerdem muss dann dafür gesorgt werden, dass jeder Mitgliedstaat seinen übernommenen Pflichten auch nachkommt – und dass die europäischen Organe rechtlich und tatsächlich in der Lage sind, ihre Aufgaben wirksam zu erfüllen¹¹⁰.

Geht die Entwicklung hingegen weiter zum Modell der „Vereinigten Staaten von Europa“, so führt dies notwendig nicht nur zu einer gemeinsamen Wirtschaftsregierung, sondern zu einer Regierung im vollen Sinn des Wortes, und nicht nur zu einem aus der Not der Sachzwänge erfolgenden Einstehen für andere, sondern zu echter Solidarität zwischen den europäischen Bürgern. Dies setzt aber das Bestehen eines sich seiner selbst bewusst gewordenen Europäischen Volkes voraus – eine Bedingung, für die noch viel zu tun sein wird.

Es gibt jedenfalls noch einiges zu klären. Eine offene Diskussion über die Ziele und auch über die Motive der europäischen Integration wird hierfür unausweichlich sein. Aber gleich welchen weiteren Weg das Integrationsprojekt auch nehmen mag: Es kommt darauf an, die „immer engere Union der Völker Europas“ im Geiste der Aufklärung und unter Wahrung des gemeineuropäischen Erbes zu verwirklichen. Nur so wird die Europäische Union ihre Bürger für sich gewinnen und sie befähigen, ihr Schicksal gemeinsam in die eigenen Hände zu nehmen. Nur so kann sie die in der Präambel zum EUV formulierten Ziele erreichen, „die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen“ zu festigen, auf dieser Basis „die Konvergenz ihrer Volkswirtschaften herbeizuführen“ und durch eine wahrhaft Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, „die zu einer gemeinsamen Verteidigung

¹⁰⁷ Dies betrifft insbesondere den Widerspruch zwischen der fortschreitenden Integration auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik („Wirtschaftsregierung“) auf der einen und der weitestgehend fehlenden Integration auf dem Gebiet der Außen- und Verteidigungspolitik (einschließlich der Frage der Atomwaffen und des Sitzes im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen) auf der anderen Seite.

¹⁰⁸ Dies betrifft vor allem die Wirtschafts- und Währungsunion in ihrer faktischen Ausformung seit Beginn der Eurokrise.

¹⁰⁹ Dies betrifft – in unterschiedlicher Frontstellung – sowohl die Euro- als auch die Migrationskrise.

¹¹⁰ Letzteres schließt für die Zukunft die Anwendung der „Methode Monnet“ aus.

führen könnte“, die „Identität und Unabhängigkeit Europas“ wirksam zu stärken.

Die Europäische Union hat ihren Zenit nicht notwendig überschritten. Die Zukunft ist offen.

LITERATURVERZEICHNIS

- American Council on Foreign Affairs, *Regionalism and World Organization: Post-War Aspects of Europe's Global Relationships*, Washington D.C. 1944.
- Aspetsberger Axel, Gnan Ernest, Pauer Franz, Schubert Aurel, *Auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion. Von der Währungskooperation zu einer gemeinsamen Geld- und Währungspolitik*, [in:] *Handbuch der Europäischen Integration*, hg. v. M. Röttinger, C. Weyringer, 2. Aufl., Wien 1996.
- Bakan Joel, *The Corporation. The Pathological Pursuit of Profit and Power*, London 2004.
- Beck Ulrich, Grande Edgar, *Das kosmopolitische Europa*, Frankfurt a.M. 2004.
- Brzezinski Zbigniew, *The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York 1997.
- Coudenhove-Kalergi Richard Nikolaus, *Kampf um Paneuropa*, 3 Bände. Wien/Leipzig 1925-1928.
- Coudenhove-Kalergi Richard Nikolaus, *Weltmacht Europa*, Stuttgart 1971.
- Das Recht der EU. Kommentar*, 62. EL, hg. v. E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, München Juli 2017.
- Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, hg. v. O. Depenheuer, C. Grabenwarter, Paderborn 2016.
- Engels David, *Auf dem Weg ins Imperium. Die Krise der Europäischen Union und der Untergang der römischen Republik. Historische Parallelen*, 2. Aufl., Berlin u.a. 2017.
- Europäisches Unionsrecht. Kommentar*, hg. v. H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, 7. Aufl., Baden-Baden 2015.
- EUV/AEUV. Kommentar*, hg. v. C. Calliess, M. Ruffert, 5. Aufl., München 2016.
- Fabio, Udo di, *Europa am Wendepunkt: Wirtschaft Regierung oder Subsidiarität?*, [In:] *Welche Chancen hat Subsidiarität in Europa?*, hg. v. Handwerkskammer Düsseldorf, Düsseldorf 2014, S. 24-43.
- Gäckle Thomas, *Die Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems zur Europäischen Währungsunion*, Baden-Baden 1991.
- Gelber Harry G. , *Der Morgenthau-Plan*, „Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte“ 13 (1965), S. 372-402.
- Habermas Jürgen, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Frankfurt a.M. 2011.
- Helfferrich Karl, *Das Geld*. 3. Aufl. 1916.
- Joffe Josef, *NATO. Soldiering On*, „Time Magazine“, 19.03.2009.



- Kielmannsegg Peter Graf, *Wohin des Wegs, Europa? Beiträge zu einer überfälligen Debatte*, Baden-Baden 2015.
- Kohl Helmut, *Aus Sorge um Europa. Ein Appell*, München 2014.
- Lundestad Geir, *„Empire“ by Integration. The United States and Integration, 1945-1997*, Oxford 1998.
- Mearsheimer John, *The Tragedy of Great Power Politics*, 2. Aufl., New York 2014.
- Mestmäcker Ernst-Joachim, *Die Wirtschaftsverfassung der EU im globalen Systemwettbewerb*, [In:] *Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht*, H. 100, 2011, hg. v. C. Tietje, G. Kraft, M. Lehmann.
- Migration und Integration. Die Migrationskrise als Herausforderung des Rechts*, hg. v. A. Uhle, Berlin 2017.
- Monnet Jean, *Erinnerungen eines Europäers*, München/Wien 1978.
- Morgenthaler Gerd, *Der Euro – zwischen Integrationsdynamik und Geldwertstabilität*, „Juristische Schulung“ 37 (1997), H. 8, S. 673-681.
- Morgenthaler Gerd, *Freiheit durch Gesetz. Der parlamentarische Gesetzgeber als Erstadressat der Freiheitsgrundrechte*, Tübingen 1999.
- Murswiek Dietrich, *Die heimliche Entwicklung des Unionsvertrages zur europäischen Oberverfassung. Zu den Konsequenzen der Auflösung der Säulenstruktur der Europäischen Union und der Erstreckung der Gerichtsbarkeit des EU-Gerichtshofs auf den EU-Vertrag*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht“ 8 (2009), S. 481-486.
- Nye Joseph, *The Paradox of American Power*, London 2002.
- Otte Max, *The Euro and the Future of the European Union*, Occasional Paper 1998/5.
- Postsouveräne Territorialität. Die Europäische Union und ihr Raum*, hg. v. U. Jureit, N. Tietze, Hamburg 2015.
- Schmitt Carl, *Verfassungslehre*, 10. Aufl., Berlin 2010.
- Schneider Heinrich, *Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse? Grundsatzüberlegungen, Erklärungsansätze und Konsequenzen für die politische Bildungsarbeit*, [In:] *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung*, hg. v. M. Jopp, A. Maurer, H. Schneider, Bonn 1998, S. 19-147.
- Schorkopf Frank, *Das Romantische und die Notwendigkeit eines normativen Realismus*, [In:] *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, hg. v. O. Depenheuer, C. Grabenwarter, Paderborn 2016, S. 11-17.
- Schwarz Hans-Peter, *Helmut Kohl. Eine politische Biographie*, München 2012.
- Schwarzer Daniela, *Die Europäische Währungsunion. Geschichte, Krise und Reform*, Stuttgart 2015.
- Sinn Hans-Werner, *Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist*, 3. Aufl., Berlin 2009.
- Spengler Oswald, *Der Untergang des Abendlandes. Umriss einer Morphologie der Weltgeschichte*, München 1923.
- Terhechte Jörg Philipp, *Die Europäische Union als Innovationverbund – Innovationsverfassung und rechtliche Innovationen in der EU*, „Europarecht“ 2007.

- Thiele Alexander, *Der Austritt aus der EU – Hintergründe und rechtliche Rahmenbedingungen eines „Brexit“*, „Europarecht“ 2016.
- Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union. Elf Perspektiven*, hg. v. G. Kirchhof, H. Kube, R. Schmidt, 2. Aufl., Tübingen 2017.
- Waltz Kenneth, *Theory of International Politics*, New York 1979.
- Wessels Wolfgang, *Jean Monnet – Mensch und Methode. Überschätzt und überholt?*, Reihe Politikwissenschaft des HIS, Nr. 74, Wien 2001.

RECHTSAKTE / DOKUMENTE

- Beschluß über die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, Konferenz der Staats- und Regierungschefs, Den Haag, 1./2.12.1969, EA 1970, D 44.
- Richtlinie 2002/55/EG des Rates v. 20.7.2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. EU 2001, L 212/12.
- Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates v. 11.5.2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. EU 2010, L 118/1.
- Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.11.2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABl. EU 2011, L 306/25.
- Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl v. 18.4.1951.
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, EURATOM-Vertrag und Abkommen *über* gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften v. 25.3.1957.
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands v. 31.8.1990 (BGBl. II S. 889).
- Vertrag über die abschließenden Regelungen in Bezug auf Deutschland vom 12.9.1990 (BGBl. II S. 1318).
- Vertrag über die Europäische Union v. 7.2.1992 (BGBl. II S. 1251).

RECHTSPRECHUNG

- BVerfG, Beschl. v. 18.10.1967, E 22, 293.
- BVerfG, Beschl. v. 29.5.1974, E 37, 271.
- BVerfG, Urt. v. 31.10.1990, E 83, 37 „Ausländerwahlrecht“
- BVerfG, Urt. v. 12.10.1993, E 89, 155 „Maastricht“.
- BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, E 123, 267 „Lissabon“.
- BVerfG, Urt. v. 18.3.2014, E 135, 317.
- BVerfG, Urt. v. 21.6.2016, E 142, 123.



EuGH, Urt. v. 2.5.1963, Rs. 26/62 „van Gend & Loos“.

EuGH, Urt. v. 15.7.1964, Rs. 6/64 „Costa/ENEL“.

EuGH, Urt. v. 27.11.2012, Rs. C-370/12 „Pringle“.

GERD MORGENTHALER

“CREATING AN EVER CLOSER UNION AMONG THE PEOPLES OF EUROPE” (ART. 1 TEU)? AN ANALYSIS OF AIMS AND MEANS

The Treaty on the European Union describes itself as a “new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe” (Art. 1), but does not mention the final aim of this process. This raises the question whether the EU is, on the basis of its present treaties, more directed towards a federal state (a “United States of Europe”), a loose confederation (“*Europe des patries*”) or a different and new model (“*Staatenverbund*”). The answer to this can only be found by considering the historical and power-political background of European integration and by taking into account the so-called “*méthode Monnet*” which has been applied continuously since the 1950s.

**KATHRIN LOER¹**

FernUniversität in Hagen

EUROPA IST MEHR ALS BRÜSSEL: DIE POLITISCHE DEBATTE ZUR ZUKUNFT EUROPAS

Schlüsselbegriffe: Europäische Kommission, Europäische Integration, Weißbuch, Politisierung

Keywords: European Commission, European Integration, White Paper, politicization

I. EINLEITUNG

Europa ist mehr als Brüssel! Dies lässt sich erkennen, wenn Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zusammenkommen, die miteinander zur Zukunft Europas diskutieren. Dies lässt sich auch erkennen, wenn Studierende während ihres Studiums an unterschiedlichen Standorten innerhalb der Europäischen Union lernen, Arbeitskräfte mobil sind, der Binnenmarkt die Bürgerinnen und Bürger mit frischen Waren versorgt: Tomaten aus den Niederlanden, Salat aus Spanien, Obst aus Südtirol sind in aller Munde. Das tägliche Leben in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union scheint nahezu unvorstellbar ohne die Errungenschaften der Europäi-

¹ Dr. Kathrin Loer MA (European Studies), Professurvertreterin an der Universität Osnabrück für International vergleichende Politische Ökonomie (2019), Wissenschaftliche Mitarbeiterin für Politikfeldanalyse und Umweltpolitik an der FernUniversität in Hagen (Deutschland), kathrin.loer@fernuni-hagen.de.

schen Integration. Aber: Die Europäische Union hat viele Krisenphänomene zu bewältigen, sie ist angreifbar, sie bringt Menschen auf, die keine oder vielleicht zu wenige Vorteile am Europäischen Integrationsprozess erkennen². Wie kann es weitergehen?

Die EU selbst hat ein Weißbuch zur Zukunft Europas vorgelegt: „Wege zur Wahrung der Einheit in der EU“³ heißt es. Darin versucht die Europäische Kommission, die Sorgen und Ängste der Bevölkerung aufzugreifen. Sie eruiert, wie Europa sich in den nächsten zehn Jahren verändern wird, möchte die Auswirkungen neuer Technologien auf Gesellschaft und Beschäftigung identifizieren, und will die Bedenken ernst nehmen, die viele Menschen umtreibt: Diese reichen von den Auswirkungen des stets fortschreitenden Globalisierungsprozesses bis hin zu Sicherheitsbedenken.

Dieser Beitrag setzt sich mit diesen Perspektiven auseinander, prüft die Ideen der EU-Kommission kritisch und diskutiert sie aus Sicht der Integrationsforschung. Dabei geht es auch um eine Skizze, welche Chancen sich jenseits des EU-Weißbuchs ergeben, welche Ideen die politikwissenschaftliche Forschung aktuell entwickelt. Meinen Schwerpunkt setze ich dabei auf der sozialen Frage, die ohne Zweifel für die Bevölkerung eine wesentliche Rolle spielt. Zu Beginn jedoch wirft der Beitrag – als kleinen Exkurs – einen Blick darauf, wie eigentlich die Bevölkerung in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union die Situation einschätzt:

Dazu lassen sich die Daten des Eurobarometers nutzen⁴, die für die Mitgliedsstaaten vorliegen – zum Beispiel zu der Frage, welches Image die Bürger mit der Europäischen Union verbinden: Die positive Einschätzung, die noch im Jahr 2000 und in den ersten Jahren danach zu verzeichnen war, hat sich zwar rund um die Jahre 2007/2008 etwas verschoben zu einer neutralen bis teilweise kritischen Einschätzung. Dies erholte sich aber seit 2014 wieder etwas. Die meisten Europäer sehen die EU neutral oder positiv. Im direkten Vergleich von Deutschland und Polen zeigt sich, dass die Bevölkerungen beider Länder tendenziell auch in der Mehrheit eine neutrale

² Im großen Überblick dazu die Beiträge in *Krise der europäischen Vergesellschaftung? Soziologische Perspektiven*, hg. v. M. Heidenreich, Wiesbaden 2014.

³ Siehe: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf (access: 28.04.2019).

⁴ Siehe: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/index> (access: 28.04.2019).

bis positive Einschätzung teilen. Dabei fallen die Werte aus Polen für die EU noch günstiger aus als jene aus Deutschland. Geht es um die Themen, die aus Sicht der Bevölkerung als besonderes bedeutend beurteilt werden, dann treten bis ca. 2014 wirtschaftliche Fragen hervor, seit 2015 geht es vor allem um Zuwanderung und sicherheitspolitische Herausforderungen. Im zweiten Teil meines kurzen Debattenbeitrags möchte ich daher einen kurzen Ausblick darauf geben, wie diese beiden thematischen Aspekte in der politikwissenschaftlichen Integrationsforschung diskutiert werden. Denn: Politik soll den Menschen dienen, sie haben als Wähler in demokratischen Staaten regelmäßig die Gelegenheit, darüber abzustimmen, wie gut dieses oberste Ziel erreicht wird.

II. DIE EUROPÄISCHE INTEGRATION AUS POLITIKWISSENSCHAFTLICHER PERSPEKTIVE

Europa ist mehr als Brüssel! Die Politikwissenschaft befasst sich auf unterschiedlicher Weise mit dem Integrationsprozess und sieht dabei „Brüssel“ nicht als Zentrum aller Integrationsschritte. Die sogenannten „Integrationstheorien“ versuchten bereits früh, möglichst plausible Erklärungen dafür zu finden, warum Staaten in einem Gebilde wie einer Staatengemeinschaft überhaupt zusammenarbeiten und sich in eine gewünschte wechselseitige Abhängigkeit begeben⁵. Daraus können wir auch für die Diskussion um Zukunftsperspektiven lernen. Ernst Haas prägte in seinem Blick auf die Europäische Integration den Begriff des „Neufunktionalismus“⁶, der davon ausgeht, dass alle beteiligten Staaten nicht nur 1.) eine solche Zusammenarbeit brauchen, sondern auch 2.) von der Zusammenarbeit profitieren. Die Staaten finden also Lösungen, die alleine nicht zu finden wären. Ausgehend von ersten Schritten einer solchen notwendigen aber auch lohnenswerten

⁵ Dazu z.B. A. Wiener, T.A. Börzel, T. Risse, *European integration theory*, Oxford 2018; L. Hooghe, G. Marks, *A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus*, „British Journal of Political Science“ 39 (2009), No.1, S. 1-23; K. Holzinger, F. Schimmelfennig, *Differentiated integration in the European Union: many concepts, sparse theory, few data*, „Journal of European Public Policy“ 19 (2012), No. 2, S. 292-305.

⁶ E.B. Haas, *Does constructivism subsume neo-functionalism?* [in:] *The Social Construction of Europe*, ed. T. Christiansen, K.E. Jørgensen, A. Wiener, London 2014, S. 22-31.

Zusammenarbeit ergeben sich weitere Formen der Kooperation: Dieser Mechanismus wird als „spill over“-Effekt bezeichnet. Das klassische Beispiel dafür ist der Binnenmarkt, dessen Vorteile – aus Sicht des Neofunktionalismus – in besonderer Weise durch eine gemeinsame Währung erreicht werden können. Anhänger des Neofunktionalismus haben auf diese Weise immer die Unausweichlichkeit der Währungsunion unterstrichen. Interessanter Weise stellt diese Perspektive vor allem darauf ab, dass gerade nicht die Machtverhältnisse – zum Beispiel zwischen den Mitgliedsstaaten – über den Weg entscheiden, den der Integrationsprozess nimmt. Vielmehr setzt sich die funktionalste, also die passendste und damit für alle vorteilhafteste Lösung durch. Unterschiedliche Akteure prägen diesen Prozess, sie sind nicht nur in Regierungen und Machtzentren zu suchen, sondern in allen sozialen, ökonomischen und politischen Sphären der Mitgliedsstaaten. Allerdings setzt nicht erst die Krise der Währungsunion viele Fragezeichen, inwieweit diese Perspektive tatsächlich ausreichende Erklärungskraft besitzt. Auch die Politikwissenschaft selbst steht rein funktionalistischen Erklärungen sehr kritisch gegenüber, da sie stets die relevanten Machtverhältnisse berücksichtigen möchte. Allerdings lohnt es sich immer wieder, über die sachlichen Bedarfe und Vorteile nachzudenken, die eine Zusammenarbeit von Staaten prägen.

Der Funktionalismustheorie stand schnell die sogenannte „Intergovernmentalismus-Theorie“ gegenüber⁷: Sie stellt die nationalen Regierungen in den Mittelpunkt und sieht die Einigung der größeren Staaten in der Union als Treiber der Integration. Denken wir an die Ursprünge der Staatengemeinschaft, lässt sich dieser Theoriedanke gut anwenden. Auch in dieser Perspektive sind die supranationalen Institutionen, wie beispielsweise die Kommission in Brüssel, nachrangig zu sehen. Sie setzen das um, was von den Staaten beschlossen wurde. Europa ist also aus dieser Perspektive „mehr als Brüssel“, die Regierungssitze der Mitgliedsstaaten geraten in den Blick, da Regierungen den Integrationsfortschritt prägen und dieser stets Ergebnis zwischenstaatlicher Aushandlungen ist. Die Politikwissenschaft ist jedoch nicht bei diesen beiden Perspektiven stehen geblieben: Sie

⁷ Maßgeblich dazu A. Moravcsik, *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*, „Journal of Common Market Studies“ (JMCS) 31 (1993), No. 4, S. 473-524.

widmet sich beispielsweise auch Entwicklungen flexibler Integration und nimmt die Wechselwirkungen von zwischenstaatlichen Aushandlungen und funktionalistischen Bedarfen in den Blick⁸. Sie zielt darauf, das Verhältnis zwischen Machtfragen und funktionalistischen Logiken zu verstehen. Dass Europa mehr als Brüssel ist, teilen alle Ansätze.

1. EUROPA IST MEHR ALS BRÜSSEL!

Große Linien möchte die Kommission in ihrem Weißbuch⁹ aufzeigen, um die Debatte anzuregen. Allerdings lassen sich daraus noch keine klaren Konturen oder gar wirklich eindeutig voneinander abzugrenzende Szenarien erkennen, zwischen denen entschieden werden könnte. Im Kern zeigt das Weißbuch aber, vor welchen Aufgaben die Union steht, es zeigt auf, wie es weitergehen kann. „Weiter wie bisher“ – diese Perspektive geht davon aus, dass der Motor prinzipiell weiterläuft und sich an den bisherigen Reformbestrebungen orientiert. Der Binnenmarkt fungiert als Ausgangspunkt, er steht im Zusammenhang mit der gemeinsamen Währung, deren „Funktionieren“ gewährleistet sein muss. Auch in der Sicherheits- und Außenpolitik knüpft die Gemeinschaft an bestehende Prinzipien an. Dies setzt voraus, dass sich alle Staaten auf gemeinsame Ziele und Instrumente einigen können. Dies werden sie tun, wenn sie den Bedarf zur gemeinschaftlichen Politik erkennen und für sich Vorteile daraus ziehen. Im Kern folgt die Kommission mit dem ersten Szenario dem funktionalistischen Prinzip.

