

PIOTR TOSIEK

Polityka europejska Niemiec
w XXI wieku w świetle
liberalnej teorii międzyrządowej

Germany's European Policy
in the 21st Century in the Light
of Liberal Intergovernmentalism



Polityka europejska Niemiec
w XXI wieku w świetle
liberalnej teorii międzyrządowej*

Germany's European Policy
in the 21st Century in the Light
of Liberal Intergovernmentalism

* Niniejsze opracowanie powstało w rezultacie badań prowadzonych przez autora w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji w lipcu i sierpniu 2012 r. wspartych grantem Centrum Europejskiego Natolin.

© CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN
THE NATOLIN EUROPEAN CENTRE

redaktor prowadzący serii / series commissioning editor

MARIAN STASIAK

*redakcja w języku polskim
/ editor for Polish version*

ELŻBIETA NOWICKA-ROŻEK

*redakcja w języku angielskim
/ editor for English version*

JAROSŁAW BRZEZIŃSKI

tłumaczenie na język angielski / translation into English

AGENCJA TŁUMACZY ZAWODOWYCH LETTERMAN SP. Z O.O.

skład i druk / typeset & printed by

BIGBIT WOJCIECH ZEYDLER-ZBOROWSKI

projekt graficzny / graphic design

WOJCIECH SOBOLEWSKI

wydawca / published by

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN,
UL. NOWOURSYNOWSKA 84 · 02-797 WARSZAWA
TEL. 22 545 98 00 · FAX 22 649 12 99
FUNDACJA@NATOLIN.EDU.PL · WWW.NATOLIN.EDU.PL

ISSN 1732-0445

ISBN 978-83-64118-02-9

WARSZAWA 2013

Spis treści

| | |
|----------------------------------|-----|
| 1. Uwagi wstępne | 6 |
| 2. Płaszczyzna teoretyczna | 9 |
| 3. Płaszczyzna prawna | 18 |
| 4. Płaszczyzna programowa | 51 |
| 5. Płaszczyzna polityczna | 78 |
| 6. Płaszczyzna modelowa | 108 |
| 7. Podsumowanie | 119 |
| O Autorze | 122 |
| Bibliografia | 123 |

Table of contents

| | |
|------------------------------|-----|
| 1. Preliminary Remarks | 132 |
| 2. Theoretical Aspects | 135 |
| 3. Legal Aspects | 143 |
| 4. Programming Aspects | 176 |
| 5. Political Aspects | 202 |
| 6. Model Aspects | 231 |
| 7. Conclusion | 242 |
| About the Author | 245 |
| References | 246 |

1. Uwagi wstępne

Integracja europejska stała się dla powojennych Niemiec Zachodnich sposobem uprawiania polityki międzynarodowej i wewnętrznej. Przyczyniła się w sposób jednoznacznie pozytywny do rozwoju państwa zarówno w sferze gospodarczej, kulturowej, jak i *stricte* politycznej. Był to zresztą proces dwukierunkowy, ponieważ również Republika Federalna Niemiec odcisnęła swoje wyraźne i pozytywne piętno na wciąż powstającej konstrukcji europejskiej. Największym wyzwaniem zarówno dla Niemiec, jak i całej Europy było zjednoczenie dwóch państw niemieckich oznaczające powstanie podmiotu dominującego w geopolitycznej i ekonomicznej strukturze kontynentu.

Niniejsza praca ma na celu dokonanie analizy polityki współczesnych Niemiec wobec Unii Europejskiej i odnosi się w swoim podstawowym zakresie do współczesności. Szczególne miejsce zajmuje w niej polityka rządów niemieckich po 1998 r., a także obecny kryzys strefy euro. W niezbędnym wymiarze zawiera ona jednak także odniesienia do wcześniejszej aktywności Niemiec w Europie. Główną myśl stanowi stwierdzenie, że polityka europejska Niemiec w XXI wieku opiera się w równym stopniu na kontynuacji, jak i na stopniowo wprowadzanej zmianie podejścia stosowanego od początku procesów integracyjnych w Europie po II wojnie światowej. Podstawowym celem członkostwa Niemiec w Unii pozostaje zaś dążenie do realizacji własnego interesu narodowego, co nie musi być tożsame z aspiracjami formalnego przewodzenia Unii.

Praca ma charakter multidyscyplinarny i w sensie metodologicznym czerpie z warsztatu stosowanego przede wszystkim w analizach prawnych i politologicznych. W dużo większym stopniu scharakteryzowane

zostały zatem mechanizmy badanego zjawiska, a w dużo mniejszym faktografia. Celowym zabiegiem było także oparcie pracy na literaturze angielsko- i niemieckojęzycznej oraz wynikach badań naukowców amerykańskich, brytyjskich, francuskich i niemieckich. Podstawowym założeniem było unikanie ocen ideologicznych lub sądów jednoznacznie wartościujących.

Praca została podzielona na pięć części merytorycznych. W pierwszej dokonano prezentacji liberalnej teorii międzyrządowej stanowiącej podstawę do tworzenia hipotez i wnioskowania. Teoria ta bazuje na poglądzie uznającym państwa członkowskie za głównych aktorów sceny politycznej UE. W kontekście potraktowania jej jako osi niniejszego opracowania przeanalizowane zostały trzy główne problemy: (a) wpływ czynników wewnętrznych na kształtowanie stanowisk rządów państw w polityce europejskiej; (b) realizacja celów państw w polityce europejskiej; (c) ocena procesów decyzyjnych w Unii Europejskiej z punktu widzenia państwa i obywatela. W końcowym fragmencie tej części przedstawione zostały hipotezy odnoszące się do polityki europejskiej Niemiec.

W części drugiej dokonano analizy prawnego wymiaru niemieckiej polityki europejskiej. Omówione zostały podstawy prawne pozycji państwa w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej, a także orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawach członkostwa Niemiec w UE, przy czym szczególnie wnikliwie potraktowano orzeczenia zawierające najważniejsze i/lub najnowsze wskazówki dla stanowiska Niemiec (*Maastricht*, *Lissabon* i *Honeywell*). Głównym problemem jest tu poszukiwanie punktu równowagi między „europejskim” a „narodowym” charakterem działalności niemieckiego sądu konstytucyjnego. Oceniony został także realny wpływ tego sądu na decyzje rządu niemieckiego.

Część trzecia zawiera analizę płaszczyzny programowej członkostwa Niemiec w Unii Europejskiej. Dokonano w niej pogłębionego

przeglądu trzech (uważanych powszechnie za najważniejsze) dokumentów programowych dotyczących integracji europejskiej, odnosząc się także do innych koncepcji dotyczących wizji rozwoju Unii i roli Niemiec w tej organizacji. Na tej podstawie określono główne deklarowane cele niemieckiej polityki europejskiej, jak również odniesiono się do konsekwentnego charakteru aktywności Niemiec w tym zakresie.

Część czwarta poświęcona została politycznemu (praktycznemu) wymiarowi polityki europejskiej Niemiec. W sposób ogólny omówione zostały główne elementy tej polityki w ujęciu historycznym, a w bardziej szczegółowy wewnętrzne i zewnętrzne czynniki kształtujące tę politykę w okresie kryzysu strefy euro. Dokonano także analizy sytuacji decyzyjnej, celów, środków i wyzwań, w jakich prowadzona jest obecna polityka europejska. Oceniono mechanizmy współpracy Niemiec z innymi państwami członkowskimi UE, a także sukcesy i porażki niemieckiej polityki w Europie.

W części piątej zwrócono uwagę na wzorcotwórczy charakter polityki Niemiec i przeanalizowano trzy główne wymiary tego zjawiska: (a) przekształcanie systemu prawnego i politycznego Unii Europejskiej w kierunku systemu federalnego; (b) wpływ orzecznictwa niemieckiego sądu konstytucyjnego na działalność sądów konstytucyjnych innych państw; (c) wpływ koncepcji programowych niemieckich partii politycznych na bieżącą politykę i wypowiedzi strategiczne liderów innych państw. W dwóch ostatnich przypadkach posłużono się przykładem Polski.

W podsumowaniu dokonano ogólnej oceny wskazanych wcześniej pięciu płaszczyzn polityki europejskiej Niemiec. Zwrócono uwagę na to, że polityka ta wynika z dynamicznego połączenia wielu wymiarów badanego zjawiska i odniesiono się do jej skuteczności. Przede wszystkim jednak oceniono przydatność liberalnej teorii międzyrządowej do badania polityki europejskiej państw członkowskich Unii Europejskiej i przedstawiono konkretne wnioski dotyczące badanego przypadku.

2. *Płaszczyzna teoretyczna*

Liberalna teoria międzyrządowa (*liberal intergovernmentalism*) jest jednym z czołowych nurtów współczesnych teorii integracji międzynarodowej wyjaśniających procesy zachodzące przede wszystkim w ramach Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej.¹ Przedstawiciele tego nurtu przywiązują niewielką wagę do roli ponadnarodowych organów integracyjnych, choć akceptują rozwój procesów integracyjnych w kierunku unii politycznej oraz ważną rolę tzw. sekretariatów międzynarodowych i sądownictwa unijnego w tej ewolucji. Podkreślają jednak, że tendencja ściślejszej współpracy i określenie jej ram czasowych wynika z konwergencji interesów państw członkowskich i jest efektem bieżących prądów w ich polityce wewnętrznej. Warunki współpracy międzynarodowej, jej instytucjonalizacja i panujące w tym zakresie reguły odzwierciedlają relatywną siłę przetargową rządów państw, które nie rezygnują z suwerenności, lecz delegują niektóre kompetencje na wyższy poziom w celu zwiększenia efektywności działania. Przekazanie kompetencji monitorowania i implementacji porozumień sekretariatom międzynarodowym i sądom ma na celu kontrolę wykonywania tych porozumień przez pozostałe państwa. W procesie pogłębiania i poszerzania integracji podstawową rolę odgrywają rządy państw członkowskich, a szczególnie rządy państw najważniejszych państw.²

¹ Zob. szerzej: A. MORAVCSIK, F. SCHIMMELFENNIG, *Liberal Intergovernmentalism*, [w:] *European Integration Theory*, ed. by A. WIENER, T. DIEZ, Oxford 2009, s. 67–87; F. STRZYCZKOWSKI, *Teorie integracji europejskiej w doktrynie amerykańskiej*, Warszawa 2012, s. 82–92.

² D.J. PUCHALA, *Institutionalism, Intergovernmentalism, and European Integration: a Review Article*, „Journal of Common Market Studies” 1999, vol. 37, no. 2, s. 319; D. WINCOTT, *Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism*, „Journal of Common Market Studies” 1995, vol. 33, no. 4, s. 599–603.

Liberalna teoria międzyrządowa nie jest wyrazem ogólnej akceptacji realistycznego paradygmatu stosunków międzynarodowych, choć pozornie ma z nim wiele wspólnego. Opiera ona jednak swoje założenia na paradygmacie liberalnym, według którego podstawową rolę w kształtowaniu polityki zewnętrznej państwa odgrywają wewnętrzne relacje między władzą a społeczeństwem. Zachowanie państwa w polityce międzynarodowej jest w tym ujęciu bezpośrednim wyrazem interakcji państwa z wewnętrznym i transnarodowym „kontekstem społecznym”. Idee, interesy i instytucje społeczne wpływają na zachowanie władz poprzez kształtowanie ich preferencji, będących odbiciem głównych celów społecznych i stanowiących podstawę strategicznych kalkulacji rządów.³ Istotne znaczenie ma tu pogląd, że integracja jest wynikiem przetargów międzypaństwowych prowadzonych przez rządy mające dostęp do informacji i idei. Rządy są inicjatorami, mediatorami i mobilizatorami negocjacji, które są „naturalnie” efektywne i pozbawione znacznych kosztów transakcyjnych. Wyniki negocjacji odzwierciedlają zaś asymetryczne współzależności.⁴

Teoria ta bazuje na połączeniu trzech elementów: (a) współzależności w danym obszarze (*issue-specific interdependence*) wyjaśniających preferencje narodowe; (b) przetargów opartych na asymetrycznej współzależności; (c) wyboru instytucjonalnego, który zależy od potrzeby stworzenia wiarygodnego zobowiązania.⁵ Rządy państw dążą do zawierania porozumień, które w sposób najbardziej efektywny realizują narodowe preferencje w danym obszarze. Proces ten jest efektem presji wywieranych na rządy przez istniejące w państwie grupy społeczne, które z kolei

³ A. MORAVCSIK, *Taking Preferences Seriously: a Liberal Theory of International Politics*, „International Organization” 1997, vol. 51, no. 4, s. 513.

⁴ *Idem*, *A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation*, „International Organization” 1999, vol. 53, no. 2, s. 273.

⁵ *Idem*, K. NICOLAIDIS, *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, „Journal of Common Market Studies” 1999, vol. 37, no. 1, s. 60.

mogą reagować na bodźce pochodzące z polityki międzynarodowej. Problem kształtowania preferencji narodowych w kontekście negocjacji międzynarodowych wyjaśniany jest za pomocą trzech koncepcji. Pierwsza z nich opiera się na założeniu braku ustalonego lub w pełni rozwiniętego poglądu rządu państwa na cele, które chce osiągnąć w negocjacjach. Preferencje kształtują się dopiero w czasie prowadzenia negocjacji w wyniku jakościowej poprawy dostępu do informacji, a stanowiska rządowe nie są stabilne. Według drugiej koncepcji rządy definiują swoje preferencje na podstawie interesów geopolitycznych i ideologicznych, a czynią to w sposób względnie niezależny od negocjowanego obszaru. Trzecia koncepcja, którą uznaje się za najbardziej trafną, zakłada, że preferencje odzwierciedlają wzorce merytorycznej współzależności w konkretnym obszarze, a stanowiska rządów zależą od przedmiotu negocjacji.⁶

W celu udowodnienia trafności ostatniej koncepcji wskazać można na cztery zjawiska. Pierwszym z nich są zróżnicowane i pozbawione tła ideologicznego stanowiska tych samych rządów w różnych obszarach problemowych. Stanowiska są bowiem rezultatem przewidywanych korzyści wynikających z koordynacji polityki w relacji do polityki unilateralnej. Drugie zjawisko polega na ścisłym przestrzeganiu przez negocjatorów rządowych mandatów negocjacyjnych udzielonych przez rządy, a trzecie na relatywnej stabilności stanowisk państw członkowskich, gdzie ewentualne zmiany uwarunkowane są kształtem ostatecznego rozwiązania kompromisowego, stanowiskiem rządów najważniejszych państw, a przede wszystkim koniecznością brania pod uwagę debaty wewnętrznej. Zjawisko czwarte polega zaś na uzależnieniu zmiany rządowych stanowisk negocjacyjnych od przewidywalnych zmian strukturalnych w polityce wewnętrznej państwa.⁷

⁶ *Ibidem*, s. 61–62. Por. F. LAURSEN, *Institutions vs. Leadership: Towards a Theory of Credible Commitments*, Dalhousie EUCE Occasional Paper No. 2 (2007), s. 3–4.

⁷ Por. A. MORAVCSIK, K. NICOLAIDIS, s. 62–69.

Do najważniejszych decyzji podejmowanych na poziomie Wspólnot Europejskich, a potem Unii Europejskiej należały decyzje dotyczące treści traktatów. Analiza najważniejszych reform przeprowadzonych przed 1993 r. (traktat rzymski, utworzenie wspólnego rynku, utworzenie Europejskiego Systemu Walutowego, Jednolity Akt Europejski, Traktat o Unii Europejskiej) wskazuje na to, że w każdym z tych przypadków rola organów ponadnarodowych była niewielka. Interwencja ponadnarodowa w negocjacjach międzypaństwowych była zwykle spóźniona, bezskuteczna i nieproduktywna. Jedynym przykładem większej roli organów ponadnarodowych były negocjacje dotyczące Jednolitego Aktu Europejskiego. Przyczyniła się do tego sytuacja polityczna cechująca się równoczesnym wystąpieniem w państwach członkowskich trzech defektów: organizacyjnego, reprezentacyjnego i agregacyjnego.⁸ Defekt organizacyjny polega na braku zdolności zainteresowanych i potencjalnie silnych grup społecznych do zorganizowania odpowiedniego nacisku na rząd państwa członkowskiego w celu zawarcia przez niego odpowiedniego porozumienia międzynarodowego. Rząd nie jest wówczas nawet poinformowany o zaistniałej potrzebie. Defekt ten występuje najczęściej w przypadku geograficznego rozproszenia, znacznej wielkości i heterogeniczności potencjalnie zainteresowanych grup, nieświadomości potencjalnych zysków i braku zgodności problemu z aktualnie istniejącymi podziałami społecznymi. Defekt reprezentacyjny występuje wtedy, gdy właściwe grupy społeczne nie są w odpowiedni sposób reprezentowane w instytucjach rządowych. Rząd nie jest wówczas poinformowany o pełnej skali interesów społecznych i nie zostaje pod naciskiem wszystkich zainteresowanych grup interesu. Defekt agregacyjny pojawia się wówczas, gdy procedury biurokratyczne i parlamentarne blokują pojawienie się spójnego stanowiska narodowego wskutek rozdrobnienia instytucji rządowych i braku odpowiedniej koordynacji.⁹

⁸ A. MORAVCSIK, *A New...*, s. 269–298.

⁹ *Ibidem*, s. 283–284.

Według liberalnej teorii międzyrządowej istnieją trzy podstawowe czynniki integracji europejskiej: wzorce wymiany handlowej, relatywna siła przetargowa rządów państw członkowskich oraz zachęty do wzmocnienia wiarygodności zobowiązań międzypaństwowych. Najważniejszą rolę odgrywa interes handlowy, ponieważ integracja europejska jest rezultatem wielu racjonalnych wyborów dokonanych przez narodowych liderów na podstawie interesów ekonomicznych państw. W tym kontekście brano pod uwagę interesy największych producentów oraz główne preferencje makroekonomiczne koalicji rządowych, które ewoluowały w wyniku strukturalnych zmian w gospodarce światowej. Integracja jest więc efektem konwergencji interesów.¹⁰

Konstruowanie i rozwój Unii Europejskiej opiera się zatem na konwergencji narodowych interesów gospodarczych, inicjatyw integracyjnych dokonywanych przez rządy, zaangażowania narodowych liderów, uwzględnienia asymetrii w sile przetargowej poszczególnych państw i przekazaniu instytucjom międzynarodowym kontroli wypełniania zobowiązań narodowych.¹¹ Rola organów ponadnarodowych ma charakter marginalny, czego przykładem jest całkowicie odmienny od założeń Komisji Europejskiej kształt wielu polityk Unii.¹² Warto dodać, że we wszystkich fazach decyzyjnych rola organów ponadnarodowych jest drugorzędna w stosunku do roli państw. Kształt całego systemu instytucjonalnego jest wynikiem woli państw, które delegują uprawnienia na poziom Unii tylko wtedy, gdy samodzielnie nie są w stanie kontrolować przestrzegania zobowiązań międzynarodowych. Rządy przekazują uprawnienia także wtedy, gdy przyszłe decyzje nie są pewne, korzyści z przestrzegania zobowiązań przez inne państwa są duże, a koszty przekazania uprawnień są możliwe do zaakceptowania. Rozwiązania

¹⁰ *Idem, The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London 1998, s. 3–4, cyt. za D.J. PUCHALA, s. 326–327.

¹¹ D.J. PUCHALA, s. 327–328.

¹² A. MORAVCSIK, *The Choice...*, s. 233–234, cyt. za D.J. PUCHALA, s. 328.

instytucjonalne mają zatem charakter hybrydowy,¹³ a źródłem przestrzegania prawa Unii jest wola państw członkowskich wyrażona poprzez ratyfikację traktatów za zgodą parlamentu narodowego lub całego społeczeństwa wyrażoną w referendum. Unia Europejska stanowi zatem szczególne stowarzyszenie państw (*association of states*).¹⁴

W sposób szczególny w ramach liberalnej teorii międzyrządowej postrzegany jest problem tzw. deficytu demokratycznego Unii. Zjawisko to analizowane jest tu bowiem z punktu widzenia nie tylko teorii, ale przede wszystkim praktyki demokracji. Wielkość systemu unijnego, jego struktura instytucjonalna oraz wielonarodowość powiązana z brakiem wspólnej historii, kultury, dyskursu i symbolizmu nie stanowią same w sobie przyczyn braku rozwiązań demokratycznych. Należy zauważyć, że równowaga instytucjonalna, pośrednia kontrola demokratyczna przez rządy narodowe oraz rosnące uprawnienia Parlamentu Europejskiego sprawiają, że polityka unijna jest w większości przypadków transparentna, efektywna i odpowiada potrzebom obywatela Europy. Na pewno zaś poziom legitymacji demokratycznej Unii jest odzwierciedleniem poziomu legitymacji państw członkowskich niebędących konceptami idealnymi.¹⁵

Unia Europejska nie jest bowiem państwem ani „superpaństwem”. Prawo pierwotne nakłada na nią ograniczenia, a współpraca państw członkowskich dotyczy przede wszystkim sfery gospodarczej, gdzie działania Unii mają charakter regulacyjny. Implementacja polityk unijnych odbywa się na poziomie państw członkowskich i ma charakter zdecentralizowany. Unijne procedury decyzyjne wymagają zwykle uzyskania kwalifikowanej większości głosów, a czasem nawet jednomyślności. Unia nie

¹³ Zob. szerzej: A. MORAVCSIK, K. NICOLAIDIS, s. 69–73, 76–77.

¹⁴ P. KIRCHHOF, *The Balance of Powers between National and European Institutions*, „European Law Journal” 1999, vol. 5, no. 3, s. 226–227, 230.

¹⁵ A. MORAVCSIK, *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, no. 4, s. 604–605.

jest zatem systemem parlamentarnym, lecz systemem wertykalnego i horyzontalnego podziału władzy. System ten ma charakter wysoce pluralistyczny i bywa nazywany systemem dyfuzyjnym. Na potwierdzenie tego stanu przytoczyć można cztery argumenty.¹⁶

Po pierwsze, unijny system decyzyjny ma podwójną legitymację i jest podporządkowany obywatelom w sposób bezpośredni – poprzez wybory do Parlamentu Europejskiego i w sposób pośredni – poprzez wybieranych urzędników narodowych. Ten drugi kanał legitymizacyjny jest ważniejszy ze względu na większą identyfikację i lojalność obywateli Unii wobec własnych państw narodowych, a także z uwagi na poziom profesjonalizmu urzędników. Uwzględniając strukturę systemu, unijne ośrodki decyzyjne podejmują decyzje w sytuacji pluralizmu informacyjnego, co pozwala na jej większą optymalizację.¹⁷

Po drugie, podstawową rolę w unijnym procesie decyzyjnym odgrywa technokracja. Aktualną tendencją światową jest bowiem oddzielenie niektórych dziedzin życia społecznego od bezpośredniej walki politycznej. Legitymacja zapewniana jest wtedy nie poprzez udział w większościowym podejmowaniu decyzji, lecz wskutek skomplikowanych systemów reprezentacji pośredniej, selekcji przedstawicieli, socjalizacji profesjonalnej, audytu, a także równowagi między różnymi rodzajami władzy. Zjawisko to jest usprawiedliwiane na trzy sposoby: (a) w dziedzinach, w których większość obywateli jest „racjonalnie niezainteresowana” lub nieuczestnicząca, należy zwracać szczególną uwagę na wysoki poziom efektywności i profesjonalizmu; (b) w wielu dziedzinach występuje potrzeba bezstronności, równości, poszanowania uprawnień indywidualnych oraz uprawnień mniejszości; (c) często występuje potrzeba budowania większości, w której nie występuje wyraźna reprezentacja partykularna. Pozycja technokratów funkcjonujących w organach Unii

¹⁶ *Ibidem*, s. 606–619.

¹⁷ *Ibidem*.

Europejskiej jest wyrazem akceptacji tego podejścia, a ich niezależność od bezpośrednich wpływów politycznych występuje w tych samych dziedzinach, w których występuje ona we współczesnym państwie.¹⁸

Po trzecie, analiza udziału obywateli Unii w unijnych procesach decyzyjnych wskazuje na to, że partycypacja bezpośrednia, także w wyniku profesjonalizacji urzędników unijnych, rzeczywiście nie jest wysoka. Jednakże wyższy poziom udziału społecznego mógłby być dysfunkcyjny z następujących względów: (a) społeczna popularność niezależnych organów decyzyjnych jest często większa niż organów ściśle politycznych; (b) do dziedzin znajdujących się w kompetencji Unii nie należą dziedziny wymagające szerokiej partycypacji społecznej; (c) z uwagi na wielkość systemu debaty społeczne na tematy europejskie muszą mieć charakter zdecentralizowany; (d) debata społeczna jest zawsze wyrazem walki interesów poszczególnych grup społecznych, co w przypadku dużego systemu politycznego mogłoby powodować dezintegrację, a w najlepszym wypadku podwyższyć poziom braku satysfakcji niektórych grup społecznych.¹⁹

Po czwarte, na deficyt demokratyczny należy patrzeć także w kontekście równowagi między gospodarczym modelem liberalnego rynku a modelem ochrony społecznej. Unia Europejska i jej państwa członkowskie są przykładem zachowania tej równowagi, gdzie ewentualny opór społeczny wobec reform na poziomie unijnym może zostać ograniczony poprzez zdecentralizowane podejście na poziomie państw.²⁰

Podstawowym założeniem niniejszej pracy jest uznanie liberalnej teorii międzyrządowej za koncepcję skutecznie wyjaśniającą zachowania państw w polityce europejskiej. Stanowi ona zatem teoretyczną podstawę formułowania i weryfikacji hipotez odnoszących się do niemieckiej

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.*

polityki wobec UE. Rozumowanie zaprezentowane w dalszej części bazuje na trzech rozwiniętych poniżej hipotezach.

Hipoteza pierwsza opiera się na uznaniu pierwszorzędnej roli czynników wewnętrznych w kształtowaniu decyzji państwa w sprawach dotyczących członkostwa w Unii Europejskiej. W przypadku Niemiec podstawowe znaczenie powinny mieć następujące cztery czynniki: (a) system konstytucyjny państwa niemieckiego i jego tradycja prawna; (b) decydująca rola krajowych instytucji demokratycznych w formowaniu i realizacji polityki państwa; (c) duży wpływ sytuacji gospodarczej państwa na jego politykę europejską; (d) próba precyzyjnego określenia interesu narodowego państwa w procesie integracji europejskiej.

Hipoteza druga odnosi się do asymetrycznych współzależności między państwowych jako głównego mechanizmu funkcjonowania państw w Unii Europejskiej. W kontekście pozycji Niemiec w UE zasadniczą rolę odgrywać powinny następujące cztery czynniki: (a) potencjał demograficzny, ekonomiczny i geopolityczny RFN predestynujący to państwo do odgrywania czołowej roli na kontynencie; (b) przynależność Niemiec Zachodnich do państw założycielskich Wspólnot Europejskich; (c) istotna rola osobistych zdolności polityków niemieckich w definiowaniu pozycji Niemiec w UE; (d) tworzenie przez Niemcy swoistego wzorca postępowania państwa w Europie w wymiarze strukturalnym, jak i funkcjonalnym.

Hipoteza trzecia dotyczy struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej i opiera się na uznaniu jej systemu politycznego za kształtowany przez państwa członkowskie. W sytuacji Niemiec podstawowe znaczenie mają tu następujące cztery czynniki: (a) duży wpływ państwa niemieckiego na stosowane w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej rozwiązania instytucjonalne; (b) większe – w porównaniu z innymi państwami – możliwości wykorzystania własnej pozycji instytucjonalnej do realizacji własnych celów; (c) uznanie przez Niemcy podstawowej roli państw w unijnych procesach decyzyjnych; (d) aideologiczne podejście RFN do reform europejskich struktur integracyjnych.

3. *Płaszczyzna prawna*

Polityka Niemiec wobec Unii Europejskiej prowadzona jest w szczególnym otoczeniu prawnym, na które składają się: (a) system konstytucyjny i tradycja prawna RFN; (b) system traktatowy Unii Europejskiej; (c) wykładnia norm prawnych wynikająca z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (ETS); (d) wykładnia norm prawnych wynikająca z orzecznictwa sądów niemieckich, ze szczególnym uwzględnieniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht – BVerfG*). W tej części pracy przeanalizowano podstawowe przepisy traktatowe regulujące pozycję państwa w Unii, jak również aktywność niemieckiego sądu konstytucyjnego w sprawach europejskich. Jego wyroki i postanowienia wpływają bowiem w coraz większym stopniu nie tylko na niemiecką politykę europejską, ale także na charakterystykę i percepcję procesów integracyjnych w Europie.

Państwo członkowskie odgrywa podstawową rolę w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej, a sama Unia pozostaje organizacją międzynarodową o szczególnym charakterze. Jej funkcjonowanie opiera się na międzypaństwowych umowach międzynarodowych tworzących system *quasi*-konstytucyjny. Poniższy przegląd zawiera ogólne omówienie norm regulujących konstytucyjne zasady funkcjonowania UE zawartych w traktatach będących podstawą funkcjonowania tej organizacji: Traktacie o Unii Europejskiej (TUE) i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).²¹

Pierwsza część przepisów o charakterze konstytucyjnym odnosi się do sfery wartości podstawowych stanowiących o zasadach porządku prawnego. Podstawowe normy aksjologiczne zawarte są w art. 2 TUE,

²¹ Zob. szerzej: P. TOSIEK, *Prawne gwarancje pozycji państwa członkowskiego w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, red. P. TOSIEK, Lublin 2012, s. 29–40.

według którego Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

Według art. 6 TUE Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która uzyskała z dniem wejścia w życie Traktatu z Lizbony taką samą moc prawną jak traktaty. Postanowienia karty w żaden sposób nie rozszerzają jednak kompetencji Unii określonych w traktatach. Prawa, wolności i zasady zawarte w karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w jej treści, regulującymi jej interpretację i stosowanie, a także z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w karcie, które określają źródła tych postanowień. Unia wyraziła ponadto zamiar przystąpienia do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, co nie ma wpływu na kompetencje Unii określone w traktatach. Prawa podstawowe, zagwarantowane w tej konwencji oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.

Artykuł 10 TUE zawiera dalsze odniesienia do zasad ustrojowych Unii. Podstawą jej funkcjonowania jest bowiem demokracja przedstawicielska. Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim. Państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez szefów swoich państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy. Szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami. Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela. Partie polityczne na poziomie europejskim

przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii.

Druga część przepisów zawiera główne zasady tworzenia prawa Unii Europejskiej. Według art. 4 ust. 1 i 2 TUE wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich. Unia szanuje równość państw członkowskich i ich tożsamość narodową. Szanuje podstawowe funkcje państwa, w tym przede wszystkim zapewnienie integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności państwa.

Artykuł 4 ust. 3 TUE statuuje z kolei znaną już wcześniej zasadę lojalnej współpracy. Zgodnie z nią Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Państwa podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Ułatwiają one ponadto wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii.

W art. 5 TUE określono trzy kolejne zasady tworzenia prawa Unii. Po pierwsze, jest to zasada przyznania, która ogranicza kompetencje Unii. Zgodnie z nią Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw. Ostatnie zdanie ma szczególnie duże znaczenie, ponieważ w sposób wyraźny wprowadza zasadę domniemania kompetencji państw. Po drugie, jest to zasada pomocniczości, zgodnie z którą w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki

proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Po trzecie, jest to zasada proporcjonalności, według której zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów. Należy dodać, że instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości i proporcjonalności zgodnie z dołączonym do Traktatu z Lizbony protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Trzecia grupa przepisów odnosi się do podziału kompetencji między państwo a Unię. W art. 2 TFUE zdefiniowano typy kompetencji Unii, dzieląc je na kompetencje wyłączne, kompetencje dzielone i kompetencje w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich. Jeżeli traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii (ust. 1). Jeżeli traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z państwami, Unia i państwa mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Ponownie wykonują one swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji (ust. 2). W niektórych dziedzinach i na warunkach przewidzianych w traktatach Unia ma kompetencję w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach. Prawnie wiążące akty Unii przyjęte na podstawie postanowień traktatów odnoszących się do tych dziedzin nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich (ust. 5).

Z dalszej części art. 2 TFUE wynika, że państwa członkowskie koordynują swoje polityki gospodarcze i zatrudnienia na zasadach

przewidzianych w tym traktacie, do których określenia Unia ma kompetencję. Zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej Unia ma także kompetencję w zakresie określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowego określania wspólnej polityki obronnej. Zakres i warunki wykonywania kompetencji Unii określają postanowienia traktatów odnoszące się do każdej dziedziny.

Czwarta grupa przepisów reguluje relację między prawem Unii a prawem wewnętrznym państw członkowskich. W tym kontekście należy stwierdzić, że ważnym czynnikiem jest zamieszczenie wśród dokumentów uzupełniających Traktat z Lizbony niewiążącej prawnie deklaracji nr 17, w której stwierdzono, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie traktatów mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo. Do aktu końcowego związanego z zawarciem Traktatu z Lizbony dołączono opinię Służby Prawnej Rady dotyczącą zasady pierwszeństwa. Według tej opinii z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wynika, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego stanowi podstawową zasadę tego prawa. Według Trybunału zasada ta jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej. Zauważono, że kiedy wydawany był pierwszy wyrok zapoczątkowujący to utrwalone orzecznictwo, w traktacie nie było żadnej wzmianki o zasadzie pierwszeństwa. Sytuacja ta się nie zmieniła, ale fakt, że zasada pierwszeństwa nie została włączona do nowego traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Rezultatem jest zatem utrzymanie wcześniejszego stanu prawnego.

Piątą grupę przepisów stanowią najważniejsze procedury decyzyjne o charakterze konstytucyjnym. Wśród nich wymienić należy procedurę zmian traktatowych i nową procedurę wystąpienia z Unii. Zagadnienie wprowadzania zmian do traktatów uregulowane jest bardzo szeroko

w art. 48 TUE. Według ust. 1 traktaty mogą być zmieniane zgodnie ze zwykłą procedurą zmiany lub zgodnie z uproszczonymi procedurami zmiany. Zwykła procedura ma dwa warianty i opisana jest w ust. 2–5. Po pierwsze, rząd każdego państwa członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie propozycje zmiany traktatów. Propozycje te mogą mieć na celu, między innymi, rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii w traktatach. Propozycje te są przekazywane przez Radę Radzie Europejskiej oraz notyfikowane parlamentom narodowym.

Po drugie, jeżeli Rada Europejska, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją, podejmie zwykłą większością głosów decyzję, w której opowie się za rozpatrzeniem proponowanych zmian, przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów państw, Parlamentu Europejskiego i Komisji. W przypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej konsultowany jest również Europejski Bank Centralny. Konwent rozpatruje propozycje zmian i przyjmuje, w drodze konsensu, zalecenie dla konferencji przedstawicieli rządów (zwanej w doktrynie konferencją międzyrządową). W drugim wariancie Rada Europejska może zwykłą większością, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, podjąć decyzję o niezwoływaniu konwentu, jeżeli zakres proponowanych zmian nie uzasadnia jego zwołania. W takim przypadku Rada Europejska samodzielnie określa mandat konferencji międzyrządowej.

Po trzecie, przewodniczący Rady zwołuje konferencję międzyrządową w celu uchwalenia za wspólnym porozumieniem zmian, jakie mają zostać dokonane w traktatach. Zmiany wchodzi w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Jeżeli po upływie dwóch lat od podpisania traktatu zmieniającego traktaty został on ratyfikowany przez cztery piąte państw członkowskich i gdy jedno lub więcej państw

napotkało na trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawę kieruje się do Rady Europejskiej.

W dalszej części omawianego przepisu (ust. 6–7) przedstawiono dwa warianty uproszczonych procedur zmian traktatów. Według wariantu pierwszego rząd każdego państwa członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie Europejskiej propozycje dotyczące zmiany wszystkich lub części postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczących wewnętrznych polityk i działań Unii. Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część postanowień części trzeciej TFUE, stanowiąc jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją oraz z Europejskim Bankiem Centralnym w przypadkach zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej. Decyzja ta wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Decyzja ta nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w traktatach.

Wariant drugi jest również ograniczony przedmiotowo. Jeżeli bowiem Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej przewiduje, że Rada stanowi jednomyślnie w danej dziedzinie lub w danym przypadku, Rada Europejska może przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną w tej dziedzinie lub w tym przypadku. Nie stosuje się tej procedury do decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. Podobnie, jeżeli Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje, że akty ustawodawcze przyjmowane są przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, Rada Europejska może przyjąć decyzję zezwalającą na przyjęcie takich aktów zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Wszelkie inicjatywy podejmowane przez Radę Europejską w powyższych dwóch przypadkach są przekazywane parlamentom narodowym. W przypadku gdy parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw w terminie sześciu miesięcy od takiego przekazania, decyzja

nie zostaje przyjęta. W przypadku braku sprzeciwu Rada Europejska może przyjąć taką decyzję. W celu przyjęcia decyzji, o których mowa, Rada Europejska stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, wyrażonej przez większość członków wchodzących w jego skład.

Traktaty w wersji polizbońskiej zawierają także nieistniejące wcześniej przepisy dotyczące wystąpienia z Unii (art. 50 TUE). Każde państwo członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii. Państwo to notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią. Umowę tę negocjuje się zgodnie z art. 218 ust. 3 TFUE (regulującym ogólnie zawieranie umów przez Unię). Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Traktaty przestają mieć zastosowanie do państwa występującego od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji Radzie Europejskiej zamiaru wystąpienia, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym państwem podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu. Członek Rady Europejskiej i Rady reprezentujący występujące państwo nie bierze udziału w obradach ani w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady dotyczących tego państwa. Większość kwalifikowaną określa się zgodnie z zasadami obowiązującymi w sytuacji, gdy Rada nie stanowi na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Jeżeli państwo, które wystąpiło z Unii, zwraca się o ponowne przyjęcie, jego wniosek podlega normalnej procedurze akcesyjnej określonej w art. 49 TUE.

Na tle wszystkich powyższych przepisów należy oceniać orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Wskazuje ono bowiem nie tylko na ewolucję poglądów tego organu, ale również

na rozwój niemieckiego i wspólnotowego/unijnego systemu prawnego. W pierwszym istotnym orzeczeniu odnoszącym się do członkostwa Republiki Federalnej we Wspólnotach Europejskich z dnia 29 maja 1974 r. (tzw. orzeczenie *Solange I*)²² Trybunał stwierdził, że konstytucyjna kontrola prawodawstwa wspólnotowego jest konieczna z uwagi na brak wspólnotowej regulacji dotyczącej praw podstawowych. Może być ona dokonywana tak długo, aż proces integracji europejskiej doprowadzi do powstania wspólnotowego katalogu praw podstawowych porównywalnego z katalogiem określonym w konstytucji niemieckiej.²³ W istocie jednak nie sprowadza się to do całkowitego odrzucenia zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, lecz raczej do zakorzenienia tej zasady w wewnętrznym prawie niemieckim.²⁴

W kolejnym orzeczeniu z dnia 22 października 1986 r. (tzw. orzeczenie *Solange II*)²⁵ Trybunał uznał, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich jest zgodne w sensie formalnym i materialnym z zasadami obowiązującymi w państwie prawa. Odnosi się to także do praw podstawowych, co pozwala niemieckiemu sądowi konstytucyjnemu na wyłączenie jego kontroli w tym zakresie. Uznano bowiem, że przestrzeganie zasadniczego zakresu praw podstawowych – co wynikało z orzecznictwa ETS – jest zapewnione w stopniu podobnym do rzeczywistości praktykowanej w Republice Federalnej. Podkreślono jednocześnie, że pogląd ten nie oznacza rezygnacji przez *BVerfG* z jego

²² BVerfGE 37, 271.

²³ M.H. WIEGANDT, *Germany's International Integration: the Rulings of the German Federal Constitutional Court on the Maastricht Treaty and the Out-of-Area Deployment of German Troops*, „American University International Law Review” 1995, vol. 10, no. 2, s. 891.

²⁴ J. ZILLER, *Zur Europarechtsfreundlichkeit des deutschen Bundesverfassungsgerichtes. Eine ausländische Bewertung des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zur Ratifikation des Vertrages von Lissabon*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 2010, Rand 65, nr 1, s. 163.

²⁵ BVerfGE 73, 339.

uprawnień, a stanowi jedynie wybór proceduralny w sytuacji ewentualnie sprzecznej jurysdykcji.²⁶

W kontekście niemieckiej polityki europejskiej w XXI wieku podstawowe znaczenie ma orzeczenie z dnia 12 października 1993 r. w sprawie *Maastricht*.²⁷ Było ono wynikiem skargi konstytucyjnej dotyczącej naruszenia praw wyborców w związku z wejściem w życie Traktatu o Unii Europejskiej. Głównym zadaniem sądu konstytucyjnego było ustalenie, czy niemiecka ustawa zasadnicza pozwala na przeniesienie znaczących kompetencji z poziomu Bundestagu na poziom Unii Europejskiej, a także, czy nie stanowiłoby to naruszenia konstytucyjnej zasady demokracji. Należy podkreślić, że orzeczenie wydano już po wprowadzeniu do art. 23 ustawy zasadniczej (*Grundgesetz – GG*) przepisu zezwalającego na transfer uprawnień suwerennych na poziom Unii. Powodem niekonstytucyjności byłoby zatem domniemane naruszenie art. 79 ust. 3 *GG* zawierającego tzw. klauzulę wieczności (*Ewigkeitsklausel*) zabraniającą m.in. wprowadzania do konstytucji zmian dotyczących podziału federacji na kraje związkowe, ich udziału w procesie legislacyjnym, a także zasady demokracji.²⁸ W orzeczeniu tym najważniejsze są cztery jego główne tezy.

Po pierwsze, Trybunał podkreślił aktualność orzeczenia *Solange II*, stwierdzając, że to on jest odpowiedzialny za kontrolę przestrzegania praw podstawowych w Niemczech, ale wykonuje swoje zadania w zakresie przeglądu wspólnotowego prawa pochodnego w „relacji współpracy” (*Kooperationsverhältnis*) z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Z uwagi na to, że sąd wspólnotowy gwarantuje ochronę praw podstawowych, niemiecki sąd konstytucyjny ogranicza się do ogólnej gwarancji niezbywalnych standardów w tym obszarze. Należy zauważyć,

²⁶ M.H. WIEGANDT, s. 892.

²⁷ BVerfGE 89, 155.

²⁸ M.H. WIEGANDT, s. 890–891. Por. J. ZILLER, s. 164.

że stanowiło to w istocie potwierdzenie istnienia uprawnień *BVerfG* w obszarze praw podstawowych i w tym sensie mogło być uznane za stanowisko mniej proeuropejskie niż stanowisko zawarte w orzeczeniu wydanym siedem lat wcześniej.²⁹

Po drugie, Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że konstytucja niemiecka jest generalnie otwarta na integrację ponadnarodową. Istnienie klauzuli wieczności zabraniającej ograniczania zasady demokracji nie powoduje sytuacji, w której naród musi legitymizować uprawnienia państwa na poziomie ponadnarodowym w sposób tożsamy z legitymacją na poziomie narodowym. Przewidziany w ustawie zasadniczej transfer uprawnień na rzecz organizacji ponadnarodowej w sposób immanentny oznacza wykonywanie uprawnień w sposób niewynikający z woli tylko jednego państwa. Zasada demokracji określona w niemieckiej konstytucji wymaga jednak, aby legitymacja i wpływ narodu były zagwarantowane w szczególnym związku państw (*Staatenverbund*), jakim jest Unia. Delegacja coraz większej liczby uprawnień suwerennych musi się także wiązać z demokratyzacją samej Unii. Trybunał podkreślił, że w ówczesnym stanie prawnym legitymacja demokratyczna UE była wynikiem woli narodów (*Staatsvölker*) wykonywanej za pośrednictwem parlamentów narodowych. W tym kontekście stwierdził także, że „naród europejski” nie ma cechy homogeniczności i nie może stanowić podstawy do istnienia „państwa europejskiego”. Konsekwencją tego poglądu jest konieczność utrzymania przez Bundestag szczególnie ważnych funkcji i uprawnień.³⁰

Dodatkowego komentarza wymaga wprowadzone w omawianym orzeczeniu pojęcie *Staatenverbund*. Jest to zwrot dość trudny do przetłumaczenia na języki obce, ponieważ nie oznacza zwykłego związku państw

²⁹ M.H. WIEGANDT, s. 893–894; K.M. MEESSEN, *Hedging European Integration: The Maastricht Judgment of the Federal Constitutional Court of Germany*, „Fordham International Law Journal” 1993, vol. 17, no. 3, s. 514–515.

³⁰ M.H. WIEGANDT, s. 895–896.