Die Kommission unterscheidet dieses Szenario von jenem, in dem sie den Binnenmarkt noch stärker in das Zentrum rückt: Für die zentralen Aspekte der Binnenmarktpolitik arbeiten die EU-27 weiter zusammen und vertiefen diese Zusammenarbeit. Auch hier dürfte die Idee wesentlich sein, dass Binnenmarktpolitik von den Mitgliedsstaaten nicht nur als notwendig, sondern auch als vorteilhaft betrachtet wird – die täglichen Errungenschaften des Binnenmarktes sind für jeden einzelnen zu erfahren und zu erleben. Andere Politikfelder – wie beispielsweise die

⁸ Dazu zum Beispiel K. Holzinger, F. Schimmelfennig, op. cit., S. 292-305.

⁹ Dieser Abschnitt bezieht sich auf das Weißbuch der Europäischen Kommission: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf (access: 28.04.2019).

Zuwanderungspolitik, Sicherheit oder Verteidigung – würden fortan in bi- oder multilateralen Aushandlungsprozessen beschlossen, die teilweise auch von der EU entkoppelt sein können. Jenseits des Binnenmarktes entspricht dieses Szenario dem „Europa à la carte“, das schon früher immer wieder diskutiert wurde. Es könnte auf den ersten Blick pragmatisch wirken, so vorzugehen – doch die Strategie birgt auch Risiken: Die europäische Politik wird voraussichtlich noch schlechter durchschaubar, Aushandlungsprozesse werden komplexer, unterschiedliche Regelungsniveaus zwischen Staaten können zu Verunsicherung in der praktischen Dimension führen.

Ganz im Sinne der alten Ideen eines „Kern-Europas“, eines „Europas-der verschiedenen Geschwindigkeiten“, also einer Union, die sich vor allem entwickelt, wenn einige „Willige“ in bestimmten Bereichen zusammenarbeiten, überschreibt die EU-Kommission das dritte Szenario so: „Wer mehr will, tut mehr“. Dabei sind im Grunde alle bereits vergemeinschafteten Politikfelder denkbar, zu denen sich Mitgliedstaaten in Gruppen oder Duos auf weitere gemeinsame Regulierung oder Ähnliches einigen. Diese Idee basiert auf einer Einheit der EU27, die die jetzt bestehenden Regelungen aufrecht erhält. Verknüpft ist diese Vorstellung mit einer politischen Dimension: Erwartungen und Ergebnisse des Integrationsprozesses, die unter Umständen in den einzelnen Mitgliedsstaaten und zu verschiedenen Themenfeldern sehr unterschiedlich ausgeprägt sind, lassen sich so besser in Übereinstimmung bringen. Auch diese Idee lenkt ein funktionalistischer Gedanke: Nicht die Macht einzelner entscheidet, sondern die Bedarfe und Vorteile, die Regierungen in der Zusammenarbeit erkennen und von denen letztlich auch die Bevölkerung profitieren soll und kann.

Verhaltener fällt das vierte Szenario aus: „Weniger, aber effizienter“. Wieder scheint es um Bedarfe und Vorteile zu gehen: An erster Stelle steht eine – möglicherweise neue, veränderte – Prioritätensetzung. Zum einen sollen Ziele identifiziert werden, die von besonderer Bedeutung sind und für die eine Zusammenarbeit echte Chancen bietet. Zum anderen soll die Auswahl der Instrumente im Mittelpunkt stehen, die ebenfalls vor dem Hintergrund der Bedarfe und Realisierungschancen erfolgt. Die EU-Kommission verspricht sich von dieser Entwicklung, die sich deutlich vom bisherigen Integrationsprozess unterscheidet, dass die EU von der Bevölkerung „besser verstanden“ werden kann. Nationale und regionale

Regelungen und die Möglichkeit für größere Unterschiede auf diesen Ebenen sollen eine bedeutende Rolle spielen. Das Gelingen dieses – ebenfalls sehr funktionalistisch angelegten – Prinzips setzt voraus, dass sich die Staaten auf die oben erwähnte Priorisierung einigen können. Es dreht sich also um die Frage: Was ist eigentlich wichtig? Es setzt außerdem voraus, dass in der Tat geeignete Instrumente gefunden werden, die in gewisser Weise auch politische Erfolge gewährleisten. Es dreht sich also auch um die Frage: Was genau müssen wir tun?

In ihrem fünften Szenario schlägt die EU-Kommission einen anderen Weg ein: „Viel mehr gemeinsames Handeln“ lautet die Überschrift. Dies kommt den Vorschlägen nah, die vor allem seit 2018 in den Medien kursieren und zum Beispiel vom französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron angeregt werden. Die EU erhält mehr Machtbefugnisse und zusätzliche Ressourcen, Entscheidungen werden ausschließlich gemeinschaftlich getroffen. Europa spricht immer mit einer Stimme, die Union nähert sich damit der Idee eines föderalen Staats weiter an. Dass diese Idee teilweise von Regierungen bevölkerungsreicher Mitgliedsstaaten geäußert wird, lässt an intergouvernementalistische Erklärungen erinnern. Gleichzeitig gewinnt aber auch die supranationale Ebene entscheidend an Bedeutung. Hier präsentiert die EU sicherlich ein besonders streitbares Szenario, das viele Fragen aufwirft.

Letztlich finden wir also kein Patentrezept, kein auf den ersten Blick eindeutiges Szenario, das den Weg weisen kann. Vielleicht können also Analysen der Integrationsforschung helfen, die sich vor allem die EU-Entwicklung der vergangenen Jahre angeschaut haben.

2. ZUKUNFT EUROPAS – ZUR POLITISCHEN DEBATTE: WIE KANN ES WEITERGEHEN

Aktuelle Beiträge bestätigen den Befund zur Einstellung der Bürger in Europa: Immer noch unterstützen die Mehrheiten der Bevölkerungen in den meisten Mitgliedsstaaten die Europäische Union¹⁰. Diese Forschung zeigt, dass eine solche EU-Unterstützung gar nicht im Widerspruch zu nationalen Identitäten steht oder stehen muss – die Daten zeigen, dass nationale Identität und Zuspruch zur EU vereint werden können. Wesentlich ist außerdem,

¹⁰ Siehe: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/index> (access: 28.04.2019).

dass über die nationale Identität die Bevölkerung auch im Sinne einer gelingenden Gemeinschaftspolitik mobilisiert werden kann. Dies klingt alles sehr abstrakt – wie kann ein die Herausforderung tatsächlich gelingen?

Dreh- und Angelpunkt muss die Abmilderung der Dilemmata sein, in denen sich die EU derzeit befindet: Als Folge der Schuldenkrise stehen sich Gläubiger und Schuldner gegenüber. Das Spannungsfeld zwischen marktschaffenden und marktkorrigierenden Politiken prägt die Gemeinschaft seit ihrer Gründung, es wird durch Komplexität deutlich verstärkt – wachsende Komplexität finden wir in vielen Politikfeldern, besonders taucht sie bei viele Fragen rund um die „Digitalisierung“ auf (z.B. in der Diskussion um selbstfahrende Autos). Marktschaffung und Marktkorrektur gilt es demnach fortan in besonderem Maße auszutarieren. Weitere aktuelle politische Herausforderungen, nicht zuletzt Sicherheits- und Zuwanderungspolitik müssen im Spannungsfeld zwischen nationaler Souveränität und Verfügungsfreiheit auf der einen Seite und EU-Recht auf der anderen Seite bewältigt werden. Ein viertes Dilemma oder Spannungsfeld verdient besondere Beachtung. Wir dürfen die Frage der Wohlfahrtssteigerung in den einzelnen Mitgliedsstaaten nicht aus dem Blick lassen: Auch hier entsteht ein Spannungsfeld, da die Arbeits- und Lebensbedingungen im EU-Vergleich immer noch große Unterschiede aufweisen. Dies wird dann zur politischen Herausforderung, wenn Wohlfahrtseffekte so ungleich verteilt sind, dass sich daran eine Abkehr von der Gemeinschaftsidee entzündet und es so aussieht, dass vor allem künftige Entwicklungen diese Unterschiede nicht verringern können, sondern gar verschärfen. Der sozialen Dimension sollte also – nach wie vor – größte Beachtung geschenkt werden.

Die Politik- und Sozialwissenschaft sieht ausgehend von dieser Problemanalyse verschiedene Perspektiven oder Prognosen, wie der Integrationsprozess weitergehen kann. Dabei versammeln sich in einer Gruppe auch jene, die eher von De-Integrationsprozessen ausgehen. In ihrer pessimistischen Lesart beschreiben sie für die Zukunft eher einen Rückbau der EU. Hier wäre Brüssel also kaum noch von Bedeutung, im Grunde finden alle wesentlichen politischen Entscheidungen ausschließlich in den Mitgliedsstaaten statt. Ihnen stehen die Optimisten gegenüber, die eher auf einen europäischen Föderalismus mit Zentralhaushalt, auf ein gemeinsames Steuersystem und auch auf die Aufwertung sozialpolitischer

Gemeinschaftskompetenzen hinauswollen. Hier wäre Europa also „ganz Brüssel“ – oder aber auch an anderen Orten zu finden, in denen dann aber supranationale Institutionen die Politik für die EU steuern. Beide Perspektiven trägt sicherlich – mindestens auch – eine jeweils bestimmte politische Überzeugung, ein Ausdruck von ideologischen Ausgangsüberlegungen, die die jeweilige Prognose dann eher als politisches Wunschszenario erscheinen lässt. Insoweit empfiehlt es sich, eine nüchternere Brille aufzusetzen und damit hoffentlich einer realistischen Perspektive näher zu kommen.

Umfragen der Europäischen Union¹¹ verweisen darauf, dass sich mittlerweile die Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit – mindestens auch, teilweise sogar schwerpunktmäßig – auf die EU-Politik richtet. Es kommt also zu einer Politisierung von EU-Politik, die wir schon seit den 1980er Jahren beobachten können, die aber in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen hat¹². Eine solche Entwicklung, also die Politisierung der Gemeinschaftspolitik, birgt zwar Risiken, da sie auch zum Widerstand führen kann. Letztlich stellt sie aber deshalb die einzige Chance dar, eine Basis für weitere Zusammenarbeit zu schaffen, weil sie auch zur Mobilisierung für die EU führen kann. Wir sehen mehr Aufmerksamkeit für aktuelle Themen der EU-Politik, Forderungen werden geäußert, es handelt sich nicht um „elitäre und öffentlichkeitsferne Entscheidungen“¹³. Politisierung in diesem bestgemeinten Sinne erstreckt sich auf breite Gesellschaftsschichten.

Versuche seitens politischer Akteure, in Zeiten von „Krisen“ diese Themen zu ent-politisieren sind unangebracht. Die politikwissenschaftlichen Analysen zur Euro- und zur Schengen-Krise zeigen, dass De-Politisierung durch Delegation auf die supranationale Ebene, also die Übertragung von Kompetenzen zu EU-Institutionen, wie sie teilweise in der Euro-Krise

¹¹ Siehe verschiedene Items in den kontinuierlichen Befragungen zum Eurobarometer: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/index> (access: 28.04.2019).

¹² Kritisch dazu im Zusammenhang mit einer Diskussion um das Konzept der „Neuen Staatsräson“ von Klaus Dieter Wolf charakterisiert Schimmelfennig die Politisierung in F. Schimmelfennig, *Europäische Ordnung und Neue Staatsräson*, [in:] *Ordnung und Regieren in der Weltgesellschaft*, hg. v. M. Albert et al., Wiesbaden 2018, S. 353-379.

¹³ C. Rauh, M. Zürn, *Zur Politisierung der EU in der Krise*, [in:] *Krise der europäischen Vergesellschaftung?*, S. 121-148.

beobachtet werden konnte, um sie gewissermaßen aus dem Blickfeld der Bevölkerung zu schaffen, nicht nur häufig wenig zweckmäßig sind, sondern zudem eher eine größere – in diesem Fall negative Form der – Politisierung verursachen, die wiederum eher den Widerstand nährt. Aber auch ein Zurück zu nationalen Lösungen, das stärker auf ein „us and them“ setzt, also hervorhebt, wer weiter den vereinbarten Regeln folgt und wer sich diesen entzieht, verschärft Politisierung in einem negativen Sinne.

Die Chancen der Politisierung können sich nur unter folgenden Bedingungen entfalten: a) Besinnung auf gemeinsame Werte und b) die Ausgestaltung von Markt, Recht sowie den Zugang zu Bildungs- und Weiterbildung auf dieser Basis. Dabei findet eine Mobilisierung über den Binnenmarkt statt, der EuGH stellt die treibende Kraft eines Kosmopolitismus dar, eine Verlässlichkeit auf rechtstaatlicher Basis. Der gemeinsame Bildungs- und Hochschulraum bietet die Quelle dafür, dass jeder nach seinen Möglichkeiten individuelle Lebensentwürfe verwirklichen kann. Dies bleibt immer noch etwas abstrakt, zielt aber darauf, eine „innere soziale Integration der EU unter Bedingungen von gewachsener Heterogenität“¹⁴ zu erreichen. Es muss zu einer sachpolitischen Auseinandersetzung über das europäische Projekt kommen, die übergeordneten Zielen dient. Weniger abstrakt erscheint die Forderung, über einen behutsamen Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten die Gestalt des europäischen Raums zu verändern. Kohäsionspolitik stellt dabei einen Teil der Lösung dar, um auf lokale Bedürfnisse eingehen zu können, Unsicherheitsgefühle überwinden zu helfen und auf lokaler Ebene besser Institutionen, Eliten und Bürger in einen Austausch zu bringen.

Die Zeiten möglicherweise sogar sind besser denn je: Politisierung, breiter, öffentlicher Diskurs, breite Öffentlichkeit, viele offen diskutierte Konflikte, aktive Mobilisierung gibt es nahezu überall in Europa. Dies ist die Chance für Europa: Es findet nicht in Brüssel statt, sondern in den Mitgliedsstaaten, die Bevölkerung trägt das europäische Projekt, es muss sachpolitisch ausgerichtet sein, die Kompetenzen sinnvoll zwischen den Ebenen verteilen, Legitimationsanforderungen erfüllen. Es darf die sozialen Effekte von Gemeinschaftspolitik nie aus den Augen verlieren.

¹⁴ R. Münch, *Das europäische Integrationsprojekt in der Krise. Zeichen eines tiefgreifenden Systemwandels?*, [in:] *Krise der europäischen Vergesellschaftung?*, S. 53-86.

Damit stehen die europäischen Völker an einer Weggabelung, die angesichts der – bei allen Problemen – vielen Errungenschaften des bisherigen Integrationsprozesses, dem Bekenntnis zur Idee einer Gemeinschaft und der Zustimmung breiter Bevölkerungsteile zur Europäischen Union und natürlich vor allem angesichts der Tatsache, dass die Menschen in Frieden zwischen den Europäischen Völkern leben, den positiven Pfad nehmen kann und sollte.

LITERATURVERZEICHNIS

- Haas Ernst B. *Does constructivism subsume neo-functionalism?*, [in:] *The Social Construction of Europe*, ed. T. Christiansen, K.E. Jørgensen, A. Wiener, London 2001, S. 22-31.
- Heidenreich Martin, *Krise der europäischen Vergesellschaftung?. Soziologische Perspektiven*, Wiesbaden 2014.
- Holzinger Katharina, Schimmelfennig Frank, *Differentiated integration in the European Union: many concepts, sparse theory, few data*, "Journal of European Public Policy" 19 (2012), No. 2, S. 292-305.
- Hooghe Liesbet, Marks Gary, *A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus*, "British Journal of Political Science" 39 (2009), No.1, S. 1-23.
- Moravcsik Andrew, *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*, "Journal of Common Market Studies" (JMCS) 31 (1993), No. 4, S. 473-524.
- Münch Richard, *Das europäische Integrationsprojekt in der Krise. Zeichen eines tiefgreifenden Systemwandels?*, [in:] *Krise der europäischen Vergesellschaftung? Soziologische Perspektiven*, hg. v. M. Heidenreich, Wiesbaden 2014, S. 53-86.
- Rauh Christian, Zürn Michael, *Zur Politisierung der EU in der Krise*, [in:] *Krise der europäischen Vergesellschaftung?. Soziologische Perspektiven*, hg. v. M. Heidenreich, Wiesbaden 2014, S. 121-148.
- Schimmelfennig Frank, *Europäische Ordnung und Neue Staatsräson*, [in:] *Ordnung und Regieren in der Weltgesellschaft*, hg. v. M. Albert et al., Wiesbaden 2018, S. 353-379.
- Wiener Antje, Börzel Tanja A., Risse Thomas, *European integration theory*, Oxford 2018.

INTERNETQUELLEN

- https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf
- <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/index>

KATHRIN LOER

**EUROPE IS MORE THAN BRUSSELS:
DEBATING THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION**

The article deals with the prospects for the further development of the European Union (EU). It starts with presenting the main issues that are presented in the “White Paper on the Future of Europe – Reflections and scenarios for the EU27 by 2025” which the European Commission published in 2017. Firstly, the article presents the EU Commission’s ideas. Secondly, it critically examines these ideas before discussing them against the background of political science research on European Integration as the third step. The contribution develops prospects that could arise for the further development of the EU beyond the White Paper. Furthermore, it links the article’s main arguments with political science literature on European Integration. The analysis includes reflections on the dilemmas that are dominating political discussions in the EU. These dilemmas result from the debt crisis, digitisation, and the migration from third countries to the EU. The article follows the argument that politicization can help to productively work on the issues, in a positive sense, but would also have to promote the internal social integration so urgently needed.

OLIVER DÖRR¹

Universität Osnabrück

ZUKUNFT DURCH DIFFERENZIERUNG – DIFFERENZIERTE INTEGRATION ALS ZUKUNFTSMODELL DER EUROPÄISCHEN UNION

Schlüsselbegriffe: Differenzierung, rule of law, verstärkte Zusammenarbeit, opting in/out

Keywords: Differentiation, rule of law, enhanced cooperation, opting in/out

Differenzierungen im Rechtsstand der Europäischen Union (*acquis unione*) sind nichts Neues und grundsätzlich nichts Gefährliches für eine Rechtsgemeinschaft gleichgesinnter Staaten. Die europäische Integration kennt Differenzierungen seit ihrem Bestehen, im gegenwärtig geltenden Recht finden sich wenigstens vier verschiedene Formen der Differenzierung. Für eine Union, die aus 27 wirtschaftlich, sozial- und verfassungspolitisch heterogenen Staaten besteht, ist ein angemessenes Maß der Differenzierung eine Überlebensbedingung. Nur so wird sich die vertraglich vereinbarte „Einheit in Vielfalt“ bewahren lassen.

¹ Prof. Dr. iur, LL.M. (London), Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht und Rechtsvergleichung an der Universität Osnabrück (Deutschland), oliver.doerr@uos.de.

I. EINLEITUNG

Die Zukunft der Europäischen Union ist offen. Das meint nicht so sehr das Bestehen des europäischen Integrationsverbands als solches, der als wirtschaftspolitische Grundstruktur mit dem Binnenmarkt als Kern, einer gemeinsamen Rechtsordnung, handlungsfähigen Organen und weitreichenden Gesetzgebungsbefugnissen weitgehend unangefochten zu sein scheint. Kein verantwortlicher politischer Akteur fordert heute die Abschaffung der EU, zu allgemein ist die Einsicht, dass die europäische Integration das größte und erfolgreichste Friedensprojekt darstellt, das der europäische Kontinent im 20. Jahrhundert hervorgebracht hat. Die Maxime „Frieden durch Handel“, die diesem Projekt zugrunde liegt², hat in den beteiligten Staaten nicht nur drei Generationen Frieden beschert, ein Zustand, den Europa zuvor über viele Jahrhunderte nicht kannte, sondern auch den meisten Menschen in der EU Selbstbestimmung, Wohlstand und Sicherheit. Diese Friedensfunktion der EU wirkt seit dem Beitritt der Republik Polen nicht zuletzt im Verhältnis zwischen Deutschland und Polen.

Wenn auch an dieser grundsätzlichen Daseinsberechtigung des europäischen Projekts niemand rütteln will, so steht doch seine konkrete Gestalt und Ausrichtung in diesen Monaten auf dem Prüfstand. Die EU ist im März 2017 65 Jahre alt geworden, und das ist für viele Menschen in Europa ein Zeitpunkt, der mit dem Eintritt in den Ruhestand einen Anlass bietet, das eigene Leben zu überdenken und ggf. neu zu organisieren. Für die Europäische Union besteht Grund dazu vor allem wegen verschiedener äußerer Anlässe: Unmittelbar zwingt der angekündigte Austritt Großbritanniens die Union und die übrigen Mitgliedstaaten dazu, die Aufgaben- und Lastenverteilung neu zu justieren; auch einzelne institutionelle Strukturen mögen hierbei zur Debatte stehen. Mittelbar sind es die schwerwiegenden Auseinandersetzungen unter den EU-Mitgliedstaaten in verschiedenen Politikbereichen, die es nahelegen könnten, über eine Neuausrichtung der eingefahrenen Strukturen nachzudenken: Vor allem die Migrations- und Flüchtlingspolitik sticht insoweit hervor, aber auch im Umgang mit

² Vgl. Abs. 8 der Präambel zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV): „Entschlossen, durch diesen Zusammenschluss ihrer Wirtschaftskräfte Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen“.

defizitären Euro-Staaten (Griechenland), in der Debatte über ein stärkere Harmonisierung der Wirtschaftspolitik oder in der Akzeptanz von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs ist eine tiefgreifende Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten offenbar geworden.

Da erscheint es dann ganz passend, dass die Europäische Kommission am 1. März 2017 ein „Weissbuch zur Zukunft Europas“³ vorgelegt hat (obwohl sie natürlich nur die Zukunft der Europäischen Union meint), in dem sie verschiedene Szenarien für die künftige Entwicklung skizziert. Eines dieser Szenarien will ich hier herausgreifen, die Kommission nennt es „Wer mehr will, tut mehr“: Es handelt sich im Kern um ein Szenario der Differenzierung, in der einzelne Gruppen von Mitgliedstaaten in Zukunft in bestimmten Bereichen eine vertiefte Integration verabreden und sich dadurch von den übrigen Mitgliedstaaten absetzen könnten. Dieses Konzept schließt an eine Debatte an, die im Grunde seit Mitte der 1980er Jahre unter verschiedenen Bezeichnungen geführt wird: Man sprach schon vom „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“, von der „Variablen Geometrie“ Europas, von „Ungleichzeitigkeit“ oder vom Modell einer „Europäischen Avantgarde“ – und meinte im Grunde immer dasselbe, nämlich Differenzierungen im einheitlichen Rechtskorpus der europäischen Integration zwischen verschiedenen Sachbereichen mit einer flexiblen Zuordnung der Mitgliedstaaten zu diesen Sachbereichen. Die ausdrückliche Erwähnung im „Weißbuch“ der Kommission verschafft dieser alten Debatte eine neue Aktualität und macht sie zu einer Option für die Zukunft.

Ich will dies zum Anlass nehmen, um daran zu erinnern, dass Differenzierung seit jeher zur Wirklichkeit der europäischen Integration gehört und dass daran grundsätzlich weder rechtlich noch politisch etwas Verwerfliches ist. Wenn bestimmte Grundparameter zu den rechtlichen Grundlagen der Integration beachtet werden, könnte eine maßvolle Differenzierung ein mögliches Organisationsmodell für die Zukunft der Europäischen Union sein. Man könnte sogar noch weiter gehen und überlegen, ob angesichts der offensichtlichen Heterogenität der demnächst 27 Mitgliedstaaten in wirtschaftlicher, sozialpolitischer, aber auch verfassungspolitischer Hinsicht

³ Abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe-and-way-forward_de (abgerufen am 7.4.2019).

ein Modell der Differenzierung nicht so etwas wie eine Überlebensbedingung, eine *conditio sine qua non*, der künftigen EU sein muss.

II. DIFFERENZIERUNGEN IM GELTENDEN EU-RECHT

Das geltende Verfassungsrecht der EU kennt wenigstens fünf verschiedene Ansatzpunkte für Differenzierungen im gemeinsamen Rechtsstand (*acquis unionaire*). Sie sind allesamt Ausdruck des weiterhin völkerrechtlichen Charakters der europäischen Integration, denn sie beruhen auf dem Gestaltungswillen der souveränen EU-Mitgliedstaaten, dem Völker- und Unionsrecht nur sehr wenige wirksame Fesseln anlegen.

1. STAATENBEZOGENE DIFFERENZIERUNG DER VERTRAGLICHEN BINDUNG

Am bekanntesten sind die Differenzierungen zum persönlichen Anwendungsbereich des Unionsrechts, die auf einer vertraglichen Verabredung der EU-Mitgliedstaaten beruhen. Hier werden im Einvernehmen aller Mitgliedstaaten entweder bestimmte Bereiche des Unionsrechts für die Mitgliedstaaten insgesamt zur Disposition gestellt oder aber abweichende Sonderregelungen für einzelne Staaten getroffen. Das Ergebnis ist in beiden Fällen rechtlich dasselbe: Auf der Ebene der EU-Verträge selbst, also im Primärrecht, entsteht für die Mitgliedstaaten eine unterschiedliche rechtliche Bindung.

Als umfassende Regelung enthielt das Sozialprotokoll zum Vertrag von Maastricht (1992) eine solche Differenzierung, weil arbeitsrechtliche Mindeststandards im Binnenmarkt für das Vereinigte Königreich unter der konservativen Regierung nicht akzeptabel waren. Die damals zwölf Mitgliedstaaten schlossen also ein separates Protokoll, mit dem sie verabredeten, dass die neuen Regeln nur für elf von ihnen anwendbar sein sollten und dass diese elf zu diesem Zweck die Organe und Verfahren der Integration in Anspruch nehmen dürfen⁴. 1997, nach dem Machtwechsel zu Labour, gaben die

⁴ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABIEG) 1992, C 191/1 (90).

Britten ihren Widerstand auf, mit dem Vertrag vom Amsterdam wurden die sozialpolitischen Vorschriften Teil des allgemeinen *acquis communautaire*.

Der Vertrag von Amsterdam (1997) bescherte der Maastricht-EU außerdem ein differenziertes Rechtsschutzregime: Während der EuGH für den Binnenmarkt und die allgemeinen Gemeinschaftspolitiken weiterhin umfassend und *ex lege* zuständig war, bestand eine gerichtliche Zuständigkeit für die Bereiche Justiz und Inneres in der sog. 3. Säule der Maastricht-EU nur für diejenigen Mitgliedstaaten, die sich den Unionsgerichten insoweit ausdrücklich unterworfen hatten⁵. Dies waren am Ende dieser Differenzierung (2009) nur 17 von 27 Staaten.

Eine vertragsimmanente Differenzierung dieser Art sehen heute die Regeln über die Währungsunion vor: Obwohl die EU-Verträge grundsätzlich davon ausgehen, dass alle Mitgliedstaaten letztlich den Euro als gemeinsame Währung einführen, sehen die Art. 139-144 AEUV als „Übergangsbestimmungen“ Sonderregelungen für solche Mitgliedstaaten vor, deren Währung (noch) nicht der Euro ist. An diese Unterscheidung knüpfen weitere Sonderregelungen an, die nur für Euro-Staaten gelten, wie z.B. besondere Vorgaben für die Wirtschaftspolitik (Art. 136 AEUV), die Tagungen der Euro-Gruppe (Art. 137 AEUV) und als institutionelles Seitenstück die Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus⁶ (ESM) als eigenständige Organisation der Euro-Staaten (vgl. Art. 136 Abs. 3 AEUV).

Gezielte vertragliche Differenzierungen für einzelne Mitgliedstaaten finden sich im Vertragsrecht der EU in drei Varianten, die in Protokollen zu den EU-Verträgen niedergelegt sind und damit deren Bestandteile sind (vgl. Art. 51 EUV):

- als Ausnahmen von ganzen Politikbereichen der Union, wie z.B. für das Vereinigte Königreich und Dänemark in Bezug auf die Währungsunion, den freien Personenverkehr und die polizeilich-justizielle Zusammenarbeit;
- als Ausnahmeregelungen zum Schutz besonderer nationaler Interessen, wie z.B. für den Immobilienerwerb in Dänemark oder die Abtreibungsregelungen in Irland; hierzu zählt auch das Protokoll über die Anwendung der EU-Grundrechtecharta in Polen und dem

⁵ Eingefügt als Art. K.7 Abs. 1-4 EUV, vgl. ABIEG 1997, C 340/1 (19), konsolidiert als Art. 35 Abs. 1-4 EUV, vgl. ABIEG 1997, C 340/165 (185).

Vereinigten Königreich, das verhindert, dass die Unionsgrundrechte unmittelbar vor polnischen oder britischen Gerichten geltend gemacht werden können;

- und als Sonderregelungen für bestimmte Gebiete einzelner Mitgliedstaaten, wie z.B. für Grönland, Französisch-Polynesien, die Niederländischen Antillen oder die Ålandinseln.

2. SACHLICHE DIFFERENZIERUNG IM VERTRAGSRECHT

Eine zweite Variante der Differenzierung im EU-Primärrecht beruht darauf, dass ein Politikbereich im Vertrag selbst strukturell deutlich anders ausgestaltet wird als die übrigen Unionspolitiken. Hierbei handelt es sich um die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, für die gemäß Art. 24 Abs. 1 EUV „besondere Bestimmungen und Verfahren gelten“. Diese Besonderheiten bestehen vor allem darin, dass die Mitgliedstaaten stets einstimmig entscheiden, dass die unabhängigen EU-Organen Kommission, Parlament und Gerichtshof keine Kompetenzen besitzen und dass in diesem Bereich keine EU-Gesetzgebung stattfindet.

Es handelt sich um ein Überbleibsel des Vertragssystems von Maastricht, das zwischen Union und Gemeinschaft unterschieden hatte und die Außen- und Sicherheitspolitik ersterer zugeschlagen und damit von einer juristischen „Vergemeinschaftung“ ausgenommen hatte. Durch den Vertrag von Lissabon wurde diese Aufteilung zwar beendet, Gemeinschaft und Union wurden institutionell verschmolzen. Im Innern der einheitlichen Europäischen Union lebt die vormalige Unterscheidung aber fort: Während der Unionsbereich Justiz und Inneres in die Regeln der Rechtsgemeinschaft integriert wurde (heute Art. 67-89 AEUV), behielt die Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der vereinheitlichten Vertragsstruktur ihre sachbereichsspezifische Sonderrolle. Sie unterliegt nach wie vor nicht den allgemeinen Verfassungsregeln über die Funktionsweise der Union und wird durch Art. 40 EUV sogar ausdrücklich von diesen abgeschirmt.

3. DIFFERENZIERUNG IM SEKUNDÄRRECHT: „VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT“

Die dritte Differenzierungsform des geltenden Rechts ist in den EU-Verträgen ausdrücklich vorgesehen, findet aber auf der Ebene des Sekundärrechts, also der Unionsgesetzgebung statt. Es handelt sich um die sog. „Verstärkte Zusammenarbeit“, die seit dem Vertrag von Amsterdam (1997) zum Instrumentenkasten der europäischen Integration gehört. Sie gibt ohne Beschränkung auf einen bestimmten Sachbereich den EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Sekundärakte zu verabschieden, die nur für einige von ihnen überhaupt verbindlich sind. Durch diese Binnendifferenzierung wird das Dogma der einheitlichen Geltung und Wirkung von Unionsrecht auch für die Unionsgesetzgebung aufgebrochen. Art. 20 EUV (und Art. 326-334 AEUV) sehen hierfür verschiedene Kautelen vor: So müssen etwa mindestens neun Mitgliedstaaten mit von der Partie sein, der Binnenmarkt darf nicht beeinträchtigt werden, und die „verstärkte Zusammenarbeit“ muss *ultima ratio* sein.

Die verfahrensrechtlichen Hürden für dieses Instrument liegen im Vertrag sehr hoch. Das dürfte einer der Gründe dafür sein, dass von der „verstärkten Zusammenarbeit“ bislang eher zurückhaltend Gebrauch gemacht wurde. Immerhin aber sind Gesetzgebungsakte in vier Sachbereichen auf dieser Grundlage verabschiedet worden: Sie bezogen sich auf das auf Ehescheidung anzuwendende Recht (2010)⁶, das einheitliche Patentrecht der EU (2012)⁷, das Güterstandsrecht internationaler Paare (2016)⁸ und die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (2017)⁹; für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer liegt seit 2013 ein Richtlinienvorschlag

⁶ Verordnung (EU) Nr. 1259/2010 v. 20. Dezember 2010 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts, ABIEU 2010, L 343/10.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 1257/2012 v. 17. Dezember 2012 über die Umsetzung der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes, ABIEU 2012, L 361/1.

⁸ Verordnung (EU) 2016/1104 v. 24. Juni 2016 zur Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Zuständigkeit, des anzuwendenden Rechts und der Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Fragen güterrechtlicher Wirkungen eingetragener Partnerschaften, ABIEU 2016, L 183/30.

⁹ Verordnung (EU) 2017/1939 v. 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft, ABIEU 2017, L 283/1.

der Kommission¹⁰ vor, der allerdings bislang von den teilnehmenden (zehn) Mitgliedstaaten noch nicht verabschiedet wurde. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU kennt ein ähnliches Konzept in Form der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ für Mitgliedstaaten, die „anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen“ (Art. 42 Abs. 6, Art. 46 EUV).

4. ART. 50 EUV: DIFFERENZIERUNG DURCH TEILAUSTRITT?

Eine vierte Form möglicher Differenzierung erschließt sich nicht auf den ersten Blick, denn sie ist verborgen im einseitigen Austrittsrecht nach Art. 50 EUV, das wegen des für 2019 angekündigten Austritts des Vereinigten Königreichs („Brexit“) eine große öffentliche Bekanntheit erlangt hat. Zwar beruht der Austritt aus der EU nach dieser Vertragsbestimmung auf einer einseitigen Erklärung des austretenden Mitgliedstaates, doch ist der Staat zuvor verpflichtet, mit der Union über ein begleitendes Abkommen zu verhandeln. Art. 50 Abs. 2 beschreibt dieses Abkommen als ein solches „über die Einzelheiten des Austritts“ und gibt zudem vor, dass bei seinem Abschluss „der Rahmen für die künftigen Beziehungen“ des Austrittsstaates zur Union „berücksichtigt wird“. Was heißt das? Die verwirrende Verhandlungspraxis um den Austritt des Vereinigten Königreichs war bislang jedenfalls nicht geeignet, die Vertragsbestimmung, die vieles offen lässt (und dadurch vieles möglich macht), durch eine kohärente Anwendungspraxis zu konkretisieren.

Kann Art. 50 Abs. 2 EUV nicht auch bedeuten, dass der Austrittsstaat und die EU sich auf künftige Beziehungen verständigen, die im Grunde einer Art Teilmitgliedschaft entsprechen? Könnte also ein Mitgliedstaat aus der EU austreten und im selben Augenblick mit dieser vereinbaren, dass die Regeln des Binnenmarkts, ausgewählter Unionspolitiken und vielleicht sogar eine partielle Mitwirkung in den Organen der Union erhalten bleiben? Manche Vorschläge, die im Zusammenhang mit dem „Brexit“ zu lesen waren (wie z.B. der Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Zollunion der EU), deuten durchaus in diese Richtung. Wenn man dies akzeptierte, würde Art.

¹⁰ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer v. 14. Februar 2013, COM(2013) 71 final.

50 EUV *de facto* auch den Teilaustritt aus der Union erlauben, also quasi eine „rückschreitende Differenzierung“ als Gegenstück zur voranschreitenden „verstärkten Zusammenarbeit“.

Aus juristischer, gerade aus völkerrechtlicher Sicht bestehen jedoch Zweifel, dass eine solche Konstruktion zulässig ist. Zwar besitzen die EU-Mitgliedstaaten als souveräne Staaten weiterhin eine umfassende Gestaltungsbefugnis in bezug auf die Struktur und Ausgestaltung der Union, und auch Art. 50 EUV beschränkt die Gestaltung der künftigen Stellung des Austrittsstaates mit keinem Wort: Der „völkervertraglichen Phantasie“ sind insoweit also keine Grenzen gesetzt. Aber das Austrittsverfahren nach Art. 50 legt als Vertragspartner des Austrittsstaates ausdrücklich und ausschließlich „die Union“ fest, also die EU als eigenständiges Völkerrechtssubjekt: Sie – und nur sie! – schließt mit dem Austrittsstaat das fragliche Abkommen. Daraus ergibt sich, dass dieses Austrittsabkommen nicht einer Mitgliedschaft in der EU gleichkommen darf, auch nicht einer partiellen Mitgliedschaft. Denn Vertragspartner der EU-Verträge sind ausschließlich die Mitgliedstaaten, sie begründen und bewahren die Mitgliedschaft als ein zwischen ihnen begründetes völkerrechtliches Vertragsverhältnis. Die Union ist nur ein Produkt dieses Rechtsverhältnisses, nimmt aber nicht selbst daran teil; sie ist insoweit rechtlich ein Dritter, der nach allgemeinen Regeln des Völkervertragsrechts dieses Vertragsverhältnis selbst grundsätzlich nicht verändern kann (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*).

Daher darf die Union, wenn sie ein Austrittsabkommen nach Art. 50 EUV schließt, das eigentliche, der EU-Mitgliedschaft zugrundeliegende Vertragsverhältnis nicht beeinträchtigen, nicht inhaltlich verändern und auch nicht portionieren. Dies können allein die übrigen Mitgliedstaaten in einer Vereinbarung mit dem austretenden Staat. Der Austritt nach Art. 50 EUV taugt daher rechtlich nicht als Ansatzpunkt für eine Differenzierung im Unionsrecht.

5. DIFFERENZIERUNG AUSSERHALB DER VERTRÄGE: DIE VÖLKERRECHTLICHE FLANKIERUNG

Eine fünfte Differenzierungsform baut auf der soeben erörterten völkerrechtlichen Gestaltungsbefugnis der EU-Mitgliedstaaten auf und macht die-

se für eine Flankierung des Unionsrechts durch völkervertragliche Vereinbarungen der Mitgliedstaaten nutzbar. Sie kommt in der Praxis der europäischen Integration seit vielen Jahren regelmäßig vor: Immer dann, wenn Mitgliedstaaten eine verbindliche Regelung im Kontext der Union für notwendig halten, sich dafür in den EU-Verträgen aber keine hinreichende Rechtsgrundlage findet oder der politische Konsens fehlt, eine vorhandene Grundlage zu nutzen, greifen die interessierten Staaten zum Instrument der völkerrechtlichen Rechtsverabredung und ergänzen den Korpus des Unionsrechts zwischen sich durch einen selbständigen völkerrechtlichen Vertrag.

Die historischen und aktuellen Beispiele hierfür sind zahlreich. Am bekanntesten sind die Schengener Übereinkommen zur Aufhebung der Grenzkontrollen (1985 und 1990), das Abkommen über die Anerkennung und Vollstreckung von zivilrechtlichen Gerichtsurteilen (EuGVÜ 1968) oder der Prümer Vertrag von 2005¹¹, in dem zunächst sieben EU-Mitgliedstaaten eine erweiterte grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich von Polizei und Strafverfolgung verabredeten. 2012 wurden Verträge über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)¹² und den sog. Fiskalpakt¹³ zwischen einigen, aber nicht allen Mitgliedstaaten abgeschlossen. 2013 folgte das Übereinkommen über das einheitliche Patentgericht (25 Mitgliedstaaten)¹⁴, 2014 dasjenige über den einheitlichen Abwicklungsfond für notleidende Banken (SRF-Abkommen, 26 Mitgliedstaaten)¹⁵.

Die Grenzen dieser völkerrechtlichen Verabredungsbefugnis der Mitgliedstaaten sind nicht sehr klar. Als souveräne Staaten können sie, soweit sie einig sind, grundsätzlich alles mit Mitteln des Völkerrechts vereinbaren.

¹¹ Vertrag v. 27. Mai 2005 über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration, Bundesgesetzblatt (BGBl) 2006, Teil II, S. 626.

¹² Vertrag v. 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), BGBl 2012 II S. 983.

¹³ Vertrag v. 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, BGBl 2012 II S. 1008.

¹⁴ Übereinkommen über ein Einheitliches Patentgericht v. 19. Februar 2013, ABLEU C 175/1.

¹⁵ Übereinkommen v. 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge, BGBl 2014 II S. 1299.

Man wird aus dem unionsrechtlichen Loyalitätsgebot (Art. 4 Abs. 3 EUV) lediglich schwache Grenzen für das rechtliche „Dürfen“ ableiten können. So dürfte eine differenzierende Rechtsverabredung unionsrechtlich unzulässig sein, wenn sie den Rechtsbestand des Unionsrechts nicht nur ergänzt, sondern inhaltlich beeinträchtigt, oder wenn sie im Unionsrecht festgeschriebene Verfahren – wie z.B. das zur „Verstärkten Zusammenarbeit“ – zu unterlaufen droht.

III. AUSBLICK: ZUKUNFT DURCH DIFFERENZIERUNG

Dieser kurze Überblick ergibt also, dass der Integrationsverband der Europäischen Union nicht nur ein Mehrebenensystem mit zwei Regelungsebenen, sondern darüber hinaus auf der europäischen Ebene vielfältig differenziert ist. Die EU-Verfassung konstituiert also schon jetzt nicht wirklich einen monolithischen Verband, sondern ein – in mehrfacher Hinsicht – vielschichtiges Gebilde. Eine Differenzierung des Rechtsbestands mit den Mitteln des Primärrechts, des Sekundärrechts und des Völkervertragsrechts ist schon seit langem ein erprobtes Instrument, um den unterschiedlichen Prioritäten und Interessenlagen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, ohne dafür das Konzept einer einheitlichen Rechtsgemeinschaft mit gemeinsamen Grundsätzen, Verfahren und Rechtsformen aufzugeben¹⁶.

In einer Union der 27, die sich nach dem „Brexit“ neu sortieren muss, wird das Element der Differenzierung zu berücksichtigen sein, wenn die verschiedenen und unterschiedlich stark zwischen den Mitgliedstaaten wirkenden Fliehkräfte im Zaum gehalten werden sollen. Zu heterogen ist nicht nur der volkswirtschaftliche Entwicklungsstand der Mitgliedstaaten, sondern auch ihre kulturellen Prägungen und politischen Präferenzen. Die Kunst wird darin bestehen, ein Ausmaß an Differenzierung zu finden, das den unterschiedlichen Vorstellungen einzelner Mitgliedstaaten Rechnung trägt und dennoch den Kern der europäischen Rechtsgemeinschaft intakt lässt. So dürften z.B. die Grundprinzipien des Unionsrechts, wie etwa der Anwendungsvorrang, die unmittelbare Wirkung, die Letztentscheidung

¹⁶ Es ist daher nicht überraschend, dass das „Weissbuch“ der Kommission (Fn. 3) für das Differenzierungsszenario „Wer mehr will, tut mehr“ weitgehend auf das Szenario „Weiter wie bisher“ verweist!

des Europäischen Gerichtshofs, aber auch z.B. die gleichmäßige Geltung der Unionsgrundrechte nicht verhandelbar sein.

Über anderes hingegen könnte man nachdenken, wie z.B. über Unterschiede in der Sozialpolitik oder im Einwanderungs- und Migrationsrecht: Die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, die Art. 80 AEUV insoweit bekanntlich fordert, könnte durchaus auf verschiedenen Wegen geleistet werden, durch die Aufnahme von Migranten oder eben durch logistische und finanzielle Beiträge hierzu; das insoweit propagierte Konzept der „flexiblen Solidarität“ ist bei Lichte betrachtet eben auch ein Instrument der unionsinternen Differenzierung. Das alles kann funktionieren, solange das Gemeinsame zwischen den Mitgliedstaaten überwiegt, solange das Bewusstsein lebendig bleibt, dass Freihandel und Mobilität im gemeinsamen Binnenmarkt, beruhend auf einer gemeinsamen Idee von Recht das wichtigste europäische Friedensprojekt unserer Zeit sind.

In einem Beitrag für die Frankfurter Allgemeine Zeitung vom April 2017 betonte die polnische Ministerpräsidentin, dass Polen an eine Europäische Union glaube, „die imstande ist, sich zu reformieren, um den Bedürfnissen der Länder und Nationen noch besser gerecht zu werden“¹⁷. Ein Weg, um dies zu erreichen, könnte eine Politik der maßvollen Differenzierung sein. Die rechtlichen Grundlagen der Union bieten die dafür notwendige Flexibilität, und die Erfahrungen der letzten sechzig Jahre zeigen, dass Differenzierung eine praktikable Methode sein kann, um die „Einheit in Vielfalt“ zu bewahren, welche die europäische Integration im Kern ausmacht.

LITERATURVERZEICHNIS

RECHTSAKTE / DOKUMENTE

Übereinkommen über ein Einheitliches Patentgericht v. 19. 2.2013, ABLEU C 175/1.

Übereinkommen v. 21.5.2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge, BGBl 2014 II.

¹⁷ B. Szydło, *Wir wollen eine einige Europäische Union*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ v. 21.4.2017, S. 8.