(wówczas zastosowano by pojęcie *Staatenbund*), lecz w dużo większym stopniu specyficzną tylko dla Unii Europejskiej formułę związku państw *in statu nascendi*. Całkowicie błędne zatem wydaje się używanie w tym kontekście pojęcia federacji lub konfederacji, a bardziej poprawne jest stosowanie określenia „sojusz państw” (*alliance of states*), „zespół państw” (*compound of states*) lub „stowarzyszenie państw” (*association of states*).³¹

Po trzecie, niemiecki sąd konstytucyjny zauważył, że to Bundestag wykonuje suwerenne uprawnienie państwa do członkostwa w Unii Europejskiej oraz jej rozwoju, a naród niemiecki – poprzez wybory – musi mieć możliwość wpływu na tę część aktywności parlamentu. Tym samym norma prawna przekazująca uprawnienia organizacji ponadnarodowej musi zawierać wykaz przekazywanych uprawnień, a także przewidywany i dość jasno określony program integracji. Parlament nie jest zatem uprawniony do udzielenia „pełnomocnictwa ogólnego” (*Generalmächtigung*), choć z drugiej strony bardzo precyzyjne określenie takiej autoryzacji jest w kontekście współpracy międzynarodowej w zasadzie niemożliwe. Rozwiązaniem zaproponowanym przez *BVerfG* jest w tej sytuacji możliwość przeglądu instrumentów prawnych przyjmowanych przez instytucje i organy europejskie pod kątem nieprzekraczania przez nie suwerennych kompetencji przekazanych im w traktatach. Jeżeli zatem po stronie wspólnotowej pojawiłyby się tendencje do rozwijania procesów integracyjnych w kierunku nieokreślonym w traktatach w formie przyjętej dla ustawy wyrażającej zgodę na członkostwo w Unii, to instrumenty legislacyjne uchwalone w wyniku takiego działania nie byłyby prawnie wiążące w zakresie suwerenności Niemiec (*Hoheitsbereich*). Niemieckie organy publiczne byłyby z przyczyn konstytucyjnych nieupoważnione

³¹ Zob. szerzej: *ibidem*, s. 895. Por. D. GRIMM, *Defending Sovereign Statehood against Transforming the European Union into a State*, „European Constitutional Law Review” 2009, vol. 5, no. 3, s. 360; J. ZILLER, s. 161. W oficjalnym tłumaczeniu wystąpienia Joschki Fischera z maja 2000 r. na język angielski zastosowano zwrot *confederacy*, który jest jednak zbliżony do pojęcia konfederacji (*confederation*).

do implementacji takich norm prawnych w Niemczech. Federalny Trybunał Konstytucyjny jest zatem uprawniony do dokonywania przeglądu instrumentów prawnych instytucji i organów europejskich w kontekście ich pozostawania w granicach suwerennych uprawnień przekazanych na poziom wspólnotowy. Niemiecki sąd konstytucyjny uznał się zatem za organ apelacyjny dla wspólnotowych aktów prawnych i tym samym odrzucił pogląd o wyłączności jurysdykcji ETS w zakresie zgodności aktów prawa pochodnego z prawem pierwotnym. Z poglądu tego wynika ponadto, że także inne niemieckie organy publiczne mogą dokonywać podobnej oceny.³²

W szerszej perspektywie należy stwierdzić, że delegacja suwerennych uprawnień państwa na zasadach określonych w Traktacie o Unii Europejskiej tylko wtedy nie narusza zasady demokracji wynikającej z niemieckiej ustawy zasadniczej, gdy wykładnia traktatów jest z tą ustawą zasadniczą zgodna. To państwa członkowskie są „władcami traktatów” (*Herren der Verträge*). W tym kontekście istotna jest również wypowiedź *BVerfG* w sprawie normy traktatowej uprawniającej Unię do zastosowania środków koniecznych do osiągnięcia jej celów i prowadzenia jej polityk.³³ Sędziowie niemieccy nie traktują jej bowiem jako pozwoleń na „samorozszerzanie” uprawnień (w niemieckiej doktrynie prawnej mechanizm uprawniający do poszerzania własnych uprawnień nosi nazwę *Kompetenz-Kompetenz*). W ich ujęciu cały system traktatowy opiera się na zasadzie przyznania (*principle of conferral*), która w niemieckiej wersji traktatu nosi nazwę zasady ograniczonej kompetencji szczegółowej (*Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung*).³⁴ Pogląd ten zawiera zatem

³² M.H. WIEGANDT, s. 888–900.

³³ Wówczas art. F ust. 3 TUE. W obecnym stanie prawnym podobna norma zawarta jest w art. 3 ust. 6 TUE.

³⁴ Polskie tłumaczenie nazwy niemieckiej zaczerpnięto z: M. AHLT, M. SZPUNAR, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, s. 55. W literaturze polskiej stosowano też tłumaczenie „zasada enumeratywnego upoważnienia jednostkowego”, zob. F. EMMERT, M. MORAWIECKI, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 1999, s. 144.

wyraźną krytykę opartego na dawnym art. 235 TEWG³⁵ prointegracyjnygo stanowiska prezentowanego od wielu lat przez ETS.³⁶

Po czwarte, Federalny Trybunał Konstytucyjny odniósł się także do przyszłego uczestnictwa Republiki Federalnej w Unii Gospodarczo-Walutowej. Z orzeczenia wynika, że określone w prawie pierwotnym kryteria konwergencji nie mogą być traktowane elastycznie, a dojście do ostatniego etapu integracji walutowej nie może mieć charakteru automatycznego. Uprawnienie Rady Europejskiej do podjęcia w tej sprawie decyzji większością kwalifikowaną nie może oznaczać uprawnienia do odejścia przez nią od zasad traktatowych. Ostateczna decyzja o przystąpieniu Niemiec do unii walutowej może być podjęta wyłącznie za zgodą niemieckiego parlamentu, a nieosiągnięcie stabilności Wspólnoty w obszarze integracji walutowej może być nawet podstawą do wystąpienia z niej.³⁷

Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie *Maastricht* jest zwykle oceniany jako antyeuropejski. Sąd ten uznał bowiem samego siebie za strażnika systemu konstytucyjnego Unii Europejskiej. Stwierdzenie to może być interpretowane nie tylko jako odmowa uznania wyłącznych kompetencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie legalności norm wspólnotowego prawa pochodnego, ale także jako narzucanie wykładni dokonywanej przez *BVerfG* sądom konstytucyjnym innych państw członkowskich. Z ówczesnego art. 177 TWE³⁸ wynikało zresztą raczej odwrotne zobowiązanie, polegające na konieczności zwracania się przez sądy konstytucyjne państw członkowskich do ETS w procedurze orzeczenia prejudycjalnego o wiążącą wykładnię

³⁵ W obecnym stanie prawnym norma ta zawarta jest w art. 352 TFUE.

³⁶ M.H. WIEGANDT, s. 900–901; J. ZILLER, s. 168.

³⁷ M.H. WIEGANDT, s. 901; J. WIELAND, *Germany in the European Union – The Maastricht Decision of the Bundesverfassungsgericht*, „European Journal of International Law” 1994, vol. 5, no. 1, s. 264–265.

³⁸ W obecnym stanie prawnym norma ta zawarta jest w art. 267 TFUE.

norm traktatowych. Dopiero na tej podstawie powinny one ewentualnie decydować o zgodności wspólnotowych norm prawnych z odpowiednimi konstytucjami. W ujęciu strategicznym wyrok w sprawie *Maastricht* oznaczał postrzeganie Unii Europejskiej ze stanowionymi przez nią normami prawnymi jako organizacji ponadnarodowej pozostającej w zasadniczym konflikcie z niemiecką suwerennością narodową. W kontekście politycznym tezy analizowanego orzeczenia odzwierciedlały w dużym stopniu stan ówczesnej debaty wewnątrzniemieckiej.³⁹

Kolejnym bardzo ważnym orzeczeniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawach polityki europejskiej był wyrok z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie *Lissabon*.⁴⁰ Był on wynikiem kilku skarg konstytucyjnych sprzeciwiających się ratyfikacji przez Republikę Federalną Traktatu z Lizbony. Orzeczenie to należy widzieć w kontekście przywołanych orzeczeń wcześniejszych i traktować jako ich twórczą kontynuację. Dotychczasowa linia orzecznicza składała się z następujących głównych elementów: (a) traktaty nie powołały do życia państwa europejskiego, ale wspólnotę *sui generis* złożoną z suwerennych państw, których tożsamość narodowa jest zachowana; (b) państwa członkowskie nie przekazały na poziom Unii swojej suwerenności, lecz jedynie pewną część uprawnień (*Hoheitsrechte*), a Unia nie uzyskała cech podmiotu suwerennego; (c) suwerenność państw członkowskich jest chroniona przez zasadę przyznania i to państwa mają uprawnienie do przekazywania i rozszerzania kompetencji (*Kompetenz-Kompetenz*); (d) prawo wspólnotowe i prawo wewnętrzne państw członkowskich są niezależnymi porządkami prawnymi, przy czym prawo wspólnotowe nie jest zarazem prawem międzynarodowym; (e) prawo wspólnotowe nie obowiązuje w Niemczech *ex proprio vigore*, lecz z uwagi na przyzwolenie

³⁹ M.H. WIEGANDT, s. 903. Por. D. GRIMM, s. 357–358; J. BAQUERO CRUZ, *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*, „European Law Journal” 2008, vol. 14, no. 4, s. 391–394.

⁴⁰ BVerfGE 123, 267.

niemieckiego systemu prawnego (*Rechtsanwendungsbefehl*); (f) niemiecki porządek prawny jest otwarty na obowiązywanie norm prawnych tworzonych przez podmioty inne niż państwo niemieckie; (g) wspólnotowe prawo pochodne obowiązuje w Niemczech bez konieczności ratyfikacji; (h) pierwszeństwo prawa wspólnotowego nie wynika z samych zasad tego prawa, ale z decyzji państwa członkowskiego przewidującej możliwość jego stosowania w tym państwie; (i) otwarcie niemieckiego porządku prawnego na prawo wspólnotowe jest ograniczone koniecznością zachowania tożsamości niemieckiej ustawy zasadniczej i konstytucyjnej zasady demokracji; (j) parlament niemiecki – jako instytucja wyrażająca wolę obywateli – musi mieć wpływ na członkostwo Niemiec w UE oraz istnienie i rozwój UE; (k) ograniczenie kompetencji państwa członkowskiego musi być skompensowane poprzez odpowiednią legitymację demokratyczną Unii zapewnianą przez parlamenty narodowe oraz – choć z uwagi na brak europejskiego *demos* w mniejszym stopniu – przez Parlament Europejski; (l) zasada demokracji wymaga, aby uprawnienia wspólnotowe były wykonywane przez organ złożony z przedstawicieli rządów narodowych poddanych narodowej kontroli demokratycznej; (m) zmiany w traktatach mogą być dokonywane wyłącznie przez państwa członkowskie, a normy prawa wspólnotowego wykraczające poza granice przekazanych kompetencji nie są wiążące dla Niemiec; (n) silna pozycja państwa członkowskiego nie może być podważana przez rozszerzającą wykładnię traktatów, która często może prowadzić do wprowadzania *de facto* zmian w traktatach; (o) skargi konstytucyjne kierowane do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego mogą się opierać na zarzucie niekonstytucyjności norm prawa wspólnotowego, ale skarżący musi wcześniej skorzystać z sądownictwa wspólnotowego.⁴¹

Wyrok w sprawie *Lissabon* powinien być rozpatrywany z trzech punktów widzenia. Federalny Trybunał Konstytucyjny: (a) określił

⁴¹ D. GRIMM, s. 353–357.

granice, w jakich muszą się poruszać instytucje niemieckie w kontekście rozszerzania kompetencji Unii i innych zmian strukturalnych; (b) wymusił współpracę z parlamentem na poziomie narodowym w przypadku rozszerzania kompetencji Unii bez traktatowego wymogu procesu ratyfikacyjnego; (c) potwierdził istnienie konstytucyjnych ograniczeń stosowania prawa UE w Niemczech i podkreślił swoje własne uprawnienia w obszarze przeglądu tego prawa pod kątem przestrzegania tych ograniczeń przez instytucje i organy UE.⁴² Najważniejszych jest zatem pięć elementów tego orzeczenia.

Po pierwsze, Niemcy mają zachować swoją suwerenną państwowość opartą na zasadzie demokracji i prawach wyborczych obywateli, uznawanych za niezienne w kontekście klauzuli wieczności (choć niemiecka ustawa zasadnicza nie używa pojęcia „suwerenność”, *BVerfG* uznał je za domniemane). Jednocześnie wykonywanie uprawnień przekazanych na poziom Unii nie może się odbywać według zasad obowiązujących przy delegacji uprawnień wewnątrz państwa. W tej sytuacji suwerenność musi być wykonywana przy zastosowaniu zasady przyjazności prawu europejskiemu (*Europarechtsfreundlichkeit*). Jednocześnie istnieje jednak podstawowe ograniczenie integracji oparte na suwerennej państwowości konstytucyjnej (*souveräne Verfassungsstaatlichkeit*) polegające na uniemożliwieniu organom państwowym likwidacji suwerenności państwowej. Z uwagi na istnienie klauzuli wieczności nie może się to stać nawet wskutek wprowadzenia poprawek do konstytucji. Zgoda na przekształcenie Unii w państwo mogłaby mieć miejsce wyłącznie w przypadku uchwalenia nowej konstytucji. Niespełnienie tego warunku powoduje, że Unia musi pozostać szczególnym związkiem państw (*Staatenverbund*). Został on zdefiniowany jako ściśle i długotrwałe stowarzyszenie suwerennych państw wykonujące władzę publiczną na podstawie traktatu, którego podstawowy porządek podlega decyzjom państw

⁴² *Ibidem*, s. 358.

członkowskich i w którym narody państwowe, czyli obywatele państw, pozostają podmiotami legitymizacji demokratycznej. Unia Europejska nie jest tym samym uprawniona do podejmowania samodzielnych decyzji o jej kształcie konstytucyjnym. Uprawnienia przez nią wykonywane zostały przekazane na podstawie zasady przyznania i w taki sam sposób mogą zostać cofnięte. Niemożliwe jest przy tym przekazanie kompetencji do określania kompetencji (*Kompetenz-Kompetenz*). W przypadku rozwoju Unii w kierunku prawnej niezależności od państw członkowskich Niemcy mogłyby wystąpić z tej organizacji. Możliwość taka musi być zagwarantowana traktatowo.⁴³

Po drugie, zmiana treści traktatów pozostaje w ścisłym związku z odpowiedzialnością państw za proces integracji. W przypadku procedur zmiany niewymagających ratyfikacji musi się pojawić kompensacja prawna na poziomie narodowym oparta na art. 23 ust. 1 GG. W tym kontekście to właśnie niemiecki sąd konstytucyjny ponosi stałą odpowiedzialność za proces integracji (*Integrationsverantwortung*), a zgoda na wszelkie zmiany traktatowe musi wynikać z aktu prawnego uchwalonego przez parlament. Traktat musi ponadto określać program integracji, który nie może być tylko wynikiem wykładni prawa pierwotnego. Wykładnia ta może dopuszczać utrzymanie porządku wspólnotowego oraz gwarantować efektywne stosowanie kompetencji (*implied powers*), ale nie może prowadzić do rozszerzonej interpretacji lub nawet zmiany prawa pierwotnego, ponieważ byłoby to działanie poza obszarem przekazanych Unii kompetencji. Z uwagi na występujące w Unii tendencje do „samorozszerzania” uprawnień absolutnie niezbędna jest zewnętrzna kontrola dokonywana przez krajowy sąd konstytucyjny, który w konkretnych przypadkach będzie oceniał pozostawanie wspólnotowych norm prawnych w granicach przekazanych kompetencji. *BVerfG* uznał, że w sytuacji

⁴³ *Ibidem*, s. 358–360; *Kampf um Souveränität? Eine Kontroverse zur europäischen Integration nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, M. HÖPNER et al., „Politische Vierteljahresschrift” 2010, nr 2, s. 342–347. Por. art. 50 TUE.

postępującej integracji nie ma innego sposobu zapewnienia dalszego istnienia zasadniczej struktury politycznej i konstytucyjnej suwerennych państw członkowskich.⁴⁴

Po trzecie, Unia Europejska musi rozwijać swój demokratyczny charakter. Autonomiczne działanie Unii musi być oparte na zasadach demokratycznych, a jednocześnie nie może ograniczać zasad demokratycznych państw członkowskich. Model demokracji znany z państwa narodowego nie musi być jednak adoptowany na poziomie wspólnotowym, ponieważ aktualne uprawnienia ponadnarodowe Unii tego nie wymagają. Gdyby jednak Unia miała się rozwijać w kierunku powstania państwa, Niemcy byłyby zmuszone do żądania zmian w tym obszarze. Niespełnienie tych żądań mogłoby prowadzić do wystąpienia Niemiec z Unii. Trybunał stwierdził ponadto jednoznacznie, że transfer uprawnień na poziom UE nie ma bezpośredniego związku z poziomem demokracji w tej organizacji. Istnieje bowiem grupa uprawnień należących do sfery wyłącznie narodowej, które nie mogą być przekazane w żadnej sytuacji. Należy do nich określanie warunków życia obywateli, ze szczególnym uwzględnieniem prywatnej przestrzeni odpowiedzialności indywidualnej, bezpieczeństwa osobistego i społecznego, ochrony praw podstawowych, a także decyzji politycznych szczególnie związanych z warunkami kulturowymi, historycznymi i językowymi, które wynikają z dyskursu w sferze publicznej zorganizowanego przez partie polityczne i parlament.⁴⁵

Po czwarte, deficyt demokratyczny Unii musi zostać zmniejszony za pomocą ściśle określonych metod. Jedną z podstawowych przyczyn deficytu jest oparcie procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego na nierównych zasadach. Jest to powodem uznania demokracji europejskiej za opartą na sprzecznych wartościach oraz nadmiernej federalizacji

⁴⁴ D. GRIMM, s. 360–361.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 361–362; *Kampf um...*, s. 332–337. Por. W.T. EIJSBOUTS, *Wir Sind Das Volk. Notes About the Notion of 'The People' as Occasioned by the Lissabon-Urteil*, „European Constitutional Law Journal” 2010, vol. 6, no. 2, s. 215–219.

(*Überföderalisierung*). Wyrazem tych tendencji jest podkreślenie w prawie wyborczym równej reprezentacji państw i ograniczenie zasady równości wyborców. Parlament Europejski nie jest tym samym reprezentacją narodu europejskiego, ale reprezentacją narodów państw członkowskich. Na obecnym etapie integracji ten standard demokratyczny jest wystarczający pod warunkiem wewnątrz krajowego zagwarantowania zasady przyznania. Podstawą akceptacji Traktatu z Lizbony przez Trybunał jest nieprzekształcenie Unii w państwo, które pozostaje „zorganizowaną konstytucyjnie pierwotną przestrzenią polityczną” (*verfasster politischer Primärraum*), a działania Unii opierają się na zasadach pomocniczości i proporcjonalności.⁴⁶

Po piąte, suwerenność i tożsamość konstytucyjna Niemiec muszą być chronione. W tym kontekście Trybunał podkreśla, że wszystkie procedury zmiany traktatów (określone w art. 48 TUE, ale także w art. 352 TFUE) muszą podlegać ratyfikacji wewnątrz krajowej. W przypadku nieuzyskania odpowiedniej większości w parlamencie przedstawiciel Niemiec nie może zadeklarować poparcia dla zmian. Jednocześnie sędziowie nie sprzeciwiają się stosowaniu zasady pierwszeństwa prawa Unii przed prawem krajowym wynikającej z orzecznictwa ETS i wpisanej po Traktacie z Lizbony do specjalnej deklaracji. Uznają bowiem, że jej obowiązywanie w Niemczech nadal zależy od decyzji narodowej. Traktat nie ogranicza zaś uprawnienia państw do negocjowania wewnętrznej stosowalności aktów prawa Unii. *BVerfG* ma zatem prawo do sprawdzania zgodności tych aktów z ogólnym porządkiem krajowym oraz weryfikacji nienaruszania przez nie tożsamości konstytucyjnej opartej na ustawie zasadniczej. Może on również oceniać ich przystawalność do programu integracyjnego.⁴⁷

⁴⁶ D. GRIMM, s. 362–363.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 363; P. BUSSJÄGER, *Folgerungen aus dem Lissabonurteil des Bundesverfassungsgerichts*, „Juristische Blätter” 2010, Heft 5, s. 277. Zob. szerzej: R. BIEBER, *An Association of Sovereign States*, „European Constitutional Law Review” 2009, vol. 5, no. 3, s. 392, 398–399.

W porównaniu do wcześniejszego orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wyrok w sprawie *Lissabon* zawiera dwie podstawowe modyfikacje: (a) silne powiązanie demokracji i suwerenności w ramach wykonywania zasady przyznania; (b) stwierdzenie, że *BVerfG* jest jedynym organem uprawnionym do wykładni pojęcia niemieckiej tożsamości konstytucyjnej. Według niektórych interpretacji w wyroku tym nastąpiło także odrzucenie koncepcji pogłębionej integracji i wyraźne dążenie do osłabienia pozycji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Na pewno zaś wynikiem wyroku Trybunału była konieczność uchwalenia nowych ustaw towarzyszących ratyfikacji Traktatu z Lizbony mających na celu wzmocnienie kompetencji Bundestagu i Bundesratu w zakresie zmian traktatowych.⁴⁸

W szerszym ujęciu orzeczenie w sprawie *Lissabon* wprowadziło następujące elementy do dotychczasowego orzecznictwa: (a) uznanie za najważniejsze wtórnego charakteru traktatów, których kształt wynika z woli państw członkowskich, a kompetencje Unii wynikają z zasady przyznania; (b) położenie szczególnego nacisku na suwerenność Niemiec; (c) rozszerzenie uprawnień parlamentu narodowego i sądu konstytucyjnego w polityce europejskiej, nieodnoszące się wyłącznie do Traktatu z Lizbony, ale wpływające na ogólny rozwój polityki Niemiec w tym obszarze; (d) uniemożliwienie przekształcenia UE w państwo federacyjne na podstawie obecnie obowiązującej niemieckiej ustawy zasadniczej.⁴⁹

Oceniając wyrok z punktu widzenia jego głównych tez, należy podkreślić, że są nimi: (a) stwierdzenie zgodności Traktatu z Lizbony z niemiecką ustawą zasadniczą, a także zgodności z prawem noweli ustawy zasadniczej związanej z planowanym wejściem tego traktatu w życie; (b) uchylenie ustawy dotyczącej wzmocnienia i rozszerzenia uprawnień parlamentu niemieckiego w sprawach UE i żądanie uchwalenia

⁴⁸ J. ZILLER, s. 157, 160–161.

⁴⁹ D. GRIMM, s. 364–365.

jeszcze przed wejściem w życie traktatu nowej ustawy zdecydowanie rozszerzającej te uprawnienia. Należy podkreślić, że ustawodawca bardzo szybko pozytywnie odniósł się do wyroku i uchwalił grupę ustaw inkorporujących wszystkie szczegółowe zastrzeżenia sądu konstytucyjnego.⁵⁰

Na podstawie poglądów sędziów można bez wątpienia stwierdzić, że – po pierwsze – prawo unijne ma także w Niemczech cechy efektu bezpośredniego i pierwszeństwa, ale tylko dlatego, że wynika to z ogólnej decyzji państwa, która jednocześnie nie pozwala na przekształcenie Unii w państwo federacyjne. Nieco dziwne jest jednak odwołanie *BVerfG* do pojęcia suwerenności państwa, które nie występuje w niemieckiej konstytucji. Z drugiej strony Trybunał stwierdza, że pojęcie to jest w obecnym stanie rzeczy odnoszone do ponadnarodowej władzy publicznej. Należy zatem zauważyć, że suwerenność może być wykonywana w tym samym czasie i na tym samym terytorium przez różne podmioty, z których część ma braki w zakresie demokracji. Sąd zaprezentował zatem koncepcję wyraźnie odróżniającą suwerenność (*Souveränität*) od uprawnień suwerennych (*Hoheitsrechte*).⁵¹

Po drugie, Unia Europejska nie ma legitymacji demokratycznej tożsamej z legitymacją państwa, co może powodować powstawanie sprzeczności z niemiecką ustawą zasadniczą. Z drugiej strony uzyskanie legitymacji równej państwu musiałyby spowodować wystąpienie Niemiec z UE z uwagi na przekształcenie jej w państwo. Komentatorzy twierdzą jednak, że pogląd o konieczności przyjęcia wówczas nowej konstytucji – wynikający z istnienia klauzuli wieczności – może być kwestionowany. Można sobie bowiem wyobrazić odpowiednią zmianę obecnej ustawy zasadniczej z kwalifikowanym udziałem obywateli w formie referendum. Wcześniej jednak należałoby wprowadzić do konstytucji poprawkę przewidującą możliwość przeprowadzenia referendum w tej

⁵⁰ J. ZILLER, s. 164, 167. Por. P. BUSSJÄGER, s. 280–283.

⁵¹ D. GRIMM, s. 365–366.

właśnie sprawie. Także wykaz niezbywalnych kompetencji państwa nie ma na celu wprowadzenia zakazu regulowania tych zagadnień na poziomie Unii. Jest on raczej zespołem zagadnień, w obszarze których regulacja unijna powinna być wyjątkowo ostrożna i poddana szczególnej obserwacji państwa.⁵²

Po trzecie, decyzje polegające na zmianie traktatów przez instytucje Unii z wyłączeniem wymogu ratyfikacji przez państwa członkowskie mogą być postrzegane jako „samorozszerzenie” kompetencji. Przewidziane w jednym z wariantów procedury uproszczonej weto przysługujące choćby jednemu parlamentowi narodowemu (art. 48 ust. 7 TUE) jest zbyt ograniczone przedmiotowo, aby mogło stanowić wystarczającą ochronę uprawnień państwa. W takich przypadkach konieczne jest zatem zawsze wyraźne stanowisko parlamentu, a *BVerfG* postrzega to w sposób tożsamy z transferem suwerenności.⁵³

Po czwarte, wprowadzanie istotnych zmian do traktatów w wyniku ich rozszerzającej wykładni i ekspansywnego stosowania norm prawa Unii jest przez Federalny Trybunał Konstytucyjny oceniane negatywnie. Praktyka doprowadziła do swoistej konstytucjonalizacji traktatów przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. W przeciwieństwie jednak do konstytucji narodowych traktaty zawierają wiele przepisów o charakterze wykraczającym poza regulację głównych zasad funkcjonowania danego podmiotu. Charakter konstytucyjny mają tu zatem normy, które w porządku krajowym należałyby do zwykłej materii ustawowej lub nawet niższej. Jest to zjawisko wyjątkowo niebezpieczne, ponieważ z uwagi na układ hierarchiczny normy te nie mogą być podważane przez zwykłe prawodawstwo unijne lub krajowe. Organy sądowe lub nawet wykonawcze Unii mogą narzucić wykładnię norm nie tylko podmiotom krajowym, ale także Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Dotyczy

⁵² *Ibidem*, s. 367–368. Por. *Kampf um...*, s. 348–353.

⁵³ D. GRIMM, s. 369.

to w sposób szczególny działania Unii w obszarach integracji negatywnej, odnoszącej się do likwidacji barier we współpracy państw członkowskich. Problemem jest także określanie kompetencji Unii w sposób teleologiczny, które może podważyć nie tylko wykonywanie niektórych kompetencji przez państwa, lecz także wymusić odejście od międzyrządowości na rzecz współpracy wspólnotowej. Dotyczyć to może nawet interpretacji praw podstawowych, ponieważ na poziomie europejskim często dochodzi do absolutyzacji praw ekonomicznych powiązanej ze słabym akcentowaniem praw osobistych, komunikacyjnych, społecznych i kulturalnych. W tej sytuacji podstawowym zadaniem krajowych sądów konstytucyjnych jest tworzenie równowagi dla niebezpiecznych tendencji pojawiających się w orzecznictwie wspólnotowym.⁵⁴

Jeszcze inne ujęcie zwraca uwagę na trzy kolejne elementy orzeczenia. Po pierwsze, według poglądu sędziów uprawnienie do zmiany traktatów należy do organów niemieckiej władzy ustawodawczej, co oznacza realne osłabienie kompetencji rządu federalnego odpowiedzialnego zwykle na reprezentację w stosunkach zewnętrznych. Argumentacja jest tu następująca: (a) porządek prawny Unii Europejskiej wynika z umów międzynarodowych, których treść określana jest przez państwa członkowskie w ramach pełnionej przez nie funkcji „władców traktatów”; (b) na podstawie zasady demokracji, na której opiera się szczególnie związek państw (*Staatenverbund*), decyzje dotyczące takich umów międzynarodowych nie mogą być podejmowane przez organy wykonawcze, lecz ustawodawcze; (c) wprowadzenie procedur zmiany traktatów, w których nie przewiduje się krajowego postępowania ratyfikacyjnego, musi oznaczać wprowadzenie przepisów krajowych włączających parlament do tych procedur – jest to szczególnie ważne wtedy, gdy zmiany traktatowe odnoszą się do krajowej materii konstytucyjnej.⁵⁵

⁵⁴ *Ibidem*, s. 370–372.

⁵⁵ J. ZILLER, s. 168–169.

Po drugie, uzasadnienie wyroku w sposób wyraźny czerpie ze wcześniejszych orzeczeń Trybunału, w tym przede wszystkim *Solange I* i *Solange II*. Do elementów tradycyjnych należy utrzymanie ogólnej zasady umożliwiającej krajowym sądom konstytucyjnym kontrolę norm prawa Unii. Nowością jest jednak rozszerzenie zakresu tej kontroli poprzez podkreślenie zasady przestrzegania przez instytucje i organy UE tożsamości konstytucyjnej poszczególnych państw członkowskich (wiąże się to zresztą z wprowadzeniem tej normy do art. 4 ust. 2 TUE). W tym kontekście należy widzieć powiązanie zasady suwerenności państwa z zasadą demokracji, przy czym ta ostatnia dominuje w niemieckim prawie konstytucyjnym. Z drugiej strony pojawia się tu także problem dialogu prawnego (*judicial dialogue*) między sądami krajowymi, a także między sądami krajowymi a Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości.⁵⁶

Po trzecie, to właśnie relacje między sądami krajowymi a sądem Unii są zagadnieniem określonym w wyroku w sposób niejasny. Sędziowie niemieccy nie podważają traktatowej zasady dokonywania wykładni norm traktatowych i ustalania legalności norm prawa UE przez ETS, ale jednocześnie podkreślają uprawnienia państwowych sądów konstytucyjnych w tym zakresie. Pogląd ten stanowi prawdopodobnie wyraz uwzględnienia niezależności systemów prawnych (unijnego i państwowego), przy czym w przypadku naruszania norm konstytucyjnych danego państwa pierwszeństwo należy do sądu krajowego. Należy jednak dodać, że w wyroku w sprawie *Lissabon* zauważyć można kierowaną do sądów krajowych zachętę korzystania z procedury orzeczenia prejudycjalnego, a zatem zwracania się przez nie bezpośrednio do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Podstawy stwierdzenia nieważności normy aktu prawa wspólnotowego przez krajowy sąd konstytucyjny oraz przez ETS mogą być bowiem tożsame, co wynika z istnienia wspólnych

⁵⁶ *Ibidem*, s. 169–173.

zasad obowiązujących w dwóch niezależnych, ale powiązanych ideowo porządkach prawnych. Dotyczy to także kontroli działania *ultra vires* (przekroczenia kompetencji przez instytucję lub organ UE). Choć nie wynika to wprost z treści omawianego orzeczenia, można sobie wyobrazić skorzystanie z procedury orzeczenia prejudycjalnego także przez krajowy sąd konstytucyjny.⁵⁷ Warto jednak dodać, że w przeciwieństwie do sądów konstytucyjnych innych państw (np. Austrii, Wielkiej Brytanii, Włoch) Federalny Trybunał Konstytucyjny nie praktykuje, jak dotychczas, tej formy kontaktu z ETS.⁵⁸

Wyjaśnienie niektórych elementów doktryny prawnej wynikającej z wyroku w sprawie *Lissabon* przyniosło orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie *Honeywell*.⁵⁹ Można znaleźć w nim szczegółowe odniesienia do zasady przyjazności prawu europejskiemu, a także współpracy sądów krajowych z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Ogólnie wynika z niego bowiem, że przeprowadzenie przez niemiecki sąd konstytucyjny kontroli *ultra vires* ograniczone jest tylko do przypadku daleko idącego kwalifikowanego przekroczenia kompetencji przez instytucję lub organ UE (*hinreichend qualifizierter Kompetenzverstoß*). Warunek ten spełniony jest wtedy, gdy pozaprawne działanie Unii jest jednoznaczne i prowadzi do znaczącego strukturalnie przesunięcia uprawnień ze szkodą dla państw członkowskich. Do działań kontrolnych musi być włączony Europejski Trybunał Sprawiedliwości.⁶⁰

Warto zauważyć, że *BVerfG* bierze pod uwagę możliwość dokonywania przez sąd wspólnotowy błędnych ocen, co może prowadzić do konieczności ich korygowania przez krajowe sądy konstytucyjne. Trybunał

⁵⁷ *Ibidem*, s. 173–175.

⁵⁸ F.C. MAYER, M. WALTER, *Die Europarechtsfreundlichkeit des BVerfG nach Honeywell-Beschluss*, „JURA. Juristische Ausbildung” 2011, Heft 7, s. 534–535.

⁵⁹ BVerfG, 2 BvR 2661/06.

⁶⁰ F.C. MAYER, M. WALTER, s. 532–533.

podkreśla, że za podstawową zasadę uznaje wiążący charakter orzeczeń ETS, a jego własna jurysdykcja jest działaniem następczym w stosunku do działań sądu wspólnotowego, choć bezpośrednio z nim niezwiązanym. Nie jest zatem możliwe uznanie przez *BVerfG* norm prawa UE za niestosowalne w Niemczech, jeżeli wcześniej na ten temat nie wypowiedział się ETS. Niezależnie jednak od opinii sądu unijnego Trybunał może uznać normy unijne za niekonstytucyjne w Niemczech. Z kolei błąd ETS nie musi być zawsze podstawą do wydania odmiennego orzeczenia przez *BVerfG*, ponieważ nie każde błędne orzeczenie sądu wspólnotowego ma merytoryczny wpływ na konstytucyjność (*Fehlertoleranz*). W tej sytuacji należy uznać, że zachodząca tu relacja ma przede wszystkim charakter temporalny.⁶¹

Komentatorzy zauważają jednak, że sama możliwość dokonywania kontroli *ultra vires* przez *BVerfG* stoi w sprzeczności z normami wynikającymi z art. 4 TUE (zasada lojalnej współpracy), art. 19 TUE (kognicja ETS) oraz art. 344 TFUE (zakaz nieprzewidzianych traktatem procedur dotyczących wykładni i stosowania prawa pierwotnego). Nie można zatem wykluczyć, że jej zastosowanie może być powodem skierowania wobec państwa skargi o naruszenie traktatu. Także w niemieckiej ustawie zasadniczej i innych niemieckich aktach prawnych nie przewidziano wyraźnie takiej kompetencji. Można zatem paradoksalnie stwierdzić, że kontrola *ultra vires* dokonywana przez niemiecki sąd konstytucyjny sama w sobie może być uznana za działanie *ultra vires*. W tej sytuacji Trybunał wyraźnie stwierdza, że w przypadku przeprowadzania takiej kontroli musi on działać ściśle według zasady przyjazności prawu europejskiemu (*europarechtsfreundlich*), a więc może ona dotyczyć tylko tych aktów prawnych, w których naruszenie prawa ma charakter „drastyczny”, „jaskrawy i ewidentny” (*krass und*

⁶¹ *Ibidem*, s. 537, 540. POR. A. STONE SWEET, K. STRANZ, *Rights Adjudication and Constitutional Pluralism in Germany and Europe*, „Journal of European Public Policy” 2012, vol. 19, no. 1, s. 100–104.

evident), poważny (*schwerwiegend*), „ewidentny i ogólny”, „trwały i poważny”. Niektórzy uznają możliwość pojawienia się takiego aktu za czysto hipotetyczną.⁶²

Kolejnym problemem byłoby określenie następstw ewentualnego orzeczenia *BVerfG* wydanego w ramach kontroli konstytucyjności aktów prawa UE. Celem podstawowym byłoby uniknięcie skargi o naruszenie traktatu, a jedną z możliwości zobowiązanie właściwego organu krajowego do usunięcia konfliktu na poziomie krajowym lub międzynarodowym. W pierwszym przypadku oznaczałoby to konieczność wprowadzenia zmian w konstytucji Niemiec, w drugim zaś prowadzenie negocjacji z innymi państwami członkowskimi i Unią.⁶³

W drugiej połowie 2012 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się także w sprawie tzw. paktu fiskalnego. Niektórzy komentatorzy uznają ten dokument za wyraz dominacji niemieckiego podejścia do problematyki gospodarczej i prawnej. Wskazują na wynikającą z przepisów paktu konieczność wprowadzenia zasad zrównoważonego budżetu do przepisów „w miarę możliwości rangi konstytucyjnej”. W pierwotnej wersji proponowano wprost wprowadzenie takich przepisów do konstytucji, ale wymóg ten podważałby autonomię narodowych porządków prawnych. Warto zauważyć, że ewentualna konstytucjonalizacja stanowiłaby kopię rozwiązań wprowadzonych w ostatnim czasie w niemieckiej ustawie zasadniczej. Tymczasem działanie takie samo w sobie byłoby – z uwagi na ograniczenie swobody parlamentu – działaniem niekonstytucyjnym w niektórych państwach członkowskich (np. w Holandii i Wielkiej Brytanii).⁶⁴

⁶² F.C. MAYER, M. WALTER, s. 539–540; A. DYEUVRE, *The German Federal Constitutional Court and European Judicial Politics*, „West European Politics” 2011, vol. 34, no. 2, s. 351–354.

⁶³ F.C. MAYER, M. WALTER, s. 540.

⁶⁴ *Editorial: the Fiscal Compact and the European Constitutions: 'Europe Speaking German'*, „European Constitutional Law Review” 2012, vol. 8, no. 1, s. 1–3.

Nawet łagodniejsze rozwiązanie przyjęte ostatecznie w przepisach paktu może spowodować istotne problemy związane z rolą nadzorcą Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Komisji Europejskiej, a także autonomią konstytucyjną państw członkowskich. Po pierwsze, w art. 3 ust. 2 paktu określono wymóg uchwalenia „wiązących i trwałych przepisów krajowych, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej, lub w inny sposób gwarantujących pełne poszanowanie i przestrzeganie tych zasad [zrównoważonego budżetu] w całym toku krajowych procedur budżetowych”. Może on skłaniać ETS do stwierdzenia, że wprowadzenie odpowiednich zasad do aktów niższej rangi, a tym samym umożliwienie ich uchylecia na podstawie zasady *lex posterior* nie stanowi właściwego wykonania paktu. Po drugie, niemiecka praktyka przestrzegania prawa nie jest tożsama z praktyką innych państw. Interpretacja i implementacja tych samych zasad może być zróżnicowana, a Komisja Europejska lub państwa członkowskie – jako podmioty uprawnione do wnoszenia skarg – mogą opierać swoje zarzuty na zindywidualizowanej wykładni norm prawnych i ich realizacji. Po trzecie, zastrzeżenia budzą także przepisy odnoszące się do autonomii paktu fiskalnego i jego relacji do prawa Unii i konstytucji narodowych. Formalnie został on uchwalony poza unijnym porządkiem prawnym, choć z jego przepisów wynika możliwość, a nawet zobowiązanie do podjęcia próby włączenia jego treści do *acquis*. Z drugiej strony pakt postrzegać można jako chęć instrumentalizacji konstytucji narodowych na rzecz Unii Europejskiej, co prawdopodobnie spowoduje negatywną reakcję krajowych sądów konstytucyjnych. Założenia paktu wpływają bowiem negatywnie na autonomię parlamentów narodowych, a także Parlamentu Europejskiego, w zakresie polityki budżetowej.⁶⁵

Konstytucjonalizacja zasad paktu miała zatem wywołać trzy konsekwencje: (a) pogłębienie zobowiązania do przestrzegania zasad zrównoważonego budżetu przez polityków narodowych i narodową opinię

⁶⁵ *Ibidem*, s. 4–6.

publiczną wskutek ich umieszczenia w krajowym prawie konstytucyjnym, a nie tylko w prawie Unii lub prawie międzynarodowym; (b) wzmocnienie legitymizacji ograniczeń budżetowych w wyniku podkreślenia faktu podjęcia samodzielnej decyzji o związaniu się nimi; (c) osłabienie efektu polegającego na wskazywaniu przez polityków narodowych Unii Europejskiej jako podmiotu odpowiedzialnego za zrównoważoną politykę budżetową (jej prowadzenie ma bowiem wynikać z zasad prawa krajowego). Pakt fiskalny powinien być zatem postrzegany jako „instrument konstytucyjny” łączący ze sobą dwa porządki prawne tworzące połączony (*composite*) porządek konstytucyjny w Europie.⁶⁶

W powyższym kontekście należy widzieć orzeczenie tymczasowe Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 września 2012 r. w sprawie Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji (ESM) oraz paktu fiskalnego,⁶⁷ w którym tylko częściowo odniesiono się do powyższych problemów. W orzeczeniu tym Trybunał dopuścił ratyfikację umowy międzynarodowej powołującej do życia Europejski Mechanizm Stabilizacji pod warunkiem wprowadzenia prawnomiędzynarodowego zapewnienia w dwóch sprawach: (a) ograniczenia wkładu finansowego Niemiec do powstającego mechanizmu do wcześniej określonej wysokości oraz uniemożliwienia wykładni przepisów w sposób uprawniający do podwyższenia niemieckiego wkładu bez zgody przedstawiciela tego państwa zasiadającego w gremiach decyzyjnych ESM, a wcześniej zgody Bundestagu; (b) stosowania przepisów dotyczących ochrony dokumentów ESM i tajemnicy zawodowej osób zatrudnionych w ramach ESM w sposób niestojący w sprzeczności z obowiązkami informacyjnymi wobec Bundestagu i Bundesratu.⁶⁸

⁶⁶ *Ibidem*, s. 6–7.

⁶⁷ Omówienie na podstawie: *Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung nr 67/2012, Urteil vom 12. September 2012, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvE 6/12.*

⁶⁸ *Ibidem*.

Trybunał podkreślił, że podejmowanie decyzji w zakresie dochodów i wydatków jest podstawową częścią demokratycznej zasady samodzielności w państwie konstytucyjnym i należy do uprawnień Bundestagu. Także w systemie międzyrządowym kontrolę nad fundamentalnymi decyzjami budżetowymi muszą sprawować parlamentarzyści będący przedstawicielami narodu, a każdy znaczący środek pomocowy o dużym rozmiarze i charakterze solidarnościowym oferowany przez państwo niemieckie w obszarze międzynarodowym lub unijnym musi być szczególnie oparty na woli Bundestagu. Z drugiej strony ustawa zasadnicza nie zapewnia niezmienności prawa, lecz stabilność struktur i procedur, które w ramach ciągłego rozwoju unii walutowej w celu zapewnienia stabilności są otwarte na proces demokratyczny i zapewniają ogólną odpowiedzialność parlamentu za politykę budżetową. W kontekście zmian traktatowych umożliwiających powołanie Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji (art. 136 ust. 3 TFUE) *BVerfG* stwierdził, że nie dotyczą one zasadniczych części składowych architektury stabilizacyjnej, czyli niezależności Europejskiego Banku Centralnego, obowiązku zachowania dyscypliny finansów przez państwa członkowskie i własnej odpowiedzialności za budżety narodowe. Możliwość stworzenia stałego mechanizmu stabilizacji nie prowadzi zatem do ograniczenia narodowej autonomii budżetowej, ponieważ Bundestag nie przekazuje kompetencji budżetowych instytucjom i organom Unii. Sam zaś wymóg ratyfikacji umowy międzynarodowej ustanawiającej ESM daje krajowym organom prawodawczym wpływ na jego funkcjonowanie jeszcze przed jego rozpoczęciem.⁶⁹

W kontekście paktu fiskalnego Trybunał stwierdził, że nie narusza on ogólnej odpowiedzialności Bundestagu za budżet. Celem paktu jest bowiem konsolidacja Unii Gospodarczo-Walutowej poprzez wzmocnienie dyscypliny budżetowej, co jest tożsame z przepisami niemieckiej

⁶⁹ *Ibidem.*

konstytucji o ograniczeniu długu oraz aktualnymi przepisami traktatowymi, a uregulowania paktu nie przewidują bezpośredniej interwencji instytucji Unii w obszar narodowych ustaw budżetowych. Przepisy paktu odnoszące się do nadzoru nad budżetami państw członkowskich mają charakter instytucjonalny (niematerialny), a ponadto wyraźnie podkreślono w nich utrzymanie pierwotnych praw (*Vorrechte*) parlamentów narodowych i wyłączenie możliwości przeniesienia odpowiedzialności za budżety na poziom Komisji Europejskiej. Także uprawnienia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie dotyczą konkretnej swobody regulacji należącej do narodowego ustawodawcy budżetowego. Sędziowie podkreślili również, że ratyfikacja paktu nie oznacza nieodwracalnego zobowiązania się do prowadzenia określonej polityki budżetowej. Z ogólnych zasad prawa międzynarodowego wynika bowiem uprawnienie do wypowiedzenia umowy na mocy klauzuli zasadniczej zmiany okoliczności.⁷⁰

Podsumowując, należy stwierdzić, że orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego jest bardzo ważnym czynnikiem wewnętrznym kształtującym politykę europejską RFN. Stanowi ono dowód istnienia państwa prawnego i poszanowania dla podstawowej roli państwa w procesie integracji europejskiej. Przeprowadzona powyżej analiza pozwala na wyróżnienie pięciu trwałych linii orzeczniczych. Pierwszą z nich jest uznanie zasady suwerenności państwa i jego tożsamości konstytucyjnej za naczelną normę interpretacyjną członkostwa Niemiec w UE i przynależności do ponadnarodowego systemu prawnego. Państwo uznane jest za główny podmiot integracji, a jego ustrój wewnętrzny – oparty na zasadzie demokracji – musi być podstawowym punktem odniesienia dla obywatela. Obywatele, poprzez uczestnictwo w wyborach, muszą mieć wpływ na wszystkie podejmowane przez państwo decyzje. Dotyczy to także polityki europejskiej, w ramach której musi być zagwarantowana silna rola

⁷⁰ *Ibidem*.

parlamentu w obszarze kontroli działalności władzy wykonawczej. Jest to szczególnie uzasadnione federalną strukturą państwa niemieckiego.

Druuga linia orzecznictwa dotyczy prawa pierwotnego Unii Europejskiej i bazuje na uznaniu państw członkowskich za „władców traktatów”. Państwa odpowiadają bowiem za kształt aktów prawnych konstytuujących Unię i są jedynymi podmiotami uprawnionymi do wprowadzania w nich zmian. Procesy reformatorskie sięgające prawa pierwotnego muszą zatem podlegać kontroli ze strony państw opartej na pełnym trybie ratyfikacyjnym, co oznacza przede wszystkim konieczność wypowiedzenia się parlamentu narodowego. Niemożliwe jest przy tym ominięcie tego zastrzeżenia poprzez stosowanie uproszczonych procedur zmiany traktatów, ponieważ również wtedy – przy braku odpowiedniej regulacji unijnej – uzupełniające regulacje prawne muszą się pojawić na poziomie prawa krajowego.

Trzecia linia odnosi się do istoty prawnej Unii Europejskiej jako szczególnego związku państw. Koncepcja *Staatenverbund* stosowana w niemieckiej doktrynie konstytucyjnej nie oznacza rezygnacji z suwerenności państw członkowskich, lecz specyficzną dla integracji europejskiej formę współpracy państw narodowych. Państwa przekazują na poziom Unii uprawnienia wykonawcze w zakresie części swoich kompetencji suwerennych, a implementacja delegowanych uprawnień podlega kontroli zarówno sądów unijnych, jak i krajowych sądów konstytucyjnych. Niemożliwe jest przekazanie Unii Europejskiej uprawnień państwa w obszarach o szczególnym znaczeniu dla samej jego istoty, a także przekształcenie Unii w podmiot suwerenny.

Czwartą linię orzeczniczą należy łączyć z zasadą przyjazności prawa europejskiemu. System prawny Unii Europejskiej jest bowiem strukturalnie i ideowo powiązany z systemami prawnymi państw członkowskich. Dotyczy to w sposób szczególny problematyki ochrony praw podstawowych. Podważanie legalności norm prawa UE nie może być zatem zabiegiem rutynowym, ponieważ opierałoby się na błędnej logice

wnioskowania prawniczego, a ponadto w sposób niezgodny z prawem wpływałoby na stosowanie prawa unijnego w innych państwach członkowskich. Pomimo absolutnej wyjątkowości stosowania tego mechanizmu nie można jednak wykluczyć, że w rozwoju Unii Europejskiej pojawią się tendencje zmuszające sądy konstytucyjne państw członkowskich do interwencji na styku prawa krajowego i unijnego.

Piąta linia orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego dotyczy relacji między sądami konstytucyjnymi a sądami unijnymi. Niezbędne jest istnienie między nimi stosunku współpracy i przyjęcie ogólnej zasady wzajemnego uznawania orzeczeń. Opierają one bowiem swoją aktywność na tych samych normach prawnych i identycznych regułach interpretacyjnych. Należy podkreślić, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości zobowiązany jest traktatowo do uwzględniania tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich. W tej sytuacji to on powinien być pierwotnie predestynowany do orzekania w sprawach dotyczących wykładni i ważności norm prawa UE. W skrajnych przypadkach nie można jednak wykluczyć wydawania przez krajowe sądy konstytucyjne orzeczeń sprzecznych z orzecznictwem ETS.

4. Płaszczyzna programowa

Polityka państwa wobec Unii Europejskiej powinna się opierać na pewnej wizji strategicznej. Rzadko jednak poszczególne państwa członkowskie dysponują oficjalnymi dokumentami w tym zakresie. W przypadku umieszczenia takich wizji w programach wyborczych mogłyby one stanowić rodzaj zobowiązania wobec elektoratu, a w przypadku ich zbyt klarownego określenia w dokumentach rządowych mogłyby się przyczynić do usztywnienia prowadzonej polityki i powstawania napięć w relacjach z innymi państwami. Bardziej bezpieczne jest zatem

ujawnianie szczegółowych poglądów na temat rozwoju integracji europejskiej w dokumentach o mniejszej wadze politycznej.

W przypadku Niemiec bardzo duże znaczenie dla polityki europejskiej miało przedstawienie 1 września 1994 r. oficjalnego dokumentu frakcji CDU/CSU w Bundestagu zatytułowanego „Przemyslenia na temat polityki europejskiej”.⁷¹ W dokumencie, którego autorstwo przypisuje się Wolfgangowi Schäuble i Karlowi Lamersowi, najważniejsze w kontekście aktualnej polityki europejskiej są trzy elementy. Pomimo upływu czasu stanowią one wciąż koncepcyjne tło polityki niemieckiej.

Po pierwsze, autorzy uznali, że proces zjednoczenia Europy znalazł się w punkcie krytycznym. W przypadku braku znalezienia szybkiego – określanego w dokumencie na dwa do czterech lat – rozwiązania odnoszącego się do przyczyn niebezpiecznych tendencji rozwojowych Unia Europejska miała się przekształcić w luźną formację opartą głównie na współpracy gospodarczej i złożoną z różnych podgrup. Do podstawowych przyczyn kryzysu zaliczono: (a) nieprzystawalność systemu instytucjonalnego do rosnącej liczby państw członkowskich; (b) zróżnicowanie interesów wynikające z odmiennych poziomów rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych państw; (c) zróżnicowanie w obszarze definiowania zadań wewnętrznych i zewnętrznych rozbudowującej się Unii; (d) głębokie zmiany strukturalne w gospodarce zagrażające systemom społecznym i stabilności społeczeństw, a wynikające z kryzysu cywilizacyjnego społeczeństw zachodnich; (e) wzrost „regresywnego nacjonalizmu” w państwach członkowskich będący wynikiem obaw społecznych związanych ze zmianami cywilizacyjnymi i zagrożeń zewnętrznych (np. migracją), a przejawiający się tendencją do poszukiwania rozwiązań w ramach narodów lub państw narodowych; (f) nieumiejętność oraz słabość rządów i parlamentów narodowych w zakresie rozwiązywania

⁷¹ *Überlegungen zur europäischen Politik*, CDU/CSU Fraktion im deutschen Bundestag, 1.09.1994 (tzw. *Schäuble-Lamers Papier*).

wskazanych problemów; (g) otwarte pytanie dotyczące przyjęcia państw Europy Środkowej i Wschodniej, mające wpływ nie tylko na materialny wymiar funkcjonowania Unii, ale również na ideowo-moralną auto-percepcję ówczesnych państw członkowskich, przy czym ogólnym celem tego procesu powinno być stworzenie czynnika stabilizującego kontynent, funkcjonującego obok demokratyzującej się Rosji, oraz związku ze Stanami Zjednoczonymi.

Po drugie, autorzy zarysowali główne elementy interesu Niemiec. Uznali, że z położenia geograficznego państwa niemieckiego, jego wielkości i historii wynika szczególny interes uniknięcia nieporozumień w Europie. Rozwiązaniem nie mogły być tendencje hegemonistyczne, a rok 1945 stanowił katastrofę militarną, polityczną i moralną. Niemcy nie mają zatem odpowiednich zasobów do sprawowania hegemonii, a jedyną odpowiedzią na brak bezpieczeństwa była zasadnicza zmiana europejskiego systemu państw w kierunku uniemożliwiającym hegemonię, a nawet dążenie do niej. Problem „bezpieczeństwa przed Niemcami” mógł być rozwiązany poprzez „bezpieczeństwo z Niemcami”, oparte na systemie kontrolowania Niemiec przez ich partnerów oraz kontrolowania partnerów przez Niemcy. Instytucjonalnie system ten został oparty na istnieniu Paktu Północnoatlantyckiego oraz Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej. W tym ostatnim układzie relatywna przewaga gospodarcza Niemiec nie miała charakteru dominującego, lecz była wykorzystywana dla korzyści wszystkich stron. Niemcy stały się tym samym jednoznacznie i bezalternatywnie częścią Zachodu.

Upadek systemu dwublokowego spowodował, w ujęciu autorów dokumentu, pojawienie się nowego elementu interesu niemieckiego związanego z koniecznością budowy nowego porządku europejskiego. Celem było uniknięcie powrotu do niestabilnego systemu przedwojennego z Niemcami w położeniu centralnym, a jedynym rozwiązaniem włączenie sąsiadów z Europy Środkowej i Wschodniej do powojennego systemu zachodnioeuropejskiego, połączone z partnerstwem pomiędzy

nim a Rosją. Brak możliwości implementacji tego rozwiązania zmusiłby Niemcy – z przyczyn związanych z ich bezpieczeństwem – do samodzielnej stabilizacji regionu w sposób tradycyjny, co ze względu na niedobre doświadczenia historyczne, polegające zwykle na podziale wpływów z Rosją, nie byłoby pożądane. W związku z tym Niemcy miały fundamentalny interes w rozszerzeniu wschodnim, czego warunkiem było pogłębienie integracji w ramach ówczesnej Unii. W ujęciu strategicznym niemiecki interes oparty na stabilności europejskiej był zasadniczo tożsamy z interesem ogólnoeuropejskim. W tym miejscu podkreślono także specjalne relacje niemiecko-francuskie.

Po trzecie, autorzy dokumentu przedstawili w sposób szczegółowy propozycje odnoszące się do dalszych losów Unii w pięciu obszarach: (a) rozwoju instytucjonalnego i urzeczywistnienia zasady pomocniczości także w kontekście powrotu niektórych kompetencji do państw członkowskich; (b) kontynuacji tworzenia rdzenia Unii; (c) intensyfikacji relacji niemiecko-francuskich; (d) wzmocnienia możliwości działania Unii w sprawach zagranicznych i bezpieczeństwa; (e) rozszerzenia wschodniego.

W obszarze rozwoju instytucjonalnego zaprezentowano pięć rozwiązań szczegółowych, które miały być omówione w ramach konferencji międzyrządowej rozpoczynającej się w 1996 r.: (a) wzmocnienie zdolności Unii do działania oraz jej demokratycznego i federalnego charakteru; (b) przyjęcie dokumentu konstytucyjnego (*verfassungsähnliches Dokument*), w którym jednoznacznie określono by podział kompetencji między UE, państwa narodowe i regiony, a także zdefiniowano by podstawy ideowe Unii; (c) oparcie dokumentu konstytucyjnego na modelu federalnym i zasadzie pomocniczości, przy czym Niemcy zostały wskazane jako państwo o największych doświadczeniach wewnętrznych w dziedzinie pomocniczości; (d) reformę instytucji, ze szczególnym uwzględnieniem Rady, Komisji, prezydencji i Parlamentu Europejskiego: Parlament Europejski miałby być stopniowo rozwijany w kierunku prawodawcy

równouprawnionego z Radą, Rada – oprócz wykonywania typowych kompetencji międzyrządowych – miałyby się stać rodzajem drugiej izby parlamentarnej (*Staatenkammer*), a Komisja otrzymałaby uprawnienia rządu; ogólnym celem byłaby demokratyzacja systemu instytucjonalnego wymuszająca włączenie do procesów decyzyjnych także parlamentów narodowych, a w kontekście funkcjonowania Rady znalezienie punktu równowagi między zasadą jednakowego traktowania wszystkich państw a proporcjonalnością opartą na wazieniu głosów zależnym od liczby ludności państw; (e) oparcie reformy instytucjonalnej na zasadach spójności i elastyczności poprzez zdolność do osłabiania naturalnych napięć typowych dla dużej organizacji i zróżnicowanie uwzględniające odmienne zdolności i odmienną wolę integracyjną poszczególnych państw; w tym celu konieczne musiałyby się stać usankcjonowanie i instytucjonalizacja w ramach traktatu regulującego funkcjonowanie Unii lub dokumentu konstytucyjnego zasady „zmiennej geometrii” (*variable Geometrie*) lub „wielu prędkości” (*mehrere Geschwindigkeiten*), przy czym należałoby odejść od wymogu jednomyślności w procedurze zmiany traktatów, umożliwiającego blokowanie możliwości bliższej współpracy przez państwa niezainteresowane nią.

W kontekście wzmacniania istniejącego już „twardego rdzenia” (*fe-ster Kern*) Unii autorzy dokumentu stwierdzili, że należy do niego pięć do sześciu państw, czyli państwa założycielskie Wspólnot z ewentualnym wyjątkiem Włoch. Ograniczenie podmiotowe rdzenia wynikało przede wszystkim z ówczesnej sytuacji gospodarczej państw uczestniczących w pierwszych fazach Unii Gospodarczo-Walutowej, która miała być z kolei rdzeniem Unii Politycznej. Państwa rdzenia powinny zbliżyć do siebie ich politykę monetarną, budżetową oraz gospodarczą i społeczną. Celem rdzenia byłoby przeciwstawianie się siłom odśrodkowym w coraz większej Unii, a także osłabienie napięć między protekcyjnystycznie nastawioną grupą południowo-zachodnią pod kierownictwem Francji a wolnorynkową grupą północno-wschodnią kierowaną przez

Niemcy. Państwa należące do rdzenia musiałyby nie tylko uczestniczyć we wszystkich politykach, ale ponadto działać wspólnie na rzecz rozwiązań wspólnotowych i przygotowywać inicjatywy rozwoju Unii. Rdzeń powinien być otwarty dla wszystkich państw członkowskich, które wyrażają wolę i spełniają warunki uczestnictwa w nim.

W obszarze stosunków niemiecko-francuskich autorzy dokumentu nawoływali do ich przeniesienia na nowy poziom i utworzenia „rdzenia twardego rdzenia” (*der Kern des festen Kerns*). Oznaczać to miało m.in. nieprzeprowadzanie żadnych działań zewnątrz- i wewnątrz europejskich bez wcześniejszych uzgodnień między tymi państwami, gdy tymczasem w ówczesnych relacjach istniały duże różnice interesów oraz percepcji. Opierały się one – w świetle dokumentu – także na obawach Francji przed wzmocnieniem pozycji Niemiec w wyniku rozszerzenia Unii o państwa północne, a później także wschodnie. Państwa kandydujące postrzegały jednak swoje przyszłe członkostwo raczej jako wyraz dążenia do osłabienia uzależnienia od Niemiec, co powinno wzmocnić zainteresowanie Francji pogłębieniem współpracy w ramach UE. Z drugiej strony także Francja powinna jasno i jednoznacznie określić swoje stanowisko: oznaczać to miało porzucenie polityki polegającej na zachowywaniu pozorów ciągłego wspierania jedności przy jednoczesnych wahaniach w przypadku podejmowania konkretnych kroków integracyjnych. W głębszym ujęciu skrytykowano przywiązanie Francji do koncepcji suwerenności *etat nation*, którą określono jako całkowicie nieaktualną. Na koniec dodano jednak, że stosunek do Francji jest decydującym wskaźnikiem przynależności Niemiec do wspólnoty wartości Zachodu, w przeciwieństwie do odżywiających w niektórych niemieckich kręgach intelektualnych tendencji do poszukiwania „specjalnej drogi niemieckiej” (*der deutsche Sonderweg*).

W obszarze wzmocnienia możliwości działania Unii w sprawach zagranicznych i bezpieczeństwa autorzy dokumentu wskazali na osłabienie obecności Stanów Zjednoczonych w europejskiej polityce

bezpieczeństwa. Możliwość zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i obrony przed atakami zdefiniowano jako jedno z głównych zadań państw, będące jednocześnie zadaniem Wspólnoty, poprzez którą państwa mogą utrzymać swoją suwerenność. Zwrócono także uwagę na konieczność ustabilizowania sytuacji na całym kontynencie w kontekście przyszłego rozszerzenia Unii. Rozwój wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa powinien być oparty na koncepcji strategicznej jasno określającej wspólne interesy i cele, jak również warunki, procedury i środki polityczne, gospodarcze i finansowe. Do najważniejszych pól współpracy zaliczono: (a) wspólną politykę ukierunkowaną na stabilizację Europy Środkowej i Wschodniej; (b) rozwój stosunków z Rosją, których celem jest powstanie ogólnego partnerstwa; (c) wspólną politykę w regionie Morza Śródziemnego; (d) rozwój partnerstwa strategicznego z Turcją; (e) nowe określenie relacji transatlantyckich. W dłuższej perspektywie poparto tworzenie wspólnej obrony europejskiej wykonującej zadania w zakresie utrzymania i przywracania pokoju, a jednocześnie odpowiadającej na zapotrzebowanie stabilności przyszłych państw członkowskich. Jednolity status wszystkich członków w dziedzinie bezpieczeństwa stać się miał warunkiem członkostwa, a podstawowym zadaniem ogólnym stała się możliwość wniesienia przez Europę zasadniczego wkładu we własną obronę w obszarze pozanuklearnym. W tym kontekście wspomniano o Wielkiej Brytanii jako partnerze mogącym odegrać znaczącą rolę w „sercu Europy” i tym samym w jej rdzeniu.

Ostatni fragment omawianego dokumentu dotyczył rozszerzenia Unii o państwa Europy Środkowej i Wschodniej (jako termin realizacji podano w przybliżeniu rok 2000) i jego wpływu na sterowalność całej struktury. W sposób jednoznaczny uzależniono rozszerzenie od wcześniejszego przeprowadzenia zaproponowanej reformy Unii. Przyłączenie nowych państw uznano za pożądane ze względów polityczno-psychologicznych, choć jednocześnie silnie uwarunkowane względami ekonomicznymi. W tym kontekście zwrócono uwagę na możliwość

pojawienia się trudności zarówno w Unii, jak i państwach kandydujących. Zasugerowano szerokie korzystanie z okresów przejściowych, które potraktowano jako zjawisko podobne do „zmiennej geometrii”. Na koniec ponownie wspomniano o konieczności prowadzenia polityki zmierzającej do partnerstwa Unii z Rosją. Rosja powinna być uznana za drugie – obok Unii – centrum polityczne kontynentu.

Drugim istotnym dokumentem koncepcyjnym było odbijające się szerokim echem wystąpienie ówczesnego ministra spraw zagranicznych RFN Joschki Fischera na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie 12 maja 2000 r. zatytułowane „Od związku państw do federacji: przemyślenia na temat dokończenia integracji europejskiej”.⁷² W przemówieniu tym na czoło wysuwa się jedenaście elementów.

Po pierwsze, autor odniósł się do wizji Roberta Schumana przedstawionej jako „federacja europejska” mająca na celu zapewnienie pokoju. Trzonem myślenia o Europie po 1945 r. było bowiem i powinno pozostać odrzucenie westfalskiej zasady równowagi sił i hegemonii pojedynczych państw oraz zastąpienie jej ścisłym powiązaniem (*Verflechtung*) żywotnych interesów państw, połączonym z przeniesieniem suwerennych uprawnień państwa narodowego na ponadnarodowe instytucje europejskie. W tej sytuacji odpowiedzią na pytanie o cel Europy musi być dążenie do dokończenia (*Vollendung*) integracji europejskiej,⁷³ co dotyczy w szczególności Niemiec i Niemców. Najważniejsze zadania Unii to stawianie czoła wyzwaniom historycznym i integracja nowych państw członkowskich, przy jednoczesnym braku osłabienia zdolności UE do działania. Jedynym środkiem do osiągnięcia tego celu jest, w ujęciu Fischera, integracja polityczna stanowiąca ostatni element

⁷² J. FISCHER, *Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, Rede in der Humboldt-Universität in Berlin am 12. Mai 2000. Zob. też uwagi dotyczące tłumaczenia pojęcia *Staatenverbund* na inne języki, które zamieszczono w części trzeciej niniejszego opracowania.

⁷³ Pojęcia *Finalität* i *Vollendung* stosowane były przez Joschkę Fischera zamiennie.

integracji. Wymaga to według niego zarówno wykreowania wizji, jak i pragmatycznych zdolności implementacyjnych.

Po drugie, główna odpowiedzialność za sukces dwóch równoległych procesów, czyli rozszerzenia wschodniego i dokończenia integracji, spoczywać powinna na Francji i Niemczech. Szczególna rola Niemiec wynika z powiązania najnowszej pozytywnej historii tego państwa z ideą integracji europejskiej i jej wprowadzaniem w życie. Z kolei niemalże rewolucyjna nowa zasada europejskiego systemu państw wywodzi się z Francji. W tej sytuacji istnieje między tymi państwami sojusz interesów, który nie ma charakteru ekskluzywnego i jest stale otwarty dla innych państw europejskich.

Po trzecie, podstawową wadą integracji europejskiej było jej ograniczenie do Europy Zachodniej. Rozpad systemu dwublokowego spowodował powstanie dwóch obszarów działających na sprzecznych ze sobą zasadach: Zachód funkcjonował według zasad integracyjnych, a Wschód na podstawie starego systemu równowagi sił z dominującą rolą orientacji narodowych, bezalternatywnych koalicji, klasycznej polityki opartej na interesach oraz ciągłego zagrożenia ideologią nacjonalistyczną i konfrontacją. W dłuższej perspektywie mogłoby to spowodować przeniesienie tradycyjnych linii konfliktu z Europy Wschodniej także do Unii Europejskiej.

Po czwarte, w powyższym kontekście Unia Europejska postanowiła uruchomić głęboki proces reformatorski, który znalazł swój wyraz w czterech zjawiskach: (a) przeniesieniu znacznego zakresu uprawnień w trzech obszarach podstawowych dla suwerenności nowoczesnego państwa narodowego (waluta, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne) na poziom instytucji europejskich, a dopełnieniem tych decyzji musi być ograniczenie deficytów w zakresie integracji politycznej; (b) rozpoczęciu budowy wspólnego obszaru w zakresie prawa i bezpieczeństwa wewnętrznego; (c) rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony; (d) stworzeniu konkretnego planu rozszerzenia Unii.

Po piąte, autor wystąpienia stwierdził, że ówczesna Unia musiała równolegle zrealizować dwa wyjątkowo trudne projekty. Pierwszym z nich było jak najszybsze rozszerzenie, które leżało w „najwyższym interesie narodowym” Niemiec, umożliwiając – wraz z pogłębieniem integracji – przezwyciężenie problemów wynikających z rozmiaru państwa niemieckiego i jego centralnego położenia geograficznego, jak również poprawę sytuacji gospodarczej Niemiec i całej Europy. Drugim projektem była poprawa zdolności działania Unii poprzez poszerzenie zakresu stosowania zasady większościowej i głębsze zreformowanie systemu decyzyjnego umożliwiające właściwe jego funkcjonowanie w przypadku członkostwa 27–30 państw. W przeciwnym przypadku istniałoby duże zagrożenie kryzysami decyzyjnymi, które samo w sobie było – w ujęciu Fischera – zachętą do otwartej i „dopasowanej” reformy instytucjonalnej, nie stanowiąc jednocześnie argumentu przeciw rozszerzeniu.

Po szóste, autor przemówienia zaproponował wprowadzenie w długiej perspektywie szczegółowych, choć daleko idących, reform. Wśród nich wymienił przejście do pełnej parlamentaryzacji Federacji Europejskiej, co miałoby oznaczać istnienie parlamentu dysponującego rzeczywistymi uprawnieniami prawodawczymi i rządu europejskiego dysponującego realnymi kompetencjami wykonawczymi. W ujęciu prawnym musiałoby to oznaczać przyjęcie traktatu konstytucyjnego (*Verfassungsvertrag*) Unii, co jednak mogłoby sprowokować zarzuty wynikające z przywiązania obywateli państw członkowskich do pośredniczącej roli państw narodowych w sytuacji postępującej globalizacji i europeizacji. Ograniczenia te Joschka Fischer uznał za słuszne i w związku z tym zaproponował zdecydowane włączenie instytucji i tradycji narodowych do procesu dokończenia integracji politycznej. Projekt federacji mógłby zaistnieć jedynie wtedy, gdyby włączono do niej państwa narodowe i zachowano podstawową rolę ich instytucji politycznych. Koncepcja europejskiego państwa związkowego, które staje się nowym suwerenem i zastępuje demokratyczne państwa narodowe, przekraczałaby możliwości kontynentu. O dokończeniu

integracji można zaś myśleć jedynie w kontekście wprowadzenia zasady podziału suwerenności (*Souveränitätsteilung*) między Europę i państwo narodowe, co oznacza pełne urzeczywistnienie zasady pomocniczości. Podział suwerenności oznacza uwzględnienie wielu politycznych kultur narodowych oraz różnic językowych.

Po siódme, minister Fischer przedstawił projekt konkretnych zmian instytucjonalnych. Według niego nowy parlament europejski musiałby reprezentować zarówno poziom „Europy państw narodowych”, jak i poziom „Europy obywateli”. Oznaczać by to musiało powstanie reprezentacji nie tylko narodowych elit politycznych, ale także narodowych struktur społecznych (*Öffentlichkeiten*). W ujęciu praktycznym zaproponował powołanie do życia dwuizbowego parlamentu, w którym jedna z izb składałaby się z wybieranych deputowanych będących jednocześnie członkami parlamentów narodowych. Celem byłoby uniknięcie sprzeczności między parlamentami narodowymi a parlamentem europejskim, a także między państwem narodowym a Europą. W kontekście drugiej izby należałoby się zastanowić nad modelem senatu z członkami pochodzącymi z wyborów bezpośrednich albo modelem „izby państw”, na wzór niemieckiego Bundesratu. Także w przypadku europejskiej egzekutywy pod uwagę musiałyby być wzięte dwie możliwości. Pierwszą byłoby rozwinięcie Rady Europejskiej w kierunku rządu europejskiego (co oznaczałoby bezpośredni związek rządu europejskiego z rządami narodowymi), a drugą oparcie się na aktualnej strukturze Komisji Europejskiej, z bezpośrednim wyborem jej przewodniczącego i daleko idącymi uprawnieniami wykonawczymi. Dopuszczalne byłyby także formy pośrednie między tymi rozwiązaniami.

Po ósme, autor wystąpienia w sposób szczegółowy odniósł się do koncepcji podziału suwerenności. W istocie bowiem opiera się ona na zasadzie określonego w traktacie konstytucyjnym klarownego podziału kompetencji między poziomem federacji a poziomem państwa w taki sposób, że elementy rdzenia suwerenności (*Kernsouveränitäten*)

i uprawnienia absolutnie niezbędne byłyby przeniesione na poziom federacji, a pozostałe powinny być pozostawione państwom narodowym. Federacja europejska miałaby zatem „wąski” charakter, umożliwiający sprawność działania, a jednocześnie byłyby w pełni suwerenna, czerpiąc z samoświadomości państw narodowych jako jej członków. Ponadto byłaby ona przejrzysta i rozumiana przez obywateli, a tym samym pozbawiona deficytu demokratycznego. Szef niemieckiej dyplomacji podkreślił, że jego koncepcja nie oznacza likwidacji państwa narodowego, ponieważ w dokończonym projekcie federacji – postrzeganej jako unia obywateli i unia państw – państwo narodowe z jego tradycjami kulturalnymi i demokratycznymi byłoby niezastępowalne w kontekście procesów legitymizacyjnych. Samo pojęcie „federacji” wydawało mu się zresztą nie do końca adekwatne do prezentowanej wizji, ale nie był w stanie znaleźć innego odpowiedniego określenia. Jednoznacznie odrzucił jednak koncepcyjne utożsamienie federacji europejskiej i Republiki Federalnej Niemiec: kompetencje państw członkowskich nowej Unii byłyby zdecydowanie większe niż niemieckich krajów związkowych.

Po dziewiąte, kolejny fragment wystąpienia dotyczył najważniejszych elementów treści proponowanego traktatu konstytucyjnego. Musiałaby ona bowiem uwzględniać konieczność wprowadzenia w istocie trzech reform: likwidacji deficytu demokratycznego, podziału kompetencji między instytucjami europejskimi, a także między Europą, państwem narodowym i regionami. W tej sytuacji nieodzowne byłoby „konstytucyjne odnowienie Europy” (*konstitutionelle Neugründung Europas*) oznaczające realizację projektu konstytucji europejskiej zakorzenionego także w odpowiednim pojmowaniu praw człowieka i praw obywatelskich. Nie mogłoby to jednak oznaczać renacjonalizacji.

Po dziesiąte, dokończenie integracji nie może być, według omawianej koncepcji, osiągnięte metodami typowymi dla wcześniejszych procesów integracyjnych. Należy wyjść poza „metodę Monneta”, oznaczającą „indukcyjne współnotowanie” oparte na kompromisie międzypaństwowym

i pozwolić na zróżnicowanie integracji. Wiąże się z tym jednak wiele potencjalnych nowych problemów wynikających z osłabienia tożsamości europejskiej, spadku spójności wewnętrznej i ewentualnej erozji Unii. Zróżnicowanie nie może zatem oznaczać włączania nowych obszarów do współpracy międzyrządowej. W tym miejscu odnaleźć można odniesienie do wcześniejszych koncepcji ściślejszej integracji niektórych tylko państw przedstawianych przez Jacques'a Delorsa, Helmuta Schmidta i Valéry'ego Giscarda d'Estaing czy w końcu jawną krytykę koncepcji rdzenia przedstawionej w dokumencie Wolfganga Schäuble i Karla Lamersa. Według Joschki Fischera ewentualny rdzeń Unii musi stanowić „otwarty dla wszystkich magnes integracji”. Kluczowym problemem jest zatem zakres podmiotowy pełnej integracji oraz ramy czasowe jej osiągnięcia, przy czym niemożliwa jest realizacja projektu bez ścisłej współpracy niemiecko-francuskiej.

Po jedenaste, minister zaprezentował trzy kroki odnoszące się do rozwoju Europy w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku, przedstawiając *de facto* pożądany przez niego operacyjny scenariusz zmian. Pierwszym krokiem miałyby być wzmocniona współpraca chętnych do tego państw członkowskich w podanych przykładowo obszarach: rozwinięcia Unii Gospodarczo-Walutowej w kierunku Unii Gospodarczo-Politycznej, ochrony środowiska, walki z przestępczością, polityki imigracyjnej i azylowej oraz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Drugim krokiem powinno być powstanie „centrum grawitacyjnego” opierającego się na traktacie podstawowym (*Grundvertrag*) zawartym przez grupę państw i stanowiącym podstawę przyszłej konstytucji federacyjnej. W traktacie podstawowym powołano by do życia nowe instytucje w postaci rządu reprezentującego jednolite stanowisko wszystkich członków grupy w możliwie największej liczbie zagadnień, silnego parlamentu i bezpośrednio wybranego prezydenta. Nowe instytucje nie mogłyby przy tym dezorganizować pracy istniejących instytucji Unii, a centrum grawitacyjne stanowiące awangardę integracji musiałoby być otwarte dla wszystkich państw

członkowskich w przypadku deklarowanej przez nie woli przystąpienia. Wola ta nie byłaby jednak warunkiem wystarczającym, ponieważ wymagane byłoby także spełnienie szczególnych warunków głębszej integracji. Dla państw, które tymczasowo tych warunków nie spełniałyby, konieczne stałoby się opracowanie strategii konwergencji.

Podstawowymi czynnikami akceptacji i możliwości realizacji projektu byłyby zatem transparentcja i możliwość wywierania wpływu przez wszystkie państwa członkowskie i kandydujące. Rdzeń grawitacyjny musiałby mieć aktywny interes w jego ciągłym rozszerzaniu. Ostatnim krokiem byłoby dokończenie integracji w postaci federacji europejskiej, choć wzmocniona współpraca nie prowadziłaby do tego w sposób automatyczny. Nie można by zatem poprzestać na międzyrządowym elemencie procesu, lecz należałoby dążyć do „świadomego politycznego aktu odnowienia Europy”.

Warto dodać, że własne europejskie *credo* polityczne przedstawił 30 kwietnia 2001 r. podczas zjazdu krajowego SPD także ówczesny kanclerz Gerhard Schröder. Wygłosił on wystąpienie zatytułowane „Odpowiedzialność za Europę”, w którym nakreślił następujące elementy przyszłej konstrukcji europejskiej: (a) przekształcenie Komisji w silną egzekutywę europejską; (b) powołanie do życia dwuizbowego parlamentu złożonego z przekształconego Parlamentu Europejskiego i Rady; (c) przyjęcie konstytucji europejskiej; (d) przejście niektórych uprawnień unijnych przez państwa członkowskie (na podstawie zasady pomocniczości). Stanowisko to, jako idące w kierunku federalistycznym i oparte na niemieckim modelu rządzenia, zostało mocno skrytykowane m.in. we Francji.⁷⁴

Późniejszy okres nie obfitował już w tak istotne dokumenty programowe, ale pewne echa omówionych wyżej koncepcji zawiera dokument

⁷⁴ G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, *Rot-grüne Europapolitik 1998–2005: Eine Investition in die Zukunft der EU*, [w:] *Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel*, G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET et al., Wiesbaden 2010, s. 197–199.

niemieckiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych z lutego 2012 r. zatytułowany „Wyjaśnić Europę – dyskutować o Europie”, będący koncepcją komunikacji europejskiej niemieckiego rządu.⁷⁵ Na szczególne omówienie zasługują trzy elementy tego dokumentu.

Po pierwsze, we wstępie stwierdzono, że Niemcy nie mają przyszłości bez zjednoczonej Europy, a rząd federalny zdecydował się z pełnym przekonaniem zmierzać w kierunku ściślejszej integracji. Jednocześnie zarówno w Niemczech, jak i w innych państwach pojawiły się pytania dotyczące europejskiej orientacji Niemiec. W tej sytuacji centralny punkt europejskiej strategii komunikacyjnej MSZ stanowią dwa elementy: (a) zapoczątkowanie nowego podejścia do promocji wartości Europy – uznanie Europy za wspólnotę wartości i gwaranta dobrobytu, a także wykorzystanie szansy na realizację własnych wartości i interesów na świecie; (b) zainicjowanie – we współpracy z innymi partnerami – dyskusji na tematy europejskie z podmiotami z państw sąsiadujących z Niemcami, państw pozaeuropejskich, jak i w samych Niemczech.

Po drugie, w jednym z załączników⁷⁶ dokument zawiera obszernie omówienie aktualnej niemieckiej koncepcji przyszłości Unii. Przyjmuje ono postać rozwinięcia czterech tez opartych na ogólnym twierdzeniu, że obywatele i państwa przekazują sukcesywnie coraz więcej elementów własnej suwerenności na poziom coraz silniejszej Europy. Europa rozwija się jednak nie kosztem państw i obywateli, lecz raczej na ich korzyść: „więcej Europy” nie osłabia innych podmiotów, ale je wzmacnia. Mimo to Europa przeżywa obecnie największy kryzys zaufania w swej historii, a u niektórych sąsiadów Niemiec pojawiają się obawy przed zbyt dużą siłą tego państwa. W tej sytuacji Europa potrzebuje odnowienia (*neue Begründung*), a szczególnie rola przypada tu Niemcom, które zawdzięczają integracji europejskiej jedność państwa.

⁷⁵ *Europa erklären – Europa diskutieren. Ein Konzept für die Europa-Kommunikation 2012*, Auswärtiges Amt, Februar 2012.

⁷⁶ Anlage 1: *Der Wert Europas. Vier Thesen zum Zukunftsprojekt Europa*.

Naczelną tezę zaprezentowaną w tej części dokumentu odnosi się do celu, jakim jest przekształcenie Europy w decydenta określającego warunki ładu światowego (*globale Gestaltungskraft*). Z uwagi na powstanie nowych gospodarczych i politycznych centrów światowych pojedyncze państwa Europy tracą swoje relatywne wpływy, a żadne państwo europejskie nie będzie w stanie samodzielnie wypełniać swoich zadań w sytuacji przesunięcia światowych stosunków siły. Wyzwania współczesnego świata wykraczają poza granice państw, a nowy sprawnie funkcjonujący porządek ogólnoswiatowy jeszcze nie powstał. Dotyczy to zarówno regulacji rynków finansowych, walki ze zmianami klimatycznymi, jak i polityki bezpieczeństwa. Odpowiedź na wyzwania można znaleźć wyłącznie poprzez partnerstwo z innymi decydentami światowymi, w ramach którego należy opracować system rządzenia światowego (*global governance*). Jednocześnie Europa musi się zmierzyć z innymi potęgami w sferze gospodarki, idei, systemów kształcenia i modelu społecznego. Ojcowie-założyciele postrzegali integrację europejską jako działanie na rzecz pokoju, co jest wciąż aktualne w warunkach globalizacji, choć jednocześnie idea europejska może sięgać dalej. Europa opiera się na zdolności państw i społeczeństw do dzielenia suwerenności we własnym interesie i znajdowania wspólnych rozwiązań. Stanowi to swoisty kapitał Europy, który może ona wnieść do budowy nowego ładu światowego. Wspólnie z partnerami na „rozszerzonym Zachodzie” i poza nim Europa może się stać motorem postępu i – w przeciwieństwie do pojedynczych państw członkowskich – graczem globalnym. W końcowej części załącznika dodano w tym kontekście, że głównym celem polityki europejskiej Niemiec pozostaje tworzenie unii politycznej.

W kolejnej tezie określono Europę jako wspólnotę wartości opartą na kulturze. Jej podstawą jest pokojowe i tolerancyjne współistnienie oraz otwarte granice. Wartościami podstawowymi są prawa człowieka, wolność jednostki, ochrona mniejszości, państwo prawa i demokracja. Europejski sposób życia polega na wykorzystywaniu równych szans

w wydajnej społecznej gospodarce rynkowej, a projekt społeczny opiera się na trwałości w obszarze finansów publicznych i ochronie klimatu. Wartością jest tu także możliwość krytyki i samokrytyki, jak również debata na temat poszukiwania równowagi między zdolnością do działania w polityce a prawami demokratycznymi. Dopełnieniem jest rozumienie Europy jako projektu wzajemnej solidarności między silniejszymi a słabszymi. Wartości europejskie nie są jednak wartościami uniwersalnymi i nie wszyscy partnerzy globalni je podzielają. Z drugiej strony tylko własny dobry przykład wolności indywidualnej i odpowiedzialności globalnej może przekonać innych. Celem jest zaś utrzymanie wartości europejskich zarówno w Europie, jak i poza nią, także w przyszłości.

Następna teza odnosi się do Europy jako potęgi gospodarczej. Unia Europejska jest najsilniejszym obszarem gospodarczym świata: biorąc pod uwagę handel wewnątrzspółnotowy obroty UE stanowią ok. 40% handlu światowego i znacznie przekraczają obroty Stanów Zjednoczonych i Chin. Jednocześnie to Europa ustala standardy międzynarodowe, co jest poza zasięgiem jakiegokolwiek pojedynczego państwa europejskiego. Duże korzyści osiągają tu przede wszystkim Niemcy, które opierają swoją gospodarkę na handlu zagranicznym, a 60% celu eksportu stanowią rynki państw UE. Wspólny rynek jest zatem podstawowym czynnikiem wzrostu i konkurencyjności, a wspólna waluta wciąż ma szansę dobrego funkcjonowania w przyszłości. Paradoksalnie to właśnie w czasie kryzysu jest ona ważna dla interesu niemieckiego, ponieważ umożliwia Niemcom utrzymywanie relatywnie niskich cen eksportowych. Utrzymanie euro jako światowej waluty rezerwowej przyniosłoby Niemcom bardzo dużą przewagę konkurencyjną.

W ostatniej tezie tej części dokumentu określono zmniejszanie roli Europy jako drogę niewłaściwą (*Irrweg Nicht-Europa*). Podkreślono, że koszty finansowe, polityczne i ludzkie takiego postępowania byłyby przytłaczające, a żadne państwo nie straciłoby więcej niż Niemcy. Centralne położenie geograficzne Niemiec przez wieki włączało je do konfliktów,

na czym cierpiał zarówno same Niemcy, jak i cała Europa, a wiek XX dał dwukrotnie przykład negatywnego wpływu Niemiec. W tej sytuacji Europa stanowi ostateczną odpowiedź na „kwestię niemiecką”. Niemcy ponoszą tym samym wyjątkową odpowiedzialność za rozwój projektu europejskiego wspólnie z Francją, Polską i innymi państwami członkowskimi. Nie istnieje przy tym żaden model alternatywny, a samodzielność nie pozwoli Niemcom odgrywać ważnej roli na arenie międzynarodowej.⁷⁷

Po trzecie, kolejny załącznik do dokumentu zawiera omówienie operacyjnych elementów strategii komunikacyjnej.⁷⁸ We wstępie stwierdzono, że od zachowania Niemiec zależy obraz Niemców w Europie, postrzeganie państwa niemieckiego przez europejskich sąsiadów, jak również postrzeganie Europy przez świat. Zaznaczono, że określeniem aktualnego stanu rzeczy nie może być powrót do resentymentów nacjonalistycznych. Odpowiedzią na wyzwania jest strategia pod hasłem „więcej Europy”, a wyjaśnienia i dyskusji wymaga oparcie także przyszłej niemieckiej polityki zagranicznej na fundamencie Europy. W tym właśnie celu MSZ przyjmuje szeroką strategię komunikacyjną, której podstawą jest stworzenie partnerskiej sieci między rządem federalnym a społeczeństwem obywatelskim w Niemczech i w Europie. Strategia ta wsparta jest na trzech działaniach: (a) wzmacnianiu zaufania u europejskich sąsiadów; (b) działaniu na rzecz Europy na świecie; (c) promocji Europy w Niemczech. W tym celu powołano do życia komitet sterujący komunikacją europejską działający w strukturze MSZ.

W zakresie działania pierwszego stwierdzono, że celem strategii jest promocja niemieckiego myślenia o Europie i likwidowanie nieporozumień w tym obszarze, polegających m.in. na obawach przed samodzielnym działaniem Niemiec lub ich hegemonią. W szczególny sposób musi

⁷⁷ Przywołano tu argument, że w 2025 r. Niemcy stanowią będą poniżej 1% ludności świata.

⁷⁸ Anlage 2: *Europa erklären – Europa diskutieren. Zur Kommunikation des Auswärtigen Amtes.*

się to odnosić do państw dotkniętych kryzysem gospodarczym. Środki do osiągnięcia tego celu są oparte na zdobywaniu informacji o poglądach partnerów europejskich. W ujęciu szczegółowym obejmują one: (a) pozyskiwanie wiadomości przez placówki dyplomatyczne i konsularne oraz inne urzędy współpracujące z partnerami zagranicznymi, jak również poprzez analizę doniesień medialnych, rozmowy kulturalowe czy organizację imprez oficjalnych; (b) wybór polityki europejskiej i komunikacji europejskiej jako tematu corocznej konferencji ambasadorów w 2012 r.; (c) wybór zagadnień europejskich jako centralnego tematu corocznego międzynarodowego Berlińskiego Forum Polityki Zagranicznej;⁷⁹ (d) specjalne ustalenie celów wizyt ministra spraw zagranicznych i innych ministrów odpowiedzialnych za politykę europejską – mają je oni składać w państwach szczególnie dotkniętych kryzysem, państwach dystansujących się od niemieckiej polityki europejskiej oraz państwach najważniejszych z punktu widzenia niemieckiej polityki europejskiej; (e) aktywność medialną MSZ w europejskich państwach partnerskich; (f) szkolenia dla pracowników służby zagranicznej dotyczące niemieckiej polityki europejskiej i aktualnych problemów polityki europejskiej; (g) zapraszanie do Niemiec liderów opinii publicznej z innych państw i promocję niemieckiej polityki europejskiej przez merytoryczne podmioty niezależne; (h) stworzenie sieci przedstawicielstw zagranicznych i innych organizacji pośredniczących, jak również partnerów niemieckich i europejskich w obszarze nauki, gospodarki i społeczeństwa obywatelskiego.

W kontekście działania drugiego podkreślono konieczność wzmocnienia u światowych partnerów strategicznych zaufania do projektu europejskiego. Służyć temu ma przekonywanie o wyborze przez Europę właściwej drogi walki z kryzysem, a także ukazywanie Europy jako partnera przyszłościowego. Szczegółowe środki obejmują: (a) traktowanie wizyt ministerialnych w państwach ustalających ład światowy jako okazji

⁷⁹ Berliner Forum Außenpolitik.

do promocji wskazanych wyżej poglądów; (b) traktowanie niemieckich przedstawicielstw w innych państwach – ze szczególnym uwzględnieniem głównych graczy światowych – jako znaczących nośników komunikacji europejskiej; (c) wyjaśnianie niemieckiej polityki europejskiej z wykorzystaniem mediów obcojęzycznych w celu osłabienia dominacji anglosaskiego podejścia do oceny aktualnego kryzysu gospodarczego w Europie.

Działanie trzecie, czyli prowadzenie dyskusji europejskiej w Niemczech, motywowane jest przede wszystkim spadkiem zaufania obywateli Niemiec do projektu europejskiego, co może prowadzić do podważenia fundamentu niemieckiej polityki zagranicznej. Wartość Europy musi być przy tym widziana zarówno w kontekście przeszłości, jak i przyszłości, a jednym z celów jest walka ze stereotypami dotyczącymi sąsiadów i partnerów Niemiec. Działania MSZ obejmują prowadzenie debaty we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, fundacjami i partnerami europejskimi. W ujęciu szczegółowym mają one polegać na: (a) zorganizowaniu przez MSZ dużej konferencji na temat wartości Europy; (b) prowadzeniu przez kierownictwo MSZ działalności publikacyjnej, jak również rozmów kularowych z osobami należącymi do kręgów opinotwórczych w zakresie integracji europejskiej; (c) organizacji imprez dotyczących polityki europejskiej, w tym także wykraczających tematycznie i podmiotowo poza granice Niemiec; (d) prowadzeniu dyskusji bezpośrednio z obywatelami; (e) dialogu z młodzieżą; (f) tworzeniu platform informatycznych w obszarze polityki europejskiej; (g) wspieraniu – także w wymiarze finansowym – organizacji prointegracyjnych w celu dalszej wymiany myśli dotyczącej przyszłości Europy, (h) wspieraniu i doradztwie w ramach sieci organizacji prointegracyjnych.⁸⁰

Warto zauważyć, że wśród niemieckiej elity politycznej pojawiają się także poglądy sprzeciwiające się, być może pozornie, idei pogłębionej

⁸⁰ Dokument wymienia nazwy niektórych wspieranych przez MSZ inicjatyw, np. *Engagierte Europäer* czy *Europäische Bewegung Deutschland*.

integracji. Zwartą koncepcję sprzeczną z wizją federalistyczną przedstawił w lipcu 2012 r. na łamach biuletynu Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej (DGAP) Klaus von Dohnanyi, były koordynator niemieckiej polityki europejskiej (1968–1969, 1976–1981). Wychodzi on z założenia, że kryzys, który dotyka Europę, ma trzy główne przyczyny: (a) osłabienie konkurencyjności międzynarodowej; (b) zadłużenie publiczne i prywatne; (c) brak zaufania do instytucji europejskich. Walka z tymi zjawiskami może być skutecznie prowadzona przez rządy państw członkowskich, ponieważ odpowiednie rozwiązania znaleźć można jedynie na poziomie narodowym. W sposób zasadniczy skrytykowana została tu koncepcja powołania europejskiego rządu gospodarczego, jako uniemożliwiająca wprowadzanie rozwiązań elastycznych i dopasowanych do potrzeb konkretnych państw. Autor proponuje oparcie rozwiązań antykryzysowych na zasadach różnorodności i różnic regionalnych (a potem także narodowych). Podkreśla także, że tylko rozwiązania zdecentralizowane mogą zwiększyć konkurencyjność Europy w obliczu globalizacji, a wszelka centralizacja prowadzi do pogłębienia kryzysu. Główną podstawą siły Europy musi się zatem stać decentralizacja utożsamiana z pomocniczością. Zasady pomocy strukturalnej kierowanej do państw członkowskich powinny być oparte na rozumieniu tej pomocy jako wyrównania czysto finansowego i muszą tym samym pozostawiać rządowi państw całkowitą swobodę w zakresie wydatkowania otrzymanych środków, a tym samym także przenosić na te rządy odpowiedzialność za ich właściwe wykorzystanie. Rola Komisji Europejskiej powinna być tu zminimalizowana, a celem pomocy strukturalnej byłby wówczas wzrost gospodarczy.⁸¹

Jednocześnie na poparcie zasługuje, według autora, pakt fiskalny, który powinien być początkiem realizacji odpowiednich rozwiązań

⁸¹ K. VON DOHNANYI, *Kurswechsel für Europa. Klaus von Dohnanyi über eine Europapolitik, die die Unterschiedlichkeit der EU-Mitglieder als Vorteil entdecken muss*, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., 13.07.2012, <<https://dgap.org/de/article/21783/print>> [16.07.2012].

strukturalnych na poziomie unijnym. Rozwiązania te muszą jednak pozostawiać swobodę państwom członkowskim, gdyż jej brak powoduje także poważne problemy w obszarze demokratycznej legitymacji systemu decyzyjnego Unii, a właśnie okresy kryzysu stanowią próbę dla systemów politycznych. Istnienie systemów demokratycznych jest przy tym łatwiejsze w przypadku małych struktur. Powrót do podkreślania roli państwowości nie może oznaczać likwidacji Europy, ale ma na celu jej nową strukturyzację. Odpowiedzią na wyzwania globalizacji powinno być tworzenie mniejszych podmiotów, które mają lepsze szanse na poruszanie się w tworzącym się systemie światowym. W wymiarze ekonomicznym także w Europie należy poszukiwać rozwiązań regionalnych i tym samym zróżnicowanych. *Quasi*-państwowa ponadnarodowość wzorowana na Stanach Zjednoczonych nie może być celem ogólnoeuropejskim. Powinna ona dotyczyć jedynie tych obszarów, w których regulacja międzynarodowa i scentralizowana jest całkowicie niezbędna. Hasło „więcej Europy” powinno być także rozumiane jako zwiększenie odpowiedzialności regionalnej państw członkowskich, a zgodnie z zasadą pomocniczości wszelkie wątpliwości kompetencyjne rozstrzygane powinny być na korzyść mniejszych podmiotów.