- Verordnung (EU) Nr. 1259/2010 v. 20.12.2010 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts, ABIEU 2010, L 343/10.
- Verordnung (EU) Nr. 1257/2012 v. 17.12.2012 über die Umsetzung der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes, ABIEU 2012, L 361/1.
- Verordnung (EU) 2016/1104 v. 24.6.2016 zur Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Zuständigkeit, des anzuwendenden Rechts und der Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Fragen güterrechtlicher Wirkungen eingetragener Partnerschaften, ABIEU 2016, L 183/30.
- Verordnung (EU) 2017/1939 v. 12.10.2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft, ABIEU 2017, L 283/1.
- Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet zu Maastricht am 7.2.1992, ABIEG 1992, C 191/1.
- Vertrag vom Amsterdam zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, unterzeichnet in Amsterdam am 2.10.1997, ABIEG 1997, C 340/1.
- Vertrag v. 27.5.2005 über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration, Bundesgesetzblatt (BGBl) 2006, Teil II.
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) [Konsolidierte Fassung], ABIEU 2012, C 326/47.
- Vertrag v. 2.2.2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), BGBl 2012 II.
- Vertrag v. 2.3.2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, BGBl 2012 II.
- Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer v. 14.2.2013, COM(2013) 71 final.
- Weissbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf

PRESSEMITTEILUNGEN

Europäische Kommission, *Weissbuch zur Zukunft Europas. Kursbestimmung* v. 1.3.2017, https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe-and-way-forward_de

Szydło Beata, *Wir wollen eine einige Europäische Union*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ v. 21.4.2017.

OLIVER DÖRR

**FUTURE BY DIFFERENTIATION – DIFFERENTIATED INTEGRATION AS A MODEL
FOR THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION**

The European Union as a constitutional system provides not only for two levels of government, but also for various forms of differentiation on the European Level. Those elements which subject the binding effect of European law for the member states to variants and exceptions are introduced by consensual arrangements in primary EU law, by adopting legal acts as secondary law (enhanced cooperation) or agreements under international law among the member states. Differentiating the legal *acquis unionaire* has been a proven and tested instrument of European integration since its very beginning, as it allows to accommodate the differing interests and priorities of the member states without giving up the concept of a unified community of law with common principles, procedures, and legal forms. In a Union of 27 countries which has to sort out its future course after the Brexit drive, the instrument of differentiation will be of outstanding importance to contain the centrifugal powers that exist between most of the all-too-heterogenous member states. Finding the right measure of differentiation, which allows for national responses, but leaves the core of the community of law intact, might prove critical for the future of the Union. Differentiation can work as a flexible instrument of integration, as long as there is an understanding among member states that free trade and mobility within an internal European market, based on the common idea of the rule of law, is the most successful peace project of our time.



MARIUSZ MUSZYŃSKI¹

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

AS MUCH UNION, AS IS BENEFICIAL. 10 CAUSES OF THE INTEGRATION CRISIS AND 10 PROPOSALS FOR A REFORM

Słowa kluczowe: Unia Europejska, integracja, kryzys, Wschód i Zachód

Keywords: European Union, Integration, Crisis, East and West

I. INTRODUCTION

The European Union (EU) was brought into being in response to problems emerging in the first half of the 20th century. The idea was simple: the integration process was supposed to serve as an instrument for the elimination of political contest between states advancing their own national interests at all cost.

At the very beginning, both the scope *ratione materiae* and *ratione personae* of the integration process was not particularly extensive. Today the EU is composed of twenty-eight states, and the Union law regulates every sphere of life in various ways.

¹ Department of Diplomatic Law and Public Diplomacy, Institute of International Law, European Union and International Relations, Faculty of Law and Administration, Cardinal Stefan Wyszyński University, m.muszynski@uksw.edu.pl.

In spite of this, the EU is currently going through a crisis². Actually, from the perspective of the EU internal development, there has always been a crisis. The Union has been dealing constantly with its own reform – taking into consideration the changes regarding the concept of its own functioning, its institutional dimension and powers etc. The source of the crisis could be attributed not only to unachievable perspectives, but also to the Union's internal problems of an existential nature. Thus, further reforms have been required, and they have often been initiated before the implementation of the previous ones.

And before the implementation of each reform, the question was asked whether the newly proposed legal construct would finally meet the challenges lying ahead of a united Europe, and yet each reform has turned out to be a failure, with further attempts necessary. In order to conceal such glaring flaws, Brussels' EU politicians have even put forward the thesis that the EU is navigated by crises, i.e. the existential problems concerning the EU structures determine the direction and manner of the evolution of the EU integration process. This thesis is absurd. What should determine the direction of development is not a crisis, but needs. Crises perceived as an impulse prove that political elites are out of control over the Union's evolution, since subsequent new instruments cannot solve a crisis, but rather generate new problems. This illustrates how absurd the said thesis is – the integration was supposed to provide control over crisis, and crisis was not supposed to determine the integration. Otherwise, this is not a process, but a lottery.

Today the problem has escalated to such an extent that twenty years after the establishment of the European Union, it has to cope with it or otherwise face the threat of its own collapse.

In order to find a cure, one needs to establish the source of the illness. In order to solve the crisis, one needs to realise what it is currently caused by. The causes are indeed numerous, and they are of a fundamental nature. Let us name only the major ones:

² <http://bruegel.org/2018/01/does-the-european-parliament-miss-an-opportunity-to-reform-after-brexite/> (access: 22.01.2018).



- First of all, the crisis is a natural result of unrealistic, vague and often contradicting expectations and objectives set out for the European structures in Lisbon³.
- Second, the feud between the East and the West, and then the desire to extend the EU geopolitically towards the East, no longer serve as a catalyst for the EU integration process. Today, a different problem of internal nature has become significant, namely: (1) finding a solution to satisfy divergent interests of twenty-eight member states in the process of transforming those interests into a single European interest, (2) projects put forward by Brussels' elites are out of touch with the realities, (3) divergent expectations of citizens as regards their role in the EU.
- Third, a constant, significant economic disparity between the member states is a feature of the European Union caused by a hasty enlargement process after 1990. At the time of the accession of the new member states from Eastern Europe, their economic level was not comparable even with the average EU level⁴. Regardless of that, they were allowed to access the EU for political reasons. Additionally, the new members were losing the remains of their potential during the economic transformation process imposed on them, and by closing down industry, thus increasing unemployment. They transitioned from producer markets into consumer markets. Besides, they were forced to take part in all EU policies, having no chance to transform gradually and to refuse to participate in certain policies. This emphasised the effects of the states' divergent economic potential, which as a result was one of the causes of the EU crisis.

³ As for the political dimension, they are contained in Art. 3 of the Treaty on EU. What we find there is a number of contradictory objectives, even oxymorons such as: a highly competitive social market economy aiming at full employment and social progress, or promoting economic, social and territorial cohesion and solidarity among member states etc. The creation of tools for the implementation of the above objectives is a challenge for a giant who does not exist among the current champions of integration.

⁴ See M. Maciejewski, *Zróżnicowanie kondycji gospodarczej państw Unii Europejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 319 (2017), p. 117 *et seq.*

- Fourth, the monetary union, brought into being in 1999, turned out to be a failure⁵. The membership therein was aimed at *inter alia* avoiding crises by entrusting a supranational system with the coordination of monetary policy. The years 2009-2011 showed that this objective was overly optimistic. The cause could not be attributed solely to the union's faulty structure – i.e. to the rift between the area of the so-called monetary union, entrusted with the coordination of the states' economic policies and the supranational monetary union – but also to politics. At the time of the establishment of the monetary union, only nine countries actually fulfilled the convergence criteria, and yet eleven countries were accepted out of concern for the image of the said union. Other factors comprise member states' faulty budgetary policy and the lack of effective tools at the EU-level enabling the avoidance of a huge deficit.
- Fifth, the lack of a multidimensional internal cohesion. Europe has never been entirely cohesive in terms of economy or culture, which has been caused not only by the era of communism in Central and Eastern Europe, but also by the EU enlargement, and then a faulty immigration policy only deepened that lack of cohesion. EU programmes have not solved this issue⁶.
- Sixth, the 21st century saw the re-birth of nationalism in the member states. What is meant here is not classic nationalism, but the radical abuse on the part of the EU aimed to pursue hegemonic interests, thus departing from the idea of creating a united Europe⁷. This has exposed rivalry, which signalled the reappearance of a problem that, contrary to the objectives of the integration, has not disappeared at all. For many years, said problem has been simply ig-

⁵ More on that, see M. Muszyński, *Traktatowy projekt wspólnej waluty Unii Europejskiej „Ius Novum”* 2013, No. 1, p. 90-108; M. Muszyński, D.E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012, p. 441 *et seq.*

⁶ And indeed, European nations differ substantially in terms of historical experiences and national identity. Besides, the EU has taken in millions of immigrants from Asia and Africa, and Arab Muslims. This undoubtedly leads to further disputes and problems that need to be solved, as is clearly visible today.

⁷ R. Legutko, *The European Union at the Crossroads*, a lecture delivered at the Constitutional Tribunal on 30 March 2017.

nored by the large EU countries. This scenario can have numerous negative effects, as states pursuing their national interests are not capable of creating the truly European policy that was still championed in the 1990s. They might even take advantage of the EU to force other countries to help them advance their own egoistic interests. A united Europe is transforming into a quasi-colonial construct in which member states are willing only to pursue their egoistic interests, disregarding other members' interests even during crises.

- Seventh, each reform has demonstrated that EU-law lacks legitimization⁸. The EU-institutions, except for the European Parliament, are composed of persons elected in a non-democratic way. Furthermore, the law-making process is constantly based on procedures that defy Montesquieu's principle of the separation of powers. Even the Court of Justice does not have its legitimation from the citizens; it has only the political blessing, illustrated by the mode of election of the CJEU judges. The EU is aware of the said issues, but reforms are illusory.
- Eighth, the problem concerning the lack of society's trust is escalating. The EU institutions have never had this trust and have always been trying to obtain it, yet without success. This has been reflected by the drastically low turn-out at elections to the European Parliament⁹. The EU elites have been seizing ever greater powers, but such actions, taken without the approval of the society, will no longer be tolerated. In 2004, the arrogance and despotism demonstrated by the elites while developing the EU integration faced a strong social disapproval in the referendum on the treaty establishing a constitution for Europe. This in turn eliminated the possibility of amending the EU treaties.

Ninth, the question arises about possible further enlargement of the EU. There are opinions that the EU has lost its ability to expand¹⁰. The number

⁸ M. Muszyński, *Państwo w prawie międzynarodowym*, Bielsko-Biała 2012, p. 160 *et seq.*

⁹ <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1196450,Frekwencja-w-wyborach-do-Parlamentu-Europejskiego-byla-najnizsza-w-historii> (access: 23.01.2018); <http://bit.ly/ppsm8-1> (access: 23.01.2018).

¹⁰ <http://www.rp.pl/Publicystyka/304249947-Urbanek-Zmierzch-integracji-europejskiej.html> (access: 23.02.2018).

of its members has grown to twenty-eight. The problem of decision-making in different EU institutions has occurred. The changes to the decision-making process do not satisfy every country, as they do not reflect the countries' entire potential. It leads to allegations concerning the instrumentalisation of this element of the EU integration process on the part of the largest member states, as the changes concerning said area adopted in Lisbon have disproportionately strengthened Germany and France at the expense of medium states. This begs the question: would it be possible to develop a new element of the EU decision-making process? Will there exist a capacity to conclude treaties? Would Germany agree to grant Turkey with the strongest vote after Turkey's potential inclusion (based on the number of citizens)? It is openly claimed that the next attempt at revising the treaties will surely fail due to the lack of political acceptance by every member.

Tenth, there is the issue of the willingness to further enlarge the EU. What matters here is the approval of all member states for such an action. In addition, even if the member states grant their approval, one still needs to be aware that there might not be any countries left willing to access the EU. Ukraine has declined its invitation¹¹ and refused to sign the European Union Association Agreement despite the willingness expressed by some segments of its society. Russia and Belarus are building their economies in association with other states of the former CIS. This generates the problem concerning the relations with non-member states that are influenced by the Union's activity. The lack of willingness might be considered to be a political factor, but it definitely is not as common as it was 20 years ago.

Not much effort is needed to prove that the recurring crises are becoming ever deeper and more severe. The European Union has practically no plan to solve the above-mentioned problems. The need for reforms is becoming ever more urgent, as the EU, while enlarging, has expanded its powers over new areas, with the threat of a paralysis ever present.

¹¹ <https://www.euractiv.pl/section/polityka-regionalna/news/ukrainski-parlament-nie-chce-by-ukraina-starala-sie-o-czlonkostwo-w-unii-europejskiej/> (access: 23.02.2018).



2. THE DIRECTIONS OF EU REFORMS

The EU needs a reform process fit for the 21st century, considering its experiences, the international community, and the nations' will. This should embrace the key spheres of the Union's functioning¹².

The key activities should focus on particular changes to the following areas:

A) the redefinition of the scope of powers delegated to the supranational organisation, which should be based in particular on the principle of subsidiarity

The construct of the EU is based on the principle of conferral of national powers in certain matters to the supranational organisation. The delegation of powers, specified in this way by the treaties, does not entail the right to expand the scope of delegated powers, and to shape them at will. The *ratione materiae* scope of conferral is shaped by the member states themselves in the subsequent EU treaties.

What is troublesome about the scope of conferral is the actual formula thereof. The principle of conferral is determined not only in terms of powers (the rights explicitly itemised and defined in the treaty), but also objectives (political tasks to be achieved, specified as to the subject that falls outside the scope of powers that have been legally defined)¹³.

The latter formula reflects the tendency to generalise the EU powers. Thus, we are dealing with a slow transition of the said powers into actual *competence de la competence*, which should be typical solely of states, not international organisations¹⁴. The said formula infringes on the sovereignty of states, as it violates the principle of subsidiarity that serves as the basis

¹² There are numerous academic proposals regarding that matter. See e.g.: J. Varwick, *Krise und Zukunft der Europäischen Integration. Von der „European Union“ zur „European Union“?*, „Politische Bildung“ 1 (2011), p. 20 *et seq.*

¹³ M. Muszyński, *Państwo w prawie międzynarodowym*, p. 154-156.

¹⁴ It is visible in the following passages of the Treaty: “for the attainment of the Union's objectives”, “to eliminate economic and social inequality” etc. We find them in relation to a number of issues regulated by the treaties, e.g. common commercial policy, cohesion policy, culture and education, social policy. Sometimes this takes the form of an unlimited scope of powers. As an example, one can name not only Art. 352 TFEU, but also e.g. Art. 103 TFEU and others.

for the conferral of powers, which is indeed confirmed by the EU in the introduction to the Treaty on the EU. The aforementioned construct defies the definition of the principle of conferral¹⁵.

It is necessary to return to the foundation of the principle of subsidiarity by means of a substantial restriction of such constructs contained in the treaties. The delegation should be specified explicitly, not implicitly.

B) retrieving certain powers to the member states

Aside from hindering the process of the unrestricted delegation of powers by the member states to the European Union, it is necessary to retrieve certain powers to the member states.

For example, the indiscriminate harmonisation of the principles concerning the single market does not increase the quality of its functioning. Not only is harmonisation unnecessary, but also harmful and absurd¹⁶. I do not mean to criticise the justification of these solutions, but there is simply no need to establish such rules in Brussels without considering local consumer markets, traditions, and the freedom of choice. Rules should not be created without reference to the views of citizens and national parliaments.

What is necessary is a thorough review of the distribution of powers that should encompass every area of powers. What should be aimed at is the retrieval of powers by the member states and the re-introduction of the principle of unanimity in numerous areas.

C) a reform of the decision-making process in the Council, aimed at strengthening the position of smaller and medium states

¹⁵ M. Muszyński, *Państwo w prawie międzynarodowym*, p. 155-156.

¹⁶ Today we are witnessing such absurd attempts aimed to regulate the lives of societies, such as e.g.:

- the introduction of a prohibition on smoking food, which in Poland alone might result not only in the disappearance of traditional Polish sausages from the market, but also in the collapse of more than two hundred companies (15% of the market);
- the prohibition on selling menthol cigarettes, which poses a threat to ca. six hundred thousand jobs and reduces budget revenues (losses amounting to ca. 9 billion PLN);
- the prohibition on selling traditional light bulbs, resulting in higher costs etc.

As the Treaty of Lisbon entered into force, a substantial change to the principles of qualified majority voting occurred. The system of vote weighting¹⁷ was derogated from in favour of the so-called double majority system¹⁸.

Thus, the position of smaller and medium states was drastically weakened within the EU-structures. The decision-making mechanism has become an instrument, by means of which the largest countries impose their will on others. The Ioannina compromise has become an illusion of a consensus rather than an effective tool. Therefore, the decision-making system requires a reform.

D) ideological interference into national identity should be eliminated

Building the so-called European identity is one of the objectives of the EU integration process. As long as the said objective was supposed to bring the nations together by emphasising cultural elements shared from a historical perspective, no problems arose.

Today it has become a political tool used to change the mind-set of societies. What is particularly misleading is the understanding of the notion of “Europeanness” in the treaties¹⁹.

It is not a problem that this understanding does not reflect the traditional understanding thereof²⁰. What is a problem is the fact that the “Europeanness” imposed by the treaties is developed today in opposition to the historical Europeanness. It is shaped by the activity of a number of EU institutions

¹⁷ In which each member state has an allocated number of votes reflecting its demographic, economic potential, or its role in the history of the EU integration process.

¹⁸ Based on the criteria of the number of Council members and the demographic potential of the states represented by them.

¹⁹ The EU acknowledges that it is defined by Art. 2 TEU. We learn from it that the EU is founded on the values of respect for human dignity, equality, the rule of law and respect for human rights. These values are recognised as European, as they are common to the Member States.

²⁰ Europeanness understood from the historical perspective constitutes an exceptional universe of legal, political and spiritual values and principles. It was founded on a combination of Christianity, Greek philosophy and Roman law. In this combination, peculiar principles were formed related to national constitutions, democracy, the rule of law or social justice, as well as the perception of a human individual. Cf. M. Muszyński, Świadomość unormowana. Tożsamość narodowa i tożsamość europejska jako przedmiot prawa UE, „Zeszyty Prawnicze” 9 (2009), No. 1, pp. 27-69.

and under the pressure of leftist organisations. It is a tool for social engineering rather than for nurturing traditional values. EU programmes impose on the member states contents, with which their cultures are unfamiliar. Today, under the banner of individuals' rights protection, radical ideologies and attitudes are promoted; equality assumes privileging a number of minorities not in terms of opportunities, but in terms of attained objectives; the European respect for the human individual does not guarantee traditional liberties, e.g. the traditional European religion – Christianity, or traditional marriage, but it develops new constructs – not without harm to, and at the expense of the said liberties, leading to the disintegration thereof.

The desired effect embraces a steady restructuring of European societies, based on defying their cultural heritage. I call it an attempt at harmonising the consciousness.

E) ensuring that the citizens of all member states have equal access to the internal market

As of 1 January 1993, the internal market was established within the EU territory. Its foundations were supposed to embrace the liberty in the flow of goods, people, capital and services.

Although twenty years have passed since the formal establishment of the internal market, there is still a glaring disparity between the vision of the Union's integrated economy and the reality. Despite its name, this market is still an area strictly regulated by the member states, in particular in the context of the freedom of enterprise and delivering services. From the very beginning, there have been barriers resulting from excessive administrative regulations or legal insecurity related to cross-border activity. National regulations can take the form of strong protectionism, existing at the verge of guarantees stipulated in the treaties, concerning access of persons from other member states to national markets. This is made possible by the flexibility of treaty clauses, which aside from a number of possible exceptions, allow the states to also impose restrictions for reason such as public health, public security or public order. As a result, under the pretext of e.g. environmental protection, member states deny the citizens from other EU member states access to their internal markets.

An even greater problem concerns the freedom of delivering services. The Poles have experienced this several times. We remember the case of Polish nurses being denied the recognition of their qualifications in Germany, or of blaming Polish plumbers for dumping in France. The EU has tried to solve these issues by means of the Directive on the recognition of professional qualifications (2005) and the Directive on the services in the internal market (2006), the so-called Bolkestein directive. In spite of great intentions, the result was meagre²¹.

In particular in the latter case, the countries of the so-called Old Europe have rejected the recognition of the country-of-origin principle as their legal cornerstone, pursuant to which service providers would be subject to the laws of the member state in which they are established. A number of activities were excluded in the public interest from the scope of the directive, including health, social, financial, transport, ports, audiovisual services, gambling, services provided by temporary employment agencies and security agencies. Today, the same applies to transport services²².

Nowadays, the fundamental objective underlying the states' activity should be the promotion of the single European market, in particular at a time when due to the eurozone crisis, changes to a number of regulations are taking place. What is of great importance is the re-introduction of the country-of-origin principle in the area of delivering services, which will not only guarantee the freedom to provide services, but it will also allow service providers to hire local workers on the basis of foreign law. This will have positive effects, as it will increase competitiveness by offering consumers a wider choice at a competitive price. In general, it will bolster economic growth, since it is services that provide nearly 70% of GDP. It will also strengthen European social cohesion.

F) the disintegration of the eurozone and voluntary accession to the eurozone

²¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf (access: 23.02.2018).

²² <https://www.mpolska24.pl/post/13539/dumping-socjalny-nowym-haslem-protekcjonistow> (access: 23.02.2018).

The monetary union became part of the EU integration process in 1992²³. Today the monetary union is an objective of EU integration. It assumes the introduction of a single union currency (the euro) within the area of the internal market, and the establishment of the Union's supranational monetary policy. It also serves as an instrument to attain economic objectives. The member states are obliged to adopt the common currency (except for some members – cf. the protocols)²⁴.

The monetary union has turned out to be a misguided solution. The common eurozone has led to economic crises in Greece, Spain, Portugal, and Italy. These countries still face economic problems which could have been avoided if they had had their own currency²⁵. The only winner in terms of the single currency is Germany, as its intra-Community export has been increasing systematically since the introduction of the euro.

The monetary union has also contributed to the re-definition of the EU internal situation. Today the division into the eurozone and non-eurozone states has lost significance. At present, a different division is emerging – into creditor states under the leadership of Berlin and debtor states with France at the forefront.