Unia Europejska powinna zatem, według prezentowanej wizji, obrócić kurs decentralizacyjny. Do jego elementów należałyby: (a) stworzenie elastycznego i przystosowanego do globalnej konkurencji europejskiego systemu gospodarczego z domyślną odpowiedzialnością państw członkowskich za większość rozwiązań regulacyjnych; (b) zdecydowane zabezpieczenie wspólnej waluty poprzez pakt fiskalny i niekonwencjonalną politykę Europejskiego Banku Centralnego; (c) nadzór nad przestrzeganiem zasad paktu fiskalnego, systemu finansowego i systemu bankowego, oparty na przekonujących regulacjach prawnych; (d) określenie efektywnej i rzeczywiście skoordynowanej polityki zagranicznej; (e) wspólna obrona zorientowana strategicznie i oparta na barierze nuklearnej; (f) ściśle skoordynowane wspólne stanowisko w obszarach wymagających

rozwiązań globalnych, m.in.: polityce klimatycznej, handlu bronią, regulacji internetu i praw autorskich, regulacji rynków finansowych, walki z ubóstwem, kontroli nuklearnej, kontroli pomocy publicznej.

Jeszcze inne – oparte na podejściu naukowym i pozbawione elementów ideologicznych – ujęcie wizji integracji przedstawili A. Marchetti i L.-M. Clouet, reprezentujący niemiecko-francuski zespół naukowców z Centrum Badań nad Integracją Europejską (ZEI) w Bonn i Francuskiego Instytutu Stosunków Międzynarodowych (IFRI). Zaprezentowali oni cztery scenariusze rozwoju Unii Europejskiej. Tłem są tu uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i zewnętrzne (związane z polityką zagraniczną), a podstawowymi kryteriami presja adaptacyjna i zdolność adaptacyjna. Wyróżnić należy scenariusze: (a) ponownego urzędzenia (*second founding*) Unii Europejskiej; (b) Europy (nie)ograniczonych możliwości; (c) podzielonej Europy; (d) Europy niestabilnej (*volatile Europe*).⁸²

Według pierwszego scenariusza Unia Europejska byłaby w stanie zdefiniować własne potrzeby, zaczęłaby zajmować jednolite stanowisko w sprawach międzynarodowych, a poprawa sytuacji gospodarczej zwiększyłaby akceptację elit i akceptację społeczną polityk europejskich. W średniej lub dłuższej perspektywie nastąpiłoby także rozwinięcie sfery społecznej, nastąpiłaby „polityzacja” polityki europejskiej i podniesienie wagi wyborów do Parlamentu Europejskiego, a także pogłębiłaby się – istniejąca obok lokalnej, regionalnej i narodowej – tożsamość europejska. Krytyka Unii zostałaby zredukowana do realistycznego minimum, a debata na temat dalszego rozwoju oparta byłaby na poszukiwaniu bardziej efektywnych instrumentów. Nie musiałoby to oznaczać dążenia do szybkiej konstytucjonalizacji. Dość ograniczone zastosowanie znalazłaby zasada integracji zróżnicowanej, a w dalszej perspektywie ożywiony mógłby zostać proces rozszerzenia.

⁸² A. MARCHETTI, L.-M. CLOUET, *Leadership by Credibility. Franco-German Visions of the Future of the Union*, „ZEI Discussion Paper” 2011, C 205, s. 4-5.

Drugi scenariusz, uważany przez autorów koncepcji za najbardziej prawdopodobny, opiera się na dalszym rozwoju Unii w ramach Traktatu z Lizbony. Podstawowym modelem decyzyjnym pozostałaby „metoda Monneta”, choć w wielu dziedzinach pojawiłyby się elementy „Europy politycznej”. Scenariusz ten ma dwa warianty zależne od kilku czynników: (a) umiejętności stworzenia zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy; (b) umiejętności sprawowania przywództwa międzynarodowego i realizacji preferowanego modelu świata wielobiegunowego; (c) umiejętności zastosowania „miękkich” metod współpracy opartych na koordynacji lub najlepszych praktykach. Pozytywna odpowiedź Unii na te wyzwania mogłaby prowadzić do pogłębienia integracji z jednoczesnym zachowaniem suwerenności państw członkowskich. W dalszej perspektywie pozytywny wariant mógłby wymusić przejście do scenariusza pierwszego, a negatywny do pewnych procesów dezintegracyjnych i aplikacji scenariusza trzeciego lub czwartego.

W trzecim scenariuszu przewiduje się nie zrównoważony podział dóbr, który mógłby spowodować powiększanie się luki między społeczeństwami europejskimi. Fragmentacja mogłaby dotyczyć zarówno samych państw, jak i całej Unii. Solidarność europejska spadłaby do niskiego poziomu, wzrósłby nacjonalizm i „euronacjonalizm” w stosunku do reszty świata, choć rozwój gospodarczy nie musiałby na tym szczególnie ucierpieć. W dłuższej perspektywie mogłoby to oznaczać odrzucenie norm europejskich.

Czwarty scenariusz oparto na założeniu negatywnego rozwoju sytuacji ekonomicznej, osłabienia pozycji międzynarodowej Unii i braku współpracy w sferze społecznej. W tej sytuacji wzrósłby nacjonalizm i ksenofobia, osłabiłaby się identyfikacja elit z procesem integracji, a sama Unia stałaby się środkiem do osiągnięcia ściśle narodowych celów. Jednocześnie szerokie zastosowanie znalazłaby zasada integracji zróżnicowanej, a Unia jako całość działałaby na zasadach międzyrządowych i ograniczałaby swoją aktywność do administrowania w ramach najmniej

kontestowanych polityk. Doprowadziłoby to do jej negatywnej polityzacji. Na arenie międzynarodowej rola UE i jej państw członkowskich sprowadzona zostałaby do minimum.

Rozwój Europy może być także – według wskazanych autorów – postrzegany z perspektywy łączącej ze sobą trzy inne poziomy analizy: (a) podstawy ideowe integracji; (b) wymiar strukturalny polityki unijnej; (c) konkretne rozwiązania polityczne. W tym kontekście dążenie do ściślejszej integracji nie musi oznaczać ciągłego poszukiwania *finalité*, lecz raczej dróg rozwiązywania konkretnych problemów. Integracja zróżnicowana mogłaby być wtedy oceniana w sposób pozbawiony emocji i pragmatyczny.

W kontekście presji adaptacyjnej Unia może, według omawianej propozycji, zastosować dwie opcje: (a) formułowanie bardziej efektywnych odpowiedzi w wyniku większej spójności wewnętrznej; (b) dążenie do zmniejszenia presji. W kontekście zwiększania spójności uwagę należy zwrócić na dwa elementy: (a) spójność między różnymi politykami unijnymi (poziom decyzji politycznych); (b) spójność między politykami unijnymi i politykami państw członkowskich (poziom strukturalny). W tym drugim przypadku istotne znaczenie ma uświadomienie roli, jaką odgrywają państwa członkowskie w systemie decyzyjnym UE.

W efekcie wspólnej pracy koncepcyjnej niemiecko-francuscy autorzy przedstawiają kilka przykładów możliwego wzmocnienia spójności. Po pierwsze, należy oprzeć myślenie na wynikającej z Karty Praw Podstawowych zasadzie współzależności praw osobistych, gospodarczych i społecznych. Niezbędne będzie zatem sukcesywne tworzenie rządu gospodarczego, którego aktywność musi się opierać co najmniej na przewidywaniu podstawowych decyzji narodowych mających wspólne implikacje dla polityk gospodarczych i fiskalnych. Bez przeniesienia nowych uprawnień na poziom Unii niezbędne będzie zatem wprowadzenie „miękkich” mechanizmów współpracy zapewniających elementarny poziom solidarności. Po drugie, Unia Europejska będzie musiała przejąć

większą odpowiedzialność za sprawy globalne. Rozwój wspólnych struktur (np. Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych) powinien pogłębić zależności wewnątrz europejskie i pomóc Unii i jej państwom członkowskim zwiększyć własną aktywność i wpływ na politykę światową. Po trzecie, Unia, chcąc być ogólnoświatową potęgą normatywną, musi oprzeć swoje zachowanie na zasadach moralnych i normatywnych przez siebie promowanych. Dotyczy to nie tylko samej Unii, ale także państw członkowskich, które nie mogą prowadzić polityki sprzecznej z tymi zasadami. Po czwarte, Unia musi mieć stały dostęp do źródeł energii, ale jednocześnie wymuszać na państwach będących dostawcami energii wysoki poziom standardów w zakresie ochrony środowiska. Ma to podstawowe znaczenie dla wyrównywania szans firm europejskich (wobec których aktualnie stawiane są wyższe wymagania) na rynku światowym. Po piąte, promocja standardów unijnych powinna być skierowana do partnerów gospodarczych Unii, którzy muszą choćby w minimalnym zakresie przestrzegać praw pracowniczych i innych zasad związanych z produkcją. Działanie to pozwoli również na likwidację niesprawiedliwej przewagi konkurencyjnej partnerów UE. Po szóste, Unia powinna przeprowadzić istotną reformę wspólnej polityki rolnej. Musi ona mieć na celu nie tylko wyrównywanie szans w ramach Unii, ale również prowadzenie uczciwej polityki wobec państw rozwijających się.

Podsumowując, należy stwierdzić, że analiza programowej płaszczyzny niemieckiej polityki wobec Unii Europejskiej pozwala na określenie wspólnych elementów głównych niemieckich wizji rozwoju UE.⁸³ Po pierwsze, elementem dominującym jest uznanie integracji europejskiej za główny element rozwoju Niemiec zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i politycznym. Występują tu częste odwołania do negatywnych wydarzeń w historii Niemiec i procesów integracyjnych umożliwiających

⁸³ Zob. także: A. WIMMEL, E.E. EDWARDS, *The Return of 'Social Europe': Ideas and Positions of German Parties towards the Future of European Integration*, „German Politics” 2011, vol. 20, no. 2, s. 294–296.

przełamanie tej tradycji historycznej. Unia traktowana jest wciąż w dużym stopniu jako gwarant zachowania pokoju w Europie, a jednocześnie jako instrument zwiększenia wpływu państwa niemieckiego na politykę globalną w sferze ekonomicznej i politycznej.

Po drugie, uderzające jest odwoływanie się do realistycznego paradygmatu stosunków międzynarodowych uznającego siłę za podstawowy czynnik współpracy i rywalizacji państw. W dokumentach programowych w sposób całkowicie swobodny stosowane są kategorie geopolityczne, które mogą być uznane za wspólne dla większości państw członkowskich Unii. Opierają się one bowiem na stwierdzeniu historycznej dominacji Niemiec w Europie i konsekwencjach tego zjawiska dla współczesnej współpracy na kontynencie. Promowany jest przy tym pogląd o zmianie charakteru tej dominacji na pokojowy i niebezpośredni.

Po trzecie, niemiecka wizja Unii Europejskiej opiera się na uznaniu tej organizacji za środek do realizacji interesów państwa niemieckiego, przy jednoczesnym uwzględnianiu interesów innych państw. System polityczny UE postrzegany jest jako właściwy (choć wymagający stałych reform) ustrój umożliwiający wszystkim państwom członkowskim osiągnięcie ich celów i znajdowanie rozwiązań wykraczających poza możliwości pojedynczego państwa. Postulowane jest przy tym stosowanie w większym stopniu zasady proporcjonalnego traktowania państw członkowskich i uzależnianie ich pozycji decyzyjnej od potencjału demograficznego.

Po czwarte, Niemcy zdecydowanie opowiadają się za pogłębieniem integracji, a celowi temu służyć ma także wprowadzenie zasady integracji zróżnicowanej. Republika Federalna musi należeć do awangardy unijnej i brać udział we wszystkich najdalej idących inicjatywach integracyjnych. Państwo to nie może jednak porzucić roli adwokata państw mniejszych lub nieprzystosowanych do pogłębionej integracji, a ogólnym celem jest ostateczne uczestnictwo wszystkich państw w „dokończonej” integracji. Znacznie osłabiony został za to entuzjazm Niemiec w sprawie dalszego rozszerzania UE.

Po piąte, ważnym składnikiem niemieckiej wizji Europy jest tendencja do uniwersalizacji niemieckich rozwiązań ustrojowych. Pomimo zabiegów osłabiających przekaz w tym obszarze w dokumentach programowych zauważyć można zdecydowaną pochwałę rozwiązań federalnych. Jednak w związku z podkreśleniem zasady suwerenności w żadnej z przedstawionych wizji nie przewiduje się likwidacji państwa narodowego, a raczej jego wzmocnienie w wyniku wprowadzenia jednoznacznego podziału kompetencji między Unię a jej państwa członkowskie.

5. *Płaszczyzna polityczna*

Kwintesencją polityki państwa jest jej wymiar praktyczny przekładający się na taktyczne i strategiczne rozwiązania stosowane samodzielnie lub we współpracy z innymi państwami. W przypadku Niemiec można mówić o wysokiej skuteczności polityki w obszarze integracji europejskiej i uderzającej ciągłości tej polityki. Poważniejsze zmiany pojawiły się dość późno i nie stanowiły całkowitego zerwania z przeszłością.

Problematyka europejska, stanowiąca naczelną element polityki Konrada Adenauera, nie była jednak od początku istotnym elementem programowym wszystkich sił politycznych w Niemczech. Równie ważnym zagadnieniem pozostawało zjednoczenie Niemiec. Dopiero w latach 60. XX wieku elementy europejskie zdominowały programy partii politycznych wyrażające daleko idący konsens. Kolejni przywódcy Republiki Federalnej Niemiec nadal zresztą w różny sposób akcentowali politykę europejską. Konrad Adenauer preferował bliską współpracę z Francją i opracował tzw. reńską wizję Niemiec i Europy. Willy Brandt orientował się raczej na budowanie ogólnoeuropejskiego systemu pokojowego, a *Ostpolitik* była dla niego tak samo ważna, jak *Europapolitik*. Helmut Schmidt prowadził politykę oderwaną od wielkich wizji

i w dużym stopniu pragmatyczną, choć nadal opartą na współpracy z Francją. To w tym czasie Niemcy Zachodnie zaczęły być coraz silniejszym partnerem ich zachodniego sąsiada. Początek rządów Helmuta Kohla oznaczał intensyfikację polityki prointegracyjnej i powrót do wizji reńskiej. Zjednoczenie Niemiec nie spowodowało szybkiej renacjonalizacji polityki niemieckiej, lecz zainspirowało raczej do przyspieszenia procesów pogłębiających integrację i wzmocnienia relacji niemiecko-francuskich. Była to polityka korzystna także dla Francji, ponieważ umożliwiała utrzymanie jej przywódczego statusu, wpływ na reformy strukturalne, a także dalsze kontrolowanie zjednoczonego państwa stanowiącego potencjalne zagrożenie dla równowagi na kontynencie. Helmut Kohl opierał swoje myślenie na podejściu historycznym i uważał, że jawne przywództwo Niemiec zmusiłoby inne państwa do budowania odpowiedniej przeciwwagi, co mogłoby prowadzić do destabilizacji Europy. Jednocześnie model niemiecki, zarówno w sferze polityki gospodarczej, jak i systemu instytucjonalnego, był w coraz większym stopniu przenoszony na poziom europejski. Dużą rolę odgrywała także silna wewnętrzna pozycja polityczna liderów Niemiec i Francji, która umożliwia relatywnie szybką realizację części ich wizji. W końcowej fazie rządów Helmuta Kohla pojawiły się już jednak jednoznaczne symptomy zmiany polityki europejskiej, co wynikało z opozycji wewnętrznej wobec wprowadzenia wspólnej waluty oraz osłabienia gospodarczego Niemiec spowodowanego procesem zjednoczeniowym.⁸⁴

Początkowy okres sprawowania urzędu kanclerza przez Helmuta Kohla w kontekście polityki europejskiej można określić czterema cechami: (a) pragmatyzm; (b) dążenie do osiągnięcia rozwiązań konsensualnych; (c) dążenie do pogłębienia integracji; (d) bliska współpraca z Francją. Jednocześnie należy podkreślić, że kanclerz działał zgodnie

⁸⁴ W.E. PATERSON, *Does Germany Still Have a European Vocation?*, „German Politics” 2010, vol. 19, no. 1, s. 42–46.

z interesami Republiki Federalnej w obszarze dyscypliny finansów publicznych, wspólnej polityki rolnej czy polityki walutowej. Z uwagi na problemy z koordynacją wewnętrzną interesy te nie były jednak zbyt jasno określone.⁸⁵ Także ogólny bilans osiągnięć Helmuta Kohla nie jest całkowicie jednoznaczny. Nie zdołał on bowiem zrealizować podstawowego celu, jakim była Unia Polityczna, choć porażki tej nie można postrzegać jako odejścia od realizacji interesów Niemiec. Była ona raczej realizacją interesów strategicznych w rzeczywistości nie do końca odpowiadającej wyzwaniom. Co ważne, także po zjednoczeniu Niemiec cele państwa niemieckiego pozostały niezmiennie, a integracja europejska pozostała „kategorycznym imperatywem”. Styl polityczny zaś nadal cechował się pragmatyzmem i elastycznością. W końcowym okresie przywództwa Helmuta Kohla rząd niemiecki stanął jednak przed trzema wyzwaniami wynikającymi ze zmiany kontekstu polityki europejskiej. Pierwszym z nich było wzmocnienie pozycji krajów związkowych w polityce europejskiej Niemiec, drugim coraz słabsze poparcie społeczeństwa niemieckiego dla projektu europejskiego, a trzecim odejście z polityki sprawdzonych wcześniej partnerów (Jacques’a Delorsa i François’a Mitterranda).⁸⁶

Początek „republiki berlińskiej”, zainicjowany objęciem urzędu kanclerza przez Gerharda Schrödera, cechowała znacząca zmiana w polityce europejskiej, którą zaczęto uzależniać od wielu innych czynników (*contingent policy*). Powiązanie niemieckiego sukcesu gospodarczego z integracją europejską zaczęło być kontestowane, a na pierwszy plan wysunęły się ograniczenia nakładane na Niemcy przez instytucje i organy Unii (w tym Europejski Bank Centralny), fakt pozostawiania największym płatnikiem netto, a także niechęć do wprowadzenia wszystkich

⁸⁵ U. KESSLER, *Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl: Europäische Integration als „kategorischer Imperativ“?*, [w:] *Deutsche Europapolitik...*, s. 131–132.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 166–167; S. BULMER, W.E. PATERSON, *Germany in the European Union: Gentle Giant or Emergent Leader?*, „International Affairs” 1996, vol. 72, no. 1, s. 28–29.

rozwiązań jednolitego rynku. Tym niemniej Niemcy w sposób wyraźny określiły swoje cele w polityce europejskiej, jakimi były dalsze pogłębianie integracji poprzez realizację Unii Gospodarczo-Walutowej oraz rozszerzenie wschodnie. Ten ostatni proces całkowicie zmienił równowagę geopolityczną w Unii Europejskiej poprzez zawężenie centrum i ekspansję peryferii, a także stworzył nowe możliwości budowania koalicji.⁸⁷

Przejęcie urzędu kanclerza przez Gerharda Schrödera było także symboliczną zmianą w niemieckiej polityce europejskiej. Nowy kanclerz skrytykował bowiem już na początku swojego urzędowania przedwczesne wprowadzenie wspólnej waluty, określił Europę jako „konieczność” (*Notwendigkeit*) i uznał za oczywistość fakt odgrywania przez Niemcy podstawowej roli w Europie. Ponadto nazwał Niemców „dojrzałym narodem z jasno określonymi własnymi interesami” (*erwachsene Nation mit aufgeklärten Eigeninteressen*). Nieco łagodniejsze stanowisko zajmował minister spraw zagranicznych Joschka Fischer, który w znacznym stopniu uznawał zaangażowanie polityczne Niemiec za obowiązek historyczny.⁸⁸

Głównym projektem niemieckiej polityki europejskiej ery Gerharda Schrödera był traktat konstytucyjny. Propozycja oparta była na wspólnym programie francusko-niemieckim. Problemy z jej przyjęciem pojawiły się już po przedstawieniu projektu przez konwent i jeszcze przed zakończeniem konferencji międzyrządowej, które zresztą zostało na wniosek kanclerza przesunięte. Ostateczną porażkę projekt ten poniósł podczas procesu ratyfikacyjnego we Francji i w Holandii. Przyczyniło się to zresztą do kilkuletniej marginalizacji roli Francji w UE. Bilans polityki europejskiej Gerharda Schrödera ująć można zatem w następujących punktach: (a) jawne ukierunkowanie polityki na realizację interesu narodowego Niemiec; (b) dominacja Urzędu Kanclerskiego i osłabienie

⁸⁷ W.E. PATERSON, s. 46–48; H.W. MAULL, *Germany and the Art of Coalition Building*, „Journal of European Integration” 2008, vol. 30, no. 1, s. 132–136.

⁸⁸ G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, s. 177.

roli ministra spraw zagranicznych; (c) ekonomizacja polityki; (d) oparcie się na sojuszu z osłabionym prezydentem Francji prowadzące do porażki projektu konstytucyjnego; (d) ignorowanie stanowiska mniejszych państw członkowskich.⁸⁹

Przejęcie władzy przez Angelę Merkel doprowadziło do wprowadzenia pewnych zmian w polityce niemieckiej. Już w czasie kampanii wyborczej CDU/CSU sprzeciwiło się np. członkostwu Turcji w UE, choć poprzedni rząd wspierał tę perspektywę przynajmniej formalnie. W programie koalicji CDU/CSU-SPD problem ten został zatem nieco zamaskowany, a głównymi elementami strategii nowego rządu stały się: (a) dążenie do ograniczenia wpłat Niemiec do budżetu Unii; (b) podkreślenie roli współpracy niemiecko-francuskiej; (c) nadanie nowej intensywności współpracy z sąsiadami i nowymi państwami członkowskimi wraz z podkreśleniem roli Trójkąta Weimarskiego; (d) określenie perspektywy członkostwa dla państw Bałkanów Zachodnich i raczej tylko uprzywilejowanego partnerstwa z Turcją.⁹⁰

Polityka europejska Angeli Merkel oparta została już na wstępie na podejściu pragmatycznym połączonym z rozwiązywaniem problemów w wyniku niejawnych negocjacji międzyrządowych. Podejście to okazało się bardzo skuteczne w kontekście doprowadzenia do konsensu w sprawie Traktatu z Lizbony i podstawowych kierunków polityki klimatycznej. Dużą rolę odegrały tu osobiste zdolności negocjacyjne niemieckiej kanclerz (dopuszczającej strategiczne kompromisy), jak również tradycyjnie wysoka sprawność niemieckiego aparatu administracyjnego.⁹¹

⁸⁹ *Ibidem*, s. 207–211, 243–245.

⁹⁰ *Eadem*, *Deutsche Europapolitik unter Angela Merkel: Enge Gestaltungsspielräume in Krisenzeiten*, [w:] *Deutsche Europapolitik...*, s. 257–259.

⁹¹ W.E. PATERSON, *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2011, vol. 49, Annual Review, s. 61–64; J. FLEISCHER, *Power Resources of Parliamentary Executives: Policy Advice in the EU and Germany*, „West European Politics” 2009, vol. 32, no. 1, s. 205–208.

W kontekście dużego sukcesu kanclerz Merkel, jakim było przyjęcie nowego traktatu w 2007 r., należy zauważyć, że Niemcy nie przyjęły tu roli neutralnej, lecz od początku zaangażowały się w utrzymanie substancji traktatu konstytucyjnego. Jednocześnie kanclerz zaproponowała prowadzenie negocjacji w sposób niejawny i wyłącznie na poziomie szefów państw lub rządów, choć oczywiście z pomocą zaufanych osób. Z uwagi na dużą skuteczność ten stosowany także w niemieckiej polityce wewnętrznej mechanizm nazwano „metodą Merkel”, a Niemcy uznano za sprawnego pośrednika. Dalszą konsekwencją było zwołanie krótkiej konferencji międzyrządowej i porzucenie formuły prawnej polegającej na przyjęciu całkowicie nowego traktatu. W ostateczności ten sam cel merytoryczny osiągnięty został za pomocą znanego wcześniej i wielokrotnie wykorzystywanego mechanizmu wprowadzenia zmian do obowiązujących traktatów.⁹²

Bilans polityki europejskiej pierwszego rządu Angeli Merkel da się ująć w następujących punktach: (a) oparcie polityki na interesach narodowych, szczególnie w sferze gospodarczej; (b) pragmatyczny charakter polityki; (c) brak wizji rozwoju Europy; (d) rzeczowy styl prowadzenia polityki; (e) tendencja do prowadzenia niejawnych negocjacji.⁹³ Bardzo duże wyzwanie dla polityki europejskiej Niemiec stanęło przed drugim rządem Angeli Merkel powołanym w 2009 r. Pozycja liderów innych państw europejskich (także prezydenta Francji) była na tyle osłabiona, że Republika Federalna – w dużej mierze dzięki autorytetowi szefa rządu – stała się jedynym państwem zdolnym do odgrywania roli przywódczej w Unii. Po raz pierwszy sytuacja taka nie stała się też powodem do jednoznacznych obaw partnerów Niemiec. Decyzje niemieckiej kanclerz nie wskazują jednak na chęć przejścia przez Niemcy oczekiwanej od nich

⁹² G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, *Deutsche...*, s. 277–283.

⁹³ *Ibidem*, s. 341–343. Zob. szerzej: R. ZOHLNHÖFER, *Between a Rock and the Hard Place: The Grand Coalition's Response to the Economic Crisis*, „German Politics” 2011, vol. 20, no. 2, s. 228–230.

rola, a dalszy rozwój sytuacji miał do pewnego stopnia paradoksalny charakter. Wynika to z trzech przyczyn: (a) osobistych cech Angeli Merkel; (b) zmiany wewnętrznego kontekstu niemieckiej polityki europejskiej; (c) bezprecedensowego charakteru kryzysu w strefie euro.⁹⁴

Do najważniejszych decyzji politycznych drugiego rządu Angeli Merkel w kontekście walki z kryzysem w strefie euro należały: (a) udział finansowy Niemiec w mechanizmach skierowanych przede wszystkim do Grecji, Irlandii i Portugalii; (b) przyjęcie zmian w art. 136 TFUE, (c) przyjęcie traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilizacji; (d) przyjęcie paktu fiskalnego.⁹⁵ Warto przy tym podkreślić, że pakt fiskalny oceniany jest jako krok w kierunku powstania „twardego rdzenia” Europy. Jego implementacja może zatem prowadzić do powstania „unii w Unii”, a nawet „unii obok Unii”, której znaczenie będzie jakościowo odmienne od wcześniejszych rozwiązań elastycznych (strefa euro, Schengen).⁹⁶

Drugi rząd Angeli Merkel nie zawsze jednak w szybki i elastyczny sposób odpowiada na wyzwania. Po pierwsze, duże osobiste sukcesy niemieckiej kanclerz na scenie europejskiej w pierwszym okresie jej urzędowania, a tym samym sukcesy Niemiec, nie zostały wsparte dłuższą strategią polityczną. Rząd federalny nie przedstawił żadnej wizji dalszego rozwoju procesów integracyjnych, a elity i społeczeństwo niemieckie przestały odczuwać psychologiczną więź z projektem europejskim. Po drugie, rozwój kryzysu w strefie euro spowodował pojawienie się poważnych kontestatorów polityki europejskiej w państwie niemieckim. Należą do nich: (a) Federalny Trybunał Konstytucyjny osłabiający

⁹⁴ W.E. PATERSON, *The Reluctant...*, s. 65.

⁹⁵ POR. T. KUNSTEIN, W. WESSELS, *Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen*, „Integration” 2011, nr 4, s. 309–310.

⁹⁶ A. MÖLLER, *Kommt jetzt Kerneuropa? In Brüssel wurden die Weichen für eine neue Europäische Union gestellt*, DGAPstandpunkt 11, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., 11.11.2011, <<https://dgap.org/de/article/19965/print>> [16.07.2012].

swoimi orzeczeniami pozycję rządu niemieckiego; (b) parlament wykonujący w sposób dużo bardziej zaangażowany swoją funkcję kontrolną; (c) partie polityczne (w tym członkowie koalicji rządowej) ignorujące politykę europejską lub sprzeciwiające się konkretnym posunięciom rządu; (d) opinia publiczna coraz częściej odmawiająca masowego poparcia dla integracji europejskiej i zainteresowana problemami gospodarczymi własnego państwa. Po trzecie, kryzys wspólnej waluty skłonił niemieckich decydentów do zaproponowania rozwiązań opartych na szybkiej redukcji deficytów budżetowych i długów publicznych, a są to kierunki niepopularne wśród elit i społeczeństw państw najbardziej osłabionych kryzysem. Stanowisko to wynikało głównie z wpływu polityki wewnętrznej, w której być może zabrakło szerszej dyskusji na temat korzyści Niemiec z przynależności do strefy euro i potencjalnych skutków jej załamania dla niemieckiej gospodarki. Z drugiej strony istnieje wśród niemieckich elit politycznych ogólne porozumienie dotyczące konieczności dokonania przez Niemcy znacznego wkładu finansowego w proces ratowania strefy euro. Jednocześnie opozycja przedstawia często projekty nieco innych rozwiązań, np. nie odrzuca całkowicie koncepcji euroobligacji negowanej z przyczyn programowych przez rząd Angeli Merkel. Tematyka ta jest ważnym elementem krajowego dyskursu publicznego, co powoduje powstawanie problemów politycznych uzewnętrzniających się choćby w wynikach wyborów w krajach związkowych i osłabieniu pozycji politycznej rządu.⁹⁷

Okresu rządów Angeli Merkel nie cechuje zatem istnienie wizji integracji europejskiej, choć niektóre elementy polityki niemieckiej pozostają niezmiennie i opierają się na koncepcjach tradycyjnych. Niemcy nadal uważają politykę europejską za podstawowy element ich polityki zagranicznej i wciąż mają interes w dalszej integracji, a tym samym nie przewidują wprowadzenia opcji izolacjonistycznej. Jednak zmienił

⁹⁷ W.E. PATERSON, *The Reluctant...*, s. 65–71.

się końcowy cel integracji (*Endziel*), którym jest teraz bardziej wyraźne określenie podziału kompetencji zarówno na poziomie wewnętrznym (reforma federalizmu), jak i unijnym. Zdecydowanie również zmieniły się instytucjonalne preferencje Niemiec, co znajduje swój wyraz w promowaniu rozwiązań międzyrządowych (Niemcy nie walczyli o umieszczenie swoich przedstawicieli na czele instytucji ponadnarodowych) i jednoczesnym poparciu dla konstytucjonalizacji Unii. Wewnętrzny dyskurs polityczny jest zaś nadal silnie zeuropeizowany, a jego tłem nie jest chęć osłabienia Europy. Sprawy europejskie odgrywają jednak coraz mniejszą rolę w wyborach parlamentarnych.⁹⁸

Podsumowując przegląd głównych faktów, należy stwierdzić, że naracja polityki europejskiej Niemiec podzielona powinna być na trzy okresy: (a) traktowania integracji europejskiej jako ważnej areny pomocniczej zapewniającej Republice Federalnej rozwój ekonomiczny i budowanie stabilnego systemu demokratycznego; (b) pogłębiania integracji i rozwoju instytucjonalnego symbolizowanego przez okres przywództwa Helmuta Kohla; (c) osłabienia wagi procesów integracyjnych dla Niemiec charakterystycznego dla okresu rozpoczętego wraz z przywództwem Gerharda Schrödera.⁹⁹

Swoistą normalizację polityki zagranicznej i europejskiej rozpatrywać trzeba na dwóch płaszczyznach: (a) upodobnienia ogólnej polityki zagranicznej do polityki innych dużych państw wyrażającego się m.in. udziałem w międzynarodowych misjach wojskowych; (b) redefinicji celów w ramach polityki europejskiej. Zjednoczone Niemcy powinny być zatem nazywane potęgą średniej wielkości, co w kontekście ich stosunku do Unii Europejskiej oznacza porzucenie refleksyjnego i instynktownego poparcia integracji na rzecz polityki instrumentalnej i opartej na interesie narodowym. Niemiecki interes narodowy nie zawsze musi być

⁹⁸ *Idem, Does Germany...*, s. 48–51.

⁹⁹ *Ibidem*, s. 41 (cytat z C. Jeffery'ego).

utożsamiany z podejściem prointegracyjnym, a kolejne niemieckie rządy eksploatują w coraz większym stopniu asymetryczne relacje siły między państwami członkowskimi. Jednocześnie odstępują one od odgrywania tradycyjnej roli mediatora między dużymi i małymi państwami, nie starając się reprezentować interesów słabszych partnerów. W zamian w coraz większej liczbie przypadków preferowana jest w polityce niemieckiej idea „twardego rdzenia” i swoistego dyrektoriatu dużych państw, co jest widoczne także w działaniach antykryzysowych podjętych po 2008 r. Ponadto istnieje bardzo silna preferencja dla rozwiązań międzyrządowych połączona ze wzrostem sceptycyzmu wobec koncepcji ponadnarodowych.¹⁰⁰

Bardzo istotnym składnikiem niemieckiej polityki europejskiej są wspomniane już wcześniej czynniki wewnętrzne. Zastosowanie znajduje tu paradygmat gry dwupoziomowej.¹⁰¹ Podstawową rolę odgrywa bowiem konieczność równoważenia sprzecznych interesów pojawiających się wewnątrz państwa. Początek procesu przyrostu wagi tego zjawiska zauważyć można było już w końcowych latach rządów Helmuta Kohla, kiedy to przyjęto bardziej selektywne i niejednoznaczne podejście do prowadzenia polityki europejskiej. Należy zatem mówić o dwóch równoległych cechach obecnej polityki Niemiec: kontynuacji i zmianie.¹⁰²

W kontekście wpływu politycznych czynników wewnętrznych wyróżnić należy cztery wymiary. Po pierwsze, jest to wymiar polityczny nacechowany coraz słabszym poparciem społecznym dla integracji

¹⁰⁰ A. MAYHEW, K. OPPERMANN, D. HOUGH, *German Foreign Policy and Leadership of the EU – ‘You Can’t Always Get What You Want... But You Sometimes Get What You Need’*, Working Paper No. 119, 2011, Sussex European Institute, s. 5–7.

¹⁰¹ POF. R. PUTNAM, *Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games*, „International Organization” 1988, vol. 42, no. 3, s. 427–460.

¹⁰² A. MAYHEW, K. OPPERMANN, D. HOUGH, s. 4–5; K. OPPERMANN, H. VIEHRIG, *Issue Salience and the Domestic Legitimacy Demands of European Integration. The Cases of Britain and Germany*, „European Integration online Papers” 2008, vol. 12, no. 2, s. 6–7.

europiejskiej. Tradycyjny dla tego państwa permisywny konsens przekształcił się w „ograniczającą różnicę zdań” (*constraining dissensus*), co można zauważyć także w programach partii politycznych. Jednocześnie integracja staje się drugorzędym tematem debaty publicznej, choć kryzys w strefie euro przyczynia się do zwiększenia zainteresowania społecznego tą problematyką. Po drugie, jest to wymiar instytucjonalny, którego cechą jest coraz większa restrykcyjność wewnętrznych ograniczeń polityki europejskiej. Wpływa na nią coraz większe włączanie krajów związkowych do tej polityki, a także rozwój orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego idącego w kierunku ograniczania kompetencji władzy wykonawczej na rzecz parlamentu. Po trzecie, jest to wymiar ekonomiczny, którego głównym składnikiem staje się polityzacja finansowych kosztów integracji. Rządy niemieckie nie są już skłonne alokować znacznych środków finansowych na rzecz Unii i jej państw członkowskich, co było normą w okresie rządów Helmuta Kohla. Po czwarte, jest to wymiar normatywny, który przeszedł najgłębszą ewolucję polegającą na przesunięciu dyskursu publicznego na temat spraw międzynarodowych i polityki europejskiej w kierunku zmiany standardów zachowania w zakresie akceptacji konkretnych działań, określania celów polityki i jej wyjaśniania oraz wizerunku medialnego. W tym kontekście należy zauważyć odejście od debaty opartej na odpowiedzialności na rzecz debaty opartej na interesach. Postrzeganie integracji europejskiej jako projektu mającego zagwarantować pokój ustąpiło instrumentalizacji integracji i zorientowaniu się – podobnie jak się to dzieje w innych państwach członkowskich – na własnych potrzebach.¹⁰³

Do najbardziej aktualnych instytucjonalnych uwarunkowań wewnętrznych niemieckiej polityki europejskiej należą: (a) silny wpływ

¹⁰³ A. MAYHEW, K. OPPERMAN, D. HOUGH, s. 9–12; A. WIMMEL, *Deutsche Parteien in der Euro-Krise: Das Ende des Konsensprinzips?*, „Integration” 2012, nr 1, s. 27–32. Por. R. CAMPBELL, *Values, Trust and Democracy in Germany: Still in Search of ‘Inner Unity’?*, „European Journal of Political Research” 2012, vol. 51, no. 5, s. 648–653.

orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego na kształtowanie i prowadzenie polityki; (b) wzmocnienie pozycji Bundestagu; (c) wzmocnienie pozycji krajów związkowych i Bundesratu w wyniku reform federalizmu.¹⁰⁴ Szczególne i nadrzędne znaczenie ma rola pełniona w niemieckiej polityce europejskiej przez Bundestag i Federalny Trybunał Konstytucyjny. Obydwie instytucje są bowiem potencjalnymi graczami wetującymi. Widoczne są dwie równoległe tendencje: (a) wzrost roli prawa w polityce (*Verrechtlichung der Politik*); (b) polityzacja orzecznictwa sądowego. Bundestag spowalnia często prace legislacyjne w oczekiwaniu na orzeczenie *BVerfG*, rezygnując tym samym z własnych uprawnień decyzyjnych. Sąd konstytucyjny zaś często dosłownie dyktuje treść ustaw parlamentowi, stając się współdecydem w niemieckiej polityce europejskiej. W sposób oczywisty obie tendencje osłabiają pozycję parlamentu.¹⁰⁵

W ujęciu ogólnym niemiecka polityka europejska tworzona jest zatem w warunkach pogłębiającej się decentralizacji i dalszym istnieniu systemu „semisuwerennego”, w którym preferencje państwa wynikają z agregacji interesów wielu podmiotów, a sposób ich reprezentacji na poziomie europejskim nie zawsze jest jasny.¹⁰⁶ W kontekście skutecznego reprezentowania interesów państwa na poziomie Unii można się spotkać z poglądem, według którego w porównaniu z innymi, w tym dużymi, państwami członkowskimi Niemcy mają utrudniony dostęp do instytucji Unii i mniejszą możliwość promowania własnych interesów. Wynika

¹⁰⁴ G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, *Deutsche...*, s. 259–264; C. PANARA, *The German Länder in the Process of European Integration between Föderalismusreform and Reform Treaty*, „European Public Law” 2008, vol. 14, no. 4, s. 592–596.

¹⁰⁵ M. ECKERT, I. NIEBERG, *Tagung: Deutschlands Rolle in Europa: Führungsmacht oder Vetspieler?*, „Integration” 2011, nr 4, s. 355–356; T. BEICHELT, *Recovering Space Lost? The German Bundestag's New Potential in European Politics*, „German Politics” 2012, vol. 21, no. 2, s. 150–155.

¹⁰⁶ W.E. PATERSON, *Does Germany...*, s. 48. Por. U. KESSLER, s. 138 (pojęcie „semisuwerenności” stosuje ona do opisu przedzjednoczeniowej sytuacji Niemiec i odnosi je do ówczesnej pozycji międzynarodowej RFN).

to z federalnej struktury państwa, konstytucyjnego podziału resortowego oraz potrzeby tworzenia koalicji rządowych.¹⁰⁷

Wpływ na politykę europejską Niemiec mają także czynniki wewnętrzne o charakterze ekonomicznym. Są one szczególnie wyraźne w czasie kryzysu strefy euro. Po pierwsze, społeczeństwo niemieckie nie jest skłonne poprzeć rozwiązań polegających na transferach finansowych z Niemiec do innych państw strefy, a nawet udzielenia tym państwom gwarancji finansowych. Po drugie, FDP będące partnerem koalicyjnym CDU/CSU, traktuje sprzeciw wobec wskazanych wyżej rozwiązań jako środek do zwiększenia poparcia wyborczego. Po trzecie, wskaźniki budżetowe Niemiec dopiero się zbliżają do poziomu pożądanego przez decydentów i wynikającego z przepisów konstytucyjnych i przepisów prawa UE. Oznacza to konieczność prowadzenia twardej polityki fiskalnej także w najbliższych latach. Po czwarte, Federalny Trybunał Konstytucyjny wykazuje silne tendencje do ingerowania w politykę europejską rządu, w tym szczególnie politykę antykryzysową, poprzez wydawanie orzeczeń podkreślających suwerenność państwa i zasadę demokracji, a przez to wzmacniających pozycję parlamentu. Jednocześnie stanowisko Niemiec cechuje się dwiema istotnymi słabościami: (a) brak pomocy kierowanej do państw osłabionych kryzysem może prowadzić do restrukturyzacji ich długu, zawieszenia spłaty długu, a nawet konieczności wystąpienia z Unii Gospodarczo-Walutowej, co może spowodować upadek wspólnej waluty i przyczynić się do zagrożenia całego projektu europejskiego, który jest ważny dla utrzymania globalnej pozycji Niemiec; (b) wystąpienie niektórych państw z Unii Gospodarczo-Walutowej może zagrozić niemieckiemu systemowi bankowemu, który ma

¹⁰⁷ W. WESSELS, *Deutsche Europapolitik – Strategien für einen Wegweiser: Verstärkter Nutzen durch verbesserte Integration?*, [w:] *Deutschland Rolle in der Europäischen Union*, P.-C. MÜLLER-GRAFF (Hrsg.), Baden-Baden 2008, s. 184; H. BÄCK, H.E. MEIER, T. PERSSON, J. FISCHER, *European Integration and Prime Ministerial Power: a Differential Impact on Cabinet Reshuffles in Germany and Sweden*, „German Politics” 2012, vol. 21, no. 2, s. 194–201.

znaczące udziały w gospodarce najsłabszych państw strefy. Pierwsze antykryzysowe kroki instytucjonalne w postaci Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej i Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej, a także reformy wprowadzane w osłabionych państwach nie dały oczekiwanych rezultatów. W tej sytuacji rząd Niemiec zdecydował się na odegranie bardziej istotnej roli w polityce antykryzysowej i wspólnie z rządem Francji przedstawił koncepcję pogłębienia integracji gospodarczej. Najbardziej prawdopodobne staje się zatem powstanie „twardego rdzenia” Unii złożonego z państw strefy euro i zmarginalizowanej grupy państw członkowskich nienależących do tej strefy.¹⁰⁸

Gospodarka niemiecka – przynajmniej w początkowej fazie światowego kryzysu gospodarczego po 2008 r. – nie była ustabilizowana. Dotknął ją kilkuprocentowy spadek produktu krajowego brutto oznaczający *de facto* recesję, która nastąpiła po wielu latach umiarkowanego wzrostu gospodarczego spowodowanego m.in. kosztami zjednoczenia. Ważnym wydarzeniem poprzedzającym kryzys i osłabiającym potencjalne niemieckie przywództwo było naruszenie Paktu Stabilności i Wzrostu przez wspólną decyzję Niemiec i Francji wynikającą z niespełniania także przez te państwa wymogów stawianych członkom Unii Gospodarczo-Walutowej. Coraz ważniejszym elementem niemieckiej polityki gospodarczej stały się działania proeksportowe. W tym ostatnim przypadku niebagatelną rolę odegrało wcześniejsze rozszerzenie UE. Wprowadzane bezpośrednio po sobie strategie gospodarcze rządów Gerharda Schrödera (przedkryzysowa oparta na programie *Hartz*) i Angeli Merkel (będąca odpowiedzią na kryzys) okazały się jednak bardzo skuteczne i pozwoliły na pojawienie się relatywnie dużego wzrostu gospodarczego od 2010 r. Do podstawowych przyczyn uzdrowienia gospodarki przyczyniły się: (a) poprawa sytuacji na kluczowych rynkach zbytu (np. Chiny, ale także

¹⁰⁸ A. MAYHEW, K. OPPERMAN, D. HOUGH, s. 21–22; S.A. SCHIRM, *Varieties of Strategies: Societal Influences on British and German Responses to the Global Economic Crisis*, „Journal of Contemporary European Studies” 2011, vol. 19, no. 1, s. 52–53, 55–57.

państwa UE); (b) wzrost konkurencyjności firm niemieckich w zakresie jakości produktów i cen; (c) pakiety fiskalne rządu niemieckiego mające na celu stymulację gospodarki i utrzymanie popytu; (d) subsydiowanie dochodów w niektórych branżach ukierunkowane na zmniejszanie bezrobocia; (e) opłacalne dla Niemiec niedoszacowanie wartości wspólnej waluty.¹⁰⁹

Przywódtwo niemieckie w Unii Europejskiej ma dziś zatem cztery cechy wynikające z wpływu uwarunkowań wewnętrznych: (a) selektywność; (b) niechęć do głębszego zaangażowania; (c) uzależnianie działań od wielu różnorodnych czynników; (d) instrumentalność. W kontekście obecnej sytuacji UE i kryzysu strefy euro może mieć to daleko idące konsekwencje. Istnieją bowiem poważne sprzeczności między oczekiwaniami innych państw członkowskich a nastawieniem niemieckiej opinii publicznej. Partnerzy międzynarodowi domagają się przywództwa Niemiec i uważają je za niezbędne, a obywatele tego państwa nie zawsze dostrzegają silne sprzężenie interesu niemieckiego ze stabilnością wspólnej waluty i żądają często polityki umiarkowanej izolacji. Odpowiedź rządu Angeli Merkel na te sprzeczności polega zwykle na poszukiwaniu punktu równowagi między nimi.¹¹⁰

Podstawowym czynnikiem niemieckiej polityki europejskiej jest uznanie korzyści płynących dla Niemiec z integracji europejskiej. Należą do nich przede wszystkim: (a) udział w jednolitym rynku powiększonym w wyniku rozszerzenia Unii, przy jednoczesnym ograniczeniu inwestycji bezpośrednich w Niemczech na rzecz partnerów wschodnich; (b) udział w strefie euro generujący stabilność kursów

¹⁰⁹ A. MAYHEW, K. OPPERMAN, D. HOUGH, s. 12–19; A. SCHEUER, H. SCHMITT, *Sources of EU Support: the Case of Germany*, „German Politics” 2009, vol. 18, no. 4, s. 578–579, 582–584; I. HARDIE, D. HOWARTH, *Die Krise But Not La Crise? The Financial Crisis and the Transformation of German and French Banking Systems*, „Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, no. 5, s. 1031–1034.

¹¹⁰ A. MAYHEW, K. OPPERMAN, D. HOUGH, s. 12.

walutowych, korzystną dla Niemiec dewaluację waluty i nadzór finansowy; (c) udział w jednolitym rynku pracy przy braku negatywnego wpływu rozszerzenia wschodniego na poziom bezrobocia; (d) stabilne zewnętrzne otoczenie gospodarcze i polityczne Niemiec umożliwiające wykorzystanie przewagi konkurencyjnej i przyczyniające się do wzrostu gospodarczego, w świetle czego należy widzieć pozycję Niemiec jako płatnika netto; (e) uczestnictwo we wspólnej polityce zagranicznej umożliwiające Niemcom zwiększenie wpływu na politykę globalną.¹¹¹

Ważnym czynnikiem jest także postrzeganie Niemiec przez ich partnerów. W tym kontekście używane są trzy określenia: (a) hegemon wbrew woli; (b) hegemon współpracujący; (c) lider *de facto*. Polityka niemiecka bywa też postrzegana jako unikanie przywództwa, wybór własnej drogi lub egoizm. Nie zawsze Niemcy są jednak w stanie osiągnąć swoje cele. Przykładem jest powstanie, wbrew oficjalnemu stanowisku Niemiec wyrażonemu w głosowaniu na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ, koalicji państw europejskich w sprawie Libii w 2011 r. Podstawową rolę odegrały w niej Francja i Wielka Brytania. Z drugiej strony Niemcom zdarza się nie konsultować decyzji, które mają duży wpływ strategiczny na sytuację Europy. Jako przykład można podać decyzję o wycofaniu się z energetyki jądrowej. Osłabiło to tendencję europeizacji polityki energetycznej. Także zachowanie Niemiec w sprawie kryzysu w strefie euro było postrzegane przez partnerów jako niekooperatywne, choć postawa Niemiec powinna być postrzegana jako część podejścia ogólnoeuropejskiego, w którym mit pokoju nie odgrywa już znaczącej roli. W zamian pojawiają się wyraźne postawy renacjonalizacyjne lub co najmniej zróżnicowane: państwa północne żądają stabilizacji waluty, a Francja koncentruje się na stabilizacji rynków. W jeszcze większym

¹¹¹ W. WESSELS, U. DIEDRICHS, *Deutschland in der Europäischen Union: Vitale Interessen in einer Europäischen Union der 25*, [w:] *Deutschlands Rolle...*, s. 143–145 (omawiają tu oni poglądy różnych autorów).

stopniu jest to widoczne w odmiennych preferencjach państw w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.¹¹²

W kontekście walki z kryzysem po 2008 r. polityka niemieckiej kanclerz była często krytykowana jako mało odważna, a przede wszystkim negująca interesy innych państw. Rząd niemiecki odmawiał bowiem znacznego finansowego zaangażowania w walkę z kryzysem i przejawiał tendencje do nieprowadzenia dyskusji na ten temat na poziomie europejskim. Jednocześnie nadal odrzucał francuską koncepcję rządu gospodarczego Unii, obawiając się konieczności ponoszenia największych kosztów finansowych. Rozwój kryzysu zmusił jednak Niemcy (i Francję) do podjęcia bardziej energicznych kroków.¹¹³

Szczególne znaczenie dla polityki europejskiej Niemiec mają zatem nadal ich stosunki z Francją. Partnerstwo między tymi państwami opiera się na założeniu, że przed rządem w Unii Europejskiej stoi wiele wyzwań, przy czym w kontekście struktury organizacyjnej Unii równie ważna jest tzw. legitymacja wejścia (*input legitimacy*), jak i legitymacja wyjścia (*output legitimacy*). W pierwszym przypadku niezbędne jest zgodne z prawem i zasadami demokracji podejmowanie decyzji, a w drugim podstawowe znaczenie ma podejmowanie słusznych decyzji odpowiadających na aktualne potrzeby. Dlatego właśnie tak istotna jest kwestia przywództwa w Unii, które powinno być oparte na wiarygodności (*leadership by credibility*).

Według wielu poglądów predysponowane są do tego tylko Francja i Niemcy, ponieważ jako duże państwa w sposób permanentny dysponują odpowiednimi środkami, wagą polityczną i wolą polityczną. Są ponadto zdolne do adaptowania własnych preferencji i znajdowania rozwiązań

¹¹² M. ECKERT, I. NIEBERG, s. 354–355.

¹¹³ G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, *Deutsche...*, s. 331–338; M. SALINES, G. GLÖCKLER, Z. TRUCHLEWSKI, *Existential Crisis, Incremental Response: the Eurozone's Dual Institutional Evolution 2007–2011*, „Journal of European Public Policy” 2012, vol. 19, no. 5, s. 675–677.

kompromisowych. Odmienne wstępne preferencje dwóch państw mogą się paradoksalnie przyczynić do znalezienia lepszego rozwiązania, ponieważ prawdopodobnie zawierają w sobie preferencje innych partnerów, co w wielu obszarach pozwala na znalezienie rozwiązania satysfakcjonującego ostatecznie wszystkie państwa członkowskie. Praktyka współpracy niemiecko-francuskiej dowodzi, że państwa te są skłonne do postrzegania własnych interesów przez pryzmat interesów Unii. Nie czyni to współpracy tych państw ekskluzywną, choć mniejsza liczba liderów bez wątpienia ułatwia osiągnięcie porozumienia.¹¹⁴

W początkowym okresie integracji polityka europejska Republiki Federalnej Niemiec cechowała się „refleksem unikania przywództwa”. Wynikało to z doświadczeń historycznych i niepopularności rozwiązania polegającego na ewentualnym przywództwie Niemiec w strukturach integracyjnych. Głównym instrumentem polityki stała się bliska współpraca z Francją, zwana często „kooperatywną hegemonią” (określenie T. Pedersena), oparta na potencjalnej hegemoniczności Niemiec podzielonej z Francją, dającej obydwu państwom możliwości określania polityki w regionie i realne przywództwo kontynentalne. Stan ten był akceptowany przez inne państwa członkowskie głównie wskutek płatności pobocznych (*side payments*). Polityka ta musiała się jednak zakończyć w chwili wzrostu asymetrii między Francją a Niemcami zarówno w sferze politycznej, jak i ekonomicznej. Zmalały także obawy innych państw UE wobec dominacji Niemiec. W tej sytuacji relacje niemiecko-francuskie zaczynają dziś przypominać rodzaj „specjalnych stosunków” niebazujących już na kooperatywnej hegemonii.¹¹⁵

W kontekście relacji niemiecko-francuskich jednym z ważnych rozwiązań historycznych było powiązanie powstania Unii Gospodarczo-

¹¹⁴ A. MARCHETTI, L.-M. CLOUET, s. 17–19; J. SCHILD, *Mission Impossible? The Potential for Franco-German Leadership in the Enlarged EU*, „Journal of Common Market Studies” 2010, vol. 48, no. 5, s. 1372–1377.

¹¹⁵ W.E. PATERSON, *The Reluctant...*, s. 72–73.

-Walutowej ze zjednoczeniem Niemiec. Gotowość zjednoczonej Republiki Federalnej do przyjęcia wspólnej waluty stała się – głównie z perspektywy francuskiej – testem na przywiązanie Niemiec do idei integracji. W rzeczywistości poparcie przez Helmuta Kohla relatywnie szybkiego wprowadzenia wspólnej waluty zostało powiązane z poparciem Francji dla zjednoczenia Niemiec. Jednocześnie Niemcy postawiły trzy warunki, które traktowały jako bezdyskusyjne: (a) orientacja na stabilizację wspólnej waluty; (b) niezależność Europejskiego Banku Centralnego, (c) konwergencja gospodarcza państw należących do Unii Gospodarczo-Walutowej.¹¹⁶

W późniejszym okresie współpraca z Francją nie była już tak intensywna, a fiasko traktatu konstytucyjnego spowodowało kilkuletnie osłabienie pozycji Francji w Unii. Po 2005 r. kanclerz Merkel podkreślała wręcz konieczność jednakowego traktowania dużych i małych państw członkowskich i zdawała się nie dostrzegać potrzeby rozwijania bliskich relacji z zachodnim sąsiadem. Nową jakość wprowadziło objęcie prezydentury przez Nicolasa Sarkozy'ego, choć początek jego współpracy z Angelą Merkel również nie należał do łatwych, gdyż oba państwa dążyły do realizacji własnych i odmiennych interesów gospodarczych. Przełom nastąpił w 2009 r., kiedy obie strony wykonały pewne gesty symboliczne, a przede wszystkim pojawiło się zbliżenie koncepcji odnoszących się do walki z kryzysem gospodarczym.¹¹⁷

Analiza czynników wewnętrznych i zewnętrznych determinujących politykę europejską Niemiec w XXI wieku pozwala stwierdzić, że w początkowych fazach integracji europejskiej Republika Federalna Niemiec

¹¹⁶ U. KESSLER, s. 133–135, 152–155; F. VAN ESCH, *Why Germany Wanted EMU: The Role of Helmut Kohl's Belief System and the Fall of the Berlin Wall*, „German Politics” 2012, vol. 21, no. 1, s. 41–44. Por. M.A. CICHOCKI, *Zmiana niemieckiego paradygmatu w Europie*, „Analizy Natolińskie” 2012, nr 2 (54), s. 5–6.

¹¹⁷ G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, *Deutsche...*, s. 325–330. Por. T. KUHN, *Europa Ante Portas: Border Residence, Transnational Interaction and Euroscepticism in Germany and France*, „European Union Politics” 2011, vol. 13, no. 1, s. 111–113.

cierpiała na deficyt samodzielności w stosunkach międzynarodowych, a integracja europejska oferowała jej możliwość rozszerzenia własnej podmiotowości. Poprzez swoiste uwspólnotowienie (*pooling*) własnej suwerenności formalnej Niemcy Zachodnie zyskiwały suwerenność faktyczną. Główną cechą ówczesnej niemieckiej polityki europejskiej był refleksyjny multilateralizm stanowiący przeciwieństwo multilateralizmu instrumentalnego, a tożsamość niemiecka zaczęła podlegać procesowi europeizacji. Podstawowym warunkiem takiego zachowania była akceptacja francuskiego przywództwa politycznego w Europie Zachodniej.¹¹⁸

Zjednoczenie Niemiec spowodowało pojawienie się w Europie partnera dużo trudniejszego. Republika Federalna, już wcześniej dysponująca największą we Wspólnotach siłą gospodarczą, stała się potęgą ekonomiczną będącą w stanie zdominować wszystkich swoich partnerów. Także nowa pozycja geopolityczna, związana z likwidacją systemu dwublokowego, brakiem zagrożenia militarnego i rozszerzeniem geograficznego obszaru ciężenia, spowodowała wzrost roli Niemiec na kontynencie. Jednocześnie sytuacja ta stała się przyczyną pojawienia się uzasadnionych historycznie obaw przed dominacją i naruszeniem równowagi systemu europejskiego. Odpowiedzią Niemiec był wynikający z ich interesów wzrost zainteresowania Europą Środkową i Wschodnią ukierunkowany na stabilizację polityczną i rozwój gospodarczy tego regionu. Środkiem do osiągnięcia tego celu było poparcie włączenia nowych państw do procesu integracji, a warunkiem przystosowanie instytucjonalne Unii Europejskiej poprzez pogłębienie integracji. Niebagatelne znaczenie miała tu też możliwość zwiększenia możliwości eksportowych Niemiec. Ogólnie zatem pozbudowane stanowisko RFN miało dwa główne źródła: (a) motywacje historyczne ukierunkowane na osłabienie obaw innych państw i realizację własnego interesu; (b) doświadczenie multilateralizmu

¹¹⁸ W.E. PATERSON, *The Reluctant...*, s. 58; T. BÖRZEL, *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain*, „Journal of Common Market Studies” 1999, vol. 37, no. 4, s. 582–586.

europęjskiego, na którym Niemcy od pocętku w sposób bardzo efektywny opierały moźliwość zwiększania własnego wpływu bez sprzeciwu ze strony innych państw. Wsparcie Niemiec dla projektu rozszerzenia wschodniego spotkało się początkowo ze sceptyczną reakcją Francji. Również wewnętrzne problemy ekonomiczne Niemiec nie pozwoliły na szybką realizację tego projektu.¹¹⁹

Zjednoczone Niemcy zaczęły być postrzegane jako pretendent do przejęcia roli – według określenia W. Wallace’a – „naturalnego hegemonu każdego systemu europejskiego”. W przeciwieństwie do tych obaw pojedynczeniowa postawa Helmuta Kohla oparta była jednak na promocji pogłębianej integracji i bliskiej współpracy niemiecko-francuskiej. Zjednoczenie dało też pretekst do wzrostu aspiracji integracyjnych innych państw. Pocętek lat 90. XX wieku stanowił apogeum niemieckiej europejskości bazującej już na dwóch współzależnych procesach, które można określić mianem bardziej europejskich Niemiec i – w coraz większym stopniu – bardziej niemieckiej Europy. Oznaczało to preferencję dla realizacji interesu narodowego Niemiec na poziomie europejskim. Jednocześnie dążenie do pogłębienia integracji było postrzegane jako przeciwwaga dla potencjalnego nacjonalizmu stanowiącego zagrożenie dla pokoju będącego w ówczesnym rozumieniu nadal głównym celem integracji.¹²⁰

Jednak transformacja Unii Europejskiej wynikająca z procesu pogłębienia integracji i poszerzenia jej zakresu podmiotowego o nowe państwa, traktowanych jako procesy współzależne, spowodowała osłabienie proeuropejskiego charakteru polityki niemieckiej. Rozszerzenie spowodowało osłabienie roli współpracy niemiecko-francuskiej, a jednym z jego wyników stał się także wzrost kosztów funkcjonowania organizacji integracyjnych i konieczność porzucenia przez Niemcy polityki płatności

¹¹⁹ U. KESSLER, s. 138–140, 162–166; S. BULMER, W.E. PATERSON, s. 10–20.

¹²⁰ W.E. PATERSON, *The Reluctant...*, s. 59–60.

pobocznych na rzecz słabszych partnerów służącej ich przekonaniu do pewnych rozwiązań systemowych. Niemcy, przeżywające zresztą okres osłabienia gospodarczego i finansujące własne zjednoczenie, zaczęły realizować politykę opartą na własnym interesie ekonomicznym i wchodzić w koalicje z innymi płatnikami netto. Oznaczało to odstąpienie od roli adwokata małych państw i coraz większą orientację na instytucje międzyrządowe, w tym na Radę Europejską oferującą szczególną metodę decyzyjną polegającą na kompromisie między przywódcami państw.¹²¹

W wyniku wskazanych wyżej procesów Unia Europejska musi być postrzegana przez dzisiejsze Niemcy na cztery sposoby. Po pierwsze, jest ona więcej niż związkiem celowym i stanowi raczej wspólnotę rozwiązywania problemów i wspólnotę kryzysową (*Problemverarbeitungs- und Krisengemeinschaft*). Ma ona bowiem struktury „przedkonstytucyjne”, wśród których w kontekście rozwiązań strategicznych główną rolę odgrywa Rada Europejska. Debata przedstawicieli państw toczy się według zasad zaufania i wzajemności. Po drugie, Unia jest wspólnotą wartości opartą na zasadach przestrzegania praw człowieka i demokracji. W sposób naturalny może ona stanowić *soft power* zdolną do eksportu własnych, w tym niemieckich, zasad i podejmowania prób objęcia nimi innych uczestników stosunków międzynarodowych (co nie oznacza, że nie istnieją granice rozszerzenia Unii). Jednocześnie jest ona stabilną wspólnotą prawa, a ocenianie jej jako systemu nietransparentnego, technokratycznego i biurokratycznego jest przedwczesne i nie uwzględnia wad ewentualnych rozwiązań alternatywnych. Po trzecie, Unia jest wspólnotą bezpieczeństwa. Żadne państwo członkowskie nie jest w stanie samodzielnie wywierać tak dużego wpływu na stosunki międzynarodowe, jak UE w całości. Wymaga to jednak pogłębienia współpracy w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i przejścia przez Unię odpowiedzialności za zapewnienie stabilności

¹²¹ *Ibidem*, s. 60–61.

w Europie. Szczególna rola przypada tu Niemcom, które nie są postawione w sytuacji tworzenia sojuszków przeciwko nim, a jednocześnie nie zależy od nich także równowaga globalna. Po czwarte, Unia Europejska jest wspólnotą gospodarczą, a stan niemieckiej gospodarki jest dwustronnie powiązany ze stanem gospodarki europejskiej. Do państw europejskich Niemcy kierują większość swojego eksportu, są członkiem Unii Gospodarczo-Walutowej oraz podlegają kontroli ze strony innych państw członkowskich i instytucji UE.¹²²

Niemieckie elity polityczne muszą zatem zauważyć, że ich państwo powinno prowadzić bardziej aktywną politykę i odgrywać coraz większą rolę w Unii Europejskiej. Jednocześnie interesy Republiki Federalnej będą wciąż często stać w sprzeczności z interesami partnerów i sojuszników europejskich. Jest to przejawem normalizacji pozycji Niemiec w polityce europejskiej jako jedyne państwa, które jest w stanie przewodzić Unii. W tej sprawie istnieje zresztą dość szeroki konsens wśród innych państw członkowskich. Dotyczy on nie tyle chęci wzmocnienia roli Niemiec, co raczej umożliwienia dynamicznego i efektywnego rozwoju Unii. Stara zasada, według której Francja przewodzi Unii, a Niemcy płacą, jest już całkowicie nieaktualna.¹²³

Według w. WESSELSA Niemcy pod koniec 2005 r. mogły działać na podstawie pięciu strategii. Celem pierwszej z nich było dalsze forsowanie traktatu konstytucyjnego, co autor uznał za cel raczej nieosiągalny. Strategia druga opierała się na możliwości reformy ówczesnych traktatów, co udało się w stosunkowo krótkim czasie w postaci Traktatu z Lizbony przyjętego w głównej mierze dzięki talentom niemieckiej kanclerz. Następujące cele Niemiec zostały tym samym, przynajmniej kierunkowo, osiągnięte: (a) wzmocnienie innowacyjności Europy; (b) wzmocnienie solidarności w ramach UE poprzez określenie

¹²² W. WESSELS, s. 179–183.

¹²³ A. MAYHEW, K. OPPERMAN, D. HOUGH, s. 22–23.

wstępnych zasad wspólnej polityki społecznej; (c) wzmocnienie UE w zakresie walki z przestępczością poprzez uwspólnotwienie trzeciego filaru; (d) wzmocnienie zewnętrznej polityki Unii (także w ujęciu ekonomicznym); (e) demokratyzacja i wzrost zdolności działania instytucji i organów Unii. Strategia trzecia miała zapobiec rozpadowi Unii. Zaproponowano w niej, przy braku możliwości stosowania innych rozwiązań, częste odwoływanie się do otwartej metody koordynacyjnej. Jednocześnie zwrócono uwagę, że zbyt szybkie rozszerzanie Unii może spowodować jej realny rozpad lub co najmniej wzmoczenie procesów dezintegracyjnych, skutkujące np. powstaniem dyktatoratu największych państw. Czwarta strategia przewidywała tworzenie mniejszych grup państw w ramach istniejącej Unii. Ścisłsza współpraca w niektórych obszarach uznana została za działanie leżące w interesie Niemiec, choć jednocześnie zauważono wiele potencjalnych zagrożeń związanych z dezintegracją obecnej struktury. Strategia piąta odnosiła się do rozszerzenia i pogłębienia, a procesy te uznano za współzależne. Brak akceptacji koncepcji pogłębienia, przy jednoczesnym rozszerzeniu, musiałby oznaczać przejście do strategii czwartej.¹²⁴

Obecnie istnieją trzy główne cele polityki europejskiej Niemiec w perspektywie krótkookresowej: (a) utrzymanie i wzmocnienie zdolności działania w Europie; (b) wykorzystanie i maksymalny rozwój możliwości działania wynikających z aktualnego stanu prawnego; (c) stworzenie średniookresowej wizji rozwoju Unii przy zachowaniu aktywnej i przywódczej pozycji Niemiec w tym zakresie. Polityka europejska Niemiec powinna się zatem opierać na dziewięciu punktach: (a) członkostwo Niemiec w UE jest korzystne dla tego państwa zarówno z politycznego, jak i ekonomicznego punktu widzenia, leżąc tym samym w żywotnym interesie Niemiec; (b) koszty członkostwa wynikają w dużym stopniu z ograniczonej konkurencyjności Niemiec, deficytu

¹²⁴ W. WESSELS, s. 188–200.

reform strukturalnych i problemów dostosowawczych Republiki Federalnej, a problemy te mogą być rozwiązane w wyniku przeprowadzenia reform wewnątrz Niemiec; (c) w niektórych obszarach Niemcy mają poważną przewagę konkurencyjną (np. szkolnictwo i nauka), którą należy rozwijać; (d) rozszerzenie wschodnie daje dodatkowe szanse rozwoju Unii i Niemiec; (e) w niemieckim interesie leży rozszerzenie stabilizacji na państwa położone w bezpośrednim sąsiedztwie Unii; (f) Niemcy powinny w coraz większym stopniu wykorzystywać Unię w celu zwiększenia swoich wpływów globalnych; (g) Niemcy powinny wzmocnić wewnętrzną koordynację własnej polityki europejskiej; (h) Niemcy powinny dążyć do zreformowania Unii w kierunku pogłębienia integracji; (i) Niemcy powinny pozostać liderem Unii także w zakresie tworzenia strategicznych koncepcji jej rozwoju.¹²⁵

Wspomniany w. WESSELS przedstawił jedenaście punktów odnoszących się do diagnozy, prognozy i terapii niemieckiej polityki europejskiej: (a) konstrukcja Unii Europejskiej musi podlegać stałemu, intensywnemu i podobnemu do debat wewnętrznych dyskursowi politycznemu; (b) Unia powinna być postrzegana jako jeden z „normalnych” poziomów uczestnictwa politycznego Niemiec (podobnie jak gmina, kraj związkowy lub państwo), a ewentualna krytyka jej funkcjonowania nie może się opierać na prostym bilansie kosztów; (c) pojęcie interesu narodowego powinno być używane z dużą ostrożnością, a rozwiązania unijne muszą być interpretowane w kontekście konfliktu różnych interesów (nie tylko narodowych); (d) członkostwo Niemiec w UE powinno być w coraz większym stopniu odłączane, choć nie całkowicie, od kontekstu historycznego i postrzegane jako sposób rozwiązywania aktualnych problemów; (e) błędne byłoby uznanie Unii za organizację zbędną dla Niemiec jako coraz silniejszego gracza międzynarodowego; (f) wady konstrukcji europejskiej muszą być interpretowane w świetle wad, a nie tylko zalet rozwiązań

¹²⁵ *Idem*, U. DIEDRICHS, s. 145–147.

alternatywnych; (g) tworzenie koncepcji rozwoju Unii jest zadaniem stałym, a problemy łączące się z wprowadzaniem reform nie powinny hamować debaty w tym obszarze; (h) debata strategiczna musi być elementem niezależnym od innych zadań decydentów; (i) debata na temat niemieckiej polityki europejskiej musi być prowadzona w sposób całkowicie swobodny, a omawiane powinny być różne scenariusze; (j) należy brać pod uwagę wpływ czynników zewnętrznych (niezwiązanych z problematyką integracji) na debatę europejską; (k) Niemcy mają szczególne zobowiązanie do prowadzenia rozważnej polityki europejskiej z uwagi na ich położenie geograficzne, pozycję ekonomiczną i polityczną, choć jednocześnie nie mogą się odwoływać do rozwiązań i koncepcji jednostronnych.¹²⁶

Obszarami o szczególnym znaczeniu dla niemieckiej polityki europejskiej są polityka gospodarcza i polityka zewnętrzna Unii. W interesie Niemiec leży jasne określenie celów w tych dziedzinach, ponieważ z uwagi na utrzymywaną wciąż pozycję największego płatnika netto mogą się pojawić wewnętrzpaństwowe żądania wystąpienia z Unii lub przynajmniej zdecydowanego ograniczenia transferu środków na politykę spójności. W perspektywie długofalowej ważne jest zatem stworzenie na poziomie Unii i jej wszystkich państw członkowskich skoordynowanego programu likwidacji zadłużenia państwowego. Decyzje w tej sprawie muszą być podejmowane i konsekwentnie wdrażane przez parlamenty narodowe. Jednocześnie nie można dopuścić do wywierania politycznych nacisków na Europejski Bank Centralny.¹²⁷

Szybka poprawa sytuacji gospodarczej Niemiec ponownie uświadomiła ich partnerom, że państwo to jest główną potęgą ekonomiczną Unii.

¹²⁶ W. WESSELS, s. 175–178. Por. D. GÖLER, *Die Grenzen des 'Cost-of-Non-Europe'-Narrativs: Anmerkungen zur Sinnstiftung der Europäischen Integration*, „Integration” 2012, nr 2, s. 130–131.

¹²⁷ M. ECKERT, I. NIEBERG, s. 352–353; M. HALLERBERG, *Fiscal Federalism Reforms in the European Union and the Greek Crisis*, „European Union Politics” 2010, vol. 12, no. 1, s. 136–137.

W tym samym czasie niemieckie elity polityczne – a także społeczeństwo – stały się nieco bardziej sceptyczne wobec pogłębienia integracji. Jednocześnie Niemcy nadal nie są przygotowane do finansowania dalszej integracji i finansowego wspierania biedniejszych państw. W dużo bowiem większym stopniu RFN zaczyna postrzegać siebie jako globalnego gracza gospodarczego, a własną siłę interpretować w oderwaniu od członkostwa w UE. Za kryzys strefy euro obwiniane są przy tym inne państwa członkowskie, a za najważniejsze jego przyczyny uznaje się: (a) fałszowanie danych przekazywanych organom zarządzającym wspólną walutą i Eurostatowi; (b) nierozważną politykę budżetową prowadzącą do powstawania wysokich deficytów i podwyższania długu publicznego; (c) błędną politykę kredytową w obszarze nieruchomości prowadzącą do konieczności wspierania finansowego banków i dalszego podwyższania deficytu i długu; (d) słabą konkurencyjność wynikającą głównie z błędnej polityki kredytowej. W tej sytuacji Niemcy uważają, że jedynym rozwiązaniem problemów państw strefy euro jest oparcie programów naprawczych na dostosowaniu do wzorca niemieckiego, co oznacza konieczność ograniczania wydatków i redukcji wynagrodzeń.¹²⁸

Obszarem współpracy europejskiej o wyjątkowo dużej dezorganizacji jest wciąż wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Koordynacja polityk zagranicznych państw jest trudna, a często można się spotkać wręcz z naruszaniem przepisów traktatowych i niekonsultowaniem stanowisk lub łamaniem zasady konsensualnego głosowania w organizacjach międzynarodowych. Pojawiają się za to koalicje niektórych państw, co jest akceptowane przez pozostałych partnerów. Korzystnym z punktu widzenia Niemiec rozwiązaniem mogłoby być pogłębienie integracji w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) oraz obciążanie kosztami prowadzonych akcji także tych podmiotów, które w nich nie uczestniczą. Postulowana przez Niemcy unia polityczna nie

¹²⁸ A. MAYHEW, K. OPPERMAN, D. HOUGH, s. 19–20.

może być bowiem osiągnięta bez WPBiO, choć decyzja o stanie wojny i zawarciu pokoju musi zapewne pozostać w kompetencjach parlamentów narodowych.¹²⁹

Uogólniając, obecna pozycja Niemiec w Unii Europejskiej jest w dużym stopniu paradoksalna: z jednej strony oczekuje się od nich przywództwa, a z drugiej uzewnętrznia się często obawy o powstanie systemu niemieckiej dominacji w Europie. Stanowiąca zabezpieczenie przed takim myśleniem współpraca niemiecko-francuska nie jest już tak bliska, a często te dwa państwa wybierają zupełnie odmienne rozwiązania. Rozdwojenie niemieckiej polityki jest szczególnie wyraźne w okresie kryzysu strefy euro, ponieważ pomimo objęcia przez Niemcy roli sternika procesów reformatorskich ich rola w niektórych obszarach prowadzi do wyhamowania pożądanych przez innych partnerów reform (np. euroobligacje). Obecna sytuacja może prowadzić zatem do podziału Unii na zróżnicowane grupy państw, choć warto zauważyć, że jednocześnie większość proponowanych rozwiązań ma na względzie głównie interesy dużych graczy. Jednym z rozwiązań unikających zróżnicowania jest podjęcie przez grupy państw pogłębionej współpracy w ramach rozwiązań międzyrządowych i formalnie „pozaunijnych”. Widać to choćby na przykładzie paktu fiskalnego. Niemcy mają w tej sytuacji do wyboru pięć ról: (a) decydenta; (b) „hamulcowego”; (c) elementu grupy państw podlegających ściślejszej integracji; (d) potęgi współrządzącej; (e) hegemonu.¹³⁰

Nie wydaje się, by elementem rzeczywistości stała się ta ostatnia rola. Najważniejsze zmiany w niemieckiej polityce europejskiej oparte są bowiem na trzech zjawiskach wskazujących na brak woli przyjęcia takiej pozycji. Po pierwsze, Unia Europejska nie jest jedynym obszarem gry niemieckiej polityki zagranicznej. Zmiana podejścia widoczna jest zarówno na poziomie polityki globalnej (ONZ, G-20), jak i relacji

¹²⁹ M. ECKERT, I. NIEBERG, s. 353–354.

¹³⁰ *Ibidem*, s. 350–351.

dwustronnych (np. pogłębianie współpracy z Rosją). W wyniku odmowy jednoznacznego poparcia Niemiec dla interwencji bloku państw zachodnich w Libii w 2011 r. w publicystyce przywoływana jest tzw. doktryna Westerwelle, według której Niemcy są przygotowani do wybierania partnerów międzynarodowych w skali globalnej w zależności od konkretnej sprawy i odrzucają stałe wsparcie dla rozwiązań opartych na tradycyjnej współpracy państw Zachodu. Po drugie, sprawowanie przywództwa w Unii Europejskiej staje się dla Niemiec coraz trudniejsze. Unijny system decyzyjny jest formalnie coraz bardziej skomplikowany i zdecentralizowany, co utrudnia tworzenie koalicji wygrywających i osiąganie rozwiązań kompromisowych. Paradoxem jest możliwe osłabienie roli Niemiec w UE w okresie zdecydowanego wzrostu globalnego znaczenia tego państwa. Po trzecie, Unia Europejska staje się dla Niemiec areną coraz mniej atrakcyjną, ponieważ nie może im zaoferować tak wiele, jak w przeszłości. Zjednoczone Niemcy nie zależą już w tak dużym stopniu od integracji europejskiej, która stanowiła wcześniej środek do samookreślenia państwa jako legitymizowanego gracza międzynarodowego o szczególnym statusie. Także zadania w tych obszarach integracji, z których Niemcy czerpały najwięcej korzyści ekonomicznych i politycznych (wspólny rynek i rozszerzenie wschodnie), zostały już w dużym stopniu zrealizowane. Cele Niemiec związane z integracją europejską zostały już zatem w zasadzie osiągnięte, a nie pojawiły się żadne nowe obszary strategicznego zainteresowania. W tym ujęciu państwo to powinno optować raczej za utrzymaniem aktualnego *status quo* i nie być zwolennikiem daleko idących reform.¹³¹

Kryzys strefy euro zmusił jednak Niemcy do odgrywania indywidualnej roli przywódczej, choć Niemcy do tej roli na pewno nie aspirowały. Niechęć Niemiec oparta jest także na trzech przyczynach o charakterze

¹³¹ A. MAYHEW, K. OPPERMAN, D. HOUGH, s. 7–9; C. WAGNSSON, *Divided Power Europe: Normative Divergences Among the EU 'Big Three'*, „Journal of European Public Policy” 2010, vol. 17, no. 8, s. 1091–1092.

taktycznym: (a) stylu politycznym kanclerz Merkel uformowanym przez konieczność prowadzenia polityki koalicyjnej, unikania realizacji jawnego przywództwa i oczekiwania na równowagę polityczną umożliwiającą podjęcie decyzji; (b) kontestowaniu polityki europejskiej przez wewnętrzne siły polityczne i szczególnie silnie zaangażowany Federalny Trybunał Konstytucyjny; (c) odrzuceniu możliwości przejęcia kosztów przywództwa i szczególnych obowiązków z nim związanych. Ewentualne zmuszenie Niemiec do objęcia roli lidera spowoduje prawdopodobnie pojawienie się łagodnej formy przywództwa, która może być także kosztowna w sensie materialnym i instytucjonalnym.¹³²

Niemcy uznawane są zatem za „lidera niechętnego” (*reluctant leader*), który nie wyraża chęci przewodzenia Unii Europejskiej, lecz jest do tego zmuszony przez inne państw oczekujące nie tylko podejmowania decyzji w czasie kryzysu, ale także określania przyszłej agendy. Choć Francja i Niemcy nie są w stanie być jedynym motorem integracji i muszą włączyć do procesów decyzyjnych także innych partnerów, to właśnie Republika Federalna postrzegana jest, często niemal instynktownie, jako punkt odniesienia w zakresie rozwiązywania problemów Unii. Tymczasem niemiecka polityka europejska po zjednoczeniu stała się – podobnie jak niemiecka polityka zagraniczna – polityką „normalną”. Pierwszym powodem tej zmiany są poważne przesunięcia struktur możliwości na poziomach międzynarodowym i europejskim, a drugim złagodzenie dawnych ograniczeń i przewartościowanie standardów niemieckiej polityki europejskiej także na poziomie krajowym.¹³³

Uwzględniając niechęć Niemiec do realizowania przywództwa w Unii, nie można jednak zapominać, że główną cechą niemieckiej polityki europejskiej ostatnich lat jest być może podświadoma tendencja do uniwersalizowania własnych interesów jako obiektywnie pożądaných

¹³² W.E. PATERSON, *The Reluctant...*, s. 73–74.

¹³³ A. MAYHEW, K. OPPERMAN, D. HOUGH, s. 3; R. KARP, *Germany: A 'Normal' Global Actor?*, „German Politics” 2009, vol. 18, no. 1, s. 23–24.

dla otoczenia i porządku międzynarodowego. Niemcy dążą bowiem do ukształtowania polityki międzynarodowej na wzór polityki wewnętrznej. Niemieckie cele narodowe były długo utożsamiane z celami ogólnoeuropejskimi. Politykom niemieckim trudno dziś zatem dostrzec, że w obecnej sytuacji to nie proces integracji określa niemiecką drogę rozwoju, ale niemieckie potrzeby zaczynają kształtować rozwój integracji. Wola i zdolność przyjęcia niemieckiego modelu rozwoju przez inne państwa członkowskie i samą Unię nie jest jednak oczywista.¹³⁴

6. *Płaszczyzna modelowa*

Analiza dokumentów programowych niemieckiej polityki europejskiej może prowadzić do wniosku, że ustrój Republiki Federalnej Niemiec jest w nich traktowany jako swoisty wzorzec strukturalny dla integracji europejskiej. Specyfika współczesnych Niemiec może mieć zatem charakter modelowy i służyć tworzeniu prognoz rozwoju sytuacji w Unii, a także przyczyniać się do rozwinięcia niemieckiej wizji w tym zakresie. Wola kształtowania polityki międzynarodowej na wzór polityki wewnętrznej ma zatem również swój element strukturalny przejawiający się w dążeniu do przekształcenia Unii w system *quasi*-federalny.

Federalizm jako zasada organizacyjna obejmuje dwie podstawowe funkcje: (a) zapewnienie określonego poziomu jedności w sytuacji istnienia szczególnych cech poszczególnych części systemu (etnicznych, językowych, religijnych, społeczno-kulturalnych), które muszą być w pewnym stopniu odrębne; (b) podział władzy przeprowadzony w taki sposób, aby występowała ona na różnych poziomach i była przekazana różnym częściom systemu, a podział kompetencji miał charakter zarówno wertykalny

¹³⁴ M.A. CICHOCKI, s. 3–4 (cytat z H. Kundnani'ego), 6–7.

(między całością a częściami), jak i horyzontalny (między poszczególnymi częściami).¹³⁵

W systemie federalnym zatem: (a) istnieją dwa poziomy wykonywania władzy bezpośrednio wobec obywateli; (b) obydwu poziomom przypisane są kompetencje prawodawcze i wykonawcze, w tym kompetencje wyłączne dla danego poziomu; (c) podział kompetencji odpowiada podziałowi środków; (d) każdy z poziomów dysponuje własnym systemem instytucjonalnym opartym na oddzielnych organach prawodawczych i wykonawczych; (e) poziom niższy jest reprezentowany na poziomie centralnym i ma wpływ na decyzje tam podejmowane; (f) system prawny opiera się na umowie lub konstytucji, która nie może być zmieniona na mocy decyzji tylko jednego poziomu; (g) konflikty rozstrzygane są przez specjalnie powołany do tego organ sądowy; (h) istnieją specjalne instytucje i metody decyzyjne umożliwiające prowadzenie negocjacji przez przedstawicieli obydwu poziomów w celu osiągnięcia konsensu. Ogólnie można także podzielić systemy federalne na: (a) system dualny oparty na federalizmie konkurencyjnym, w którym części składowe są wyraźnie od siebie oddzielone; (b) system kooperatywny, w którym części składowe współpracują ze sobą bardzo ściśle (*Politikverflechtung*).¹³⁶

Unia Europejska – nie będąc państwem – już teraz jest często postrzegana jako organizacja mająca wiele cech federacyjnych. Po pierwsze, traktowana jest ona jako system wielopoziomowy (*Mehrebenensystem*), w którym wyróżnia się poziomy: wspólnotowy, narodowy, subnarodowy (regionalny) i lokalny. Po drugie, system unijny opiera się na podziale kompetencji między Unię a państwa członkowskie. Po trzecie, przy wykonywaniu kompetencji dzielonych stosowane są zasady pomocniczości i proporcjonalności. Po czwarte, Unia dysponuje tzw. dochodami własnymi, które są wykorzystywane m.in. w celu zrównoważenia finansowego jej części

¹³⁵ R. HRBEK, *Deutsche Föderalismus-Erfahrungen als Orientierungspunkte für die Zukunft der EU?*, [w:] *Deutschlands Rolle...*, s. 330–331.

¹³⁶ *Ibidem*, s. 332–333. POR. C. PANARA, s. 585–589.

składowych. Po piąte, podstawą istnienia systemu unijnego są umowy międzynarodowe tworzące szczególny traktatowy system prawa pierwotnego. Po szóste, Unia ma własny system instytucjonalny oparty na podziale władzy między Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską oraz stosowaniu większości kwalifikowanej. Po siódme, Unia ma własny sąd *quasi*-konstytucyjny, który rozstrzyga wielopoziomowe spory między państwami członkowskimi, instytucjami i organami UE. Ogólnie zatem system unijny zbliżony jest do federalizmu kooperacyjnego, choć ma wiele cech systemu dualnego. Z uwagi na deetatyzację i oparcie na cechach konsocjonalnych można go nazwać federalizmem „nowego typu”.¹³⁷

Federacyjny charakter Unii został wzmocniony niektórymi reformami wprowadzonymi przez Traktat z Lizbony. Należą do nich: (a) wprowadzenie katalogu praw człowieka w wyniku „konstytucjonalizacji” Karty Praw Podstawowych; (b) wzmocnienie zasady lojalnej współpracy; (c) wprowadzenie zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich; (d) podkreślenie wielopoziomowego charakteru Unii poprzez uznanie roli poziomów regionalnego i lokalnego; (e) nadanie Unii osobowości prawnej; (f) rozszerzenie stosowania zasad przyznania, pomocniczości i proporcjonalności; (g) wprowadzenie wyraźnego podziału kompetencji i określenie trzech grup w tym obszarze; (h) szczegółowe określenie sposobu przestrzegania zasady pomocniczości; (i) wzmocnienie roli parlamentów narodowych w unijnym systemie decyzyjnym; (j) rozszerzenie zakresu legitymacji czynnej w postępowaniach przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości; (k) rozszerzenie katalogu zagadnień regulowanych większością kwalifikowaną; (l) wprowadzenie tzw. obywatelskiej inicjatywy prawodawczej.¹³⁸

W ujęciu federalistycznym w kontekście rozwoju Unii istotne są trzy wskazania. Po pierwsze, rozszerzenie UE przyczyniło się do zwiększenia

¹³⁷ R. HRBEK, s. 333–335, 338–339, 341.

¹³⁸ *Ibidem*, s. 335–341.

jej różnorodności. Wymaga to szerszego stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, ale jednocześnie odważnego wykonywania przez Unię wyraźnie przekazanych jej kompetencji. Po drugie, Unia Europejska jest systemem podzielonej suwerenności. Jej obecny stan wskazuje na konsensualny sposób podejmowania decyzji (*Konkordanzsystem*), a utrzymanie tej cechy musi być związane ze ścisłym przestrzeganiem zasady lojalności. Po trzecie, w najbliższym czasie mogą się pojawić tendencje do „unitaryzacji” Unii i tworzenia wielu kręgów integracyjnych.¹³⁹

Należy zauważyć, że wzorcotwórczy charakter niemieckiej polityki europejskiej ma dwa kolejne wymiary. Związane są one z naśladownictwem rozwiązań niemieckich w obszarze sądownictwa konstytucyjnego i polityki innych państw członkowskich Unii. Polityka europejska RFN stanowi bowiem punkt odniesienia dla jej partnerów. Niektórzy z nich, w tym przede wszystkim Wielka Brytania, prowadzą często politykę sprzeczną z interesami Niemiec i ich podejściem do integracji europejskiej. Inni – szczególnie państwa założycielskie Wspólnot – prezentują najczęściej podobne podejście ideologiczne do integracji i często wchodzi w koalicje z Niemcami. Nie oznacza to, że nie prowadzą one polityki opartej na własnych interesach i nie potrafią wchodzić w poważne spory z największym partnerem unijnym. Jest to szczególnie widoczne w czasie kryzysu strefy euro, kiedy Francja (szczególnie po przejęciu władzy przez François Hollande’a w 2012 r.) i Włochy przeżywają duże problemy gospodarcze i przedstawiają odmienne od Niemiec koncepcje walki z kryzysem.

Szczególną rolę odgrywa tu postawa nowych państw członkowskich, które zdobywają kolejne doświadczenia i poszukują partnerów – lub nawet patronów – w polityce europejskiej. Do krajów potencjalnie predysponowanych do prowadzenia ambitnej i samodzielnej polityki europejskiej należy Polska. Jest bowiem państwem o wpływowej

¹³⁹ *Ibidem*, s. 348–349.

pozycji w systemie instytucjonalnym, dużym potencjale ludnościowym i relatywnie dużym potencjale gospodarczym. Jednocześnie wydaje się, że w kontekście wyboru strategicznego postrzega Niemcy jako swoisty wzorzec członkostwa w Unii i w znacznym stopniu naśladuje rozwiązania niemieckie. Widoczne jest to nie tylko w bieżącej polityce, ale także w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego i oficjalnie popieranym przez Polskę rozwiązaniach programowych.

Do najważniejszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego RP w sprawach europejskich należą: wyrok z dnia 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04),¹⁴⁰ postanowienie z dnia 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08),¹⁴¹ a także wyrok z dnia 24 listopada 2010 r. (sygn. akt K 32/09).¹⁴² Pierwsze orzeczenie wydane zostało w wyniku wniosku o stwierdzenie niezgodności z konstytucją traktatu akcesyjnego, drugie wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, a trzecie wniosku o stwierdzenie niezgodności z konstytucją niektórych przepisów Traktatu z Lizbony. Poglądy wyłaniające się z orzecznictwa polskiego sądu konstytucyjnego dotyczą trzech grup zagadnień: systemowych, kompetencyjnych i kooperacyjnych.¹⁴³

W obszarze zagadnień systemowych wyróżnić należy cztery główne linie orzecznicze. Po pierwsze, do kompetencji polskiego sądu konstytucyjnego – będącego sądem państwowym – nie należy badanie ogólnej konstytucyjności prawa Unii Europejskiej jako autonomicznego systemu prawnego. Trybunał może za to orzekać o zgodności z konstytucją konkretnych norm prawa unijnego obowiązujących w Polsce. Dotyczy to zarówno prawa pierwotnego, jak i pochodnego. Jednocześnie polski

¹⁴⁰ OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49, Dz. U. 2005 Nr 86, poz. 744, sprostowanie: Dz. U. 2005 Nr 123, poz. 1035.

¹⁴¹ OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78, M. P. 2009 Nr 32, poz. 478.

¹⁴² OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108, Dz. U. 2010 Nr 229, poz. 1506.

¹⁴³ Zob. szerzej: P. TOSIEK, *Traktat z Lizbony w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP w sprawach europejskich*, [w:] *Unia Europejska...*, s. 101–102.

sąd konstytucyjny nie jest związany tezami orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.¹⁴⁴ Po drugie, normy prawne obowiązujące w Polsce mają różne pochodzenie, a część z nich tworzona jest poza polskim systemem prawnym. Jest to naturalne zjawisko związane z obecnym stanem stosunków międzynarodowych w wymiarze prawnym, a przestrzeganie takich norm jest zagwarantowane przepisami polskiej konstytucji. Należy jednak zdecydowanie podkreślić, że z przepisów tych wynika także pierwszeństwo norm konstytucyjnych przed jakimikolwiek innymi normami prawnymi. Po trzecie, ewentualna sprzeczność norm prawa Unii i norm konstytucyjnych jest zjawiskiem rzadkim. Wynika to z tożsamości aksjologicznej unijnego i polskiego systemu prawnego.¹⁴⁵ Jednocześnie, przy zachowaniu prymatu norm konstytucji odnoszących się do praw podstawowych, Trybunał przyjął zasadę „przychylności procesowi integracji europejskiej”. Stanowi ona bardzo istotną wskazówkę zarówno dla ustawodawcy, jak i judykatury. Po czwarte, Trybunał odrzuca pogląd o strukturalnym podobieństwie konstytucyjnym Unii Europejskiej i państwa członkowskiego. Obowiązująca we współczesnym państwie zasada trójpodziału władz nie musi być cechą organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia. Nie ma ona przy tym charakteru organizacji ponadnarodowej, ponieważ polski sąd konstytucyjny nie widzi podstaw doktrynalnych i prawnych do wyróżniania tego typu podmiotów. Istotną cechą konstytucyjną Unii jest zatem wykonywanie uprawnień przekazanych

¹⁴⁴ POR. U. SEDELMEIER, *After Conditionality: Post-Accession Compliance with EU Law in East Central Europe*, „Journal of European Public Policy” 2008, vol. 15, no. 6, p. 806.