The eurozone crisis is a textbook example of faith in the primacy of politics over economy. Half a century ago, economists developed the theory of the optimum currency area in which it is possible to introduce a single currency. Such an area can be composed of many states under the condition that their economies have achieved the same level of development in terms of technology and knowledge, they produce similar products and react in similar ways to supply and demand shocks. What is noteworthy is that one of the authors of the said theory, Robert Mundell, received the Nobel Prize in economics.

It was clear from the beginning that the eurozone is not an optimum currency area and that Greece cannot adopt the same currency as Germany. The eurozone crisis has become an empirical confirmation of Mundell's

²³ The key to define the monetary union are the solutions contained in Art. 3(4) of the Treaty on EU and Art. 119(2) of the Treaty on the functioning of the EU.

²⁴ M. Muszyński, *Traktatowy projekt*, p. 90-107; M. Muszyński, D. E. Harasimiuk, M. Kozak, op. cit., p. 444 *et seq*; M. Götz, *Polacy i Niemcy wobec przyszłości Unii Europejskiej*, „IZ Policy Papers” 2013, No. 12 (1), p. 12.

²⁵ M. Götz, op. cit., 14 *et seq*.



theory. The division into the debtors from the South and creditors from the North is of a systemic character, which means that it will continue to exist over at least the next decade. It is indeed hard to believe that the economies of Greece and Spain will have achieved the same level as Germany and the Netherlands within that period. All the more so because they are growing apart instead of coming closer as a result of the so-called recovery programmes²⁶.

If the convergence of eurozone economies is impossible in the foreseeable future, then the only effective solution is a controlled disintegration of that zone. Economists suggest several scenarios. Based on the least radical ones, the debtors could temporarily suspend their membership in the eurozone and return to their national currency. The moderate ones entail the division of the eurozone into two groups: one would embrace the richer states of the North, and the other one the poorer states of the South. And finally, the radical ones involve the dissolution of the single currency and a return to national currencies.

Politicians are persistently ignoring the rules governing this economic reality, instead trying to curse the reality. In May, the *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ) speculated about Chancellor Merkel's "secret plan". The recovery of the eurozone was supposed to be one of its elements, involving the establishment of a common budget and the appointment of a common minister of finances. This leak was a clear signal to Paris, where proposals of this kind have been perceived as a cure for the disease, from which the EU integration has been suffering for a very long time. Recently the FAZ has adopted a different approach²⁷.

If the theory of the optimum currency area is right, these plans will not help. Establishing two institutions, i.e. the common budget and minister, will not eliminate the real disparities between European economies, and they will certainly not eliminate the fundamental cause of the eurozone dysfunction, i.e. the disparity in the competitiveness of its particular economies. And it so happens that the French are not eager to implement

²⁶ <https://warsawinstitute.org/reconstruction-of-power-germanys-foreign-policy-after-the-september-election-an-attempted-forecast/> (access: 23.01.2018).

²⁷ <https://warsawinstitute.org/reconstruction-of-power-germanys-foreign-policy-after-the-september-election-an-attempted-forecast/> (access: 21.01.2018).

reforms which would increase their competitiveness. On the contrary, President Emmanuel Macron instead of decreasing labour costs, upholds them, demanding the so-called posted workers from the EU to earn as much as the French within the territory of his country²⁸.

Due to the fact that the disintegration of the eurozone is not on the EU political agenda these days, the currency problems will remain the main source of the destabilisation of the EU integration processes in the foreseeable future. And this is why Germany and France, despite shared declarations, will not be able to establish any real leadership in the EU. The French will accuse the Germans of excessive commercial expansion, whereas the Germans will accuse the French of shying away from implementing comprehensive reform. There will be no German-French hard core. Conflict is inevitable, as France, the leader of the debtors from the South, will expect Germany not only to be a lender, but also to share its wealth with the debtors. This is what the French plans entail as far as the so-called transfer union and eurobonds are concerned. Berlin will not approve of these plans, because then it would have to support its eurozone partners, not by means of expenses at the level of about 1% GDP, which is now the case, but by means of much higher ones. And the German welfare state will not be able to afford it, as it will soon have to face the effects of its own mounting demographic crisis²⁹.

This shows that the eurozone should be dissolved, because giving up one's own monetary policy might cost a great deal³⁰.

G) the improvement of the process of law legitimization by means of increased participation of national parliaments in the decision-making process

EU legal acts create rights and duties for citizens within the territory of a member state. Because of the states' withdrawal from certain areas

²⁸ <https://warsawinstitute.org/reconstruction-of-power-germanys-foreign-policy-after-the-september-election-an-attempted-forecast/> (access: 21.01.2018).

²⁹ <https://warsawinstitute.org/reconstruction-of-power-germanys-foreign-policy-after-the-september-election-an-attempted-forecast/> (access: 21.01.2018).

³⁰ I. Morawski, *Rezygnacja z własnej polityki pieniężnej może dużo kosztować*, "For-sal" 11.03.2013; M. Götz, op. cit., p. 17 et seq.



of legislation that were delegated to the EU as exclusive powers, EU legal acts replace statutes, which in a democratic state are passed by a parliament elected by the nation in direct elections.

In the EU, the European Commission has the legislative initiative, and legal acts are created in cooperation with the Council and European Parliament. The Council is composed of government ministers from EU countries, i.e. they are members of state authorities having no legislative power in the light of national constitutions. The European Parliament deputies are elected in direct elections, but within the territory of the entire EU. Only a few of them have the legitimation of one country. This means that the European Union creates supranational law in violation of both Montesquieu's democratic principle and the requirement to legitimise norms.

Considering the overall structure, these problems cannot be solved. In the EU there exists no European nation (demos) invoked for political purposes. The nation states are still the only source of actual democratic legitimation and the only ones able to hold the ruling class accountable to their voters. Therefore, it is necessary to increase the participation of national parliaments in the creation of EU law.

Today the participation of national parliaments is regulated by the rules put forward in Lisbon. They are contained in Art. 12 TEU³¹. Such a reform is illusory. It does not provide any real possibility to significantly influence the EU legislative process at any level³². The situation of national parliaments

³¹ They are contained in Art. 12 TEU that introduces special normative solutions, on the basis of which "national Parliaments contribute actively to the good functioning of the Union":

- as addressees of certain activities of the EU;
- as guards of the subsidiarity principle;
- as institutions participating in some Treaty reviews, EU activities and policies.

³² Because:

- the first context concerns receiving information and drafts of the Union's legislative acts from the Union's institutions;
- the second one refers to ensuring respect for the principle of subsidiarity;
- the third one relates to the right to:
 - * monitor the application of the so-called passerelle procedure (Art. 48(6) TEU);
 - * monitor the application of the so-called flexibility principle (Art. 352(2) TFEU);

is not strengthened by the creation of the so-called Early Warning System either – it provides for the obligation of the legislative initiator to forward a draft legislative act to national parliaments at the same time as to the EU legislator³³.

The participation of national parliaments in the creation of EU law is therefore illusory. It is necessary to develop mechanisms which would provide EU national parliaments with a real possibility of influencing the creation of supranational law. This matter should be revised in the treaties.

H) a referendum on each treaty amendment and a significant restriction of passerelle clauses in the treaties

Undoubtedly, the new quality of the procedure for possible treaty revisions constitutes a vital element of the states' participation in the EU. These powers are conferred on the EU by member states and included within the scope of the Union's exclusive powers. This undermines the principle of conferral – the cornerstone of EU integration and a safeguard of state sovereignty.

Essentially, there exist two main procedures for the implementation of amendments: an ordinary one and a simplified one, whereas the latter

-
- * monitor receiving information about applications to become a Member State of the EU (Art. 49 TEU);
 - * monitor the application of the so-called passerelle procedure while acting in accordance with the ordinary legislative procedure instead of the special legislative procedure in matters concerning family law having cross-border implications (Art. 81(3) TFEU);
 - * monitor activities in matters concerning the area of freedom, security and justice, involving the participation in mechanisms evaluating the implementation of the Union's policies in this area (Art. 70 TFEU), political control of Europol and the evaluation of Eurojust's activity (Art. 88 and 85 TFEU) and monitoring of the activities concerning the Area of Freedom Security and Justice (Art. 89 TFEU).

³³ In the event of a rejection by a 1/3 majority of votes allocated to the national parliaments (1/4 in matters concerning drafts related to the area of freedom, security and justice), the consequence involves solely the obligation to submit the motion to re-analysis by the project promoter and after a minor correction (pro forma) it can be accepted.

one is divided into two variants. The ordinary procedure remains under the control of the state³⁴. However, the simplified procedures are a problem:

- The first variant of the simplified procedure refers to the revision of treaties by the European Council, and it does not provide for the intergovernmental procedure for treaty revision. It is applied solely in the context of part III of the TFEU (union policies and internal actions);
- The second variant relates to the possibility to switch from the special legislative procedure to the ordinary one (the general passerelle clause, Art. 48(7)), i.e. it allows to change the decision-making mechanism during the decision-making process in the Council (i.e. to switch from voting by unanimity to qualified majority voting).

The introduction of these fast-track procedures is justified with the political need for an increased dynamic of EU institutional reform, and an acceleration of the decision-making process. The risk of abuse should be reduced by depriving the decision-making body of the right of initiative. A member state, the European Parliament, or the European Commission should have the right of initiative. At this point, the states are obliged to approve amendments in accordance with their respective constitutional requirements, as well as to inform national parliaments which might make their opposition known (Art. 48 (7) subparagraph 3 TEU)³⁵. However, explicit approval is not required.

³⁴ The ordinary revision procedure can be initiated by the member states, the European Parliament or the Commission. They submit a proposal with the Council, which forwards the proposal to the European Council and national parliaments. The European Council decides upon the motion by simple majority voting. The President of the European Council convenes the Convention. The proceedings on the revision are conducted by the so-called intergovernmental conference, which receives recommendations from the Convention. The amendments enter into force after ratification. If, two years after the signature of a treaty amendment, proceedings with ratification have not been accomplished, the matter is referred to the European Council which should seek a political solution.

³⁵ We read there: "Any initiative taken by the European Council on the basis of the first or the second subparagraph shall be notified to the national Parliaments. If a national Parliament makes known its opposition within six months of the date of such notification, the decision referred to in the first or the second subparagraph shall not be adopted. In the absence of opposition, the European Council may adopt the decision".

As a matter of fact, this construct undoubtedly weakens the state's powers related to the development of the EU integration process³⁶. The absence of opposition weakens the national parliament's competence to express their decisions. This might not only signify approval, but also internal trouble of a procedural or political nature. One cannot help but notice that silent consent weakens democratic legitimacy as well.

The second group of passerelle clauses embraces the so-called specific passerelle clauses. They do not take the form of treaty amendments, but they allow to switch the decision-making mechanism in individual cases concerning various substantive areas of the existing treaties. The threat to the sovereignty of states has two contexts:

- First, these clauses weaken the states' influence on the direction of the development of the EU integration process. They are contained *inter alia* in: Art. 31(3) TEU (CFSP), Art. 81(3) TFEU (family law with cross-border implications), Art. 86(4) TFEU (the European Public Prosecutor's Office), Art. 153(2) TFEU (social policy), Art. 192(2) TFEU (environmental protection), Art. 312(2) TFEU (the multilateral financial framework), Art. 333(1) TFEU (enhanced cooperation). They allow to alter the voting method in the EU-law making process, i.e. to switch from voting by unanimity, which was upheld in Lisbon, to a majority voting. Thus, they weaken the state's powers in numerous important areas concerning national identity, including e.g. family law and the status of marriage;
- Second, the number of such clauses is dangerous. In the existing treaties they amount to one hundred and fifteen. This might lead to a complete change of the content of the Lisbon Treaty that was ratified by the Polish Sejm.

Each treaty proposed in the future aiming to expand or deepen the scope of the EU powers will have to be approved by a referendum (the so-called referendum lock), and the consent of a Polish member of the Council to apply the "passerelle" procedure will depend upon the prior consent of the Sejm granted by statute passed by a qualified majority vote (the so-called safeguard at the state level).

³⁶ M. Muszyński, D.E. Harasimiuk, M. Kozak, op. cit., p. 76.

I) a revision of the principles of the election of the Court of Justice of the EU (CJEU) judges, aimed to increase the legitimacy of that procedure

The judiciary in the EU is exercised by the CJEU. Formally, it is an international court, established by the treaties. The CJEU judge's power is without doubt a demonstration of authority. It is so far-reaching that the CJEU is even called "the master of the European house".

The law in the history of statehood has always been positive law. However, in the European Union, in particular over the last twenty years, the judgments of the said court have become increasingly significant. It is all the more important that today the EU Treaties are said to set out the constitutional foundation for Europe. The judicial law is becoming the key to the normative order, meaning that the judgments are issued by an authority constantly lacking legitimization.

In general, the legitimation of international courts is assessed on the basis of rather peculiar conditions, which are attributed to the specific nature of such judiciary. These courts are namely a place where law and foreign policy overlap in a "delicate" way.

These conditions embrace³⁷:

- the judges' independence from the state that delegated them, the appropriate election procedure;
- the obligation to justify judgments;
- adjudication based on systematic interpretation of legislation;
- transparent and public proceedings;
- the possibility of parties' participation and oral proceedings;
- the institution of an intervener allowing a third party to participate in the proceedings even if it is not a party to the dispute;
- the institution of an *amicus curiae*, i.e. the participation of entities having no interest in the outcome of the case, but who legitimise the proceedings and act in the public interest.

In the case of the CJEU, merely a half of the above-mentioned conditions is fulfilled. While criticising the court, one can also refer to numerous doubts

³⁷ M. Muszyński, *Państwo w prawie międzynarodowym*, p. 164-166.

concerning the mode of proceedings. The court is politicised, and the judges still have not ceased to act in their national interest.

What is particularly disgraceful is the procedure for electing judges to the court. They are appointed by common accord of governments. A panel is set up in order to give their opinion on the candidates' suitability (Art. 255 TFEU). What we are actually dealing with is a replacement of democratic legitimation by a political election based on "a certificate of European morality" issued by a group of lawyers. Even the best lawyer who is objective and critical towards the EU-order will have no chance to be elected for the position of a judge or advocate general.

This objection does not apply solely to the EU. From this perspective, what is also crucial is the activity of state authorities. The lack of legitimation in the said context is namely attributed to the inappropriate attitude of politicians from the member states. The Treaty on the Functioning of the EU does not bind the states as to the opinion about the candidate. On the other hand, the Treaty guarantees the possibility of creating a formula of legitimation at the state level. Therefore, the adoption of domestic provisions containing criteria and procedures regulating the discussed subject should be expected.

In practice, the election of candidates is conducted by governments often without the participation of parliaments. In Poland there exists an almost similar procedure – it is regulated in Art. 19 of the Act of 8 October 2010 on the Cooperation between the Council of Ministers and the Sejm and Senate in matters concerning the membership of the Republic of Poland in the EU, adopted by the PO/PSL (Civic Platform/the Polish People's Party) government. It provides that the bodies of the Sejm and Senate responsible for EU-affairs give opinions about candidates for certain EU-positions. This is similar to giving opinions about candidates for the position of an ambassador. The government's candidate will always receive a favourable opinion from the parliamentary majority. Hence, it results in the politicisation at the state and political party level.

J) an administrative reform of the EU based on the reduction of the number of EU-officials and their privileges

The EU employs fifty-five thousand officials. Their monthly salaries amount from 2.6 thousand EUR for a newly employed secretary to 18 thousand EUR for senior directors general and their deputies (this amounts to nearly 80,000 PLN per month). The salaries are annually indexed to inflation. They also receive an automatic pay-rise every three years. The working week amounts to 37,5 hours. Each started minute beyond that is counted as a full overtime hour³⁸.

Numerous privileges are accorded to EU officials, i.e. purchasing goods without paying VAT, bonuses for working abroad (16% of the salary), low taxation on their salaries (on average 15%), reimbursement of up to 80% of medical costs, a household allowance – 167 EUR, child allowance – 358 EUR, education allowance – 243 EUR, nursery allowance – 87 EUR, accommodation allowance – 170 EUR³⁹.

EU officials receive retirement pensions amounting to 70% of the final basic salary. Pensionable age is reached at the age of 63. It is however possible to receive a reduced pension at the age of 55.

The budget for the years 2014-2020 provides the administration with 62.5 billion EUR (i.e. 250 billion PLN, nearly the annual budget of Poland)⁴⁰.

It is necessary to reduce the costs of EU bureaucracy and to review the officials' privileges, including levying taxes on their salaries, based on taxes of the country of which they are nationals, and these taxes should provide income for that country.

³⁸ Regulation (EU, EURATOM) no. 1023/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending the Staff Regulations of Officials of the European Union and the Conditions of Employment of other Servants of the European Union, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=urisrv:OJ.L_.2013.287.01.0015.01.ENG&toc=OJ:L:2013:287:TOC (access: 23.02.2018).

³⁹ Regulation (EU, EURATOM) no. 1023/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending the Staff Regulations of Officials of the European Union and the Conditions of Employment of other Servants of the European Union, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=urisrv:OJ.L_.2013.287.01.0015.01.ENG&toc=OJ:L:2013:287:TOC (access: 23.02.2018) and Protocol (no 7) on the Privileges and Immunities of the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F07> (access: 23.02.2018).

⁴⁰ The Chancellery of the Senate, the Representative of the Chancellery of the Senate to the EU, Report no. 120/2013, Report on the EU budget in the years 2014 – 2020, Brussels, on 10 December 2013.

CONCLUSION

Yet another crisis in the EU indicates that it is necessary to redefine the concept of integration. The new formula should put pragmatism before the idea. Hence the slogan – “as much Union as it is necessary”. The Eurocrats’ visions cannot force societies to adopt attitudes imposed on them by decision-makers. This requires a change to the fundamental matters concerning EU integration. An alternative would be to remain stuck in the crisis and to face the collapse of the EU.

BIBLIOGRAPHY

- Götz Marta, *Polacy i Niemcy wobec przyszłości Unii Europejskiej*, „IZ Policy Papers” 2013, No. 12 (1).
- Maciejewski Marek, *Zróżnicowanie kondycji gospodarczej państw Unii Europejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 319 (2017), p. 117-126.
- Morawski Ignacy, *Rezygnacja z własnej polityki pieniężnej może dużo kosztować*, „Forsal” 11.03.2013.
- Muszyński Mariusz, Świadomość unormowana. Tożsamość narodowa i tożsamość europejska jako przedmiot prawa UE, „Zeszyty Prawnicze” 9 (2009), No. 1, pp. 27-69.
- Muszyński Mariusz, *Państwo w prawie międzynarodowym*, Bielsko-Biała 2012.
- Muszyński Mariusz, Harasimiuk Dominika E., Kozak Małgorzata, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012.
- Muszyński Mariusz, *Traktatowy projekt wspólnej waluty Unii Europejskiej*, „Ius Novum” 2013, No. 1, p. 90-108.
- Varwick Johannes, *Krise und Zukunft der Europäischen Integration. Von der „European Union“ zur „European Onion“?* „Politische Bildung” 1 (2011), p. 11-31.

MARIUSZ MUSZYŃSKI

SUMMARY

The European Union was brought into being in response to problems emerging in the first half of the 20th century. At the very beginning, both the scope *ratione materiae* and *ratione personae* of the integration process were not particularly extensive. Today, the EU is composed of twenty-eight states, and the Union law regulates every sphere of life in various ways. In spite of this, the EU is going through a crisis. Actually, from the perspective of the EU’s internal development, there has always



been a crisis. The Union has been dealing constantly with its own reform – taking into consideration the changes regarding the concept of its own functioning, its institutional dimension and powers etc. The source of the crisis could be attributed not only to unachievable perspectives, but also to the Union's internal problems of an existential nature. Thus, further reforms have been required, and they have often been initiated before the implementation of the previous ones. This text tries to explain the fundamental causes of crises and to suggest of EU reforms.

NATALIA KOHTAMÄKI¹

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

AGENDA UNII EUROPEJSKIEJ NA RZECZ LEPSZEGO STANOWIENIA PRAWA. PRZEŁOM CZY STAGNACJA W ROZWOJU MECHANIZMÓW REGULOWANIA RYNKU?

Słowa kluczowe: lepsze prawo, Komisja Europejska, porozumienie międzyinstytucjonalne, oceny skutków

Key words: better regulation, European Commission, Inter-institutional agreement, impact assessment

1. WPROWADZENIE

Unia Europejska (UE) od dwudziestu lat wraz z kolejnymi przewodniczącymi Komisji Europejskiej deklaruje chęć wprowadzenia radykalnych zmian, służących zwiększeniu skuteczności w ramach unijnego procesu stanowienia prawa. Ma on być przede wszystkim bardziej przejrzysty oraz gwarantować dostęp do informacji różnym podmiotom społecznym (otwartość w myśl idei dobrego zarządzania). Stanowione przez UE prawo ma być skuteczne, to znaczy ma odpowiadać na wyzwania rynkowe związane nie tylko z postępującym zbliżaniem się gospodarek narodowych, ale

¹ Katedra Teorii Stosunków Międzynarodowych, Instytut Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, n.kohtamaki@uksw.edu.pl.

i z dynamiczną rewolucją komunikacyjną i technologiczną, oznaczającą przyspieszenie w przepływie danych i rozwój różnego rodzaju rozwiązań sektorowych, mających wpływ na stabilność żywotnych z punktu widzenia obywateli obszarów (np. rynki finansowe, rynek leków, bezpieczeństwo lotnicze itd.).

Jak już dziesięć lat temu pisał Robert Grzeszczak: „Prawodawstwo UE boryka się z wieloma negatywnymi zjawiskami, które ciążą także systemom wewnętrznym państw członkowskich. Są to: biurokracja, niejasny podział kompetencji, mieszanie metod rządowej ze wspólnotową, komitologia, nadregulacja związana z rozrostem struktur administracyjnych, czy wreszcie archaizacja bądź kolosalne i nieuzasadnione koszty prawa (brak ekonomiki prawa, tj. oceny kosztów regulacji)”². Konstatacja ta nie straciła wiele na swojej aktualności.

Wskazane w cytacie zarzuty pojawiają się od lat, często w kontekście fundamentalnych dla systemu UE zasad subsydiarności i proporcjonalności. Zgodnie z nimi prawo powinno być stanowione na poziomie unijnym tylko wtedy, gdy jest to konieczne, i z zastosowaniem niezbędnych, właściwych środków, adekwatnych do potrzeb i założonych celów³. W kontekście krytyki aktywności regulacyjnej UE zwraca się jednak uwagę na fakt, że wiele z coraz bardziej szczegółowych rozwiązań regulacyjnych nie uwzględnia narodowej specyfiki (związanej np. z tradycją i historią rozwoju danego obszaru gospodarki), ani będących jej pochodną zróżnicowanych rozwiązań instytucjonalno-normatywnych. Wiele państw, w tym np. kraje nordyckie, które przez dziesięciolecia wypracowały modelowe rozwiązania na polu skutecznej, bliskiej obywatelowi administracji publicznej, z niepokojem i niechęcią podchodzą do unifikacji polityk regulacyjnych, proponowanej od początku lat 2000-ych z coraz większą intensywnością

² R. Grzeszczak, *Lepsze tworzenie prawa w Unii Europejskiej*, [w:] *Dobre prawo, złe prawo. W kręgu myśli Gustawa Radbrucha*, red. P. Mochnaczewski, A. Kociołek-Pęksa, Warszawa 2009, s. 107.

³ Komunikat Komisji Europejskiej z 23.10.2018 r., *Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmacnianie ich roli w kształtowaniu polityki UE*, COM(2018) 703 final. Por. też komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 23.10.2018 r.: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6150_pl.htm (dostęp: 20.02.2019).

przez kolejne Komisje Europejskie⁴. Bardziej skuteczne regionalne i narodowe rozwiązania są zastępowane przez propozycje ujednolicone. Mowa jest w tym kontekście o sektorowej harmonizacji maksymalnej (zupełnej) polegającej na scalaniu i ścisłym powiązaniu systemów prawnych państw członkowskich⁵.

Lepsze stanowienie prawa należy w kontekście założeń organów UE – w tym przede wszystkim Komisji Europejskiej, która ze względu na swoje uprawnienia wynikające z Traktatów jest inicjatorem procesów legislacyjnych – rozumieć zarówno jako proces, jak i jako cel⁶. W ujęciu procesualnym lepsze stanowienie prawa ma stanowić pewne *continuum*. Należy je widzieć w perspektywie długofalowej jako ciągłe starania na rzecz zwiększenia efektywności stanowionych w UE regulacji. W ujęciu celowościowym będzie to stan, który UE może osiągnąć w ramach realizacji konkretnych polityk sektorowych. Komisja podejmuje starania związane ze stworzeniem kompleksowej strategii służącej realizacji polityki regulacyjnej. W UE ma, zgodnie z deklaracjami z ostatnich lat, powstawać prawo możliwie najskuteczniejsze, proste, stanowiące jak najmniejsze obciążenie dla podmiotów publicznych i prywatnych (adresatów regulacji), łatwe do transpozycji i praktycznego stosowania, a także wzmacniające jej konkurencyjność i stabilność gospodarczą⁷.

W poniższym opracowaniu unijna agenda na rzecz lepszego stanowienia prawa zostanie poddana charakterystyce na tle rozważań teoretycznych.

⁴ Zwłaszcza Dania i Finlandia, w nieco mniejszym stopniu także Szwecja. Zob. szerzej w kontekście Finlandii: E. Golberg, *'Better Regulation': European Union Style*, „M-RCBG Associate Working Paper Series” 98 (2018), s. 17.

⁵ Szerzej w kontekście rynków finansowych: A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 119-125.

⁶ W jednym z najnowszych opracowań naukowych na temat unijnej agendy na rzecz lepszego stosowania prawa redaktorzy monografii piszą nawet, że program ten jest celem UE niejako w ciągłym ruchu (ang. „moving target”): „The Better Regulation Agenda is not a static institution but instead a recurring phenomenon that develops dynamically over time, making it a challenging subject of study. It is in many ways a ‘moving target’: a fluid phenomenon that adapts itself to evolving political circumstances and to the powers that be” – S. Garben, I. Govaere, *The Multi-faceted Nature of Better Regulation*, [w:] *The EU Better Regulation Agenda. A Critical Assessment*, ed. S. Garben, I. Govaere, Oxford 2018, s. 3 i n.

⁷ Za: Materiały OIDE, *Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa*, 26.10.2015.

Przedstawienie założeń programowych Komisji dotyczących usprawnienia procesu legislacyjnego zostanie poprzedzone analizą problematyki regulowania unijnego rynku wewnętrznego i zagadnień terminologicznych związanych z procesem regulacyjnym.

Celem artykułu jest wykazanie, na czym polega rola rozbudowywanej od wielu lat unijnej agendy na rzecz lepszego stanowienia prawa. Podstawowe pytanie, jakie rodzi się w tym kontekście brzmi: czy proponowane rozwiązania, mające „miękką”, deklaracyjny charakter są w stanie rzeczywiście usprawnić proces legislacyjny w ramach europejskiego porządku normatywnego?

Podstawowe metody badawcze zastosowane w przygotowaniu artykułu to przede wszystkim metody z zakresu badań prawniczych (klasyczna metoda formalno-dogmatyczna: wykładnia przepisów prawnych / analiza dokumentów o charakterze prawnie niewiążącym, m.in. komunikatów Komisji). Przeprowadzona analiza ma charakter teoretyczny i wiąże się z interpretacją paradygmatów rozwijanych w wymiarze eksplanacyjnym i deskryptywnym w kontekście szeroko rozumianych zjawisk regulowania rynku.

2. REGULOWANIE RYNKU WEWNĘTRZNEGO

Prawo unijne stanowi jeden z podstawowych komponentów kształtujących tożsamość legitymizującą istnienie UE⁸, która ponownie cytując R. Grzeszczaka jest „konstrukcją na wskroś prawną (...), tworem sztucznym, szczególnie silnie powiązanym z prawem, bo dzięki niemu istniejącym”⁹. Prawo unijne ma specjalny charakter, wynikający wprost z jego gospodarczego wymiaru. Punktem wyjścia procesów integracyjnych w Europie było zbliżanie gospodarek państw członkowskich. Stąd stanowienie prawa wiąże się w strukturach europejskich przede wszystkim z regulowaniem rynku,

⁸ Zob. N. Neuwahl, S. Wheatley, *The EU and Democracy – Lawful and Legitimate Intervention in the Domestic Affairs of States?*, [w:] *Accountability and Legitimacy in the European Union*, ed. A. Arnall, D. Wincott, Oxford 2002, s. 236 i n.; T.G. Grosse, *Kryzys demokracji w Europie*, „Przegląd Europejski” 33 (2014), nr 3, s. 25 i n.

⁹ R. Grzeszczak, op. cit., s. 105.

czyli tworzeniem podstaw prawnych dla istnienia i sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego¹⁰.

Samo pojęcie „regulacji”, czy też „regulowania” przybiera w systemie instytucjonalnym UE, ze względu na konstytuującą rolę prawa w tej szczególnej strukturze politycznej, nazywanej organizacją *sui generis*, formę wyjątkowego konstruktu. Zgodnie z założeniami teoretycznymi konstrukttywizmu społecznego normy stanowią element współtworzący określoną strukturę. Istnieje ona w całościowym kontekście ram prawnych: konkretnych reguł postępowania, zasad, praktyk i przestrzegających ich instytucji. Państwa tworzą określone systemy semantyczne, czyli konkretną strukturę będącą pochodną przypisanych normom zbiorowych znaczeń¹¹. Podmioty, w przypadku UE państwa członkowskie i zasady, czyli prawo europejskie, w interpretacji konstruktywistycznej wzajemnie się konstytuują. Liczy się określony kontekst znaczeniowy, który jest pochodną tożsamości i interesów współuczestniczących aktorów¹². Ten kontekst determinuje rozumienie prawa i jego skuteczność. Ta ostatnia utożsamiana jest z wydajnością prawa. Jej uzupełnienie stanowią użyteczność i sprawność¹³.

¹⁰ Szerzej na ten temat zob. np. J. Zombirt, *Mechanizmy rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 17 i n.; C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*, Bydgoszcz 2007, s. 23-27.

¹¹ Zob. myśl Aleksandra Wendta, jednego z czołowych konstruktywistów: A. Wendt, *Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics*, „International Organization” 46 (1992), No. 2, s. 397, 411. Komentarz na temat kształtowania systemu normatywnego w interpretacji konstruktywistycznej: A. Curanović, *Konstruktywizm*, [w:] *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, red. R. Zięba, S. Bieleń, Warszawa 2015, s. 109 i n.

¹² N. Onuf, *Making Sense, Making Worlds. Constructivism in Social Theory and International Relations*, New York, s. 8 i n. Por. P. Beaumont, *Socializing Status in International Politics: Have You Read Onuf?*, ISA International Conference 2017, <http://web.isanet.org/Web/Conferences/HKU2017-s/Archive/4717093c-8039-4123-ab41-042420d2b529.pdf> (dostęp: 20.02.2019).

¹³ Termin „sprawność” (ang. *regulatory fitness*) stosowany jest np. w kontekście sprawdzania kosztów prawa konsumenckiego i marketingowego. Zob. wniosek Komisji z 11.4.2018: Dyrektywa zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG z 5.4.1993, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/29/WE oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów UE dotyczących ochrony konsumenta, COM(2018) 185 final. Komisja Europejska stworzyła specjalny system oceny sprawności i wydajności regulacyjnej REFIT (ang. *Regulatory Fitness and Performance Programme*), który jest częścią unijnej strategii na rzecz lepszego sta-

We wszystkich trzech przypadkach chodzi o tzw. instrumentalną ocenę prawa¹⁴:

1. skuteczność wiąże się z wymiernymi efektami regulacji prawnych;
2. użyteczność dotyczy zysków, czyli określonych korzyści, które są wynikiem uregulowań prawnych i które można zestawić relacyjnie na tle efektów innych rozwiązań normatywnych;
3. sprawność prawa oznacza koszty, które powstają w skutek wprowadzenia określonych norm.

UE w rozważaniach teoretycznych od lat 90. XX w. przedstawiana jest jako „państwo regulacyjne” lub „wielopoziomowy system regulacyjny”.

Pierwsze sformułowanie – państwo regulacyjne (ang. *regulatory state*) – zostało wprowadzone do debaty naukowej przez włoskiego specjalistę z zakresu europejskiego zarządzania, Giandomenico Majone¹⁵. Było ono wielokrotnie powielane w różnych kontekstach dotyczących postępującej integracji sektorowej, która w praktyce oznacza przesuwanie prerogatyw władczych (związanych ze stanowieniem prawa i kontrolą jego wykonywania) na poziom instytucji wspólnych – ponadnarodowych i międzynarodowych. Sformułowanie to należy rozumieć metaforycznie. Trudno bowiem postrzegać UE w kategoriach państwowych. Interpretując tę koncepcję w szerszym kontekście rozważań G. Majone można stwierdzić, że wskazując na ewolucję UE w kierunku „państwa regulacyjnego” wcale nie miał na myśli tradycyjnie rozumianego państwa narodowego, a raczej system instytucjonalny wyposażony w uprawnienia prawodawcze związane ze „scalaniem” gospodarek narodowych, czyli intensyfikacją procesu integracji sektorowej. Jej fundamentem jest ekspercka wiedza „wtajemniczonych”. Regulacja sektorowa ma być przygotowywana przez specjalistów i odpowiadać

nowienia prawa. Por. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_pl (dostęp: 20.02.2019).

¹⁴ Por. R. Grzeszczak, op. cit., s. 106.

¹⁵ Koncepcję „państwa regulacyjnego” G. Majone przedstawiał w wielu publikacjach. Jedną z pierwszych w ramach tego nurtu rozważań była szeroko komentowana książka: *Regulating Europe*, London 1996. Zaktualizowaną wersję swojej koncepcji G. Majone przedstawił w artykule: *From Regulatory State to a Democratic Default*, „Journal of Common Market Studies” 52 (2014), No. 6, s. 1216 i n.

na wyzwania związane z rozwojem technologicznym na przykład na rynku farmaceutycznym, telekomunikacyjnym czy energetycznym¹⁶.

Bardziej trafne w stosunku do administracyjnych struktur UE jest drugie sformułowanie „wielopoziomowy system regulacyjny” (niem. *regulatives Mehrebenensystem*) stosowane szczególnie w literaturze niemieckojęzycznej. Niemieccy prawnicy i politolodzy akcentują konieczność przesuwania uprawnień regulacyjnych i w konsekwencji także nadzorczych w obszarze polityk związanych różnymi sektorami gospodarki, zwłaszcza z wyżej wspomnianymi sektorami sieciowymi do struktur międzyrządowych¹⁷.

3. ROZUMIENIE POJĘCIA „REGULACJA”

„Regulowanie” czy też „regulacja” w terminologii stosowanej przez organy UE, w tym przede wszystkim Komisję Europejską, oznacza szeroko rozumiane stanowienie prawa¹⁸. Chodzi tu nie tylko o klasyczny proces prawodawczy w ramach ustalonych w prawie pierwotnym procedur legislacyjnych, ale i o różne nieformalne metody tworzenia aktów prawnych o charakterze niewiążącym, harmonizujących działania podmiotów publicznych i prywatnych w danym sektorze rynku. Tak rozumiane „regulowanie” identyfikowane ze stanowieniem prawa należy oddzielić od działań nadzorczych organów administracji publicznej. Choć nawiązując do tradycji amerykańskiej *supervision*, czyli „nadzór” jest częścią *regulation* – „regulacji rynkowej”, która w tradycji anglosaskiej oznacza każdy rodzaj interwencji państwowej w mechanizmy rynkowe. Agencja regulacyjna, czyli organ administracji publicznej odpowiedzialny za regulację sektorową w koncepcji amerykańskiej będzie posiadał kompetencje: do stanowienia prawa

¹⁶ Kompleksowa charakterystyka unijnych regulacji sektorowych w: *Europäische Agenturen*, hg. v. N. Raschauer, Salzburg 2012.

¹⁷ Zob. M. Jachtenfuchs, *Der Wandel des regulativen Mehrebenensystems der EU*, „DMS. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management” 1 (2010), s. 111 i n.

¹⁸ Słowa „*regulating*” i „*rule-making*” są stosowane zamiennie – niemalże synonimicznie. Por. E. Chiti, *European Agencies’ Rulemaking: Powers, Procedures, Assessment*, „European Law Journal” 19 (2013), No. 1, s. 94 i n. W doktrynie niemieckiej często tłumaczy się kompetencje regulacyjne agencji UE jako *Rechtssetzungskompetenzen* – czyli uprawnienia związane ze stanowieniem prawa. Por. kategoryzacja agencji regulacyjnych ze względu na posiadane kompetencje: A. Orator, *Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen*, Tübingen 2017, s. 63 i n.; 99-101.

i kontroli jego wykonywania, a także do wydawania zaleceń, wytycznych, decyzji zobowiązujących regulowane podmioty do konkretnego działania. Jednocześnie tego typu instytucja regulacyjna sama podlega kontroli sądowej jedynie w ograniczonym stopniu¹⁹.

Węższe rozumienie „regulacji” będzie odnosić się do gałęzi prawa gospodarczego nazywanej prawem regulacyjnym i związanej z prawodawczą interwencją państwa w sieciowych sektorach rynku, takich jak na przykład pocztowy, kolejowy, telekomunikacyjny, energetyczny itd. Prawo regulacyjne ma charakter trwały – nie jest jedynie instrumentem czasowym, służącym liberalizacji rynku. „Sieciowa regulacja” (niem. *Netzregulierung*) wpisuje się od co najmniej kilkunastu lat w katalog zadań organów państwowych służących zachowaniu i ewentualnie przywróceniu stabilności gospodarczej²⁰.

Doktryna niemieckiego prawa administracyjnego do terminu „regulacji rynkowej” podchodzi w sposób metodyczny. Należy zidentyfikować tzw. triadę regulacyjną obejmującą:

1. wymiar przedmiotowy – jaki obszar jest poddawany regulacji;
2. wymiar podmiotowy – kto jest regulatorem w danym sektorze rynku;
3. wymiar jakościowy – jak ma wyglądać konkretna regulacja i w jaki sposób będzie tworzona i wdrażana w życie²¹.

W pierwszym wymiarze, przedmiotowym, regulowanie ma charakter zinstrumentalizowany. Jest środkiem do osiągnięcia określonych celów w konkretnym sektorze rynku. W tym sensie prawo regulacyjne, będące gałęzią narodowego prawa gospodarczego, coraz częściej jest postrzegane

¹⁹ Obszernie na temat różnic w rozumieniu regulacji pomiędzy europejskim a amerykańskim systemem prawa: T. von Danwitz, *Was ist eigentlich Regulierung?*, „Die Öffentliche Verwaltung” 23 (2004), s. 978-983; J. Masing, *Die US-amerikanische Tradition der Regulated Industries und die Herausbildung eines europäischen Regulierungsverwaltungsrechts*, „Archiv des Öffentlichen Rechts” 128 (2003), H. 4, s. 560-565.

²⁰ Por. J.P. Schaeffer, *Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts. Kontroversen reformorientierter Verwaltungswissenschaft*, Tübingen 2016, s. 346 i n.

²¹ Zob. J. Ruthig, *Europäisierte Regulierungsstrukturen und -netzwerke als Basis einer künftigen Infrastrukturvorsorge*, [w:] *Europäisierte Regulierungsstrukturen und -netzwerke. Basis einer künftiger Infrastrukturvorsorge*, hg. v. L. Gramlich, C. Manger-Nestler, Baden-Baden 2011, s. 11-15; H.W. Laubinger, *Regulierungsrecht: Gibt's das – und wenn ja: wie viele?*, „Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg” 31 (2010), H. 8, s. 307 i n.

w szerszej zeuropeizowanej perspektywie jako element europejskiego prawa administracyjnego. Konkretnie działania regulacyjne wpisują się tym samym w złożone mechanizmy stosowania prawa unijnego w krajowym porządku prawnym. Organy administracji publicznej są zobowiązane do stosowania prawa unijnego coraz częściej w szerokim rozumieniu, to znaczy nie tylko norm formalnie wiążących, czyli prawa pierwotnego i pochodnego. Punktem odniesienia są też normy formalnie niewiążące, faktycznie „wymuszające” podjęcie przez krajowy urząd regulacyjny określonych działań bądź zobowiązanie się do zaniechania określonych aktywności²². Decyzje administracyjne w państwach członkowskich są wydawane:

- a. bezpośrednio na podstawie prawa UE;
- b. w drodze implementacji, czyli na podstawie norm prawa krajowego, które zostały wydane w celu wdrożenia prawa UE;
- c. na podstawie unijnych i krajowych norm prawnych – uzupełniających się wzajemnie w kontekście regulacji konkretnego stanu faktycznego²³.

Praktykę interpretacyjną narodowych urzędów regulacyjnych modyfikuje „miękkie prawo” UE, które determinuje rozumienie określonych stanów faktycznych na przykład na rynku bankowym²⁴. „Miękkie prawo” regulujące standardy postępowania w poszczególnych sektorach rynku wewnętrznego powstaje najczęściej w wyspecjalizowanych agencjach regulacyjnych UE i tzw. sieciach regulacyjnych. Pierwsze to instytucje będące istotnym komponentem europejskiej administracji, wspierające Komisję Europejską w przygotowaniu aktów prawa wtórnego i dokumentów sektorowych (np. opinii autoryzacyjnych na rynku farmaceutycznym) wymagających wiedzy eksperckiej²⁵. Drugie to mniej lub bardziej zinstytucjonalizowane struktury współpracy między organami UE i krajowymi instytucjami. Kooperacja między tymi poziomami ma najczęściej charakter

²² Zob. J. Schemmel, *Europäische Finanzmarktverwaltung. Dogmatik und Legitimation der Handlungsinstrumente von EBA, EIOPA und ESMA*, Tübingen 2018, s. 287 i n.

²³ Por. M. Niedźwiedź, *Administracyjne wykonywanie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego, System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser et al. t. 3, Warszawa 2014, s. 168 i n.

²⁴ J. Schemmel, op. cit., s. 64 i n.

²⁵ N. Kohtamäki, *Moc prawna wytycznych Europejskiej Agencji Leków*, [w:] *Model prawny leków biopodobnych*, red. M. Świerszczyński, Z. Więckowski, Warszawa 2019.

międzyrządowy i służy uzupełnieniu kompetencji wykonawczych Komisji Europejskiej przede wszystkim w kontekście spójnego wdrażania regulacji unijnych do narodowych systemów prawnych²⁶.

W drugim wymiarze – podmiotowym – organem regulacyjnym w klasycznym rozumieniu najczęściej jest odpowiedni kompetencyjnie urząd w państwie członkowskim. Ze względu na postępującą od kilku dekad integrację sektorową tradycyjne rozumienie ulega modyfikacji. Jak pisze Josef Ruthig nie jest już dziś oczywiste, gdy myśli się o stanowieniu prawa, a nawet o kontroli jego wykonywania w konkretnym obszarze gospodarki, że uprawnionym do działania organem będzie na przykład Federalna Agencja Sieci (niem. *Bundesnetzagentur*) – niemiecki urząd regulacyjny odpowiedzialny za sektory sieciowe (elektryczność, gaz, telekomunikacja, poczta i kolej), a nie unijne agencje – Agencja ds. Współpracy Energetyki (ang. *Agency for Cooperation of Energy Regulators*, ACER) lub Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (ang. *Body of European Regulators for Electronic Communications*, BEREC)²⁷. Ponadto w ujęciu podmiotowym należy uwzględnić także aktywność unijnych i krajowych organów zaangażowanych w proces legislacyjny, takich jak narodowe parlamenty, Komisja Europejska czy Parlament Europejski, a także kwestie związane z ochroną prawną przed „samowolą” urzędów regulacyjnych²⁸.

Coraz częściej regulację na europejskim rynku wewnętrznym postrzega się w szerszej podmiotowej perspektywie. Obok złożonej sieci administracyjnej obejmującej organy i instytucje UE oraz urzędy regulacyjne z państw członkowskich do aktorów uczestniczących w stanowieniu sektorowych norm prawnych zalicza się różnego rodzaju aktorów prywatnych, czyli tzw. interesariuszy. Morten Kallestrup klasyfikuje w związku z tym normy kształtujące polityki sektorowe w UE jako regulację publiczną (stanowioną przez organy publiczne), regulację wspólną (powstającą w procesie wielopoziomowych powiązań i konsultacji w danym sektorze rynku) i regulację

²⁶ M. Niedźwiedź, op. cit., s. 150-155.

²⁷ J. Ruthig, op. cit., s. 12; D. Barbieri, E. Ongaro, *EU Agencies: What is Common and What is Distinctive Compared with National-Level Public Agencies*, „International Review of Administrative Science” 74 (2008), No. 3, s. 400 i n.