¹⁴⁵ POR. A. ALBI, *Ironies in Human Rights Protection in the EU: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums*, „European Law Journal” 2009, vol. 15, no. 1, p. 46; T. SIENIOW, *Ochrona praw i wolności jednostek w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. KUŚ, Lublin 2010, s. 306–317; A. GAJDA, *Zasada poszanowania wolności, demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, red. J. BARCZ, Warszawa 2009, s. 234–251.

jej przez państwa członkowskie na podstawie umów międzynarodowych regulujących jej funkcjonowanie.¹⁴⁶

Także orzecznictwo w obszarze zagadnień kompetencyjnych pozwala na wyróżnienie czterech linii orzeczniczych. Po pierwsze, członkostwo w Unii Europejskiej opiera się na przekazaniu jej niektórych kompetencji państwa. Nie oznacza to jednak rezygnacji z suwerenności, a jest raczej jednym z mechanizmów jej wykonywania polegającym na wspólnej implementacji funkcji państwowych w ramach organizacji międzynarodowej.¹⁴⁷ Jednocześnie istnieje zespół uprawnień państwa, które mają charakter niezbywalny. Odnoszą się one do tożsamości konstytucyjnej państwa definiowanej w kontekście jego zasadniczych cech oraz praw podstawowych obywateli.¹⁴⁸ Po drugie, przekazanie kompetencji państwa musi się odbywać w szczególnym otoczeniu materialnym i formalnym. Możliwe jest bowiem przekazanie tylko ściśle określonych uprawnień, mogą być one przekazane tylko ściśle określonym podmiotom, a ponadto obowiązuje ściśle określona procedura oparta na umowie międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą parlamentu lub narodu. Nowością jest jednak dopuszczenie przez Trybunał przekazania kompetencji w innej formie niż umowa międzynarodowa. Konieczne jest tu jednak zachowanie pozostałych wskazanych warunków. Po trzecie, istniejące wcześniej, a także wprowadzone przez Traktat z Lizbony procedury prowadzące w swojej istocie do rozszerzenia uprawnień Unii Europejskiej mogą być uznane za zgodne z konstytucją tylko wtedy, gdy zachowane zostaną zasady

¹⁴⁶ Zob. szerzej: P. TOSIEK, *Traktat...*, s. 103–107.

¹⁴⁷ Zob. szerzej: Z.J. PIETRAŚ, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005, s. 236–247; J. PIENKOS, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Zakamycze 2004, s. 70–71; W. CZAPLIŃSKI, A. WYROZUMSKA, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 135–140.

¹⁴⁸ Por. W. SADURSKI, 'Solange, chapter 3': *Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union*, „European Law Journal” 2008, vol. 14, no. 1, s. 1, 29; J. MALISZEWSKA-NIENARTOWICZ, *Zasada zachowania tożsamości narodowej państw członkowskich*, [w:] *Unia Europejska. System...*, s. 217–224.

wynikające z przepisów konstytucji regulujących delegację uprawnień do organizacji międzynarodowej. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że nie wszystkie występujące w traktatach procedury odnoszące się do zasady przyznania prowadzą do rozszerzenia katalogu kompetencji Unii. Po czwarte, zadaniem ustawodawcy krajowego jest monitorowanie i udzielanie legislacyjnej odpowiedzi na zmiany zachodzące w prawie unijnym. Dotyczy to w szczególności zmian prawa pierwotnego. Podstawowym celem jest przy tym ochrona suwerenności państwa w ramach przepisów konstytucji. Wszelkie regulacje unijne potencjalnie zagrażające zachowaniu uprawnień państwa muszą być uzupełniane mechanizmami bezpieczeństwa wynikającymi z prawa krajowego.¹⁴⁹

W obszarze zagadnień kooperacyjnych orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego stworzyło trzy główne linie. Po pierwsze, polityka państwa w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej łączy w sobie cechy polityki zagranicznej i wewnętrznej. Wynika to zarówno z przyczyn materialnych (charakter polityk unijnych), jak i formalnych (współpraca z innymi państwami członkowskimi i instytucjami Unii w ramach tworzenia prawa). Istotne znaczenie ma tu także zasadniczy wpływ państwa członkowskiego na kształt podejmowanych decyzji. Po drugie, w polskim systemie konstytucyjnym głównym organem decyzyjnym w sprawach europejskich jest Rada Ministrów. Ma ona bowiem konstytucyjnie określone kompetencje w zakresie prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej, jak również sprawuje ogólne kierownictwo w tym drugim przypadku. Na tym tle uprawnienia prezydenta RP mają charakter kooperacyjny. Z drugiej strony konstytucyjna rola prezydenta jest na tyle istotna (szczególnie w sferze suwerenności i bezpieczeństwa państwa), że nie można pomijać jego prerogatyw w zakresie kształtowania i prezentowania stanowisk Polski na forum unijnym. W tej sytuacji właściwym rozwiązaniem jest obopólna współpraca oparta

¹⁴⁹ Zob. szerzej: P. TOSIEK, *Traktat...*, s. 107–111.

na poszanowaniu konstytucji. Po trzecie, wynikający z ustawy zasadniczej obowiązek współpracy opiera się na zasadach obejmujących obowiązki o charakterze informacyjnym, koncepcyjnym, koordynacyjnym, organizacyjnym i reprezentacyjnym. W sferze tej widoczna jest jednak również przewaga Rady Ministrów. Przejawia się ona w posiadaniu dużego pola manewru w zakresie modyfikacji stanowiska państwa wynikającej z dynamiki unijnego procesu negocjacyjnego.¹⁵⁰

Przeгляд orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawach europejskich wskazuje zatem na uderzające podobieństwo interpretacji i sformułowań do linii stworzonych przez niemiecki sąd konstytucyjny.¹⁵¹ Zbliżenie widoczne jest także w innym obszarze: choć Polska nie przedstawiła spójnej wizji rozwoju procesów integracyjnych w Europie i nie można mówić o ustalonej doktrynie w tym zakresie, to z poszczególnych rozwiązań taktycznych i oficjalnych wypowiedzi przedstawicieli władzy wykonawczej można wnioskować o głównym celu. Jest nim pozostawanie Polski w głównym nurcie polityki europejskiej i wywieranie choćby ograniczonego wpływu na decyzje pozostające formalnie poza zakresem polskiego oddziaływania (np. walka z kryzysem w strefie euro).

Do wystąpień o większym kalibrze programowym należeć może wystąpienie ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego wygłoszone 28 listopada 2011 r. w Belinie na forum Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej (DGAP).¹⁵² Do głównych tez tego wystąpienia zaliczyć należy następujące stwierdzenia: (a) uznanie odpowiedzialności i solidarności za podstawowe wartości Unii; (b) odrzucenie poglądu o związku między rozszerzeniem UE a kryzysem ekonomicznym i uznanie braku wzajemnej

¹⁵⁰ Zob. szerzej: *ibidem*, s. 111–115.

¹⁵¹ Por. orzecznictwo sądów konstytucyjnych innych państw UE: M. WENDEL, *Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives*, „European Constitutional Law Review” 2011, vol. 7, no. 1, s. 102–114.

¹⁵² R. SIKORSKI, *Poland and the Future of the European Union*, przemówienie ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin, 28.11.2011.

wiarygodności za przyczynę kryzysu; (c) krytykę obecnej konstrukcji Unii jako nieodpowiadającej potrzebom i zaproponowanie przebudowy UE w kierunku głębszej integracji, przy zachowaniu zasady autonomii państw członkowskich; (d) zaproponowanie konkretnych rozwiązań polityczno-instytucjonalnych w obszarze polityki gospodarczej, które polegałyby m.in. na kontroli budżetów narodowych przez Komisję Europejską i Radę, wprowadzeniu automatycznych sankcji za naruszenia zasad finansowych przez państwa strefy euro, synchronizacji przez grupy państw zasad obowiązujących w obszarze polityki społecznej i emerytalnej, przekształceniu Europejskiego Banku Centralnego w rzeczywisty bank centralny; (e) zaproponowanie nowych systemowych rozwiązań polityczno-instytucjonalnych polegających na ograniczeniu liczby członków Komisji Europejskiej i wzmocnieniu jej roli, wzmocnieniu roli Parlamentu Europejskiego służącym mobilizacji obywateli (także przez częściowe wprowadzenie paneuropejskich list kandydatów), połączeniu stanowisk przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji oraz ewentualnym wprowadzeniu bezpośrednich wyborów na nowe stanowisko; (f) konieczność utrzymania spójności między strefą euro i całą Unią poprzez wzmocnienie roli instytucji europejskich i umożliwienie udziału w spotkaniach dotyczących zarządzania strefą reprezentantom państw spoza niej (bez uczestnictwa w głosowaniach); (g) zaproponowanie klarownego podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie, przy utrzymaniu kompetencji państwa w zakresie tożsamości narodowej, kultury, religii, stylu życia, moralności publicznej, podatku dochodowego i podatku VAT; (h) podkreślenie zgody Polski na „wspólne podejście do suwerenności” (*pooling*) w zamian za „uczciwą pozycję w silniejszej Europie”; (i) podkreślenie silnej pozycji Niemiec i wiążącej się z nią szczególnej odpowiedzialności za przyszłość Unii (wraz z poparciem Polski dla oczekiwanej aktywności Niemiec); (j) przestrzeżenie przed zbyt powolnymi reformami i podkreślenie konieczności współpracy ze Stanami Zjednoczonymi na zasadzie równego partnerstwa w celu utrzymania siły, dobrobytu i przywództwa Zachodu.

Przesłanie zawarte w wystąpieniu ministra Sikorskiego odpowiada w dużej mierze niemieckim koncepcjom rozwoju Unii. Spowodowało to pewne poruszenie w polityce krajowej: przemówienie zostało skrytykowane przez opozycyjne partie prawicowe, a jednocześnie ogólnie poparte przez opozycyjne partie lewicowe. Głównym elementem krytyki było zawarcie w przemówieniu daleko idących deklaracji postrzeganych właśnie jako proniemieckie i federalistyczne, a także brak wcześniejszej debaty wewnątrz krajowej na ten temat. Można podejrzewać, że wystąpienie ministra Sikorskiego będzie stanowić przez długi czas punkt odniesienia dla debaty publicznej w Polsce.

Polityka Niemiec wobec Unii Europejskiej stanowi zatem nie tylko punkt odniesienia dla polityki europejskiej innych państw członkowskich, ale także Niemcy jako państwo są traktowane jako wzorzec polityczny, kulturowy i gospodarczy. Silne oddziaływanie tego państwa na jego zewnętrzne otoczenie jest stałym elementem historycznym. Zwykle jednak prowadziło ono do powstawania zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych rozwiązań mających stanowić przeciwwagę dla niemieckich wpływów w Europie. Początek XXI wieku, a szczególnie okres kryzysu gospodarczego i walutowego w UE, stał się przyczyną powstania nowej jakości w geopolityce europejskiej: Niemcy postrzegane są bowiem nie jako zagrożenie, lecz jako gwarant stabilności na kontynencie. W sposób jednoznaczny takie podejście dominuje od dłuższego czasu w Europie Środkowej i Wschodniej. Pojawiająca się co pewien czas retoryka antyniemiecka wydaje się nie mieć daleko idących konsekwencji praktycznych.¹⁵³

¹⁵³ Jako egzemplifikacja może służyć polityka Polski w latach 2005–2007, kiedy kryzys w relacjach z Niemcami nie spowodował odrzucenia wzorca niemieckiego, a nawet przyczynił się do uznania suwerennościowej polityki niemieckiej za wzór do naśladowania dla Polski. Także rzeczywiste stosunki polsko-niemieckie, przynajmniej w obszarze polityki europejskiej, nie różniły się jakościowo od relacji w okresach wcześniejszych i okresie późniejszym (przykładem może być zgoda Polski na przyjęcie Traktatu z Lizbony).

7. Podsumowanie

Integracja europejska pozostaje dla współczesnych Niemiec najważniejszym sposobem uprawiania polityki międzynarodowej i wewnętrznej. Swoistym połączeniem tych dwóch podstawowych wymiarów polityki jest właśnie polityka europejska. Trudno nie zauważyć znaczących zmian w tej polityce w ostatnich latach, ale główne jej kierunki pozostają niezmiennie. Różnice mogą dotyczyć stylu lub rozkładania akcentów, ale zarówno w początkach integracji, jak i obecnie podstawowym celem jest dążenie do realizacji interesu narodowego. Inne postrzeganie członkostwa Niemiec w Unii Europejskiej byłoby całkowicie nieuzasadnione. Szersze udowodnienie tej tezy oprzeć można na pięciu wskazanych niżej konkluzjach.

Po pierwsze, orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, stanowiące podstawę do analizy prawnej płaszczyzny polityki europejskiej Republiki Federalnej Niemiec, opiera się na poszanowaniu zasady suwerenności państwa i zasady demokracji. Członkostwo w Unii Europejskiej traktowane jest jako środek osiągnięcia celów państwa rozumianych jako jego interes narodowy. Jednocześnie – o ile nie jest to sprzeczne z tożsamością konstytucyjną państwa niemieckiego – należy uznać autonomię porządku prawnego Unii i możliwość podejmowania ostatecznych i wiążących decyzji na poziomie ponadnarodowym.

Po drugie, analiza programowego wymiaru niemieckiej polityki europejskiej prowadzi do stwierdzenia istnienia relatywnie stabilnej koncepcji rozwoju Unii. Mimo pewnych różnic o charakterze taktycznym i podleganiu naturalnym zmianom rozwojowym, opiera się ona na dążeniu do pogłębienia integracji i federalizacji Unii bez jednoczesnej likwidacji państwowości jej członków. Środkiem osiągnięcia tego celu operacyjnego może być integracja zróżnicowana polegająca

na decentralizacji polityk unijnych, ale celem nadrzędnym zawsze pozostaje realizacja interesów państwa niemieckiego.

Po trzecie, zbadanie praktycznego wymiaru polityki europejskiej RFN pozwala zrozumieć jej dużą dynamikę i skuteczność. Konsekwentne dążenie do realizacji interesu narodowego nie musi stać w sprzeczności z uwzględnianiem niektórych interesów innych państw, a środkiem realizacji tego celu jest elastyczne stosowanie rozwiązań strategicznych. Elastyczność jest także często wynikiem ewolucji sytuacji decyzyjnej. Dużą rolę odgrywa tu również sprawność aparatu państwowego. Końcowym skutkiem takiej polityki jest likwidacja obaw innych państw przed niemieckim przywództwem w Europie.

Po czwarte, analiza modelowej płaszczyzny niemieckiej polityki w Unii Europejskiej stanowi podstawę do stwierdzenia atrakcyjności modelu niemieckiego zarówno w wymiarze statycznym, jak i dynamicznym. W pierwszym przypadku niemieckie rozwiązania ustrojowe są uznane za skuteczne i zdolne do twórczej adaptacji na poziomie unijnym, a w drugim uniwersalność wykazuje niemiecka percepcja i interpretacja procesów integracyjnych w Europie. W ostatecznym rozrachunku przyczynia się to do konwergencji behawioralnej przynajmniej niektórych partnerów Niemiec i wzmocnienia pozycji tego państwa w UE.

Po piąte, bardzo wysoką skuteczność w badaniu polityki europejskiej Republiki Federalnej Niemiec wykazuje liberalna teoria międzyrządowa. Wszystkie jej główne założenia przystają do wyników przeprowadzonych w niniejszej pracy analiz. Kształtowanie polityki niemieckiej wobec UE opiera się bowiem w największym stopniu na czynnikach wewnętrznych. Podstawową rolę odgrywa w niej interes narodowy państwa wynikający z jego systemu konstytucyjnego i tradycji prawnej, stanowiska parlamentu i sądu konstytucyjnego będących podstawą działań rządowych, a także sytuacji gospodarczej państwa. Niemcy wykorzystują ponadto swoją wysoką pozycję w unijnym

systemie asymetrycznych współzależności. Potencjał ogólny, doświadczenie płynące z długotrwałego członkostwa w Unii, sprawność przedstawicieli niemieckiego życia politycznego, jak również tworzenie wzorca postępowania dla innych państw wynoszą Niemcy do roli lidera kontynentalnego. Jednocześnie państwo to ma duży wpływ na stosowane w UE rozwiązania instytucjonalne. Wynika to z traktowania Unii jako środka osiągnięcia celów państwowych i odideologizowanego podejścia do problematyki integracyjnej. ■

O Autorze

Dr Piotr Tosiek – politolog i prawnik, doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, *Jean Monnet Professor*, współpracownik Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, członek zespołu ekspertów Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce *Team Europe*, autor wielu opracowań monograficznych i artykułów dotyczących procesów decyzyjnych w Unii Europejskiej, m.in.: *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania* (2012, redaktor); *Komitologia. Szczególny rodzaj decydowania politycznego w Unii Europejskiej* (2007, autor); *Parlament Europejski. Prawo i polityka* (2007, współautor). Zainteresowania naukowe: prawo instytucjonalne Unii Europejskiej, reforma Unii Europejskiej, administracja publiczna w Unii Europejskiej, prawo konstytucyjne, stosunki międzynarodowe.

Bibliografia

Orzeczenia sądowe

- Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 29. Mai 1974, BVerfGE 37, 271.*
Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22. Oktober 1986, BVerfGE 73, 339.
Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 12. Oktober 1993, BVerfGE 89, 155.
Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 30. Juni 2009, BVerfGE 123, 267.
Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 6. Juli 2010, BVerfG, 2 BvR 2661/06.
Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49, Dz. U. 2005 Nr 86, poz. 744, sprostowanie: Dz. U. 2005 Nr 123, poz. 1035.
Trybunał Konstytucyjny, postanowienie z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78, M. P. 2009 Nr 32, poz. 478.
Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108, Dz. U. 2010 Nr 229, poz. 1506.

Dokumenty

- Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung nr 67/2012, Urteil vom 12. September 2012, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvE 6/12.*
Europa erklären – Europa diskutieren. Ein Konzept für die Europa-Kommunikation 2012, Auswärtiges Amt, Februar 2012.
 FISCHER J., *Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, Rede in der Humboldt-Universität in Berlin am 12. Mai 2000.
 SIKORSKI R., *Poland and the Future of the European Union*, przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin, 28.11.2011.

Überlegungen zur europäischen Politik, CDU/CSU Fraktion im deutschen Bundestag, 1.09.1994.

Monografie i artykuły naukowe

- AHLT M., SZPUNAR M., *Prawo europejskie*, Warszawa 2002.
- ALBI A., *Ironies in Human Rights Protection in the EU: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums*, „European Law Journal” 2009, vol. 15, no. 1.
- BÄCK H., MEIER H.E., PERSSON T., FISCHER J., *European Integration and Prime Ministerial Power: a Differential Impact on Cabinet Reshuffles in Germany and Sweden*, „German Politics” 2012, vol. 21, no. 2.
- BAQUERO CRUZ J., *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*, „European Law Journal” 2008, vol. 14, no. 4.
- BEICHELT T., *Recovering Space Lost? The German Bundestag’s New Potential in European Politics*, „German Politics” 2012, vol. 21, no. 2.
- BIEBER R., *An Association of Sovereign States*, „European Constitutional Law Review” 2009, vol. 5, no. 3.
- BÖRZEL T., *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain*, „Journal of Common Market Studies” 1999, vol. 37, no. 4.
- BULMER S., PATERSON W.E., *Germany in the European Union: Gentle Giant or Emergent Leader?*, „International Affairs” 1996, vol. 72, no. 1.
- BUSSJÄGER P., *Folgerungen aus dem Lissabonurteil des Bundesverfassungsgerichts*, „Juristische Blätter” 2010, Heft 5.
- CAMPBELL R., *Values, Trust and Democracy in Germany: Still in Search of ‘Inner Unity’?*, „European Journal of Political Research” 2012, vol. 51, no. 5.
- CICHOCKI M.A., *Zmiana niemieckiego paradygmatu w Europie*, „Analizy NATOlińskie” 2012, nr 2 (54).
- CZAPLIŃSKI W., WYROZUMSKA A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.
- DOHNANYI K. VON, *Kurswechsel für Europa. Klaus von Dohnanyi über eine Europapolitik, die die Unterschiedlichkeit der EU-Mitglieder als Vorteil entdecken muss*,

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., 13.07.2012, <<https://dgap.org/de/article/21783/print>>.

- DYEVRE A., *The German Federal Constitutional Court and European Judicial Politics*, „West European Politics” 2011, vol. 34, no. 2.
- ECKERT M., NIEBERG I., *Tagung: Deutschlands Rolle in Europa: Führungsmacht oder Vetospieler?*, „Integration” 2011, nr 4.
- Editorial: the Fiscal Compact and the European Constitutions: 'Europe Speaking German'*, „European Constitutional Law Review” 2012, vol. 8, no. 1.
- EIJSBOUTS W.T., *Wir Sind Das Volk. Notes About the Notion of 'The People' as Occasioned by the Lissabon-Urteil*, „European Constitutional Law Journal” 2010, vol. 6, no. 2.
- EMMERT F., MORAWIECKI M., *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 1999.
- ESCH F. VAN, *Why Germany Wanted EMU: The Role of Helmut Kohl's Belief System and the Fall of the Berlin Wall*, „German Politics” 2012, vol. 21, no. 1.
- FLEISCHER J., *Power Resources of Parliamentary Executives: Policy Advice in the EU and Germany*, „West European Politics” 2009, vol. 32, no. 1.
- GAJDA A., *Zasada poszanowania wolności, demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, red. J. BARCZ, Warszawa 2009.
- GÖLER D., *Die Grenzen des 'Cost-of-Non-Europe'-Narrativs: Anmerkungen zur Sinnstiftung der Europäischen Integration*, „Integration” 2012, nr 2.
- GRIMM D., *Defending Sovereign Statehood against Transforming the European Union into a State*, „European Constitutional Law Review” 2009, vol. 5, no. 3.
- HALLERBERG M., *Fiscal Federalism Reforms in the European Union and the Greek Crisis*, „European Union Politics” 2010, vol. 12, no. 1.
- HARDIE I., HOWARTH D., *Die Krise But Not La Crise? The Financial Crisis and the Transformation of German and French Banking Systems*, „Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, no. 5.
- HRBEK R., *Deutsche Föderalismus-Erfahrungen als Orientierungspunkte für die Zukunft der EU?*, [w:] *Deutschlands Rolle in der Europäischen Union*, P.-C. MÜLLER-GRAFF (Hrsg.), Baden-Baden 2008.

- Kampf um Souveränität? Eine Kontroverse zur europäischen Integration nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, M. HÖPNER et al., „Politische Vierteljahresschrift” 2010, nr 2.
- KARP R., *Germany: A 'Normal' Global Actor?*, „German Politics” 2009, vol. 18, no. 1.
- KESSLER U., *Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl: Europäische Integration als „kategorischer Imperativ”?*, [w:] *Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel*, G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET et al., Wiesbaden 2010.
- KIRCHHOF P., *The Balance of Powers between National and European Institutions*, „European Law Journal” 1999, vol. 5, no. 3.
- KUHN T., *Europa Ante Portas: Border Residence, Transnational Interaction and Euroscepticism in Germany and France*, „European Union Politics” 2011, vol. 13, no. 1.
- KUNSTEIN T., WESSELS W., *Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen*, „Integration” 2011, nr 4.
- LAURSEN F., *Institutions vs. Leadership: Towards a Theory of Credible Commitments*, Dalhousie EUCE Occasional Paper No. 2 (2007).
- MALISZEWSKA-NIENARTOWICZ J., *Zasada zachowania tożsamości narodowej państw członkowskich*, [w:] *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, red. J. BARCZ, Warszawa 2009.
- MARCHETTI A., CLOUET L.-M., *Leadership by Credibility. Franco-German Visions of the Future of the Union*, „ZEI Discussion Paper” 2011, C 205.
- MAULL H.W., *Germany and the Art of Coalition Building*, „Journal of European Integration” 2008, vol. 30, no. 1.
- MAYER F.C., WALTER M., *Die Europarechtsfreundlichkeit des BVerfG nach Honeywell-Beschluss*, „JURA. Juristische Ausbildung” 2011, Heft 7.
- MAYHEW A., OPPERMANN K., HOUGH D., *German Foreign Policy and Leadership of the EU – ‘You Can’t Always Get What You Want... But You Sometimes Get What You Need’*, Working Paper No. 119, 2011, Sussex European Institute.
- MEESSEN K.M., *Hedging European Integration: The Maastricht Judgment of the Federal Constitutional Court of Germany*, „Fordham International Law Journal” 1993, vol. 17, no. 3.

- MÖLLER A., *Kommt jetzt Kerneuropa? In Brüssel wurden die Weichen für eine neue Europäische Union gestellt*, DGAPstandpunkt 11, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., 11.11.2011, <<https://dgap.org/de/article/19965/print>>.
- MORAVCSIK A., *A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation*, „International Organization” 1999, vol. 53, no. 2.
- MORAVCSIK A., *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, no. 4.
- MORAVCSIK A., NICOLAIDIS K., *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, „Journal of Common Market Studies” 1999, vol. 37, no. 1.
- MORAVCSIK A., SCHIMMELFENNIG F., *Liberal Intergovernmentalism*, [w:] *European Integration Theory*, ed. by A. WIENER, T. DIEZ, Oxford 2009.
- MORAVCSIK A., *Taking Preferences Seriously: a Liberal Theory of International Politics*, „International Organization” 1997, vol. 51, no. 4.
- MORAVCSIK A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London 1998.
- MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET G., *Deutsche Europapolitik unter Angela Merkel: Enge Gestaltungsspielräume in Krisenzeiten*, [w:] *Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel*, G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET et al., Wiesbaden 2010.
- MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET G., *Rot-grüne Europapolitik 1998–2005: Eine Investition in die Zukunft der EU*, [w:] *Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel*, G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET et al., Wiesbaden 2010.
- OPPERMANN K., VIEHRIG H., *Issue Salience and the Domestic Legitimacy Demands of European Integration. The Cases of Britain and Germany*, „European Integration online Papers” 2008, vol. 12, no. 2.
- PANARA C., *The German Länder in the Process of European Integration between Föderalismusreform and Reform Treaty*, „European Public Law” 2008, vol. 14, no. 4.
- PATERSON W.E., *Does Germany Still Have a European Vocation?*, „German Politics” 2010, vol. 19, no. 1.

- PATERSON W.E., *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2011, vol. 49, Annual Review.
- PIEŃKOS J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Zakamycze 2004.
- PIETRAŚ Z.J., *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005.
- PUCHALA D.J., *Institutionalism, Intergovernmentalism, and European Integration: a Review Article*, „Journal of Common Market Studies” 1999, vol. 37, no. 2.
- PUTNAM R., *Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games*, „International Organization” 1988, vol. 42, no. 3.
- SADURSKI W., *Solange, chapter 3: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union*, „European Law Journal” 2008, vol. 14, no. 1.
- SALINES M., GLÖCKLER G., TRUCHLEWSKI Z., *Existential Crisis, Incremental Response: the Eurozone’s Dual Institutional Evolution 2007–2011*, „Journal of European Public Policy” 2012, vol. 19, no. 5.
- SCHEUER A., SCHMITT H., *Sources of EU Support: the Case of Germany*, „German Politics” 2009, vol. 18, no. 4.
- SCHILD J., *Mission Impossible? The Potential for Franco-German Leadership in the Enlarged EU*, „Journal of Common Market Studies” 2010, vol. 48, no. 5.
- SCHIRM S.A., *Varieties of Strategies: Societal Influences on British and German Responses to the Global Economic Crisis*, „Journal of Contemporary European Studies” 2011, vol. 19, no. 1.
- SEDELMEIER U., *After Conditionality: Post-Accession Compliance with EU Law in East Central Europe*, „Journal of European Public Policy” 2008, vol. 15, no. 6.
- SIENIOW T., *Ochrona praw i wolności jednostek w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. KUŚ, Lublin 2010.
- STONE SWEET A., STRANZ K., *Rights Adjudication and Constitutional Pluralism in Germany and Europe*, „Journal of European Public Policy” 2012, vol. 19, no. 1.
- STRZYCZKOWSKI F., *Teorie integracji europejskiej w doktrynie amerykańskiej*, Warszawa 2012.

- TOSIEK P., *Prawne gwarancje pozycji państwa członkowskiego w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, red. P. TOSIEK, Lublin 2012.
- TOSIEK P., *Traktat z Lizbony w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP w sprawach europejskich*, [w:] *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, red. P. TOSIEK, Lublin 2012.
- WAGNSSON C., *Divided Power Europe: Normative Divergences Among the EU 'Big Three'*, „Journal of European Public Policy” 2010, vol. 17, no. 8.
- WENDEL M., *Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives*, „European Constitutional Law Review” 2011, vol. 7, no. 1.
- WESSELS W., *Deutsche Europapolitik – Strategien für einen Wegweiser: Verstärkter Nutzen durch verbesserte Integration?*, [w:] *Deutschland Rolle in der Europäischen Union*, P.-C. MÜLLER-GRAFF (Hrsg.), Baden-Baden 2008.
- WESSELS W., DIEDRICHS U., *Deutschland in der Europäischen Union: Vitale Interessen in einer Europäischen Union der 25*, [w:] *Deutschlands Rolle in der Europäischen Union*, P.-C. MÜLLER-GRAFF (Hrsg.), Baden-Baden 2008.
- WIEGANDT M.H., *Germany's International Integration: the Rulings of the German Federal Constitutional Court on the Maastricht Treaty and the Out-of-Area Deployment of German Troops*, „American University International Law Review” 1995, vol. 10, no. 2.
- WIELAND J., *Germany in the European Union – The Maastricht Decision of the Bundesverfassungsgericht*, „European Journal of International Law” 1994, vol. 5, no. 1.
- WIMMEL A., *Deutsche Parteien in der Euro-Krise: Das Ende des Konsensprinzips?*, „Integration” 2012, nr 1.
- WIMMEL A., EDWARDS E.E., *The Return of 'Social Europe': Ideas and Positions of German Parties towards the Future of European Integration*, „German Politics” 2011, vol. 20, no. 2.
- WINCOTT D., *Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism*, „Journal of Common Market Studies” 1995, vol. 33, no. 4.
- ZILLER J., *Zur Europarechtsfreundlichkeit des deutschen Bundesverfassungsgerichtes. Eine ausländische Bewertung des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zur*

Ratifikation des Vertrages von Lissabon, „Zeitschrift für öffentliches Recht”
2010, Band 65, nr 1.

ZOHLNHÖFER R., *Between a Rock and the Hard Place: The Grand Coalition's Response to the Economic Crisis*, „German Politics” 2011, vol. 20, no. 2.

Germany's European Policy in the 21st Century in the Light of Liberal Intergovernmentalism*

Polityka europejska Niemiec
w XXI wieku w świetle
liberalnej teorii międzyrządowej

* This paper was written as a result of research conducted by the author at the European University Institute in Florence in July and August 2012 within the “Summer Fellowship” program with the support of a grant from the Natolin European Centre.

1. Preliminary Remarks

In post-war West Germany, European integration became the model of choice for international and domestic policy and made a clearly positive contribution to the development of the German state in economic and cultural, as well as in strictly political terms. This was a two-way process as the Federal Republic of Germany also assisted the nascent European project, leaving an unmistakable mark on it. The greatest challenge for both Germany and all of Europe was the reunification of the two German states, which meant the emergence of an entity that dominated both the geopolitics and the economy of the entire continent.

This paper aims to analyse contemporary German policy towards the European Union and focuses primarily on the present day. A special place is given to the policy of German governments after 1998 and to the current eurozone crisis, but earlier German activity in Europe is also referred to where required. The main claim is that Germany's European policy in the 21st century has been based as much on continuation as on gradual changes in the approach adopted since European integration began after World War II. The primary objective of Germany's membership in the Community remains the pursuit of its national interests, which is not necessarily the same as aspiring to the formal leadership of the Union.

The paper is multidisciplinary, drawing on methodological tools used primarily in legal and political analyses. It focuses on the mechanisms that drive the studied phenomena to a much greater extent than on individual facts. The paper has also been purposely based on

English- and German-language academic work as well as on the results of research by U.S., British, French and German scholars. The fundamental rule has been to avoid ideological or value judgements.

The paper is divided into five main sections. In section one, the theory of liberal intergovernmentalism is presented as the basis for formulating hypotheses and drawing conclusions. This theory is based on the view that the Member States are the main actors on the EU political stage. In the context of this theory, three main issues have been analysed as the axis of this paper, namely: (a) the impact of internal factors on the shaping of national governments' positions in European politics; (b) the pursuit of national objectives in European politics; and (c) the assessment of decision-making processes in the European Union from the point of view of states and citizens. In the final part of this section, hypotheses relating to Germany's European policy are presented.

In section two, the legal dimension of Germany's European policy is analysed. Legal grounds for the state's position within the decision-making framework of the European Union and the case law of the Federal Constitutional Court with respect to Germany's membership of the EU are discussed, with a particular focus on decisions that include the most important and/or latest guidance related to Germany's position (*Maastricht*, *Lissabon* and *Honeywell*). The main issue here is seeking balance between the "European" and "national" character of activities of the German Constitutional Court. The actual influence of the Court on German government's decisions has also been assessed.

Section three contains an analysis of the programming aspects involved in Germany's membership of the European Union. It includes an in-depth review of three (widely regarded as the most important) programming documents concerning European integration, and also refers to other concepts related to the development of the Union and

Germany's role in this organisation. On this basis, the main declared aims of German European policy have been determined and the consistent nature of Germany's activity in this area has been discussed.

Section four concerns the political (practical) dimension of Germany's European policy. An overview of major elements of this policy has been presented in a historical perspective, with a more detailed discussion of internal and external factors that shaped it during the eurozone crisis. An analysis of the decision-making environment, objectives, measures and challenges related to the current European policy has also been offered. Mechanisms of German cooperation with the other EU Member States have been assessed, including the successes and failures of German policy in Europe.

In section five, the manner in which German policy serves as a model has been discussed and three main dimensions of this phenomenon have been analysed: (a) the transformation of the legal and political framework of the European Union towards a federal system; (b) the impact of the case law of the German Constitutional Court on decisions by constitutional courts in other countries; and (c) the impact of programmes formulated by German political parties on the current policy and strategic statements by other countries' leaders. In the two latter cases, the example of Poland was used.

In the conclusions, an overall evaluation has been conducted of the five aspects of Germany's European policy previously presented. It has been pointed out that this policy is a dynamic, multidimensional combination and its effectiveness has been discussed. Primarily, however, the utility of the theory of liberal intergovernmentalism for studying the European policies of Member States of the European Union has been assessed and specific conclusions concerning the studied case have been presented.

2. *Theoretical Aspects*

Liberal intergovernmentalism is among the leading strands of contemporary theories of international integration dealing with the processes that take place primarily within the European Communities and the European Union.¹ Proponents of this theory attach little importance to the role of supranational integration bodies, although they accept that integration processes develop towards a political union and acknowledge the important role of so-called international secretariats and of the EU judiciary in this evolution. They emphasise, however, that the trend towards closer cooperation and its time frame result from the convergence of the Member States' interests and are the outcome of ongoing tendencies in their internal politics. In general, terms of international cooperation, its institutionalisation and the rules that apply in this area reflect the relative bargaining powers of national governments, which do not give up their sovereignty but instead delegate certain competences to a higher level in order to improve efficiency. The purpose of delegating competences to monitor and implement agreements to international secretariats and courts is to ensure control over the performance of these agreements by other countries. In the process of deepening and widening integration, Member State governments play a fundamental part and a special role is assigned to the governments of the most important countries.²

¹ More on this subject in: A. MORAVCSIK, F. SCHIMMELFENNIG, *Liberal Intergovernmentalism*, in: A. WIENER, T. DIEZ (eds.), *European Integration Theory*, Oxford 2009, pp. 67–87; F. STRZYCZKOWSKI, *Teorie integracji europejskiej w doktrynie amerykańskiej*, Warszawa 2012, pp. 82–92.

² D.J. PUCHALA, *Institutionalism, Intergovernmentalism, and European Integration: a Review Article*, "Journal of Common Market Studies" 1999, vol. 37, no. 2, p. 319; D. WINCOTT, *Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism*, "Journal of Common Market Studies" 1995, vol. 33, no. 4, pp. 599–603.

While apparently very similar, liberal intergovernmentalism does not reflect a general acceptance of the realistic paradigm of international relations. It is based, however, on the liberal paradigm, according to which internal relations between the authorities and society play a fundamental role in shaping of the countries' external policies. Under this approach, the country's conduct of international politics is a direct expression of interactions between the state and its internal and transnational "social context". Social ideas, interests and institutions affect the authorities' conduct by shaping their preferences that reflect main social objectives and provide the basis for strategic calculations by governments.³ Of significant importance here is the view that integration is the result of inter-state bargaining carried out by governments that have access to information and ideas. Governments initiate, facilitate and mobilise negotiations that are "naturally" efficient and do not involve significant transaction costs. Results of these negotiations reflect asymmetrical interdependence.⁴

This theory is based on a combination of three elements: (a) issue-specific interdependence that explains national preferences; (b) bargaining based on asymmetrical interdependence; and (c) institutional choice, which depends on the need to establish a credible commitment.⁵ National governments seek to enter into agreements that are most efficient in the pursuit of national preferences with respect to the issue in question. This process is the result of the pressure exerted on governments by existing social groups, which may in turn respond to stimuli originating in international politics. The formation of national preferences in the

³ A. MORAVCSIK, *Taking Preferences Seriously: a Liberal Theory of International Politics*, "International Organization" 1997, vol. 51, no. 4, p. 513.

⁴ *Idem*, *A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation*, "International Organization" 1999, vol. 53, no. 2, p. 273.

⁵ *Idem*, K. NICOLAIDIS, *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, "Journal of Common Market Studies" 1999, vol. 37, no. 1, p. 60.

context of international negotiations is explained using three approaches. The first approach is based on the assumption that a state's government has no fixed or fully developed view on the goals that it wishes to achieve in the negotiations. These preferences are only formed during negotiations as a result of a qualitative improvement in access to information, while government positions are not stable. According to the second approach, governments define their preferences on the basis of geopolitical and ideological interests, and they do so relatively independently of the area being negotiated. The third approach, which is considered the most accurate, assumes that the preferences reflect substantive interdependence patterns in the area in question, and government positions depend on the subject of negotiations.⁶

In order to demonstrate the value of the third approach, one may point to four phenomena. The first concerns different positions of the same governments in different problem areas, without an apparent ideological background. These positions are indeed the outcome of expected benefits resulting from policy coordination as compared to unilateral policy. The second phenomenon is the strict observance by government negotiators of the negotiating mandates granted by governments, and the third one is the relative stability of the Member States' positions, whereby any possible changes are conditioned by the terms of the final compromise, by the position of governments of the most important countries, and above all by the need to take the internal debate into account. The fourth phenomenon is the dependence of changes in government negotiating positions on predictable structural changes in internal politics.⁷

Among the most important decisions taken at the level of the European Communities, and later of the European Union, were those concerning the contents of the Treaties. An analysis of the most important

⁶ *Ibidem*, p. 61–62. Cf. F. LAURSEN, *Institutions vs. Leadership: Towards a Theory of Credible Commitments*, Dalhousie EUCE Occasional Paper No. 2 (2007), p. 3–4.

⁷ Cf. A. MORAVCSIK, K. NICOLAIDIS, pp. 62–69.

pre-1993 reforms (the Treaty of Rome, the establishment of the common market, the creation of the European Monetary System, the Single European Act, the Treaty on European Union) demonstrates that the role of supranational bodies was limited in each case. Supranational intervention in inter-state negotiations was usually late, ineffective and counterproductive. The only example of a greater role played by supranational bodies is comprised by negotiations on the Single European Act. This was conditioned by the political situation, with three failures (of organisation, representation and aggregation) simultaneously emerging in the Member States.⁸ The failure of organisation is the inability of interested and potentially powerful social groups to organise in order to exert the required pressure on the government of a Member State to conclude a certain international agreement. In this case, the government is not even aware of this need. This failure occurs most often where the potentially interested groups are geographically dispersed, significant in size and heterogeneous, there is no awareness of potential benefits and the problem is not aligned with currently existing social divisions. The failure of representation occurs where relevant social groups are not adequately represented in government institutions. In this case, the government is not aware of the full range of social interests and is not under pressure from all concerned interest groups. The failure of aggregation occurs where bureaucratic and parliamentary procedures block the emergence of a coherent national position as a result of the fragmentation of government institutions and the lack of proper coordination.⁹

According to intergovernmental liberalism, European integration is underpinned by three basic factors: trading patterns, the relative bargaining power of Member State governments and the incentives to enhance the credibility of inter-state commitments. Commercial interests

⁸ A. MORAVCSIK, *A New...*, pp. 269–298.

⁹ *Ibidem*, pp. 283–284.

play the most important role, since European integration is the outcome of many rational choices made by national leaders on the basis of national economic interests. In this context, interests of the largest manufacturers and major macroeconomic policies preferred by ruling coalitions that evolved as a result of structural changes in the global economy were taken into account. Thus integration emerged from converging interests.¹⁰

Therefore the design and development of the European Union has been based on the convergence of national economic interests, integration initiatives undertaken by governments, the involvement of national leaders, accounting for asymmetry in the bargaining power of individual states and the transfer of control over the fulfilment of national commitments to international institutions.¹¹ The role of supranational bodies is marginal and this is exemplified by the design of many Union policies, which is completely different from that assumed by the European Commission.¹² It is worth adding that at all decision-making stages, the role of supranational bodies is secondary to that of states. The entire institutional system is shaped by the states, which delegate powers to the EU level only if they are unable to supervise compliance with international obligations themselves. Governments also delegate powers where future decisions are not certain, the benefits of other states' compliance with their commitments are significant and the costs of delegating are acceptable. Thus institutional arrangements are hybrid ones¹³ and compliance with EU law is based on the will of the Member States expressed through the ratification of treaties with the approval of the national parliament or of the society

¹⁰ *Idem*, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London 1998, pp. 3–4, quoted after D.J. PUCHALA, pp. 326–327.

¹¹ D.J. PUCHALA, pp. 327–328.

¹² A. MORAVCSIK, *The Choice...*, pp. 233–234, quoted after D.J. PUCHALA, p. 328.

¹³ More on this subject in: A. MORAVCSIK, K. NICOLAIDIS, pp. 69–73, 76–77.

as expressed in a referendum. The European Union is therefore a special association of states.¹⁴

Within liberal intergovernmentalism, the problem of the so-called “democratic deficit” of the Union is viewed in a special way. This phenomenon is namely analysed not only from the point of view of democratic theory but primarily with respect to democratic practice. The size of the EU system, its institutional structure and multinationalism that entails no common history, culture, discourse and symbolism are not in themselves reasons for the absence of democratic solutions. It should be noted that institutional balance, indirect democratic control by national governments and the growing powers of the European Parliament result in an EU policy that is mostly transparent, efficient and meets the needs of European citizens. Certainly the level of the Union’s democratic legitimacy reflects the level of legitimacy of Member States that are not viewed as ideal concepts.¹⁵

This is because the European Union is neither a state nor a “super-state”. Primary law imposes certain restrictions and the cooperation between the Member States concerns mostly the economic sphere, where the role of the Union is a regulatory one. EU policies are implemented at the level of Member States, in a decentralised manner. Decision-making procedures usually require a qualified majority and sometimes even unanimity. Thus the Union is not a parliamentary system, but rather a system of vertical and horizontal separation of powers. This system is highly pluralistic and is sometimes called a diffusion of powers. This may be supported by four arguments.¹⁶

¹⁴ P. KIRCHHOF, *The Balance of Powers between National and European Institutions*, “European Law Journal” 1999, vol. 5, no. 3, pp. 226–227, 230.

¹⁵ A. MORAVCSIK, *In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, “Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, no. 4, pp. 604–605.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 606–619.

First, the EU's decision-making system has a double legitimacy: it is controlled by citizens both directly (through elections to the European Parliament) and indirectly (through elected national officials). This second channel is more important for legitimacy because EU citizens identify with their own nation-states to a greater extent and are more loyal to them, and also because of the professionalism of civil servants. Taking into account the structure of the system, the EU's decision-making centres make decisions with access to information from various sources, which allows for better optimisation.¹⁷

Second, technocracy plays a fundamental role in the EU decision-making process. A global trend can be observed towards the separation of certain aspects of social life from the immediate political struggle. In this case, legitimacy is provided not by participation in majority decision-making, but also by complex systems of indirect representation, selection of representatives, professional socialisation, audit and balance between different types of powers. There are three ways of justifying this phenomenon: (a) in areas where most citizens are "reasonably uninterested" or do not participate, one should pay particular attention to the high level of efficiency and professionalism; (b) in many areas there is a need for fairness, equality, respect for individual rights and the rights of minorities; and (c) it is often necessary to build a majority without a large particularistic representation. The position of the technocrats who are present in European Union bodies reflects acceptance for this approach and their independence from direct political influence is evident in the same areas as in a modern state.¹⁸

Third, an analysis of participation by EU citizens in the Union's decision-making processes suggests that direct participation is indeed limited, also as a result of the increasing professionalism of EU officials. However,

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

a higher level of public participation could prove dysfunctional for the following reasons: (a) the popularity of independent decision-making bodies is often greater than that of strictly political bodies; (b) the Union's competences do not extend to the areas where broad public participation is required; (c) owing to the size of the system, social debates on European issues must necessarily be decentralised; and (d) public debate is always a reflection of a struggle of interests between social groups, and in a large political system this could lead to disintegration and at best increase the level of dissatisfaction among some social groups.¹⁹

Fourth, the democratic deficit should also be viewed in the context of balance between the liberal market economic model and the social protection model. The European Union and its Member States are an example of such a balance being maintained – potential public resistance to reforms at the EU level may be reduced through a decentralised approach at the national level.²⁰

The basic premise of this paper is that liberal intergovernmentalism is effective in explaining the behaviours of individual states in European politics and thus provides a theoretical basis for putting forward and validating hypotheses relating to German policy towards the EU. The reasoning presented in further sections is based on three hypotheses that are elaborated upon below.