²⁸ Ibidem. Także w tym wymiarze chodzi zarówno o szczebel unijny, jak i krajowy. Zob. M.P. Schwind, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsrecht. Ein Beitrag zu Theorie und Dogmatik der Behördenkooperation in der EU*, Tübingen 2017, s. 241 i n.; 319 i n.

prywatną/samoregulację (czyli normy kształtowane przez aktorów prywatnych, instytucje pozarządowe, np. stowarzyszenia konsumentów/pacjentów, czy przedsiębiorstwa, np. instytucje finansowe, firmy farmaceutyczne, w nawiązaniu do wytycznych i zaleceń formułowanych w ramach platform współpracy)²⁹.

W trzecim wymiarze – jakościowym – chodzi o wspomnianą wyżej skuteczność (ang. *effectiveness*) regulacji. Argument funkcjonalny związany aktywnością regulacyjną, która ma być efektywna, jest jednym z podstawowych w procesie przekazywania konkretnych uprawnień decyzyjnych i prawodawczych do urzędów regulacyjnych zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym/europejskim. Mowa jest w tym kontekście o tzw. funkcjonalnym instytucjonalizmie, nurcie rozważań teoretycznych rozwijającym się w naukach o administracji i zarządzaniu. Analizie poddawane są zjawiska ewolucji instytucjonalnej poszczególnych struktur w zależności od kontekstu prawnego, historycznego, gospodarczego, politycznego, a nawet socjologicznego³⁰. Zdaniem Emmanuelle Mathieu, od lat badającej od strony empirycznej współpracę organów administracji publicznej na szczeblu międzyrządowym i ponadnarodowym, bardziej skuteczną formą kooperacji dla sektorów regulowanych głównie na szczeblu narodowym są sieci regulacyjne. Natomiast wyższy stopień instytucjonalizacji, w postaci agencji regulacyjnych, osiągany jest w momencie centralizacji uprawnień na szczeblu europejskim, najczęściej jako echo pogłębiającej się w wymiarze normatywnym (poprzez implementację prawa pochodnego) integracji sektorowej³¹. Tworzenie bardziej zinstytucjonalizowanych form współpracy ma najczęściej podłoże funkcjonalne: większa skuteczność wspólnych działań ma być osiągnięta, gdy istnieje gremium o uprawnieniach koordynacyjnych, monitorujące spójność podejmowanych

²⁹ Szerzej na ten temat zob. M. Kallestrup, *Stakeholder Participation in European Standardization: A Mapping and an Assessment of Three Categories of Regulation*, „Legal Issues of Economic Integration” 44 (2017), No. 4, s. 382 i n.

³⁰ W tym ostatnim przypadku chodzi o przyzwoleń społeczne na konkretne reformy w administracji publicznej. Por. M. Pszczyński, *Trzy modele reform administracji publicznej a legitymizacja służby publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Ius” 64 (2017), nr 2, s. 68 i n.

³¹ Por. E. Mathieu, *Networks, Committees or Agencies? The Many Faces of the EU Regulatory Space*, „TARN Working Paper” 10 (2017), s. 4 i n.

w danym sektorze działań. Taką rolę pełnią przede wszystkim agencje regulacyjne UE, które stanowią rodzaj platformy koordynującej politykę regulacyjną na przykład na rynkach kapitałowych (Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, ESMA)³².

Podsumowując powyższe rozważania można odnieść się do definicji Tomasza Nieboraka akcentującego dwa filary regulacji sektorowej:

1. musi istnieć podmiot regulacyjny, na szczeblu narodowym (państwo / wyspecjalizowana agencja) lub na szczeblu międzynarodowym (ograny organizacji międzynarodowej i jej aparat administracyjny, np. satelickie agencje Komisji Europejskiej);
2. kluczowy jest wymiar normatywny, oznaczający działania prawodawcze i *quasi*-prawodawcze wyżej wymienionych podmiotów związane z ingerencją w mechanizmy rynkowe, warunkowaną najczęściej ochroną interesu publicznego lub dóbr publicznych; jest to zatem działalność istotna z punktu widzenia części lub całości społeczeństwa (np. ochrona stabilności finansowej)³³.

4. UNIJNA AGENDA NA RZECZ LEPSZEGO STANOWIENIA PRAWA

W maju 2015 r. Komisja Europejska ogłosiła nową agendę na rzecz lepszego stanowienia prawa: *Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa*³⁴, która jest dokumentem o charakterze deklaracji i ma stanowić program działań umożliwiających lepsze przygotowanie polityk i regulacji sektorowych, ich sprawniejszą implementację i skuteczną kontrolę mechanizmów stanowienia oraz wykonywania prawa. Agendę na rzecz lepszego stanowienia prawa można uznać za rodzaj manifestu o charakterze politycznym wprost identyfikowanego z przewodniczącym Komisji, Jeanem-

³² Szerzej na ten temat zob. N. Kohtamäki, *Rola agencji regulacyjnych w tworzeniu europejskiej kultury administracyjnej na przykładzie unijnej agencji nowego typu – Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych*, „Ius Novum” 3 (2016), s. 339-343.

³³ T. Nieborak, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 18.

³⁴ Komunikat Komisji Europejskiej z 19.5.2015 r., *Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa*, COM(2015) 215 final.

-Claudem Junckerem³⁵. Program lepszego stanowienia prawa składa się z zestawu narzędzi mających na celu usprawnienie procesu decyzyjnego UE. Jego głównym celem jest zapewnienie, aby unijne prawodawstwo lepiej służyło obywatelom i przedsiębiorstwom. W Komunikacie z 2015 r. Komisja zadeklarowała, że proces legislacyjny UE będzie bardziej przejrzysty, otwarty na udział zainteresowanych stron, a stanowione prawo łatwiejsze do zrozumienia, wdrażania i przestrzegania³⁶.

Agenda z 2015 r. jest kontynuacją dotychczasowych działań UE na rzecz poprawy procesu legislacyjnego. Lepsze stanowienie prawa jest tematem unijnych programów od prawie dwudziestu lat. Początek starań organów UE z Komisją Europejską na czele podejmowanych na rzecz usprawnienia europejskiego procesu stanowienia prawa datuje się na przełom XX i XXI w., kiedy to wyzwania związane z postępującą integracją sektorową, dynamicznym rozwojem rynku wewnętrznego i zagrożeniami systemowymi, dotyczącymi zintegrowanej gospodarki państw członkowskich (np. zagrożenia na rynku żywnościowym: BSE, pryszczycza, kryzys dioksynowy) wymusiły podjęcie kompleksowych działań usprawniających dotychczasowe mechanizmy regulacyjne.

Pierwsze pomysły działań na rzecz „lepszego regulacji” (ang. *better regulation*) pojawiły się przy okazji podpisania Traktatu z Amsterdamu w październiku 1997 r., do którego załączono protokół w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, w którym zawarto podstawowe wymagania dotyczące przygotowania „dobrego” prawa. Zaznaczono potrzebę konsultacji społecznych i minimalizowania kosztów stanowienia prawa. W celu opracowania programu wdrażania tych postanowień

³⁵ „Komisja Jean’a-Claude’a Junckera stanowi nowe otwarcie dla Europy”; „Priorytety polityczne ukierunkowują działania Komisji na wyzwania, przed jakimi stoi dzisiaj UE. Lepsze stanowienie prawa jest instrumentem, który ma stanowić podstawę do podejmowania we właściwym czasie rozsądnych decyzji politycznych, ale instrument ten nigdy nie może zastąpić decyzji politycznych” – ibidem, s. 2.

³⁶ Więcej na temat udziału zainteresowanych konsultantów społecznych w procesie tworzenia unijnej agendy na rzecz lepszego stanowienia prawa (krytycznie w odniesieniu do przejrzystości procesu tworzenia prawa): F. Willermain, A. Cioriciu, *The Better Regulation Package: Creating Better Regulations, But For What Kind of EU Politics?*, „European Policy Brief” 39 (2015).

powołano specjalną grupę roboczą (Mandelkern Group), która w 2001 r. przedstawiła raport na temat zasad i metod dobrej regulacji³⁷.

Idee wyrażone w raporcie wspomnianej grupy eksperckiej znalazły odzwierciedlenie w dokumentach programowych UE z 2001 r.: *Białej Księdze o Europejskim Rządzeniu* z lipca oraz Deklaracji Rady Europejskiej z Laeken w sprawie przyszłości Europy z grudnia. W deklaracji z Laeken zauważono, m.in. konieczność zwiększenia roli parlamentów narodowych, potrzebę wzmocnienia legitymacji demokratycznej UE i co z tym związane, przejrzystości jej działań, a także poprawienia wydajności instytucji europejskich³⁸. W Białej Księdze podkreślono natomiast konieczność szerszych konsultacji społecznych w procesie stanowienia prawa, oceny wpływu regulacji (ang. *impact assessment*), uproszczenia prawa i lepszego monitorowania jego wdrażania. Zwracano uwagę na konieczność dążenia do otwartości w procesach decyzyjnych UE, a także do kształtowania skutecznych mechanizmów kontroli i odpowiedzialności (ang. *accountability*) uczestników procesu legislacyjnego³⁹. W 2003 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja Europejska zawarły *Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa*, które określało, jak te organy powinny współpracować w celu zapewnienia optymalnego przygotowania prawodawstwa UE⁴⁰. W kolejnych latach Komisja przygotowywała szereg komunikatów o charakterze programowym, związanych z planami kolejnych przewodniczących w odniesieniu do usprawnienia procesów regulowania rynku wewnętrznego i tworzenia „lepszego” (ang. *better*) czy „mądrego” (ang. *smart*) prawa⁴¹.

³⁷ Mandelkern Group on Better Regulation, *Final Report*, 13.11.2001; http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf (dostęp: 20.02.2019). W tym kontekście warto wymienić też roboczy dokument Komisji, który można zaliczyć się do pierwszych prób usprawnienia procesu stanowienia prawa: Commission Staff Working Document, *Making Single Market Rules More Effective. Quality in Implementation and Enforcement*, SEC(1998) 903.

³⁸ *Presidency Conclusions*, European Council Meeting in Laeken, 14-15.12.2001, SN 300/1/01 REV 1, s. 23.

³⁹ *European Governance. A White Paper*, 25.7.2001, COM(2001) 428, s. 16, 27. Por. N.C. Stoffel, *Quo Vadis Impact Assessment? An Evaluation of the European Commission's New Better Regulation Agenda*, „MCEL Master Working Paper” 3 (2015), s. 11.

⁴⁰ *Inter-institutional Agreement on Better Law Making*, 2003 C321/01.

⁴¹ Np. Komunikat Komisji z 5.6.2002 r.: *European Governance: Better Law-Making*, COM(2002) 275 final; Komunikat Komisji z 8.10.2010 r.: *Smart Regulation in the European Union*, COM(2010) 543 final.

Działania Komisji Europejskiej na rzecz usprawnienia procesu legislacyjnego wpisują się w szersze trendy obserwowane także od co najmniej kilkunastu lat w państwach europejskich, w tym przede wszystkim w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Holandii i Danii. Odpowiadają też zaleceniom proponowanym przez inne organizacje międzynarodowe w obszarze lepszego stanowienia prawa, w tym przede wszystkim przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)⁴².

Działania w tym zakresie wzbudzają duże zainteresowanie badaczy, zarówno prawników, jak i politologów. Dowodem może być bogata literatura analizująca standardy skutecznego stanowienia prawa w złożonych, poliarchicznych strukturach zależności, znacznie różniących się zarówno na etapie przygotowywania norm prawnych, jak i na etapie ich wdrażania w życie w hierarchicznych systemach państwowych⁴³. Strategie unijne na rzecz lepszego stanowienia prawa wielokrotnie z różnych perspektyw badał i porównywał Claudio Radaelli. Pierwsze pakiety dokumentów w tym zakresie nazywał „meta-regulacją”, która umożliwia decydom politycznym łączenie różnych celów politycznych. O działaniach zapoczątkowanych Komunikatem Komisji z maja 2015 r. pisał natomiast, że jest to swoisty rodzaj kompleksowej polityki publicznej, która różni się na przykład od polityki zdrowotnej, czy tej na rzecz ochrony środowiska tym, że w jej ramach, i to nie tylko na szczeblu europejskim (również we wspomnianej wyżej OECD), wykształcono usystematyzowaną agendę celów i działań. Sama agenda nie oznacza jego zdaniem jednak wcale osiągnięcia celu, czyli finalnie „lepszego prawa”⁴⁴.

⁴² Szerzej na ten temat zob.: C. Scott, *Integrating Regulatory Governance and Better Regulation as Reflexive Governance*, [w:] *The EU Better Regulation Agenda*, s. 13-20.

⁴³ Por. np. R.E. Lofstedt, *The „Plateau-ing” of the European Better Regulation Agenda: An Analysis of Activities Carried Out by the Barroso Commission*, „Journal of Risk Research” 10 (2007), No. 4, s. 426 i n.; C.M. Raedelli, *Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda*, „Journal of European Public Policy” 14 (2007), No. 2, s. 195 i n.

⁴⁴ C.M. Raedelli, *Halfway Through the Better Regulation Strategy of the Juncker Commission: What Does the Evidence Say?*, „Journal of Common Market Studies” 56 (2018), No. 1, s. 85-88.

W Komunikacie Komisji z 2015 r. sformułowano następujący katalog celów:

1. Lepsze przygotowanie przepisów, związane z oceną skutków sprawności i wydajności regulacyjnej (program *Regulatory Fitness and Performance Programme* – REFIT)⁴⁵. Ocena skutków powinna być podejmowana przez Komisję przed przyjęciem projektu legislacyjnego – nad jej jakością czuwa Rada ds. Kontroli Regulacyjnej⁴⁶ – we współpracy z Radą i Parlamentem Europejskim przed przyjęciem każdej istotnej poprawki na każdym etapie procesu ustawodawczego. Gdy Komisja przyjmuje wniosek ustawodawczy ostateczne wyniki ocen skutków są przekazywane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i parlamentom narodowym, oraz podawane do publicznej wiadomości wraz z opinią Rady ds. Kontroli Regulacyjnej⁴⁷;
2. Otwartość i przejrzystość, oznaczająca możliwość włączenia się obywateli w proces legislacyjny na różnych szczeblach (tj. lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym) oraz na różnych etapach tego procesu (tj. od pierwszej koncepcji, poprzez etap, na którym Komisja przedstawia wniosek ustawodawczy, aż do przyjęcia przepisów i ich ocen)⁴⁸;

⁴⁵ Zob. przypis nr 13. W 2012 r. ustanowiono program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT), który służy uproszczeniu prawa UE i ograniczeniu kosztów regulacyjnych przy jednoczesnym zapewnieniu pozytywnych rezultatów. Platforma REFIT, której przewodniczy pierwszy wiceprzewodniczący Komisji Frans Timmermans, gromadzi propozycje i wydaje zalecenia dotyczące sposobów upraszczania przepisów. Informacja za: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_pl (dostęp: 20.02.2019).

⁴⁶ *Regulatory Scrutiny Board*, która w wyniku zmian wprowadzonych programem Komisji J.C. Junckera zastąpiła Radę ds. ocen Skutków (ang. *Impact Assessment Board*). Por. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_pl (20.02.2019). Szerzej, czym jest ocena skutków regulacji: R. Śliwa, R. Żaba-Nieroda, *Ocena skutków regulacji jako element procesu regulacyjnego*, „Rocznik Administracji Publicznej” 3 (2017), s. 366 i n. Na temat Rady ds. Kontroli Regulacyjnej: M. Eliantonio, A. Spendzharova, *The European Union’s New ‘Better Regulation’ Agenda: Between Procedures and Politics*, „European Journal of Law Reform” 19 (2017), No. 1-2, s. 7 i n.

⁴⁷ Komunikat Komisji COM(2015) 215 final, s. 3 i n.

⁴⁸ Ibidem, s. 4.

3. Klarowność uzasadnień w procesie legislacyjnym, zwłaszcza w odniesieniu do wniosków ustawodawczych Komisji⁴⁹. Jasność przekazu wzmacnia możliwość „odzewu społecznego” na każdym etapie stanowienia prawa: „Komisja pragnie, aby zainteresowane strony mogły udzielać informacji zwrotnych – nie tylko w ramach ustalonych z góry ‘etapów kontrolnych’ podczas opracowywania danej polityki, ale także na temat dowolnego aspektu polityki i prawodawstwa UE, w dowolnym momencie”⁵⁰;
4. Usprawnienie dotychczasowych mechanizmów: lepsze stanowienie prawa jako wyważony program działań, który wiąże się ze stawianiem jasnych celów prawodawczych, dopilnowaniu, aby konkretne rozwiązania polityczne były najlepszymi i najmniej uciążliwymi dla osiągnięcia tych celów, a także na uczciwej ocenie, na ile dobrze dane rozwiązanie działa⁵¹;
5. Odświeżenie obowiązującego prawodawstwa, oznaczająca usprawnianie dotychczasowych rozwiązań (np. zmiany w realizowanych politykach sektorowych)⁵².

W podsumowaniu komunikatu z 2015 r. Komisja podkreśliła, że nie jest w stanie samodzielnie zapewnić lepszego stanowienia prawa. Zmiany w tym zakresie wymagają wspólnego zaangażowania wszystkich instytucji UE, państw członkowskich i innych podmiotów, takich jak partnerzy społeczni. Wskazano wprost na konieczność porozumienia z Parlamentem Europejskim i Radą, które ponoszą szczególną odpowiedzialność za tworzenie lepszych przepisów⁵³. W efekcie tej deklaracji podjęto starania na

⁴⁹ „Oprócz wyjaśnienia celu proponowanego środka (wyjaśnienie ma zawierać informacje, w jaki sposób zastosowano zasady lepszego stanowienia prawa: dlaczego konieczna jest dana inicjatywa, dlaczego jest najlepszym instrumentem, który może w danej sytuacji wykorzystać UE, jaka jest opinia zainteresowanych stron i jakie są prawdopodobne skutki środowiskowe, społeczne i gospodarcze, zwłaszcza dla konkurencyjności oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)” – Ibidem, s. 5.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem, s. 6.

⁵² „Z czasem nawet dobrze zaprojektowane przepisy mogą stać się nieaktualne, bardziej uciążliwe niż jest to konieczne, lub przestać służyć zamierzonym celom. Na przykład zmiany na rynku mogą sprawić, że określone przepisy nie będą już użyteczne, adekwatne lub przestaną służyć zamierzonym celom” – Ibidem, s. 10.

⁵³ Ibidem, s. 14.

rzecz osiągnięcia nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego, które podpisano w kwietniu 2016 r.⁵⁴

Trzy instytucje: Komisja, Rada i Parlament Europejski zobowiązały się w nim do⁵⁵:

- wzmocnienia planowania i programowania rocznego i wieloletniego. Komisja Europejska zobowiązała się do konsultacji z pozostałymi organami UE przed przyjęciem rocznego programu prac, a także do wspólnego opracowywania na jego podstawie wykazu projektów, które zostaną potraktowane priorytetowo w procesie legislacyjnym (opracowywanie wspólnej deklaracji na temat rocznego programowania międzyinstytucjonalnego). W przypadku planowania wieloletniego wskazano na konieczność przygotowania wspólnych konkluzji na temat podstawowych celów i priorytetów, zwłaszcza na początku kadencji takich organów, jak Komisja Europejska;
- stosowania narzędzi lepszego stanowienia prawa, w tym przede wszystkim oceny skutków⁵⁶ i konsultacji z zainteresowanymi stronami (z uwzględnieniem konsultacji społecznych przez Internet). Wyniki konsultacji podawane są do publicznej wiadomości i przekazywane Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu;
- regularnej oceny *ex post* obowiązującego prawodawstwa, która powinna obejmować: skuteczność, efektywność, odpowiedniość, spójność i jego tzw. wartość dodaną (to co nowy akt prawny wnosi do istniejącego stanu rzeczy). Uzyskane wyniki powinny służyć jako podstawa dla opracowania możliwych wariantów dalszego działania legislacyjnego;
- poprawy koordynacji działalności ustawodawczej trzech instytucji, w tym w ramach procesu legislacyjnego oraz przygotowawczego w odniesieniu do zwykłej procedury ustawodawczej. Podkreślono

⁵⁴ Porozumienie międzyinstytucjonalne z 13.4.2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa, Dz. Urz. UE 2016, L 123/1.

⁵⁵ Za: Materiały OIDE. Zob. przypis nr 7.

⁵⁶ Pkt 13 Porozumienia międzyinstytucjonalnego z 2016 r.: „Komisja będzie dokonywać oceny skutków w odniesieniu do swoich inicjatyw ustawodawczych i nieustawodawczych, aktów delegowanych i środków wykonawczych, w przypadku których spodziewane są znaczące skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne. Inicjatywom zawartym w programie prac Komisji lub we wspólnej deklaracji będzie co do zasady towarzyszyć ocena skutków”.

konieczność udzielania przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wyjaśnienia w odniesieniu do każdego wniosku legislacyjnego. Komisja uzasadnia wybór podstawy prawnej dla danego aktu prawnego oraz wybór rodzaju tego aktu prawnego (np. rozporządzenie czy dyrektywa);

- właściwego stosowania aktów delegowanych i wykonawczych. W tym celu trzy organy UE uzgodniły „Wspólne porozumienie w sprawie aktów delegowanych” (jako załącznik do Porozumienia międzyinstytucjonalnego z kwietnia 2016 r.). Komisja zobowiązała się do konsultacji z ekspertami i przeprowadzania szerszych konsultacji społecznych (obejmujących zainteresowane podmioty z danego sektora rynku) w przypadku aktów delegowanych i wykonawczych wymagających szerszej wiedzy specjalistycznej;
- wzmocnienia współpracy międzyinstytucjonalnej dla oceny stosowania i skuteczności prawa UE. Zadeklarowano potrzebę usprawnienia procesu implementacji prawa do narodowych porządków prawnych (np. okres transpozycji dyrektyw powinien być jak najkrótszy i nie przekraczać 2 lat);
- współpracy Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego w celu aktualizacji i uproszczenia prawodawstwa oraz w celu uniknięcia nadmiernej regulacji i obciążeń administracyjnych zarówno dla podmiotów publicznych (organów administracyjnych z państw członkowskich), jak i podmiotów prywatnych (tj. obywateli czy przedsiębiorstw).

Program lepszego stanowienia prawa ma charakter kompleksowy i składa się, oprócz wyżej wymienionych, z wielu bardziej szczegółowych dokumentów. Przede wszystkim są to wytyczne w dziedzinie lepszego stanowienia prawa⁵⁷, dokumenty dotyczące programu REFIT⁵⁸ oraz wzmocnienia zasady pomocniczości i proporcjonalności⁵⁹.