The first hypothesis is based on the recognition of the primary role of internal factors in the making of national decisions in matters concerning European Union membership. In the case of Germany, the following four factors should be of fundamental importance: (a) the constitutional framework of the German state and its legal tradition; (b) the crucial role of democratic institutions in the development and implementation of state policy; (c) the significant impact of a country's economic situation

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.*

on its European policy; and (d) an attempt to precisely define the national interest within the framework of European integration.

The second hypothesis refers to asymmetrical inter-state interdependence as the main mechanism for the functioning of states within the European Union. In the context of Germany's position in the EU, the following four factors should play a crucial role: (a) the demographic, economic and geopolitical potential of the Federal Republic of Germany that makes it an obvious candidate to play a leading role in Europe; (b) the fact that West Germany was among the founding Member States of the European Communities; (c) the significant role of personal capabilities of German politicians in defining Germany's position in the EU; and (d) Germany as a certain model of conduct for European states in both the structural and functional dimensions.

The third hypothesis relates to the institutional framework of the European Union and is based on the recognition that its political system is shaped by the Member States. In the case of Germany, the following four factors are of fundamental significance: (a) the large influence of the German state on the institutional solutions adopted in the EU decision-making system; (b) Germany's greater – compared to other countries – ability to use its institutional position to pursue its own goals; (c) the recognition by Germany of the primary role of states in EU decision-making processes; and (d) the Federal Republic of Germany's non-ideological approach to reforming the structures of European integration.

3. Legal Aspects

Germany's policy towards the European Union is implemented within a special legal environment, which consists of: (a) the constitutional framework and legal tradition of the Federal Republic of Germany;

(b) European Union treaties; (c) the interpretation of legal norms arising from the case law of the European Court of Justice (ECJ); and (d) the interpretation of legal norms arising from the case law of German courts and in particular of the Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht – BVerfG*). In this section of the paper, basic treaty provisions that concern the position of states within the Union are analysed alongside the case law of the German constitutional court pertaining to European affairs. This is because its judgments and decisions have an increasing impact not only on German policy towards Europe, but also on the nature and perceptions of integration processes in Europe.

The Member States play a fundamental role in the EU decision-making system and the Union itself remains a special international organisation. Its operation is based on inter-state international agreements that establish a quasi-constitutional system. The following overview presents a general description of the standards governing the constitutional principles of EU operation as included in the treaties that provide the basis for its functioning: the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).²¹

The first group, which includes provisions of a constitutional nature, refers to the sphere of fundamental values that form the basis of the legal system. Basic axiological standards are contained in Article 2 TEU, which states that the Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.

²¹ More on this subject in: P. TOSIEK, *Prawne gwarancje pozycji państwa członkowskiego w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej*, in: *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, P. TOSIEK (ed.), Lublin 2012, pp. 29–40.

Pursuant to Article 6 TEU the Union recognises the rights, freedoms and principles set out in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which gained the same legal value as the Treaties as of the date on which the Treaty of Lisbon came into force. However, the provisions of the Charter do not extend in any way the competences of the Union as defined in the Treaties. The rights, freedoms and principles in the Charter are interpreted in accordance with the general provisions included in its contents governing its interpretation and application and with due regard to the explanations referred to in the Charter that set out the sources of those provisions. Moreover, the Union expressed the intention to accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which accession will not affect the Union's competences as defined in the Treaties. Fundamental rights as guaranteed by this Convention and resulting from the constitutional traditions common to the Member States constitute general principles of the Union's law.

Article 10 TEU contains further references to the Union's political system. Its functioning is namely founded on representative democracy. Citizens are directly represented at Union level in the European Parliament. Member States are represented in the European Council by their Heads of State or Government and in the Council by their governments, themselves democratically accountable either to their national Parliaments, or to their citizens, respectively. Every citizen has the right to participate in the democratic life of the Union. Decisions are to be taken as openly and as closely as possible to the citizen. Political parties at European level contribute to forming European political awareness and to expressing the will of citizens of the Union.

Provisions included in the second group set forth the main principles of EU law-making. Pursuant to Article 4(1) and 4(2) TEU, competences not conferred upon the Union in the Treaties remain with the Member States. The Union respects the equality of Member States as

well as their national identities. It respects their essential State functions, including ensuring the territorial integrity of the State, maintaining law and order and safeguarding national security. National security remains the sole responsibility of each state.

Article 4(3) TEU concerns the already known principle of sincere cooperation. Pursuant to this principle, the Union and the Member States in full mutual respect assist each other in carrying out the tasks arising under the Treaties. The Member States take any appropriate measures, general or particular, to ensure fulfilment of the obligations arising out of the Treaties or resulting from the acts of the institutions of the Union. They moreover facilitate the achievement of the Union's tasks and refrain from any measure which could jeopardise the attainment of the Union's objectives.

In Article 5 TEU, three additional rules for the making of EU law are set forth. The first one is the principle of conferral, which limits the competences of the Union. Thereunder, the Union only acts within the limits of the competences conferred upon it by the Member States in the Treaties to attain the objectives set out therein. Competences not conferred upon the Union in the Treaties remain with the Member States. The last sentence is especially important because it clearly establishes the presumption that competence lies with the Member States. The second one is the principle of subsidiarity, in accordance with which in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union acts only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level. The third one is the principle of proportionality, in accordance with which the content and form of Union's actions must not exceed what is necessary to achieve the objectives of the Treaties. It should be added here that the institutions of the Union apply the principle of proportionality as laid

down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality enclosed to the Treaty of Lisbon.

The third group of provisions applies to the division of competences between states and the Union. Article 2 TFEU defines types of the Union's competences, dividing them into exclusive competence, shared competence and the competence to carry out actions aimed to support, coordinate or supplement the actions of the Member States. When the Treaties confer on the Union exclusive competence in a specific area, only the Union may legislate and adopt legally binding acts, the Member States being able to do so themselves only if so empowered by the Union or for the implementation of Union acts (Article 2(1) TFEU). When the Treaties confer on the Union a competence shared with the Member States in a specific area, the Union and the Member States may legislate and adopt legally binding acts in that area. The Member States exercise their competence to the extent that the Union has not exercised its competence. The Member States again exercise their competence to the extent that the Union has decided to cease exercising its competence (Article 2(2) TFEU). In certain areas and under the conditions laid down in the Treaties, the Union has competence to carry out actions to support, coordinate or supplement the actions of the Member States, without thereby superseding their competence in these areas. Legally binding acts of the Union adopted on the basis of the provisions of the Treaties relating to these areas must not entail harmonisation of Member States' laws or regulations (Article 2(5) TFEU).

Further in Article 2 TFEU it is stipulated that the Member States coordinate their economic and employment policies within arrangements as determined by the Treaty, which the Union has competence to provide. In accordance with the provisions of the Treaty on European Union, the Union also has competence to define and implement a common foreign and security policy, including the progressive framing of a common defence policy. The scope of and arrangements for exercising the

Union's competences are determined by the provisions of the Treaties relating to each respective area.

The fourth group of provisions governs the relationship between EU law and internal laws of the Member States. In this context, an important factor is the inclusion among the documents that supplement the Treaty of Lisbon the legally non-binding Declaration 17, which states that in accordance with well established case law of the Court of Justice of the European Union, the Treaties and the law adopted by the Union on the basis of the Treaties have primacy over the law of Member States, under the conditions laid down by the said case law. As an Annex to the Final Act related to the conclusion of the Treaty of Lisbon, an Opinion of the Council Legal Service on the primacy principle was attached. According to this opinion, it results from the case law of the Court of Justice that primacy of EC law is a cornerstone principle of Community law. According to the Court, this principle is inherent to the specific nature of the European Community. It is observed that at the time of the first judgment of this established case law, there was no mention of primacy in the treaty. It is still the case today but the fact that the principle of primacy has not been included in the future treaty does not in any way change the existence of the principle and the existing case law of the Court of Justice. Thus the result is the legal *status quo ante* being maintained.

The fifth group of provisions are the most important decision-making procedures of constitutional nature. These include the procedure for treaty amendments and a new procedure for withdrawing from the Union. The issue of Treaty amendments is dealt with extensively in Article 48 TEU. Pursuant to Article 48(1), the Treaties may be amended in accordance with an ordinary revision procedure or in accordance with simplified revision procedures. The ordinary procedure has two variants and is provided for in Article 48(2) to (5). First, the Government of any Member State, the European Parliament or the Commission may submit to the Council proposals for the amendment of the Treaties. These proposals may, *inter*

alia, serve either to increase or to reduce the competences conferred on the Union in the Treaties. These proposals are submitted to the European Council by the Council and notified to the national Parliaments.

Second, if the European Council, after consulting the European Parliament and the Commission, adopts by a simple majority a decision in favour of examining the proposed amendments, the President of the European Council convenes a Convention composed of representatives of the national Parliaments, of the Heads of State or Government of the Member States, of the European Parliament and of the Commission. The European Central Bank is also to be consulted in the case of institutional changes in the monetary area. The Convention examines the proposals for amendments and adopts by consensus a recommendation to a conference of representatives of the governments (referred to as an intergovernmental conference in the doctrine). In the second variant, the European Council may decide by a simple majority, after obtaining the consent of the European Parliament, not to convene a Convention should this not be justified by the extent of the proposed amendments. In this case, the European Council defines the terms of reference for an intergovernmental conference.

Third, the President of the Council convenes an intergovernmental conference for the purpose of determining by common accord the amendments to be made to the Treaties. The amendments enter into force after being ratified by all the Member States in accordance with their respective constitutional requirements. If, two years after the signature of a treaty amending the Treaties, four fifths of the Member States have ratified it and one or more Member States have encountered difficulties in proceeding with ratification, the matter is referred to the European Council.

In the further part of the examined provision (Article 48(6) and (7)) two variants of simplified Treaty revision procedures are presented. In accordance with the first variant, the Government of any Member State,

the European Parliament or the Commission may submit to the European Council proposals for revising all or part of the provisions of Part Three of the Treaty on the Functioning of the European Union relating to the internal policies and actions of the Union. The European Council may adopt a decision amending all or part of the provisions of Part Three of the Treaty on the Functioning of the European Union, acting by unanimity after consulting the European Parliament and the Commission, and also the European Central Bank in the case of institutional changes in the monetary area. That decision does not enter into force until it is approved by the Member States in accordance with their respective constitutional requirements. This decision must not increase the competences conferred on the Union in the Treaties.

The second variant is also limited with respect to the amendments covered, namely where the Treaty on the Functioning of the European Union or Title V of the Treaty on European Union provides for the Council to act by unanimity in a given area or case, the European Council may adopt a decision authorising the Council to act by a qualified majority in that area or in that case. This procedure does not apply to decisions with military implications or those in the area of defence. Similarly, where the Treaty on the Functioning of the European Union provides for legislative acts to be adopted by the Council in accordance with a special legislative procedure, the European Council may adopt a decision allowing for the adoption of such acts in accordance with the ordinary legislative procedure. Any initiative taken by the European Council in the latter two cases are to 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 is not adopted. In the absence of opposition, the European Council may adopt the decision. For the adoption of the decisions discussed here, the European Council acts by unanimity after obtaining the consent of the European Parliament, which is to be given by a majority of its component members.

In their post-Lisbon version, the Treaties also contain previously absent provisions concerning withdrawal from the Union (Article 50 TEU). Any Member State may decide to withdraw from the Union in accordance with its own constitutional requirements. This Member State must notify the European Council of its intention. In the light of the guidelines provided by the European Council, the Union negotiates and concludes an agreement with that State, setting out the arrangements for its withdrawal, taking account of the framework for its future relationship with the Union. That agreement is to be negotiated in accordance with Article 218(3) TFEU (which concerns in general the conclusion of agreements by the Union). It is to be concluded on behalf of the Union by the Council, acting by a qualified majority, after obtaining the consent of the European Parliament. The Treaties cease to apply to the withdrawing Member State from the date of entry into force of the withdrawal agreement or, failing that, two years after the notification of the intention to withdraw to the European Council, unless the European Council, in agreement with the Member State concerned, unanimously decides to extend this period. The member of the European Council or of the Council representing the withdrawing Member State does not participate in the discussions of the European Council or Council or in decisions concerning it. A qualified majority is defined in accordance with the rules applicable to situations where the Council does not act on a proposal from the Commission or from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. If a State that has withdrawn from the Union asks to rejoin, its request is subject to the procedure referred to in Article 49 TEU.

The case law of the German Federal Constitutional Court should be assessed against the background of all the provisions cited above, since it demonstrates not only the evolution of the Court's views, but also the development of the German and EC/EU legal systems. In its first important decision relating to the membership of the Federal Republic of

Germany in the European Communities of 29 May 1974 (the so-called *Solange I* decision)²² the Court found that the constitutional control of Community legislation was necessary due to the absence of Community regulations on fundamental rights. It may be exercised as long as the European integration process has not progressed so far that Community law receives a catalogue of fundamental rights comparable with the catalogue of fundamental rights contained in the German Constitution.²³ In fact, however, this does not reflect a complete rejection of the primacy of Community law, but rather the need to root this principle in national German law.²⁴

In a further decision of 22 October 1986 (the so-called *Solange II* decision)²⁵ the Court found that the case law of the Court of Justice of the European Communities was consistent in its form and substance with the principles of rule of law. This also applied to fundamental rights, allowing the German Constitutional Court to exclude its control in this area, since it was found that compliance with the essential content of fundamental rights – which followed from the case law of the ECJ – was ensured to an extent similar to that practiced in the Federal Republic of Germany. At the same time, it was emphasised that this view did not mean that the *BVerfG* waived its powers – it was only a matter of procedural choice in a situation possibly involving conflicting jurisdiction.²⁶

²² BVerfGE 37, 271.

²³ M.H. WIEGANDT, *Germany's International Integration: the Rulings of the German Federal Constitutional Court on the Maastricht Treaty and the Out-of-Area Deployment of German Troops*, "American University International Law Review" 1995, vol. 10, no. 2, p. 891.

²⁴ J. ZILLER, *Zur Europarechtsfreundlichkeit des deutschen Bundesverfassungsgerichtes. Eine ausländische Bewertung des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zur Ratifikation des Vertrages von Lissabon*, "Zeitschrift für öffentliches Recht" 2010, Rand 65, nr 1, p. 163.

²⁵ BVerfGE 73, 339.

²⁶ M.H. WIEGANDT, p. 892.

In the context of Germany's European policy in the 21st century, the decision of 12 October 1993 in the *Maastricht* case is of fundamental importance.²⁷ It resulted from a constitutional complaint alleging infringement of the rights of voters in connection with the entry into force of the Treaty on European Union. The primary task of the Constitutional Court was to determine whether the German Basic Law allowed for the transfer of significant competences from the *Bundestag* level to the European Union level as well as whether or not this would violate the constitutional principle of democracy. It should be emphasised that the decision was issued already after the introduction of Article 23 of the German Basic Law (*Grundgesetz – GG*) that permitted the transfer of sovereign powers to the EU level. The reason for unconstitutionality would therefore be the presumed violation of Article 79(3) of the GG that contained the so-called eternity clause (*Ewigkeitsklausel*), which prohibited introduction of amendments to the Constitution affecting the division of the federation into *Länder*, their participation in the legislative process and the principle of democracy.²⁸ The most important part of the decision is comprised by its four main theses.

First, the Court emphasised that the *Solange II* decision remained in force, stating that it was responsible for supervising the respect for fundamental rights in Germany, but would carry out its tasks with respect to the review of Community secondary law in a “relationship of cooperation” (*Kooperationsverhältnis*) with the European Court of Justice. Owing to the fact that the Community court ensured the protection of fundamental rights, the German Constitutional Court limited itself to providing a general guarantee of inalienable standards in this area. It should be noted that this was in fact a reaffirmation of *BVerfG* powers in the area of fundamental rights and in this respect this position

²⁷ BVerfGE 89, 155.

²⁸ M.H. WIEGANDT, pp. 890–891. Cf. J. ZILLER, p. 164.

could be considered less pro-European than the one taken in the decision issued seven years earlier.²⁹

Second, the Federal Constitutional Court held that the German constitution was generally open to supranational integration. The existence of the eternity clause that prohibits any constraints with respect to the democracy principle does not lead to a situation in which a nation has to legitimise state powers at the supranational level in the same manner as at the national level. An inherent feature of the transfer of powers to a supranational organisation provided for in the Basic Law is the exercise of powers in a manner that does not result from the will of a single state. However, the principle of democracy set forth in the German constitution requires that the legitimacy and impact of the nation's be guaranteed in the special association of states (*Staatenverbund*), that is the European Union. Delegating an increasing number of sovereign powers must be accompanied by the democratisation of the EU itself. The Court emphasised that in the legal framework applicable at the time, the EU's democratic legitimacy was the result of the will of nations (*Staatsvölker*) implemented via national parliaments. In this context, it also stated that the "European nation" was not homogeneous and could not give rise to a "European state". The corollary of this view is the need for the *Bundestag* to retain certain particularly important functions and powers.³⁰

The *Staatenverbund* concept introduced in the aforementioned decision requires additional commentary. It is a term that is quite difficult to translate into other languages because it does not denote a simple union of states (this would be a *Staatenbund*), but rather refers to a formula of a nascent union of states specific only to the European Union. Therefore it appears that it would be entirely inappropriate

²⁹ M.H. WIEGANDT, pp. 893–894; K.M. MEESSEN, *Hedging European Integration: The Maastricht Judgment of the Federal Constitutional Court of Germany*, "Fordham International Law Journal" 1993, vol. 17, no. 3, pp. 514–515.

³⁰ M.H. WIEGANDT, pp. 895–896.

to use the term “federation” or “confederation” in this context, and better terms would be an “alliance of states”, “compound of states” or “association of states”.³¹

Third, the German Constitutional Court noted that the *Bundestag* exercised the state’s sovereign right to membership of the European Union and its development, and the German nation – through elections – must be able to influence such activities of the parliament. Thus the legal norm that delegates powers to a supranational organisation must include a list of delegated powers as well as the expected, sufficiently clearly defined integration programme. Therefore the parliament is not entitled to grant a “general power of attorney” (*Generalmächtigung*); on the other hand, however, it is in principle impossible to define such an authorisation in very precise terms in the context of international cooperation. In these circumstances, the *BVerfG* proposed a solution based on the possibility of reviewing legal instruments adopted by European institutions and bodies to verify whether they do not exceed the sovereign competences delegated to them in the Treaties. Thus if the Community began to push integration processes in a direction not specified in the Treaties in the form adopted for the law approving the membership of the Union, any legislative instruments adopted as a result of such actions would not be legally binding with respect to Germany’s sovereignty (*Hoheitsbereich*). For constitutional reasons, German public authorities would not be authorised to implement such legal norms in Germany. The Federal Constitutional Court is therefore authorised to review legal instruments of European institutions and bodies to verify whether they remain within the limits of sovereign powers delegated to the Community level. In this

³¹ More on this subject in: *Ibidem*, p. 895. Cf. D. GRIMM, *Defending Sovereign Statehood against Transforming the European Union into a State*, “European Constitutional Law Review” 2009, vol. 5, no. 3, p. 360; J. ZILLER, p. 161. In the official translation of Joschka Fischer’s speech of May 2000, the English term “confederacy” was used, which is, however, close to the concept of “confederation”.

manner, the German Constitutional Court considered itself an appellate body for Community legislation, rejecting the concept of exclusive jurisdiction of the ECJ with respect to the conformity of the secondary law with primary law. This position also entails the right of other German public authorities to make similar assessments.³²

In a wider perspective, it should be noted that in order for the delegation of sovereign powers of the state on the terms set forth in the Treaty on European Union not to violate the principle of democracy enshrined in the German Basic Law, the interpretation of the Treaties must be compatible with this Basic Law. It is the Member States that are the “masters of the Treaties” (*Herren der Verträge*). In this context, the *BVerfG* made another significant statement on the treaty provision empowering the Union to take the measures required to achieve its objectives and pursue its policies.³³ German judges do not consider it a licence for the EU to extend its own powers (in the German legal doctrine, the mechanism that enables an entity to extend its own powers is called *Kompetenz-Kompetenz*). In their view, the entire treaty system is based on the principle of conferral, which is referred to as the principle of limited specific competence (*Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung*) in the German version of the treaty.³⁴ Thus this statement implies a clear criticism of the pro-integration stance presented for a long time by the ECJ³⁵ and based on the former Article 235 TEC.³⁶

³² M.H. WIEGANDT, pp. 888–900.

³³ Article F(3) TEU at the time. Currently, a similar provision is included in Article 3(6) TEU.

³⁴ The Polish translation of the German name (*zasada ograniczonej kompetencji szczegółowej*) quoted after: M. AHLT, M. SZPUNAR, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, p. 55. In Polish literature, the name *zasada enumeratywnego upoważnienia jednostkowego* was used as well; see F. EMMERT, M. MORAWIECKI, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 1999, p. 144.

³⁵ M.H. WIEGANDT, pp. 900–901; J. ZILLER, p. 168.

³⁶ Currently, this provision is included in Article 352 TFEU.

Fourth, the Federal Constitutional Court also referred to the future membership of the Federal Republic of Germany in the Economic and Monetary Union. In the decision, it is stated that the convergence criteria laid down in primary law must not be treated flexibly, and access to the final stage of monetary integration must not be automatic. The power of the European Council to adopt a decision in this matter by a qualified majority must not mean the power to depart from the principles of the Treaties. The final decision on Germany's accession to the monetary union may only be taken with the approval of the German parliament, and the Community's failure to achieve stability in the field of monetary integration may even constitute a basis for withdrawal.³⁷

The judgment of the Federal Constitutional Court in the *Maastricht* case is usually seen as anti-European, since the Court appointed itself the guardian of the constitutional system of the European Union. This statement may be interpreted not only as a refusal to recognise the exclusive competence of the European Court of Justice with respect to the legality of Community secondary law but also as an imposition of *BVerfG* interpretations on constitutional courts of other Member States. In fact, Article 177 TEC³⁸ imposed the opposite obligation, namely for constitutional courts of the Member States to refer questions to the ECJ for a preliminary ruling in order to obtain a binding interpretation of Treaty rules. Only on this basis should these courts decide on the compatibility of Community legal norms with relevant national constitutions. In strategic terms, the judgment in the *Maastricht* case meant that the European Union together with the legal norms it established was viewed as a supranational organisation in fundamental conflict with German national sovereignty. In the political context, the

³⁷ M.H. WIEGANDT, p. 901; J. WIELAND, *Germany in the European Union – The Maastricht Decision of the Bundesverfassungsgericht*, "European Journal of International Law" 1994, vol. 5, no. 1, pp. 264–265.

³⁸ Currently, this provision is included in Article 267 TFEU.

theses of the decision analysed here largely reflected German domestic debates at the time.³⁹

Another important decision of the Federal Constitutional Court on European policy matters was the judgment of 30 June 2009 in the *Lissabon* case.⁴⁰ It was the result of several constitutional complaints opposing the ratification of the Treaty of Lisbon by the Federal Republic of Germany. This decision should be seen in the context of the aforementioned decisions and treated as their creative continuation. So far, court jurisprudence included the following main elements: (a) the Treaties did not give rise to a European state, but to a *sui generis* community of sovereign states whose national identity has been preserved; (b) the Member States did not delegate their sovereignty to the Union level, but rather only a certain part of their powers (*Hoheitsrechte*), and the Union has not acquired the characteristics of a sovereign entity; (c) the sovereignty of the Member States is protected by the principle of conferral and the Member States have the right to delegate and extend competencies (*Kompetenz-Kompetenz*); (d) Community law and the Member States' national law are independent legal frameworks, with Community law not being international law at the same time; (e) Community law does not apply in Germany by its own force, but as a result of its approval by the German legal system (*Rechtsanwendungsbefehl*); (f) the German legal order is open to the application of legal norms established by entities other than the German state; (g) Community secondary law is applicable in Germany without the need for its ratification; (h) the primacy of Community law does not stem from the rules of that law itself but from the decision of a Member State that provides for its application in that Member State; (i) the

³⁹ M.H. WIEGANDT, p. 903. Cf. D. GRIMM, p. 357–358; J. BAQUERO CRUZ, *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*, "European Law Journal" 2008, vol. 14, no. 4, pp. 391–394.

⁴⁰ BVerfGE 123, 267.

openness of the German legal system to Community law is limited by the need to preserve the German constitutional identity and the constitutional principle of democracy; (j) as an institution that expresses the will of the citizens, the German parliament must have an influence on Germany's membership in the EU, and the existence and development of the EU; (k) the limitation of competences of a Member State must be compensated by appropriate democratic legitimacy of the Union ensured by national parliaments and (although this is valid to a lesser extent due to the lack of a European *demos*) by the European Parliament; (l) the principle of democracy requires that Community powers be exercised by a body composed of representatives of national governments subject to national democratic control; (m) amendments to the Treaties may only be introduced by the Member States, and Community law norms that go beyond the bounds of delegated competences are not binding for Germany; (n) the strong position of Member States must not be undermined by an extensive interpretation of Treaties, which may in fact often lead to amendments to the Treaties; and (o) constitutional complaints addressed to the Federal Constitutional Court may be based on the alleged unconstitutionality of Community law provisions, but the applicant must resort to the Community judicial system beforehand.⁴¹

The judgment in the *Lissabon* case should be considered from three points of view. The Federal Constitutional Court: (a) specified the limits within which German institutions must operate in the context of extending the competences of the Union and other structural changes; (b) forced cooperation with the parliament at the national level if Union competences are extended without the ratification requirement included in the Treaties being triggered; and (c) confirmed constitutional restrictions on the application of EU law in Germany and emphasised

⁴¹ D. GRIMM, pp. 353–357.

its own powers with respect to the review of this law in terms of compliance with these restrictions by EU institutions and bodies.⁴² This decision therefore touches on five fundamental aspects.

First, Germany is to retain its sovereign statehood based on the principle of democracy and the citizens' electoral rights, which are considered invariant in the context of the eternity clause (although the term "sovereignty" is not used in the German Basic Law, the *BVerfG* found it to be implied). At the same time, the powers delegated to the Union level must not be exercised on the terms applicable to the delegation of powers within the state. In these circumstances, sovereignty must be exercised while applying the principle of openness toward European law (*Europarechtsfreundlichkeit*). At the same time, however, there is a fundamental limitation to integration based on sovereign constitutional statehood (*souveräne Verfassungsstaatlichkeit*) that prevents state authorities from abolishing state sovereignty. In view of the existence of eternity clause, this cannot be done even by amending the constitution. The Union could only be allowed to be transformed into a state if a new constitution were adopted. As long as this condition is not met, the Union must remain a special association of states (*Staatenverbund*). It is defined as a close and long-lasting association of sovereign states that exercises public authority under the Treaty, whose primary framework is subject to decisions by the Member States, and where state-nations, i.e. citizens of states, remain subjects of democratic legitimacy. Therefore the European Union is not entitled to make its own decisions on its constitutional shape. The powers it exercises have been delegated on the basis of the principle of conferral and may be withdrawn in the same manner. The competence to determine competences (*Kompetenz-Kompetenz*) cannot be delegated. Should the Union develop towards legal independence from the Member States,

⁴² *Ibidem*, p. 358.

Germany could withdraw from this organisation and this possibility must be guaranteed by Treaties.⁴³

Second, any amendment to the Treaties is closely linked to the responsibility of the Member States for the integration process. For any amendment procedures that do not require ratification, legal compensation at the national level must be ensured pursuant to Article 23(1) of the Basic Law. In this context, it is the German Constitutional Court that remains responsible for the integration process (*Integrationsverantwortung*) and consent to any Treaty amendments must be based on legislation adopted by the parliament. The Treaty must also set forth a programme of integration that must not stem exclusively from the interpretation of primary law. This interpretation may allow the maintenance of Community order and guarantee the effective exercise of implied powers, but it must not lead to an extensive interpretation of, or even amendment to, primary legislation, as this would mean acting outside the competences delegated to the Union. In view of the trends towards the “self-extension” of powers present within the Union, external control exercised by a national constitutional court is absolutely essential; in individual cases, the court will assess whether Community legal norms stay within the limits of delegated competences. The *BVerfG* found that in view of the ongoing integration there was no other way to ensure the continued existence of the essential political and constitutional structure of sovereign Member States.⁴⁴

Third, the European Union must develop its democratic system. Autonomous action by the Union must be based on democratic principles and at the same time it must not restrict the democratic principles of the Member States. The model of democracy practiced by nation-states

⁴³ *Ibidem*, pp. 358–360; *Kampf um Souveränität? Eine Kontroverse zur europäischen Integration nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, M. HÖPNER et al., “Politische Vierteljahresschrift” 2010, no. 2, pp. 342–347. Cf. Article 50 TEU.

⁴⁴ D. GRIMM, pp. 360–361.

does not have to be adopted at the Community level, since current EU supranational powers do not require that. However, if the EU were to evolve towards a state, Germany would be forced to demand changes in this area. Failure to comply with these demands could lead to Germany's withdrawal from the Union. The Court also stated clearly that the transfer of powers to the EU level was not directly related to the level of democracy in this organisation, since there is a group of powers that belong exclusively to the national sphere and cannot be transferred under any circumstances. These include determining the citizens' living conditions, and in particular the private space of individual responsibility, personal and social security, the protection of fundamental rights and political decisions closely related to cultural, historical and linguistic conditions that arise from the public discourse held by the political parties and the parliament.⁴⁵

Fourth, the Union's democratic deficit must be reduced using strictly defined methods. One of the main reasons for this deficit is the fact that procedures concerning elections to the European Parliament are not based on fair rules. Therefore European democracy is considered to be based on conflicting values and excessively federalised (*Überföderalisierung*). These trends are reflected by the emphasis on the equal representation of states and limiting the principle of equality of voters in the electoral law. Therefore the European Parliament is not a representation of the European nation, but rather a representation of the Member States' nations. At this stage of integration, this democratic standard is sufficient provided that the principle of conferral is guaranteed at the national level. The basis for the approval of the Treaty of Lisbon by the Court was the Union not being transformed into a state that would be a "constitutionally organised primary political space" (*verfasster Politischer*

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 361–362; *Kampf um...*, pp. 332–337. Cf. W.T. EIJSBOUTS, *Wir Sind Das Volk. Notes About the Notion of 'The People' as Occasioned by the Lissabon-Urteil*, "European Constitutional Law Journal" 2010, vol. 6, no. 2, pp. 215–219.

Primärraum), and the activities of the Union being based on the principles of subsidiarity and proportionality.⁴⁶

Fifth, the sovereignty and constitutional identity of Germany must be protected. In this context, the Court emphasises that all Treaty amendment procedures (as defined in Article 48 TEU but also in Article 352 TFEU) must be subject to national ratification. Where no required majority can be found in parliament, Germany's representative must not support the amendments. At the same time, the judges do not oppose the application of the principle of primacy of EU law over national law arising from the case law of the ECJ and set forth in a special declaration following the Treaty of Lisbon. This is because they consider its application in Germany to be still dependent on a national decision and the Treaty does not limit the Member States' powers to negate the applicability of Union legislation at the national level. Therefore the *BVerfG* is entitled to check the compatibility of these acts with the general national framework and to verify that they do not infringe on the constitutional identity based on the Basic Law. It may also evaluate their compatibility with the integration programme.⁴⁷

Compared to the earlier case law of the Federal Constitutional Court, the judgment in the *Lissabon* case is different in two fundamental ways: (a) there is a strong linkage between democracy and sovereignty in the exercise of the principle of conferral; and (b) there is a statement that the *BVerfG* is the only body authorised to interpret the concept of German constitutional identity. According to some interpretations, the judgment also reflected a rejection of deeper integration and a clear desire to undermine the position of the European Court of Justice. The Court's judgment

⁴⁶ D. GRIMM, pp. 362–363.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 363; P. BUSSJÄGER, *Folgerungen aus dem Lissabonurteil des Bundesverfassungsgerichts*, "Juristische Blätter" 2010, Heft 5, p. 277. More on this subject in: R. BIEBER, *An Association of Sovereign States*, "European Constitutional Law Review" 2009, vol. 5, no. 3, p. 392, pp. 398–399.

certainly resulted in the need to pass new laws accompanying the ratification of the Treaty of Lisbon in order to strengthen the competences of the *Bundestag* and of the *Bundesrat* with respect to Treaty amendments.⁴⁸

In a broader sense, the decision in the *Lissabon* case introduced the following elements to the existing case law: (a) the recognition – as the most important feature – of the secondary nature of Treaties whose shape reflects the will of the Member States, and the competences of the Union are derived from the principle of conferral; (b) placing special emphasis on Germany's sovereignty; (c) the extension of powers of the national parliament and of the Constitutional Court in European politics, relating not only to the Treaty of Lisbon, but affecting the general development of Germany's policy in this area; and (d) preventing the transformation of the EU into a federated state on the basis of the German Basic Law currently in force.⁴⁹

As concerns the main theses of the judgment, these are: (a) the statement that the Treaty of Lisbon is compatible with the German Basic Law and that the amendment to the Basic Law related to the planned entry into force of this Treaty is legitimate; (b) the repealing of the law on strengthening and extending the powers of the German parliament in EU affairs and demanding that a new law considerably extending these powers be passed before the Treaty comes into force. It should be emphasised that legislators were quick to accept the judgment and pass a set of laws addressing all detailed reservations of the Constitutional Court.⁵⁰

On the basis of the judges' positions, it can be stated with certainty that: first, EU law has direct effect and primacy in Germany as well, but only because this results from a general decision by the state, which at the same time does not allow the Union to be transformed into a federated

⁴⁸ J. ZILLER, p. 157, pp. 160–161.

⁴⁹ D. GRIMM, pp. 364–365.

⁵⁰ J. ZILLER, p. 164, p. 167. Cf. P. BUSSJÄGER, pp. 280–283.

state. However, the reference by the *BVerfG* to the notion of state sovereignty, which is not present in the German constitution, is slightly peculiar. On the other hand, the Court states that this notion currently refers to supranational public authority. Thus it should be noted that sovereignty may be exercised at the same time and within the same territory by different entities, some of which exhibit democratic deficits. Therefore the Court has expounded a concept that clearly distinguishes sovereignty (*Souveränität*) from sovereign powers (*Hoheitsrechte*).⁵¹

Second, the European Union has no democratic legitimacy that would equal state legitimacy, which may lead to conflicts with the German Basic Law. On the other hand, were the Union to acquire a legitimacy equal to that of the state, Germany would have to withdraw from the EU due to the latter's transformation into a state. It is sometimes argued, however, that the need to adopt a new constitution in that case as a result of the eternity clause can be challenged, because it is possible to imagine relevant amendments being introduced to the current Basic Law with a qualified participation of citizens in the form of a referendum. An amendment, however, would have to be introduced into the Constitution beforehand that would enable a referendum to be held on precisely this issue. The list of inalienable competences of the state is not intended to prohibit the regulation of such issues at the Union level. Rather, it is a set of issues where EU regulation should be exceptionally cautious and subject to close monitoring by the state.⁵²

Third, decisions involving amendments to Treaties by EU institutions without the requirement of their ratification by the Member States may be perceived as leading to a self-extension of competences. The veto wielded by each national parliament that is provided for in one variant of the simplified procedure (Article 48(7) TEU) is too limited in its scope

⁵¹ D. GRIMM, pp. 365–366.

⁵² *Ibidem*, pp. 367–368. Cf. *Kampf um...*, pp. 348–353.

to ensure sufficient protection of state powers. Thus in such cases, a clear position by the parliament is always required, and the *BVerfG* sees this as tantamount to the transfer of sovereignty.⁵³

Fourth, the Federal Constitutional Court views unfavourably the introduction of significant amendments to the Treaties as a result of their extensive interpretation and expansive application of Union legal norms. This practice has resulted in a constitutionalisation of the Treaties by the European Court of Justice to some extent. However, in contrast to national constitutions, the Treaties contain numerous provisions that reach beyond regulating the main rules of an entity's operation. Therefore norms that would be simple statutes or rank even lower in the national legal hierarchy take on constitutional significance here. This is a particularly dangerous phenomenon because owing to the hierarchical system, these norms cannot be undermined by regular Union or national legislation. Judicial or even executive bodies of the Union may impose their interpretation of such norms not only on domestic entities but also on the European Parliament and the Council. This concerns in particular the Union's actions in areas of negative integration, which relate to the dismantling of barriers to cooperation between Member States. Another problem is the determination of Union competences in teleological terms, which could not only undermine the exercise of certain powers by states, but also force a departure from intergovernmentalism towards Community cooperation. This may even concern the interpretation of fundamental rights, because at the European level economic rights are often treated as absolute, while personal, communication, social and cultural rights are less emphasised. In these circumstances, the primary task of national constitutional courts is to create a counterbalance to the dangerous trends emerging in Community case law.⁵⁴

⁵³ D. GRIMM, p. 369.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 370–372.

Yet another interpretation draws attention to three other elements of the decision. First, according to the judges the power to amend the Treaties belongs to the German legislators, which considerably undermines the powers of the federal government, which is usually responsible for representation in external relations. The argument is as follows: (a) the legal system of the European Union arises from international agreements, the contents of which are determined by the Member States as part of their role as the “masters of the Treaties”; (b) on the basis of the principle of democracy, on which the special association of states (*Staatenverbund*) is based, decisions on such international agreements must not be taken by executive but rather by legislative bodies; and (c) the introduction of Treaty amendment procedures that do not provide for national ratification must necessarily mean the introduction of national legislation that involves the parliament in these procedures – this is particularly important where Treaty amendments concern national constitutional matters.⁵⁵

Second, the grounds for the judgment clearly draw on previous decisions by the Court, primarily *Solange I* and *Solange II*. Traditional elements include retaining the general principle that enables national constitutional courts to control the Union’s legal norms. A new feature, however, is the extension of the scope of control by emphasising the need for EU institutions and bodies to respect the constitutional identity of individual Member States (this is in fact related to the introduction of such a provision to Article 4(2) TEU). In this context, there is a linkage between the principle of state sovereignty and the principle of democracy, with the latter prevailing in the German constitutional law. On the other hand, there is also the issue of judicial dialogue between national courts themselves as well as between national courts and the European Court of Justice.⁵⁶

⁵⁵ J. ZILLER, pp. 168–169.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 169–173.

Third, it is precisely the relationship between national courts and the EU Court that is unclear in the judgment. German judges do not challenge the principle enshrined in the Treaties according to which the ECJ interprets Treaty provisions and determines the legality of EU law, but at the same time they emphasise the authority of national constitutional courts in this respect. This view probably reflects the recognition of the independence of both legal systems (the EU and national ones), where priority is given to the national court if constitutional norms of the Member State in question are violated. It should be added, however, that the judgment in the *Lissabon* case appears to encourage national courts to use the preliminary ruling procedure and therefore to refer cases directly to the European Court of Justice. This is because grounds for annulment of a Community legal act by a national constitutional court and by the ECJ may in fact be identical, which follows from the existence of common principles that apply in two separate, but conceptually related, legal systems. This also concerns the control of *ultra vires* actions (that are beyond the powers of an EU institution or body). Although this does not follow directly from the contents of the examined decision, one can imagine that a national constitutional court could also have recourse to the preliminary ruling procedure.⁵⁷ It should be added, however, that in contrast to the constitutional courts of other countries (e.g. Austria, the United Kingdom or Italy), the Federal Constitutional Court has not engaged in such contact with the ECJ so far.⁵⁸

Some aspects of the legal doctrine arising from the judgment in the *Lissabon* case were clarified by the Federal Constitutional Court decision of 6 July 2010 in the *Honeywell* case.⁵⁹ This decision includes detailed references to the principle of openness towards European law and to

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 173–175.

⁵⁸ F.C. MAYER, M. WALTER, *Die Europarechtsfreundlichkeit des BVerfG nach Honeywell-Beschluss*, "JURA. Juristische Ausbildung" 2011, Heft 7, pp. 534–535.

⁵⁹ BVerfG, 2 BvR 2661/06.

cooperation between national courts and the European Court of Justice. In general, this decision states that an *ultra vires* review by the German Constitutional Court is limited to cases of far-reaching qualified breach of competences by an EU institution or body (*hinreichend qualifizierter Kompetenzverstoß*). This condition is only met if the act by the Union is manifestly in violation of competences and leads to a structurally significant shift in competences to the detriment of the Member States. The European Court of Justice must be involved in the review.⁶⁰

It is worth noting that the *BVerfG* considers it possible for the Community court to err in its judgments, which may necessitate corrections by national constitutional courts. The Court stresses that the binding nature of ECJ decisions is the basic principle and its own jurisdiction follows up actions by the Community court, although it is not directly related to them. It is therefore not possible for the *BVerfG* to consider EU legal norms inapplicable in Germany if the ECJ has not ruled on this subject before. However, irrespective of the opinion of the EU court, the Court may consider EU norms unconstitutional in Germany. On the other hand, not every ECJ error must constitute grounds for a different decision by the *BVerfG* because not every erroneous decision by the Community court has substantial impact on constitutionality (*Fehler toleranz*). In this situation, the relationship discussed here should be considered primarily temporal.⁶¹

It has, however, been observed by some that the mere possibility of the *BVerfG* performing the *ultra vires* review is contrary to the rules arising from Article 4 TEU (principle of sincere cooperation), Article 19 TEU (ECJ jurisdiction) and Article 344 TFEU (prohibition of procedures not provided for by the Treaty concerning the interpretation and

⁶⁰ F.C. MAYER, M. WALTER, pp. 532–533.

⁶¹ *Ibidem*, p. 537, p. 540. Cf. A. STONE SWEET, K. STRANZ, *Rights Adjudication and Constitutional Pluralism in Germany and Europe*, “Journal of European Public Policy” 2012, vol. 19, no. 1, pp. 100–104.

application of primary legislation). It is therefore conceivable that its use could result in an action for infringement of the Treaty against the Member State. This power has not been explicitly provided for either in the German Basic Law or in other German legal acts. Therefore, paradoxically, an *ultra vires* review conducted by the German Constitutional Court could itself be considered an *ultra vires* act. As concerns this situation, the Court clearly states that in the event of such a review it must operate strictly according to the principle of openness towards European law (*europarechtsfreundlich*), so such review must be limited to those acts where the violation of the law is “drastic”, “gross and manifest” (*krass und evident*), “grievous” (*schwerwiegend*), “manifest and across-the-board”, “consistent and grievous”. Some consider the possibility of such an act emerging as purely hypothetical.⁶²

Another problem would be determining the consequences of a possible *BVerfG* decision issued within the framework of reviewing the constitutionality of EU legal acts. The primary aim would be to avoid an action for infringement of the Treaty, and one possibility would be to request that the competent national authority remove the conflict at the national or international level. In the former case, this would necessitate amendments to the German Constitution, and in the latter case negotiations with other Member States and with the Union.⁶³

In the second half of 2012, the Federal Constitutional Court also ruled on the so-called fiscal pact. Some consider this document a reflection of the prevalence of the German approach to economic and legal issues. They point to the need to introduce balanced budget rules into “preferably constitutional” laws that follows from the provisions of the pact. In the original version, it was explicitly proposed that such rules be

⁶² F.C. MAYER, M. WALTER, pp. 539–540; A. DYEVE, *The German Federal Constitutional Court and European Judicial Politics*, “West European Politics” 2011, vol. 34, no. 2, pp. 351–354.

⁶³ F.C. MAYER, M. WALTER, p. 540.

introduced into the Constitution, but this requirement would undermine the autonomy of national legal systems. It is worth noting that any constitutionalisation would mirror the provisions recently introduced to the German Basic Law. However, such an action in itself would be unconstitutional in some Member States (e.g. the Netherlands and the United Kingdom) as it would restrict the freedom of the parliament.⁶⁴

Even the moderate approach finally adopted in the pact might cause serious problems related to the supervisory duties of the European Court of Justice and of the European Commission as well as to the constitutional autonomy of the Member States. First, Article 3(2) of the pact requires the passage of “[balanced budget] provisions of binding force and permanent character, preferably constitutional, or otherwise guaranteed to be fully respected and adhered to throughout the national budgetary processes”. This might lead the ECJ to hold that the introduction of relevant rules to acts of lower rank, which would allow them to be set aside on the basis of the principle of *lex posterior*, does not amount to proper implementation of the pact. Second, the German practice of legal compliance is not identical with the practice in other countries. The interpretation and implementation of the same rules may vary, and the European Commission or the Member States – as entities entitled to bring actions for infringement – may base their charges on individual interpretations of legal norms and their implementation. Third, provisions concerning the autonomy of the fiscal pact and its relationship with the EU law and national constitutions also raise some objections. Technically, the act was adopted outside the EU legal system, although its provisions provide for the possibility – or even the obligation – to attempt its incorporation into the *acquis*. On the other hand, the pact can be seen as a move towards instrumentalising national constitutions for the benefit of the European

⁶⁴ Editorial: *the Fiscal Compact and the European Constitutions: 'Europe Speaking German'*, “European Constitutional Law Review” 2012, vol. 8, no. 1, pp. 1–3.

Union, which is likely to be received unfavourably by national constitutional courts. This is because the assumptions that underlie the pact have an adverse impact on the autonomy of national parliaments and of the European Parliament with respect to budgetary policy.⁶⁵

Thus the constitutionalisation of pact's rules was to entail three consequences: (a) strengthen the national politicians' and national public opinion's commitment to balanced budget principles as a result of enshrining them in national constitutions and not only in Union law or international law; (b) enhancing the legitimacy of budgetary restrictions through emphasising the fact that these are self-imposed; and (c) reduce the national politicians' ability to point the finger at the European Union as the entity responsible for sustainable fiscal policy (since this should be implemented pursuant to national laws). Therefore the fiscal pact should be seen as a "constitutional instrument" combining two legal systems that together form a composite constitutional order in Europe.⁶⁶

This is the context in which the interim decision of the Federal Constitutional Court of 12 September 2012 on the European Stability Mechanism (ESM) and the fiscal pact should be perceived,⁶⁷ which referred to the above issues to some extent only. In this decision, the Court permitted the ratification of the international treaty establishing the European Stability Mechanism provided that two issues were guaranteed in international law: (a) limiting Germany's financial contribution to the emerging mechanism to a predetermined amount and preventing the interpretation of provisions in a manner enabling the German contribution to be increased without consent from Germany's representative sitting on the ESM's decision-making bodies, and before that – the consent of

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 4–6.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 6–7.