⁵⁷ Zob. *Better Regulation Guideline*, SWD(2017) 350, która znalazła odzwierciedlenie w specjalnym rodzaju podręcznika dotyczącego „lepszego regulowania”: *Better Regulation ‘Toolbox’*. Tekst dostępny: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en (dostęp: 20.02.2019).

⁵⁸ Więcej: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en (dostęp: 20.02.2019).

⁵⁹ Powołano nawet w tym celu specjalną „grupę zadaniową” (ang. *Task Force*), która przygotowała w lipcu 2018 r. kompleksowy raport na temat zasady pomocniczości i proporcjonalności w unijnym procesie prawodawczym. Zob. <https://ec.europa.eu>.

Ponadto w 2016 r. Komisja wydała drugi Komunikat: *Lepsze stanowienie prawa. Silniejsza Unia dzięki lepszym wynikom*⁶⁰. Jest to dokument o charakterze deklaracji politycznej, w którym ponownie podkreślono wagę racjonalizacji dotychczasowych działań legislacyjnych. Wskazano na potrzebę wycofywania aktów prawnych, ale i wniosków ustawodawczych, które się zdezaktualizowały, a także na konieczność dokonywania pogłębionej oceny celowości konkretnej regulacji i uproszczenia obowiązujących przepisów⁶¹. Niektóre fragmenty Komunikatu Komisji brzmią nieco groteskowo: wskazano na przykład na zaangażowanie Komisji J.C. Junckera przede wszystkim „poważne sprawy”⁶², do których zaliczono, m.in. odpowiedź na kryzys uchodźczy i kwestie związane z koniecznością wzmacniania granic. W tym kontekście wskazano na reformę agencji regulacyjnej UE – Frontex⁶³. Tak, jak i wielu innych punktach, w przypadku norm dotyczących zintegrowanego zarządzania granicami regulacje unijne pozostawiają wiele do życzenia, zwłaszcza w kontekście ich legitymizacji⁶⁴.

5. OCENA

Od lat coraz bardziej szczegółowe akty prawne regulują kwestie zarezerwowane jeszcze do niedawna dla wyłącznej kompetencji państw członkowskich (jak np. kwestie związane z zabezpieczeniem granic zewnętrznych). Wkraczanie coraz intensywniej w katalog prerogatyw władczych państwa

eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en (dostęp: 20.02.2019).

⁶⁰ Komunikat Komisji Europejskiej z 14.09.2016 r., *Lepsze stanowienie prawa. Silniejsza Unia dzięki lepszym wynikom*, COM(2016) 615 final.

⁶¹ „Zobowiązanie Komisji do lepszego stanowienia prawa polega, m.in. na tworzeniu przepisów prawnych w oparciu o dowody. Przed złożeniem nowego wniosku ustawodawczego Komisja dokonuje szczegółowej analizy poprzednich doświadczeń, bada możliwe skutki i dokonuje konsultacji w tym zakresie oraz ocenia, czy stosowne działanie powinno być podjęte przez Unię, czy też lepiej będzie pozostawić je w gestii państw członkowskich” – Ibidem, s. 3.

⁶² W dokumencie można znaleźć tabelę zatytułowaną „Przykłady zaangażowania w dużym stopniu w poważne sprawy” – Ibidem, s. 4 i n.

⁶³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 14.09.2016 r. Nr 2016/1624 w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, Dz. Urz. UE 2016, L 251/1.

⁶⁴ Szerzej na ten temat zob. F. Ferraro, E. De Capitani, *The New European Border and Coast Guard: Yet Another 'Half Way' EU Reform?*, „ERA Forum” 17 (2016), No. 3, s. 390 i n.

przez instytucje o charakterze międzynarodowym i ponadnarodowym budzi zaniepokojenie zarówno ze strony prawników, jak i specjalistów z zakresu zarządzania publicznego. Głównym problemem jest brak zabezpieczeń normatywnych dla tego typu działań sformułowanych w prawie pierwotnym. Agenda na rzecz lepszego stosowania prawa to część większego programu politycznego Komisji Europejskiej pod przewodnictwem J.C. Junckera. Składające się na nią dokumenty mają miękki charakter. Formalnie nie są prawnie wiążące.

„Lepsze prawo” to prawo, które znajduje akceptację społeczną. W demokracjach liberalnych to prawo stanowione przez organy pochodzące z wyboru, czyli legitymizowane demokratycznie. W UE, która jak wspomniano wyżej nie jest państwem i której organy działają raczej na zasadzie delegowania kompetencji z poziomu krajowych instytucji na poziom europejski na podstawie woli państw, a nie na podstawie wyboru obywateli (wyjątek: Parlament Europejski), poszukiwane są inne mechanizmy legitymizacji prowadzącej do uzyskania społecznego uznania dla stanowionych norm. Prawo ma być obiektywnie „lepsze”. Od lat podnoszony jest w tym kontekście argument „wiarygodności” (ang. *credibility*) europejskiej biurokracji, którą uzyskuje dzięki specjalistycznemu przygotowaniu aparatu administracyjnego Komisji Europejskiej. Wiarygodności towarzyszy obiektywizm, który oznacza wymierne efekty związane z kosztami regulacji, rozwiązaniem istotnych z punktu widzenia obywateli problemów czy realizację długofalowych, kompleksowych celów i założeń modyfikujących określony sektor rynkowy, ułatwiając np. współpracę gospodarczą podmiotów prywatnych.

Tak jak w przypadku poprzednich inicjatyw Komisji, np. wspomnianej wyżej Białej Księgi z 2001 r., niektóre ze wskazanych w programie ulepszenia procesu legislacyjnego już się sprawdzają. Dają szansę na zwiększenie partycypacji społecznej i ocenę skutków legislacji, na przykład w kontekście jej kosztów. Nie są to jednak rozwiązania przełomowe, a raczej kolejny krok w długim procesie dopasowywania mechanizmów regulacyjnych do nowych wyzwań, przed którymi musi stanąć UE – instytucja o złożonej strukturze i wielostopniowych kanałach przepływu informacji.

Dzięki pogłębionej instytucjonalizacji systemu oceny skutków legislacji jasno widoczne są wyniki dotyczące konkretnych aktów prawnych na poszczególnych etapach ich przygotowań. Jest to duży atut Komisji

Europejskiej. Przygotowywane przez nią dokumenty spełniają wysokie standardy w systemach oceny m.in. w programie REFIT. W efekcie Komisja może odrzucić zarzuty dotyczące małej wydajności, skuteczności czy użyteczności opracowywanych wniosków ustawodawczych⁶⁵. Program Komisji na rzecz lepszego stanowienia prawa w wydaniu J.C. Junckera nie oznacza w praktyce jednak wcale zmniejszenia liczby produkowanych na szczeblu aktów prawnych⁶⁶. Wręcz przeciwnie, na stałe instytucjonalizuje strategię unijną w dziedzinie regulacji. Wydaje się, że nie będzie można złożonego systemu weryfikacji tworzenia prawa usunąć z unijnej struktury administracyjnej. Może to budzić uzasadnione niepokoje w kontekście wzmacniania tym samym pozycji Komisji Europejskiej i zaburzenia delikatnej równowagi instytucjonalnej w UE. Bez wątpienia wprowadzenie tak złożonej agendy na rzecz regulowania rynku wewnętrznego jest mechanizmem legitymizującym rozrastające się struktury biurokratyczne o charakterze eksperckim, które stanowią zaplecze Komisji Europejskiej. Rozwój mechanizmów partycypacyjnych umożliwiający szerszy udział interesariuszy w procesie stanowienia prawa jest przy tym niewielką rekompensatą dla postępującej technokratyzacji systemu unijnego.

BIBLIOGRAFIA:

- Barbieri Dario, Ongaro Edoardo, *EU Agencies: What is Common and What is Distinctive Compared with National-Level Public Agencies*, „International Review of Administrative Science” 74 (2008), No. 3, s. 395-420.
- Beaumont Paul, *Socializing Status in International Politics: Have You Read Onuf?*, ISA International Conference 2017.
- Chiti Edoardo, *European Agencies’ Rulemaking: Powers, Procedures, Assessment*, „European Law Journal” 19 (2013), No. 1, s. 93-110.
- Curanović Alicja, *Konstruktywizm*, [w:] *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, red. R. Zięba, S. Bieleń, Warszawa 2015, s. 107-125.
- Danwitz von, Thomas, *Was ist eigentlich Regulierung?*, „Die Öffentliche Verwaltung” 23 (2004), s. 977-985.
- Dawson Mark, *Better Regulation and the Future of EU Regulatory Law and Politics*, „Common Market Law Review” 53 (2016), No. 5, s. 1209-1235.

⁶⁵ C. Raedelli, *Halfway*, s. 87 i n.

⁶⁶ Konkretnie wyniki: M. Dawson, *Better Regulation and the Future of EU Regulatory Law and Politics*, „Common Market Law Review” 53 (2016), No. 5, s. 1223 i n.

- Eliantonio Mariolina, Spendzharova Aneta, *The European Union's New 'Better Regulation' Agenda: Between Procedures and Politics*, „European Journal of Law Reform” 19 (2017), No. 1-2, s. 3-15.
- Europäische Agenturen*, hg. v. N. Raschauer, Salzburg 2012.
- Ferraro Francesca, De Capitani Emilio, *The New European Border and Coast Guard: Yet Another 'Half Way' EU Reform?*, „ERA Forum” 17 (2016), No. 3, s. 385-398.
- Grzeszczak Robert, *Lepsze tworzenie prawa w Unii Europejskiej*, [w:] *Dobre prawo, złe prawo. W kręgu myśli Gustawa Radbrucha*, red. P. Mochnaczewski, A. Kociołek-Pęksa, Warszawa 2009, s. 105-119.
- Jachtenfuchs Markus, *Der Wandel des regulativen Mehrebenensystems der EU*, „DMS. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management” 3 (2010), No. 1, s. 109-124.
- Jurkowska-Zeidler Anna, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Garben Sacha, Govaere Inge, *The Multi-faceted Nature of Better Regulation*, [w:] *The EU Better Regulation Agenda. A Critical Assessment*, ed. S. Garben, I. Govaere, Oxford 2018, s. 3-12.
- Golberg Elizabeth, *'Better Regulation': European Union Style*, „M-RCBG Associate Working Paper Series” 98 (2018).
- Grosse Tomasz G., *Kryzys demokracji w Europie*, „Przegląd Europejski” 33 (2014), nr 3, s. 25-54.
- Kallestrup Morten, *Stakeholder Participation in European Standardization: A Mapping and an Assessment of Three Categories of Regulation*, „Legal Issues of Economic Integration” 44 (2017), No. 4, s. 381-394.
- Kohtamäki Natalia, *Moc prawna wytycznych Europejskiej Agencji Leków*, [w:] *Model prawny leków biopodobnych*, red. M. Świerczyński, Z. Więckowski, Warszawa 2019 (w druku).
- Kohtamäki Natalia, *Rola agencji regulacyjnych w tworzeniu europejskiej kultury administracyjnej na przykładzie unijnej agencji nowego typu – Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych*, „Ius Novum” 3 (2016), s. 329-346.
- Kosikowski Cezary, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*, Bydgoszcz 2007.
- Laubinger Hans-Werner, *Regulierungsrecht: Gibt's das – und wenn ja: wie viele?*, „Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg” 31 (2010), H. 8, s. 306-310.
- Lofstedt Ragnar E., *The „Plateau-ing” of the European Better Regulation Agenda: An Analysis of Activities Carried Out by the Barroso Commission*, „Journal of Risk Research” 10 (2007), No. 4, s. 423-447.
- Onuf Nicholas, *Making Sense, Making Worlds. Constructivism in Social Theory and International Relations*, New York 2013.
- Majone Giandomenico, *From Regulatory State to a Democratic Default*, „Journal of Common Market Studies” 52 (2014), No. 6, s. 1216-1223.
- Majone Giandomenico, *Regulating Europe*, London 1996.

- Masing Johannes, *Die US-amerikanische Tradition der Regulated Industries und die Herausbildung eines europäischen Regulierungsverwaltungsrechts*, „Archiv des Öffentlichen Rechts” 128 (2003), H. 4, s. 558-607.
- Mathieu Emmanuelle, *Networks, Committees or Agencies? The Many Faces of the EU Regulatory Space*, „TARN Working Paper” 10 (2017).
- Neuwahl Nanette, Wheatley Steven, *The EU and Democracy – Lawful and Legitimate Intervention in the Domestic Affairs of States?*, [w:] *Accountability and Legitimacy in the European Union*, ed. A. Arnall, D. Wincott, Oxford 2002, s. 223-238.
- Nieborak Tomasz, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Niedźwiedź Monika, *Administracyjne wykonywanie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego, System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser et al., t. 3, Warszawa 2014, s. 121-180.
- Pszczynski Mateusz, *Trzy modele reform administracji publicznej a legitymizacja służby publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Ius” 64 (2017), nr 2, s. 61-70.
- Raedelli Claudio M., *Halfway Through the Better Regulation Strategy of the Juncker Commission: What Does the Evidence Say?*, „Journal of Common Market Studies” 56 (2018), No. 1, s. 85-95.
- Raedelli Claudio M., *Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda*, „Journal of European Public Policy” 14 (2007), No. 2, s. 190-207.
- Ruthig Josef, *Europäisierte Regulierungsstrukturen und -netzwerke als Basis einer künftigen Infrastrukturvorsorge*, [w:] *Europäisierte Regulierungsstrukturen und -netzwerke. Basis einer künftiger Infrastrukturvorsorge*, hg. v. L. Gramlich, C. Manger-Nestler, Baden-Baden 2011, s. 11-23.
- Schaeffer Jan Philipp, *Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts. Kontroversen reformorientierter Verwaltungswissenschaft*, Tübingen 2016.
- Schemmel Jakob, *Europäische Finanzmarktverwaltung. Dogmatik und Legitimation der Handlungsinstrumente von EBA, EIOPA und ESMA*, Tübingen 2018.
- Schwind Manuel Patrick, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsrecht. Ein Beitrag zu Theorie und Dogmatik der Behördenkooperation in der EU*, Tübingen 2017.
- Scott Colin, *Integrating Regulatory Governance and Better Regulation as Reflexive Governance*, [w:] *The EU Better Regulation Agenda. A Critical Assessment*, ed. S. Garben, I. Govaere, Oxford 2018, s. 13-25.
- Stoffel Nina-Christin, *Quo Vadis Impact Assessment? An Evaluation of the European Commission's New Better Regulation Agenda*, „MCEL Master Working Paper” 3 (2015).
- Śliwa Renata, Żaba-Nieroda Renata, *Ocena skutków regulacji jako element procesu regulacyjnego*, „Rocznik Administracji Publicznej” 3 (2017), s. 364-379.
- Willermain Fabian, Cioriciu Anca, *The Better Regulation Package: Creating Better Regulations, But For What Kind of EU Politics?*, „European Policy Brief” 39 (2015).
- Zombirt Jolanta, *Mechanizmy rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.



NATALIA KOHTAMÄKI

THE EU BETTER REGULATION AGENDA: BREAKTHROUGH OR STAGNATION IN THE EVOLUTION OF RULE-MAKING IN THE EU'S INTERNAL MARKET?

'Better regulation' is a comprehensive public policy of the European Union proposed by the European Commission under the leadership of J.C. Juncker in a refreshed form in 2015. It is supposed to be a response to the legislative challenges which the European Union has recently been facing, and are associated with the so-called 'tightening the regulatory spiral' in connection with new threats that arise in a strongly integrating internal market. Threats that involve systemic risks, affecting the stability of the integrated economies of the member states, are the main motivation for preparing and implementing an increasingly detailed legislation. The result is the 'maximum harmonisation' in individual market sectors (e.g. biological treatment, banking supervision). The article is an attempt to analyse the political agenda of J.C. Juncker on better law-making. It assumes a symbolic 'opening' to public consultations and impact assessment of legislative proposals. However, this is not a sufficient answer to the poor legitimacy of the regulations which in reality are often created under pressure of crisis situations (as has been the case with the financial or refugee crises).



INFORMACJE DLA AUTORÓW

Na potrzeby publikacji w czasopiśmie „Polski Przegląd Stosunków Międzynarodowych” uprzejmie prosimy o zastosowanie się do poniższych zasad redakcyjnych:

1. Artykuły powinny być przygotowane w formie elektronicznej i przesłane na adres ppsm@uksw.edu.pl lub m.satora@uksw.edu.pl
2. Objętość artykułu nie powinna przekraczać 1 arkusza wydawniczego (do 40000 znaków)
3. Proszę podać imię i nazwisko autora/autorów oraz stanowisko i nazwę instytucji/uczelni, adres email, a także dodatkowe informacje/dane kontaktowe (w pierwszym przypisie)
4. Do tekstu proszę dołączyć streszczenie wraz z tytułem w języku angielskim (do 1500 znaków) oraz bibliografię
5. Format tekstu: umożliwiający zapis plików w formacie .doc lub .docx (wykluczony format PDF); czcionka: Times New Roman 12 pkt (tekst zasadniczy), Times New Roman 10 pkt (przypisy); odstępy między wierszami: 1,5 wiersza
6. Prosimy o sporządzanie odsyłaczy do aktów prawnych, orzecznictwa, literatury i źródeł internetowych w formie przypisów dolnych. Odsyłaczami przypisów dolnych powinny być cyfry arabskie złożone w indeksie górnym. Należy je umieszczać przed przecinkiem lub kropką kończącą zdanie.
7. W wykazie piśmiennictwa i odsyłaczach należy podawać kolejno: pierwszą literę imienia/imion, nazwisko, tytuł (*kursywą*), nazwę czasopisma, rok wydania, numer (w przypadku artykułów), wydawnictwo, miejsce i rok wydania (w przypadku monografii), tytuł (*kursywą*), imię i nazwisko wydawcy, miejsce i rok wydania (w przypadku wydawnictw źródłowych).

- J. Kowalski, *Prawa człowieka. Zarys historii*, „Czasopismo ABC” 1 (2011), nr 1, s. 1-22.
- J. Kowalski, *Prawa człowieka. Zarys historii*, Warszawa 2011.
- J. Kowalski, *Prawa człowieka. Zarys historii*, [w:] J. Wiśniewski (red.) *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2011, s. 1-22.
- *Prawa człowieka. Wybór dokumentów*, wyd. J. Wiśniewski, Warszawa 2011.

Strony internetowe

<http://www.imo.org/> (dostęp: 1.05.2011)

Pozycje cytowane wcześniej

- J. Kowalski, op. cit. (jeśli jedna pozycja)
- J. Kowalski, *Prawa człowieka*, s. 150 (jeśli więcej pozycji);
- *Prawa człowieka. Wybór dokumentów*, nr 12, s. 150 (wydawnictwa źródłowe)
- Ibidem (jeśli w poprzedzającym przypisie)

8. Pozostałe zasady:

Kursywa

- Tytuły publikacji
- Nazwy spraw sądowych lub arbitrażowych (w tekście głównym)
- Wyrażenia po łacinie i w innych językach obcych
- Słowa wymagające szczególnego wyróżnienia

Cytaty

- W przypadku krótszych cytatów – powinny być zamieszczone w głównym tekście, opatrzone cudzysłowem: „.....”
- W przypadku cytatów dłuższych niż 40 słów – powinny zaczynać się od nowej linii i być wyjustowane z obu stron:
„.....”
.....”

Nazwiska

- Przywołując jakąś osobę po raz pierwszy, należy podać pełne imię i nazwisko, później już tylko nazwisko

Daty należy zapisywać w następujący sposób:

- 12 listopada 1991
- 12. 11. 1991 (w przypadku podawania daty dostępu do strony internetowej – dla dni w przedziale 1-9 nie stosujemy początkowego zera, czyli zapisujemy: 2.11.1991)

Skróty

- Należy je wprowadzać, podając po raz pierwszy pełną nazwę, wg wzoru:

Międzynarodowy Czerwony Krzyż (MCK)

Konwencja Praw Dziecka (Konwencja)



STYLE GUIDE FOR AUTHORS

We kindly request authors of papers submitted for publication in “Polish Review of International Relations” to fulfill the following requirements:

1. Submissions should be made in electronic form via e-mail to dr Magdalena Satora (Journal Secretary) ppsm@uksw.edu.pl or m.satora@uksw.edu.pl
2. Papers should not exceed 40000 characters, including references. They should be submitted in ‘Times New Roman’, font 12, with 1.5 spaces between lines; references – font 10, with single spaces between lines.
3. Please provide a separate bibliography for your article.
4. Please provide a summary of the paper (about 1500 characters) and keywords.
5. Institutional affiliation(s) of author(s) (name of institution, department, position, email address and other information if necessary) should be given in the first note.
6. All notes should be footnotes. In the text the numbers should be placed before the punctuation mark.
7. Please employ the following conventions for references and take careful note of the format and punctuation for each kind of reference.

First citation examples:

- Book:
John Johnson, *Book Title*, City 1995, pp. 27-31.
- Journal article:
John Johnson, *Article Title*, ‘Journal Title’ 25 (1995), No. 1, pp. 2-14.
- Chapter in published book or proceedings volume:
John Johnson, *Article Title*, [in:] *Book Title*, ed. J. Kowalski, City 1995, p. 32.

- Primary source edition:
Primary Source Edition Title, ed. Jan Kowalski, Publisher, City 1995,
no. 1, p.32.
- Website:
<http://www.imo.org/> (access: 1.05.2016)

Second and subsequent citations examples:

- Book, journal article, chapter in published book or proceedings
volume:
J. Johnson, op. cit., pp. 27-31 (if one text of the same author is cited)
J. Johnson, *First words of the Title*, p. 27 (if more than text of the
same author is cited)
Ibidem (if the same text was cited in previous note)
- Primary source edition:
First Words of the Primary Source Edition Title, no. 1, p.32.

Ibidem (if the same book was cited in previous note), no. 2, p. 42.

8. Other conventios:

- *Italics* should be used for:
- Foreign-language expressions
- Emphasizing a word or phrase
- Titles of publications
- Names of legal cases

Quotations:

- Short quotations (fewer than 40 words) should run-on in the text
and be enclosed in double quotation marks.
- Longer quotations should appear as a separate block and should not
be enclosed in quotation marks.

Abbreviations should be introduced when first appearing, e.g:

International Military Tribunals of Nuremberg (IMT)

Convention on the Rights of the Child (the Convention)

Dates should be written as follows:

23 December 1999