⁶⁷ The discussion is based on: *Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung nr 67/2012, Urteil vom 12. September 2012, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvE 6/12.*

the *Bundestag*; (b) the application of provisions relating to the protection of ESM documents and the professional secrecy of persons employed at the ESM in a manner compatible with obligations concerning the provision of information to the *Bundestag* and the *Bundesrat*.⁶⁸

The Court stressed that making decisions related to revenue and expenditure was an essential part of the democratic principle of independence in a constitutional state and was a prerogative of the *Bundestag*. In an intergovernmental system as well, control over fundamental budgetary decisions must be exercised by members of parliament who represent the nation, and any large-scale aid measure made in solidarity and offered by the German state on the international or EU level must be based on the will of the *Bundestag* in every detail. On the other hand, instead of the immutability of the law, the Basic Law guarantees rather the stability of structures and procedures that are meant to ensure sustainability within the framework of the continuous development of the monetary union while being open to the democratic process and ensuring the parliament's overall responsibility for budgetary policy. In the context of Treaty amendments that allow the establishment of the European Stability Mechanism (Article 136(3) TFEU), the *BVerfG* stated that these did not affect essential components of the stability architecture, i.e. the independence of the European Central Bank, the obligation to maintain financial discipline by the Member States and their own responsibility for national budgets. Therefore the potential permanent stability mechanism does not reduce the national budgetary autonomy in any manner because the *Bundestag* does not cede its budgetary powers to institutions and bodies of the Union, while the fact that the international treaty establishing the ESM must be ratified gives national legislators the ability to influence its operation even before it is launched.⁶⁹

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.

In the context of the fiscal pact, the Court found that it did not breach the principle of the *Bundestag*'s overall budgetary responsibility because the purpose of the pact is to consolidate the Economic and Monetary Union by strengthening fiscal discipline, which is in line with the provisions of the German Constitution regarding limitations on debt and Treaty provisions currently in force, and the provisions of the pact do not provide for direct interventions in national budget laws by EU institutions. Pact provisions relating to the oversight of the Member States' budgets are institutional (non-material) ones and clearly stress the preservation of the original rights (*Vorrechte*) of national parliaments, excluding the possibility of transferring budgetary responsibility to the level of the European Commission. The powers of the European Court of Justice do not concern any specific regulatory freedom of national budget legislators either. The judges have also stressed that the ratification of the pact does not translate into an irreversible commitment to the pursuit of a specific fiscal policy, since general principles of international law provide for the right to terminate the agreement under the *rebus sic stantibus* (fundamental change of circumstances) clause.⁷⁰

In conclusion, it should be stated that the case law of the Federal Constitutional Court is a very important internal factor that shapes Germany's European policy. It is proof of the rule of law and respect for the fundamental role of the state in the process of European integration. The above analysis makes it possible to distinguish five permanent features of court jurisprudence. The first one is the recognition of the principle of state sovereignty and constitutional identity as the primary standard against which Germany's membership in the EU and its membership of the supranational legal system is interpreted. The state is considered the main subject of integration, and its internal political system – based on the principle of democracy – must be the primary point of reference for

⁷⁰ *Ibidem.*

the citizen. Citizens, through their participation in elections, must have an impact on all decisions made by the state. This also concerns European policy, where a strong role must be guaranteed for the parliament with respect to overseeing the executive branch. This is particularly justified in view of the federal structure of the German state.

The second feature of court jurisprudence applies to the primary legislation of the European Union and is based on the recognition that the Member States are the “masters of the Treaties”. This is because it is the Member States that are responsible for the contents of legal acts that constitute the EU and are the only entities authorised to amend them. Therefore reform processes affecting primary legislation must be overseen by the Member States within the framework of the full ratification procedure, which implies, first of all, the need for the national parliament to have its say. It is impossible to circumvent this restriction by applying simplified Treaty amendment procedures, because even then – in the absence of appropriate EU regulations – supplementary regulations must be introduced into national law.

The third feature refers to the legal essence of the European Union as a special association of states. The notion of *Staatenverbund* present in the German constitutional doctrine does not mean giving up the Member States’ sovereignty but rather a form of cooperation between nation-states that is peculiar to European integration. Member States delegate to the Union level executive powers related to some of their sovereign powers, and the exercise of delegated powers is subject to review by both EU courts and national constitutional courts. It is impossible to delegate to the European Union any powers in areas of particular importance to the state, and it is impossible for the Union to become a sovereign entity.

The fourth feature of court jurisprudence is associated with the principle of openness towards European law, since the legal system of the European Union is structurally and conceptually linked to the legal systems

of the Member States. This concerns in particular the issue of protecting fundamental rights. Therefore the legality of EU law must not be challenged as a matter of routine, since this would amount to erroneous legal reasoning, and would also unlawfully affect the application of EU law in other Member States. Despite the fact that this mechanism is only applied in exceptional circumstances, it cannot be ruled out that trends in the future development of the European Union will force constitutional courts of the Member States to intervene at the interface between the national and EU law.

The fifth feature of jurisprudence of the Federal Constitutional Court concerns the relationship between constitutional courts and EU courts. These must cooperate and adopt a general principle of mutual recognition of their decisions, since their activities are based on the same legal norms and identical rules of interpretation. It should be noted that the European Court of Justice is obliged by Treaties to take the constitutional identity of the Member States into account. In these circumstances, it is the ECJ that should initially be best placed to decide on matters related to the interpretation and validity of EU legal norms. In extreme cases, however, it cannot be ruled out that national constitutional courts will issue decisions incompatible with the case law of the ECJ.

4. Programming Aspects

A state's policy towards the European Union should be based on a strategic vision. It is, however, rare for Member States to have official documents in this area. If such visions were incorporated in electoral programmes, these could be construed as commitments to the electorate, and if they were set out too clearly in government documents, this could make the policies pursued less flexible and lead to tensions in

relations with other countries. It is therefore safer to disclose detailed views on the progress of European integration in documents of lesser political importance.

In the case of Germany, the presentation in the *Bundestag* in September 1994 of the official document entitled “Reflections on European policy” authored by the CDU/CSU platform was a momentous event for the country’s policy towards Europe.⁷¹ This document, which was attributed to Wolfgang Schäuble and Karl Lamers, includes three key messages concerning current European policy. Despite the passage of time, they still provide conceptual background for German policy.

First, the authors claimed that the process of European unification had come to a critical juncture. In the absence of a quick solution (i.e. one that would take two to four years to implement) to address dangerous developments, the European Union was at a risk of becoming a loose formation based mainly on economic cooperation and composed of several subgroups. The following fundamental causes of the crisis were stated: (a) the incompatibility of the institutional system with the growing number of Member States; (b) different interests arising from different levels of socio-economic development of individual Member States; (c) different definitions of internal and external tasks of the expanding Union; (d) profound structural changes in the economy threatening social systems and social stability that resulted from the civilization crisis affecting Western societies; (e) the rise of “regressive nationalism” in the Member States as a result of societal concerns arising from changes in our civilisation and external threats (e.g. migration); this manifested itself in the willingness to look for solutions within nations or nation-states; (f) the inability and weakness of national governments and parliaments with respect to solving the problems identified; and (g) open

⁷¹ *Überlegungen zur europäischen Politik*, CDU/CSU Fraktion im deutschen Bundestag, 1.09.1994 (the so-called *Schäuble-Lamers Papier*).

questions concerning the accession of Central and Eastern European countries, which had an impact not only on the material dimension of the Union's operation, but also on the ideological and moral self-perception of the then Member States; the overarching goal of this process should be to stabilise the entire continent that would coexist with the increasingly democratic Russia, and to cultivate the relationship with the United States.

Second, the authors outlined Germany's major interests. They concluded that given Germany's location, size and history, it should be particularly interested in avoiding any misunderstandings in Europe. Hegemonic tendencies could not provide an answer, and 1945 was a disaster in military, political and moral terms. Thus Germany had no resources to become a hegemon and the only answer to insecurity was a fundamental overhaul of the European framework in the direction that prevented not just hegemony but also any efforts to achieve it. The "safety from Germany" problem could be solved by the "safety with Germany" model based on a system where Germany could be controlled by their partners and partners could be controlled by Germany. In institutional terms, this system was based on the North Atlantic Treaty Organisation and the European Communities / European Union. Within the latter arrangement, the relative economic dominance of Germany did not entail domination, but was used for the benefit of all parties. In this manner, Germany became clearly and unequivocally part of the Western world.

Authors of the document claimed that the fall of the two-bloc system caused the emergence of a new German interest – the need to build a new European order. The purpose was to avoid the return to the unstable pre-war arrangement with Germany in the central position, and the only solution was to include Central and Eastern European neighbours in the post-war Western European system and to develop a partnership between this system and Russia. The inability to implement this approach would force Germany – for reasons related to its security – to

stabilise the region in the traditional manner, which would not be desirable owing to bad historical experiences (usually involving dividing the region into spheres of influence with Russia). As a result, Germany had a fundamental interest in enlargement to the east, which was conditional upon deepening integration within the then Union. In terms of strategy, German interests based on European stability were essentially identical with general European interests. At this point, the special Franco-German relationship was also emphasised.

Third, authors of the paper presented detailed proposals concerning the future fate of the Union in five areas: (a) institutional development and the implementation of the principle of subsidiarity, also in the context of repatriating certain competences to the Member States; (b) the continued formation of the Union's core; (c) the intensification of Franco-German relations, (d) enhancing the EU's ability to act in foreign affairs and security matters; and (e) eastern enlargement.

In the area of institutional development, five detailed solutions were presented that were to be discussed at an intergovernmental conference to start in 1996: (a) enhancing the Union's capacity to act and strengthening its democratic and federal character; (b) the adoption of the constitutional document (*verfassungsähnliches Dokument*) that would clearly set forth the division of competences between the EU, nation-states and regions as well as defining the ideological foundations of the Union; (c) basing the constitutional document on the federal model and on the principle of subsidiarity – Germany was identified as the state with the greatest internal experience in the field of subsidiarity; (d) institutional reform with particular focus on the Council, the Commission, the Presidency and the European Parliament: the European Parliament would gradually evolve into a legislature on an equal footing with the Council; the Council – in addition to performing typical intergovernmental tasks – would become a second parliamentary Chamber (*Staatenkammer*) of sorts, and the Commission would be vested with governmental

authority; the overall objective would be the democratisation of the institutional system that would necessitate the inclusion of national parliaments in decision-making processes, and in the context of the Council's operations – finding balance between the principle of equal treatment of all Member States and the principle of proportionality based on the weighting of votes depending on national populations; and (e) basing institutional reform on the principles of consistency and flexibility through ensuring the ability to relieve natural tensions typical of large organisations and adopting different approaches in order to take account of different capacities and different attitudes towards integration of individual Member States; to this end, the principle of “variable geometry” (*variable Geometrie*) or “multiple speeds” (*mehrere Geschwindigkeiten*) would have to be adopted and institutionalised within the framework of the Treaty on the functioning of the Union or of a constitutional document; the requirement to reach unanimity with respect to amendments to Treaties would have to be waived in order to prevent those Member States that were not interested in closer cooperation from blocking it.

In the context of strengthening the already existing “hard core” (*fester Kern*) of the Union, the authors of the paper stated that it consisted of five or six countries, i.e. the founding states of the Communities with the possible exception of Italy. The hard core was reduced in its scope primarily due to the then economic situation of the countries participating in the first stages of the Economic and Monetary Union, which was in turn to become the core of the Political Union. Countries belonging to the core should converge their monetary, fiscal, economic and social policies. The purpose of the core would be to counteract centrifugal forces in the ever growing Union and also to relieve tensions between the protectionist-oriented south-western group led by France and the free-market north-eastern group headed by Germany. The countries belonging to the core would not only have to participate in all policies, but also work together to develop community-based solutions and draw up

initiatives aimed at the development of the EU. The core should be open to all Member States that wish to participate therein and meet the participation conditions.

With respect to Franco-German relations, the authors of the document called for them to be taken to an entirely new level and for the creation of a “core of the hard core” (*der Kern des festen Kerns*). This would mean, *inter alia*, refraining from taking any actions outside or inside Europe without prior agreement between France and Germany, all at the time when there were large differences in the interests and perceptions of both countries. In the light of the document, these differences also stemmed from France’s fears concerning the strengthening of Germany’s position as a result of EU enlargement to the north and later also to the east. However, candidate countries perceived their future membership more as an expression of their desire to reduce their dependence on Germany, which should make France more interested in deepening cooperation within the EU. On the other hand, France should clearly and unambiguously state its position as well: this would entail abandoning the policy of maintaining appearances of continued support for unity while wavering over concrete steps leading to integration. On a deeper level, France’s attachment to the *état nation* concept of sovereignty, which was deemed to be completely outdated, was criticised. In the end, however, it was stated that the attitude towards France was a crucial indicator of Germany’s membership in the community of Western values as opposed to the tendencies towards seeking the “special German way” (*der deutsche Sonderweg*) that were reviving in some German intellectual circles.

As concerned strengthening the Union’s ability to act in the foreign affairs and security areas, the authors of the document pointed to the reduction in U.S. presence in the European security policy. The ability to provide external security and defence against attacks was defined as one of the states’ main responsibilities, which was at the same time the responsibility of the Community through which the Member States

could preserve their sovereignty. The need to stabilise the situation of the entire continent in the context of the future enlargement of the Union was also pointed out. The development of a common foreign and security policy should be based on a strategic concept that clearly defines common interests and goals as well as political, economic and financial conditions, procedures and measures. The most important cooperation areas listed included: (a) a common policy aimed at the stabilisation of Central and Eastern Europe; (b) the development of relations with Russia in order to create a general partnership; (c) a common policy in the Mediterranean; (d) the development of a strategic partnership with Turkey; and (e) a new definition of transatlantic relations. In the longer term, the authors supported the establishment of a common European defence mechanism that would maintain and restore peace while responding to the need for stability felt by the future Member States. The uniform status of all Member States in security terms was to become a condition of membership, and the main general task became Europe's ability to make a major contribution to its own defence in the non-nuclear area. In this context, the United Kingdom Britain was mentioned as a partner that could play a significant role in the "heart of Europe" and thus in its core.

The final part of the document concerned the enlargement of the EU in Central and Eastern Europe (the year 2000 was given as the estimated deadline for this) and its effect on the manoeuvrability of the entire structure. Enlargement was explicitly made conditional on the prior implementation of the proposed reform of the Union. The accession of new Member States was considered desirable for political and psychological reasons, but also strongly conditioned by economic considerations. In this context, the possibility of difficulties both in the Union and in candidate countries was raised. Extensive use of transitional periods was suggested, which was seen as a phenomenon akin to the "variable geometry". Finally, the need for a policy aimed at the EU-Russian

partnership was mentioned again. Russia should be considered the second political centre of the continent besides the Union.

Another important concept paper was the widely commented speech by the then German Foreign Minister Joschka Fischer at the Humboldt University in Berlin on 12 May 2000, which was entitled “From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration”.⁷² The speech included eleven key items.

First, the author referred to Robert Schuman’s vision of a “European federation” for the preservation of peace, since the core concept of Europe after 1945 was and should remain the rejection of the Westphalian principle of balance of power and the hegemony of individual states, which should be replaced by a close meshing (*Verflechtung*) of vital interests of states and the transfer of nation-state sovereign rights to supranational European institutions. In this situation, the answer to the question about Europe’s goal must be the effort to complete (*Vollendung*) European integration,⁷³ which applied in particular to Germany and the Germans. The main tasks before the Union were to meet historical challenges and to integrate new Member States without weakening the EU’s capacity to act. In Fischer’s view, the only means to accomplish this goal was political integration that constituted the final element of integration. This required both the creation of a vision and the pragmatic abilities to implement it.

Second, the main responsibility for the success of two parallel processes, i.e. enlargement to the east and completing integration, should rest with France and Germany. The special role of Germany results from the

⁷² J. FISCHER, *Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, Rede in der Humboldt-Universität in Berlin am 12. Mai 2000. See also comments on the translation of the *Staatenverbund* concept into other languages in section III of this paper.

⁷³ Joschka Fischer used the concepts of *Finalität* (finality) and *Vollendung* (completion) interchangeably.

interrelationship between its recent positive history and the idea of European integration and its implementation. On the other hand, the nearly revolutionary new principle of the European system of states emanates from France. This leads to an alliance of interests between the two countries, which is, however, non-exclusive and always remains open to other European countries.

Third, the main shortcoming of European integration was its limitation to Western Europe. The collapse of the two-bloc system resulted in the emergence of two areas that operated on contradictory rules: the West followed the principles of integration, while the East laboured under the old system of balance of power with the dominant role of national orientation, coalition constraints, traditional interest-driven politics and the permanent danger of nationalist ideologies and confrontations. In the longer term, this could lead to the shift of traditional lines of conflict from Eastern Europe into the European Union as well.

Fourth, in this context the European Union embarked upon a far-reaching process of reform, which was reflected in four ways: (a) the transfer of significant powers in the three areas essential to the sovereignty of the modern nation-state (currency, internal and external security) to the level of European institutions; these decisions must be necessarily complemented by remedying deficits in political integration; (b) the beginning of development of a common area of justice and internal security; (c) the development of a common security and defence policy; and (d) the drawing up of a specific plan for EU enlargement.

Fifth, the author of the speech said that the then EU had to organise two exceptionally difficult projects in parallel. The first one was enlargement as quickly as possible, which was a “supreme national interest” for Germany, making it possible – alongside deepened integration – to overcome the problems resulting from Germany’s size and its central geographical location as well as to improve the economic situation of both Germany and the entire Europe. The second project was

to improve the Union's capacity to act by broadening the scope for the application of the majority principle and a deeper reform of the decision-making process in order to enable its proper functioning with 27 to 30 Member States. Otherwise decision-making crises would likely erupt; this threat in itself was in Fischer's view an incentive to launch an open, "appropriate" institutional reform, while providing no argument against enlargement.

Sixth, the author proposed detailed but at the same time far-reaching reforms in the long term. These included the transition to full parliamentarisation in the form of a European Federation, which would mean the establishment of a parliament with real legislative powers and of a European government with real executive powers. In legal terms, this would necessitate the adoption of a constitutional treaty (*Verfassungsvertrag*) for the Union, which could, however, provoke criticism arising from the attachment of the Member States' citizens to the intermediary role of nation-states in view of progressing globalisation and Europeanisation. Joschka Fischer considered these constraints to be justified and therefore proposed the unequivocal inclusion of national institutions and traditions into completing the process of political integration. The federation project could only come into being if it involved the nation-states and retained the fundamental role of their political institutions. The concept of a federal European state that were to become the new sovereign and replace democratic nation-states would be beyond the capabilities of the continent. The completion of integration is only conceivable in the context of introducing the principle of a division of sovereignty (*Souveränitätsteilung*) between Europe and the nation-state, which would fully implement the principle of subsidiarity. The division of sovereignty entails taking into account multiple national political cultures and multiple language differences.

Seventh, Minister Fischer presented a blueprint for specific institutional changes. According to him, the new European parliament would

have to represent both the level of “Europe of the nation-states” and that of “Europe of the citizens”. This would necessarily mean the representation of not only national political elites, but also that of national publics (*Öffentlichkeiten*). In practical terms, he proposed the creation of a bicameral parliament in which one chamber would consist of elected members who would also be members of national parliaments. The purpose would be to avoid a clash between national parliaments and the European Parliament as well as that between the nation-state and Europe. For the second chamber, consideration should be given to the Senate model with directly elected senators or to the “chambers of states” one along the lines of the German *Bundesrat*. Similarly, two options would have to be considered for the European executive. The first one would be to develop the European Council into a European government (which would imply a direct relationship between the European government and national governments) and the other one would be to rely on the existing structure of the European Commission with a directly elected president and far-reaching executive powers. Intermediate solutions would also be acceptable.

Eighth, the author of the speech discussed in detail the concept of the division of sovereignty. It is in fact based on the principle laid down in the constitutional treaty, i.e. one of a clear division of competences between the federal and state levels so that core elements of sovereignty (*Kernsouveränitäten*) and absolutely necessary powers would be transferred to the federal level while the rest should be left to the nation-states. Thus the European federation would be “lean” in nature, which would enable it to operate efficiently while being fully sovereign through basing itself on self-confident nation-states as its members. Moreover, it would also be a federation transparent and understandable to its citizens and therefore would not exhibit a democratic deficit. The German Foreign Minister stressed that his concept did not mean the abolition of the nation-state, since even in the completed federation – seen as a

union of citizens and a union of states – the nation-state with its cultural and democratic traditions would be irreplaceable in ensuring legitimacy. As a matter of fact, he considered the very notion of “federation” not fully adequate to the vision presented, but he was unable to find a more suitable term. However, he explicitly rejected the conceptual identification between the European federation and the Federal Republic of Germany: the competences of the Member States of the new Union would be far greater than those of the German *Länder*.

Ninth, another passage in the speech concerned the most important elements of the proposed constitutional treaty. It would necessarily have to take into account the need for three reforms: the elimination of the democratic deficit and the division of competences between European institutions as well as between Europe, the nation-state and the regions. In these circumstances, it would be necessary to effect the “constitutional renewal of Europe” (*konstitutionelle Neugründung Europas*), which would mean a European constitutional project grounded in the appropriate understanding of human and civil rights. This could not, however, mean re-nationalisation.

Tenth, within the framework of this concept integration cannot be completed by resorting to methods typical of earlier integration processes. It should go beyond the “Monnet method”, which means “inductive communitarisation” based on inter-state compromise, and allow for differences in integration. This, however, entails many potential new problems arising from the weakened European identity, a decrease in the Union’s internal coherence and its possible erosion. Thus diversity must not mean the inclusion of new areas in intergovernmental cooperation. Here a reference can be found to earlier concepts of closer integration of selected Member States only put forward by Jacques Delors, Helmut Schmidt and Valéry Giscard d’Estaing; the “core” concept presented in the paper by Wolfgang Schäuble and Karl Lamers is also explicitly criticised. According to Joschka Fischer, the potential core of the Union

must be “a magnet of integration open to all”. Therefore the key issue is which Member States are to be included in full integration and the time frame for its achievement; this project is not feasible without close Franco-German cooperation.

Eleventh, the Minister presented three steps related to the development of Europe in the first decade of the 21st century, presenting an operational scenario for the changes he deemed desirable. The first step would be the strengthened cooperation between willing Member States in certain areas: the development of the Economic and Monetary Union towards the Economic and Political Union, environmental protection, the fight against crime, immigration and asylum policy as well as foreign and security policy. The second step should be the formation of a “centre of gravity” based on the framework treaty (*Grundvertrag*) concluded by a group of countries and forming the nucleus of the future constitution of the Federation. The framework treaty would establish new institutions in the form of a government representing the uniform position of all members of the group on as many issues as possible, a strong parliament and a directly elected president. At the same time, the new institutions could not disrupt the work of existing Union institutions and the centre of gravity that would be the vanguard of integration would have to be open to all Member States willing to join it. Willingness, however, would not be sufficient because the fulfilment of certain conditions for deeper integration would be required as well. For countries that temporarily fail to meet these conditions, a convergence strategy would be needed.

Therefore the main factors driving the acceptance and feasibility of the project would be its transparency and the ability of all Member States and candidate countries to influence it. The centre of gravity would have to have an active interest in continued enlargement. The final step would be the completion of integration in a European federation, although closer cooperation would not automatically lead to this. One cannot thus

settle for the inter-governmental element of this process but should rather strive for a “deliberate political act to reestablish Europe”.

It is worth noting that the then Chancellor Gerhard Schröder also expounded his own European political creed on 30 April 2001 during the national SPD congress. He gave a speech entitled “Responsibility for Europe”, in which he outlined the following elements of the future European project: (a) transforming the Commission into a strong European executive; (b) the establishment of a bicameral parliament consisting of the reformed European Parliament and Council; (c) the adoption of a European constitution; and (d) the transfer of certain EU powers to the Member States (based on the principle of subsidiarity). This position was strongly criticised, among others in France, as leaning towards federalism and based on the German model of governance.⁷⁴

The later period no longer abounded in such important programming documents, but some aspects of the aforementioned ideas were reflected in the document published by the German Ministry of Foreign Affairs in February 2012 entitled “Explaining Europe – Debating Europe”, which presents the German government’s concept for European communication.⁷⁵ Three elements of this document are of special interest.

First, it is stated in the introduction that Germany does not have a future without united Europe, and the federal government is fully committed to closer integration. At the same time, questions concerning Germany’s European orientation surfaced both in Germany and in other countries. In these circumstances, the focal point of the European communication strategy adopted by the Ministry of Foreign Affairs

⁷⁴ G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, *Rot-grüne Europapolitik 1998–2005: Eine Investition in die Zukunft der EU*, in: *Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel*, G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET et al., Wiesbaden 2010, pp. 197–199.

⁷⁵ *Europa erklären – Europa diskutieren. Ein Konzept für die Europa-Kommunikation 2012*, Auswärtiges Amt, Februar 2012.

involves two elements: (a) initiating a new approach to promoting European values – the recognition of Europe as a community of values and the guarantor of prosperity and seizing the opportunity to pursue Germany's values and interests in the world; and (b) launching – in collaboration with other partners – a discussion on European issues with entities from Germany's neighbours and non-European countries as well as those in Germany itself.

Second, one of the document's appendices⁷⁶ includes a comprehensive overview of the current German concept of the future of the Union. It develops four theses based on the general claim that citizens and states progressively transfer their sovereignty to the level of ever stronger Europe. However, Europe is growing not at the expense of states and citizens, but rather for their benefit: "more Europe" does not undermine other actors but strengthens them instead. Despite this fact, Europe is now experiencing the worst crisis of confidence in its history, and some neighbours fear an excessively strong Germany. In these circumstances, Europe needs a re-establishment (*neue Begründung*) and Germany, which owes its unity to European integration, has a special role to play here.

The main thesis presented in this part of the document concerns the goal of transforming Europe into a decision-maker that lays down the rules of global order (*globale Gestaltungskraft*). Owing to the emergence of new global economic and political centres, individual European states will lose their relative influence and no European country will be in a position to fulfil its tasks independently in view of the shift in global power relations. Challenges of the modern world go beyond state boundaries, and a new, efficient global order has not yet been created. This applies to the regulation of financial markets as well as combating climate change and drafting security policy. Responses to challenges can only be found through partnership with other world decision-makers, within the

⁷⁶ Anlage 1: *Der Wert Europas. Vier Thesen zum Zukunftsprojekt Europa.*

framework of which we must develop a system of global governance. At the same time, Europe has to contend with other powers in the sphere of economics, ideas, education systems and social model. The founding fathers of European integration saw it as a peace-building project, which remains valid in the context of globalisation, but at the same time the European idea can go further. Europe is built on the ability of states and societies to share sovereignty in their own interests and to find common solutions. This is Europe's capital that it may bring to the construction of a new world order. Together with its partners in the "extended West" and beyond it, Europe can become a driver of progress and – as opposed to individual Member States – a global player. In the final part of the appendix, it was stated in this context that the main goal of Germany's European policy remained the creation of a political union.

Another thesis stated that Europe was a community of values based on culture. It is grounded in peaceful and tolerant coexistence and open borders. Its basic values include human rights, individual freedom, protection of minorities, the rule of law and democracy. The European way of life is based on leveraging equal opportunities in an efficient social market economy and the European social project is based on the sustainability of public finances and protecting the climate. Its valuable aspects also include the possibility of criticism and self-criticism as well as the debate on seeking balance between the capacity of political action and democratic rights. This is complemented by the understanding of Europe as a project of mutual solidarity between the stronger and the weaker. However, European values are not universal and not all of them are shared by global partners. On the other hand, only giving a good example in the area of individual freedom and global responsibility can convince others. The objective is to preserve European values both in Europe and beyond, also in the future.

The next thesis concerns Europe as an economic power. The European Union is the strongest economic area in the world: taking into

account intra-EU trade, the EU accounts for about 40% of the world trade, far exceeding the trading volumes achieved by the United States and China. At the same time, Europe is able to set international standards, which is beyond the reach of any single European state. Significant rewards are reaped primarily by Germany, whose economy is based on foreign trade and 60% of its exports are directed at EU markets. The common market is therefore a key driver of growth and competitiveness and the single currency still has a chance to thrive in the future. Paradoxically, it is precisely in times of crisis that it is important for German interests, since it allows Germany to maintain relatively low export prices. Maintaining the euro as a global reserve currency would bring Germany a very significant competitive advantage.

In the final part of the document, reducing Europe's role is described as the wrong way (*Irrweg Nicht-Europa*). It is emphasised that the financial, political and human costs of such a course of action would be overwhelming and no state would stand to lose more than Germany. For centuries, the central geographical position of Germany resulted in its involvement in conflicts in which both Germany and all of Europe suffered; in the 20th century alone, Germany's negative impact was felt twice. In this context, Europe is the ultimate answer to the "German question". Thus Germany bears an exceptional responsibility for the development of the European project together with France, Poland and the other Member States. There is no alternative model available and self-reliance will not allow Germany to play an important role in the international arena.⁷⁷

Third, another appendix to the document provides an overview of operational elements of the relevant communication strategy.⁷⁸ In the

⁷⁷ An argument is invoked here that in 2025, Germany's population will be less than 1% of the world's total.

⁷⁸ Anlage 2: *Europa erklären – Europa diskutieren. Zur Kommunikation des Auswärtigen Amtes.*

introduction, it is stated that Germany's behaviour shapes the image of Germans in Europe and the perception of the German state by its European neighbours as well as the global perception of Europe. It was noted that the current state of affairs must not mean a return to nationalist resentments. The "more Europe" strategy is the answer to challenges, while the basing of the future German foreign policy on the European foundation requires some explanation and discussion. To this very end, the Ministry of Foreign Affairs has adopted a wide-ranging communication strategy, which is based on the establishment of a network built on partnership between the federal government and civil society both in Germany and in Europe. This strategy involves three lines of action: (a) strengthening the trust among Germany's European neighbours; (b) acting to further Europe's interests in the world; and (c) promoting Europe in Germany. To this end, a steering committee for European communications was set up within the Ministry of Foreign Affairs.

As concerns the first line of action, it was stated that the purpose of the strategy was to promote German thinking about Europe and to eliminate misunderstandings in this area that involve, *inter alia*, fears of Germany's independent action or its hegemony. This concerns particularly the countries affected by the economic crisis. The means to achieve this goal are based on collecting information about the views of Germany's European partners. More specifically, these include: (a) the collection of information by diplomatic and consular offices and by other offices cooperating with foreign partners as well as through the analysis of media reports, unofficial discussions or the organisation of official events; (b) selecting European policy and European communications as the theme of the annual conference of ambassadors in 2012; (c) selecting European issues as the central theme of the annual Berlin Foreign Policy Forum;⁷⁹ (d) special-purpose visits by the Foreign Minister and other ministers

⁷⁹ Berliner Forum Außenpolitik.

responsible for European policy to be made in the countries particularly affected by the crisis, the countries that distance themselves from German European policy, and the countries of the greatest importance from the point of view of German European policy; (e) media activity by the Ministry of Foreign Affairs in European partner countries; (f) training for Foreign Service employees concerning German European policy and current European policy issues; (g) inviting opinion leaders from other countries to Germany and the promotion of German European policy by independent entities; and (h) the creation of a network of foreign agencies and other intermediary organisations as well as German and European partners in the areas of science, economy and civil society.

In the context of the second line of action, the need was stressed to strengthen the global strategic partners' trust in the European project. This is to be achieved by convincing them that Europe has chosen the right path to tackle the crisis as well as by presenting Europe as a reliable partner for the future. Specific measures include: (a) treating ministerial visits to states that establish the rules of global order as an opportunity to promote the aforementioned ideas; (b) the treatment of German agencies in other countries – with particular emphasis on major global players – as important tools of European communications; (c) the clarification of German European policy using foreign media in order to make the Anglo-Saxon approach to the assessment of the current economic crisis in Europe less dominant.

The third line of action, i.e. the conduct of the European debate in Germany, is primarily motivated by the decline in public confidence in the European project among German citizens, which could undermine the foundations of German foreign policy. Europe's value must be seen here in the context of both the past and the future, and one goal is to combat the stereotypes concerning Germany's neighbours and partners. Ministry of Foreign Affairs activities in this respect include conducting a debate in collaboration with the civil society, foundations and European

partners. Specifically, they are to consist of: (a) the Ministry of Foreign Affairs hosting a major conference on Europe's value; (b) publications by senior management at the Ministry of Foreign Affairs as well as conducting unofficial discussions with people who are influential in the area of European integration; (c) the organisation of events related to European policy, including those with non-German subject matter and/or participants; (d) holding discussions directly with the public; (e) holding a dialogue with young people; (f) the establishment of IT platforms in the European policy area; (g) support – also in financial terms – for pro-integration organisations in order to fuel the further exchange of ideas on the future of Europe; and (h) providing support and consulting within a network of pro-integration organizations.⁸⁰

It is worth noting that some among the German political elite voice views that at least appear to oppose the idea of a deeper integration. A coherent concept contrary to the federalist vision was presented in July 2012 in the bulletin of the German Society for Foreign Policy (DGAP) by Klaus von Dohnanyi, who had been a coordinator of German European policy from 1968 to 1969 and later from 1976 to 1981. Von Dohnanyi begins with the assumption that the crisis affecting Europe has three main causes: (a) a decline in international competitiveness; (b) public and private debt; and (c) the lack of confidence in European institutions. Governments of Member States can tackle these problems effectively because suitable solutions can only be found at the national level. The concept of establishing a European economic government has been subject to a fundamental critique here, since it prevents flexible solutions that are tailored to the needs of specific Member States from being introduced. The author suggests that anti-crisis measures be based on the principles of diversity and regional (and later also national) differences. He also emphasises

⁸⁰ The document lists the names of some of the initiatives supported by the Ministry of Foreign Affairs, e.g. *Engagierte Europäer* or *Europäische Bewegung Deutschland*.

that only decentralised solutions can boost Europe's competitiveness in the face of globalization, and any centralisation will only exacerbate the crisis. The main basis for Europe's strength must therefore be decentralisation identified with subsidiarity. The rules of structural assistance directed at Member States must be based on the understanding that this aid involves purely financial compensation and must therefore leave the governments free to spend the funds received as they see fit and thus also transfer to these governments the responsibility for their proper use. The role of the European Commission in this respect should be minimised – the objective of structural assistance should be economic growth.⁸¹

At the same time, the author claims that the fiscal pact is worth supporting and it should give rise to the implementation of appropriate structural measures at the EU level. These solutions must, however, leave discretion to the Member States, since otherwise serious problems would emerge with respect to the democratic legitimacy of the Union's decision-making process, and it is precisely periods of crisis that test political systems. Democratic systems are also easier to maintain for small structures. The return to emphasising the role of statehood must not mean the abolition of Europe, but it is to provide it with a new framework. The proper response to the challenges of globalisation is to create smaller entities that are better able to navigate the emerging world system. In the economic dimension, regional – and thus differentiated – solutions should be sought in Europe as well. The *quasi*-state supranational model of the United States cannot be a pan-European target. It should only apply to those areas where international and centralised regulation is absolutely indispensable. The slogan of "more Europe" should also be understood as increasing the regional responsibility of Member States;

⁸¹ K. VON DOHNANYI, *Kurswechsel für Europa. Klaus von Dohnanyi über eine Europapolitik, die die Unterschiedlichkeit der EU-Mitglieder als Vorteil entdecken muss*, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., 13.07.2012, <<https://dgap.org/de/article/21783/print>> [16.07.2012].

in accordance with the principle of subsidiarity, all clashes of competence should be resolved in favour of smaller entities.

According to the vision presented, the European Union should therefore set a course for decentralisation. Its components would include: (a) establishing a European economic system that is flexible and adapted to global competition, with the Member States bearing the default responsibility for most regulatory solutions; (b) robust safeguards for the single currency provided by the fiscal pact and unconventional policy of the European Central Bank; (c) overseeing compliance with the rules of the fiscal pact, the financial system and the banking system based on credible legal regulations; (d) determining an effective and really coordinated foreign policy, (e) a strategically-oriented joint defence based on the nuclear barrier; and (f) a closely coordinated joint position in areas that require global solutions including, *inter alia*, climate policy, arms trade, regulating the Internet and copyrights, regulating financial markets, the fight against poverty, nuclear control and control over state aid.

Yet another vision of European integration, based on a scientific approach and devoid of ideological background, was presented by A. Marchetti and L.-M. Clouet, who represented the Franco-German team of scholars from the Bonn-based Centre for European Integration Studies (ZEI) and the French Institute of International Relations (IFRI). They presented four scenarios for the development of the European Union. The background is provided by social, economic and foreign policy considerations, and basic criteria include adaptation pressure and adaptation capacity. The following scenarios should be distinguished: (a) the “second founding” of the European Union; (b) Europe of (un)limited opportunities; (c) Europe divided; and (d) volatile Europe.⁸²

⁸² A. MARCHETTI, L.-M. CLOUET, *Leadership by Credibility. Franco-German Visions of the Future of the Union*, “ZEI Discussion Paper” 2011, C 205, pp. 4–5.

In the first scenario, the European Union would be able to define its own needs, would adopt a uniform position in international affairs, and economic recovery would increase the acceptance of elites and public acceptance of European policies. In the medium or long term, the social sphere would develop as well, there would be a “politicisation” of European politics and the elections to the European Parliament would gain more importance; European identity would also be strengthened alongside local, regional and national ones. Criticism of the Union would be reduced to a realistic minimum and the debate on further development would be based on the search for more efficient instruments. This would not necessarily mean the pursuit of rapid constitutionalisation. The differentiated integration principle would apply to a limited extent only; in the longer term, the enlargement process could be revived.

The second scenario, which is considered most likely by the authors, is based on the further development of the European Union within the framework of the Treaty of Lisbon. The “Monnet method” would remain the basic decision-making model, although in many areas elements of “political Europe” would emerge as well. This scenario involves two variants depending on several factors: (a) the ability to build a sustainable knowledge-based economy; (b) the ability to exercise international leadership and to implement the preferred multilateral world model; (c) the ability to use “soft” modes of cooperation based on coordination or best practices. A positive response by the Union to these challenges could lead to deeper integration while preserving the sovereignty of the Member States. In the longer term, the positive variant could force a transition to the first scenario, while the negative one could prompt certain disintegration processes, leading to the application of the third or fourth scenario.

In the third scenario, an unbalanced distribution of wealth is foreseen, which could lead to a growing gap between European societies. The fragmentation could concern both the countries themselves and

the entire Union. European solidarity would decrease considerably and nationalism and “europeanism” with respect to the rest of the world would increase, although economic development would not necessarily suffer much. In the long term, this could mean the rejection of European norms.

The fourth scenario is based on the assumption of negative developments in the economic sphere and a decreasing international standing of the Union accompanied by the absence of cooperation in the social sphere. In these circumstances, nationalism and xenophobia would be on the rise and the identification of the elites with integration process would be undermined; the Union itself would become a means of pursuing purely national interests. At the same time, the principle of differentiated integration would apply widely and the EU as a whole would act on the intergovernmental basis, restricting its activity to administration within the framework of the least contested policies. This would lead to its negative politicisation. On the international stage, the role of the EU and its Member States would be reduced to a minimum.

The development of Europe may also – according to the authors – be seen from the perspective that integrates three other levels of analysis: (a) the ideological foundations of integration; (b) the structural dimension of EU policy; and (c) specific political solutions. In this context, the pursuit of closer integration does not necessarily mean an unending quest for finality, but rather ways of solving specific problems. Differentiated integration could then be assessed in a dispassionate and pragmatic way.

In the context of adaptation pressure, the Union may, in line with the proposal discussed, select one of the following two options: (a) formulate more efficient responses as a result of greater internal coherence; or (b) seek to reduce the pressure. In the context of increasing coherence, two aspects merit attention: (a) the coherence between different EU policies (the level of political decisions); and (b) the coherence between EU

policies and the policies of Member States (structural level). In the second case, it is important to be aware of the role played by the Member States in the EU decision-making process.

As a result of joint conceptual work, the German and French authors present some possible ways in which coherence could be strengthened. First, the framework must be based on the principle of mutual interdependence between personal, economic and social rights following from the Charter of Fundamental Rights. It will thus be necessary to gradually establish an economic government whose activity must be based at least on predicting fundamental national decisions with common implications for economic and fiscal policies. If no new powers are to be transferred to the EU level, it will therefore be necessary to introduce "soft" cooperation mechanisms that ensure solidarity at the basic level. Second, the European Union will have to assume more responsibility for global affairs. The development of common structures (such as the European External Action Service) should strengthen intra-European relationships and help the EU and its Member States increase their activity and influence on world politics. Third, if it wishes to become a global normative power, the EU must base its conduct on the moral and normative principles it promotes. This concerns not just the Union but also the Member States, which must not pursue policies incompatible with those principles. Fourth, the Union must have permanent access to energy sources, but at the same time force the countries that supply energy to observe high environmental protection standards. This is essential for ensuring equal opportunities for European companies (which currently face higher demands) on the world market. Fifth, the promotion of EU standards should be addressed at the Union's economic partners who must respect labour rights and other principles related to manufacturing at least within the minimum scope. This will also make it possible to eliminate unfair competitive advantage for the Union's partners. Sixth, the EU should undertake a meaningful reform of the Common

Agricultural Policy. Its objectives must include not only equal opportunities within the Union but also pursuing a fair policy towards developing countries.

In conclusion, it should be stated that the analysis of programming aspects related to German policy towards the European Union makes it possible to define common components of major German visions of EU development.⁸³ First, the dominant element is the recognition of European integration as the key driver of Germany's development, both economic and political. There are many references to negative events in Germany's history and to integration processes that enable this historical tradition to be overcome. The Union is still largely regarded as a guarantor of peace in Europe and at the same time as an instrument that increases the influence of the German state on global economic and political directions.

Second, references to the realistic paradigm of international relations are striking – power is considered the basic factor behind cooperation and rivalry between states. In programming documents, geopolitical categories are freely used that could be considered common to most EU Member States, since they are based on the recognition of the historical dominance of Germany in Europe and the consequences of this phenomenon for present cooperation on the continent. The view that this domination has become a peaceful and indirect one is simultaneously promoted.

Third, the German vision of the European Union is based on the view that this organisation serves as a means of furthering the interests of the German state while taking into account the interests of other countries. The EU political system is perceived as a suitable one (though requiring constant reforms) to enable all Member States achieve their goals and find solutions that lie beyond the capabilities of any single

⁸³ See also: A. WIMMEL, E.E. EDWARDS, *The Return of 'Social Europe': Ideas and Positions of German Parties towards the Future of European Integration*, "German Politics" 2011, vol. 20, no. 2, pp. 294–296.

country. The increased use of the principle of proportionate treatment of Member States is called for alongside determining their decision-making clout in accordance with their demographic potential.

Fourth, Germany is strongly in favour of deeper integration and the achievement of this objective is also to be assisted by the introduction of the differentiated integration principle. The Federal Republic must be in the vanguard of the Union and participate in all farthest-reaching integration initiatives. Germany must not, however, abandon its role as the advocate of smaller states or those unprepared for deeper integration; the overall goal is the ultimate participation of all states in “complete” integration. On the other hand, Germany’s enthusiasm for the further enlargement of the EU has been considerably muted.

Fifth, an important component of the German vision of Europe is the tendency towards viewing German constitutional solutions as universal. Despite efforts to make the message in this area less forceful, programming documents reflect a strong support for federal solutions. However, in connection with the emphasis on the principle of sovereignty none of the visions presented involve the abolition of the nation-state; they rather seek to strengthen it as a result of a clear division of competences between the Union and its Member States.

5. Political Aspects

The quintessence of state policy is its practical dimension, which translates into tactical and strategic solutions applied independently or in cooperation with other countries. In the case of Germany, one can consider its policy in the area of European integration both highly effective and strikingly consistent. Major changes to it appeared at quite a late stage and did not amount to a complete break with the past.

However, European issues, which formed a chief component of Konrad Adenauer's policy, did not figure prominently in the programmes of all political forces in Germany from the very beginning. An equally important issue remained the reunification of Germany. It was only in the 1960s that European issues prevailed in the programmes of political parties, which reflected a far-reaching consensus. Still, successive leaders of the Federal Republic of Germany continued to place emphasis on different aspects of European policy. Konrad Adenauer preferred to cooperate closely with France and developed the so-called "Rhine vision" for Germany and Europe. Willy Brandt, on the other hand, wished to build a pan-European peace framework and *Ostpolitik* was just as important as *Europapolitik* to him. Helmut Schmidt eschewed grand visions and pursued a largely pragmatic policy, although still based on cooperation with France. It was at this time that West Germany became an increasingly strong partner for its western neighbour. Helmut Kohl's government marked the intensification of pro-integration policy and a return to the Rhine vision. The reunification of Germany did not lead to a rapid re-nationalisation of German politics, but rather resulted in the acceleration of processes leading towards deeper integration and the strengthening of Franco-German relations. This was also a policy favourable for France, since it allowed this country to maintain its leadership status, influence on structural reforms and further control over the united German state that could potentially upset equilibrium on the continent. Helmut Kohl based his thinking on the historical approach and believed that any explicit leadership effort by Germany would force the remaining countries to construct a suitable counterweight, which could destabilise Europe. At the same time, the German model was increasingly transferred to the European level, both in terms of economic policy and the institutional framework. The strong internal political positions of German and French leaders also played an important role, allowing some of their visions to be realised

relatively quickly. However, in the final years of Helmut Kohl's chancellorship, there were already clear signs of a shift in European policy, which resulted both from internal opposition to the introduction of the single currency and Germany's economic weakness caused by the process of reunification.⁸⁴

In the context of European policy, the four main features of the initial period when Chancellor Helmut Kohl was in office can be described as follows: (a) pragmatism; (b) the wish to arrive at consensus; (c) the wish to deepen integration; and (d) close cooperation with France. At the same time, it should be stressed that the Chancellor acted in the interests of the Federal Republic in the areas of public finance discipline, common agricultural policy or currency policy. Owing to internal coordination problems, these interests were not defined very clearly, however.⁸⁵ There can be no clear-cut assessment of the overall performance of Helmut Kohl as Chancellor. He failed to achieve the basic objective that was the Political Union, although this failure cannot be regarded as a departure from the pursuit of Germany's interests. It rather resulted from the pursuit of strategic interests in an environment that did not fully correspond to the challenges. Importantly, even after the reunification of Germany the objectives of the German state remained unchanged and European integration remained a "categorical imperative", while the political style adopted still exhibited pragmatism and flexibility. In the final years of Helmut Kohl's leadership, however, the German government faced three challenges resulting from the changing context of European policy. The first was the strengthened position of the *Länder* in Germany's European policy, the second a decline in German public support for the European project, and

⁸⁴ W.E. PATERSON, *Does Germany Still Have a European Vocation?*, "German Politics" 2010, vol. 19, no. 1, pp. 42–46.

⁸⁵ U. KESSLER, *Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl: Europäische Integration als "kategorischer Imperativ"?*, in: *Deutsche Europapolitik...*, pp. 131–132.

the third – the retirement of tried and tested partners: Jacques Delors and François Mitterrand.⁸⁶

The beginning of the “Berlin Republic”, which came into being when Chancellor Gerhard Schröder took office, was characterised by a sea change in European policy, which came to be contingent on many other factors. The association between the German economic success and European integration began to be challenged and the constraints imposed on Germany by EU institutions and bodies (including the European Central Bank) came to the fore alongside the fact that Germany was the largest net contributor and the reluctance to implement all single market-related solutions. Nevertheless, Germany clearly defined its European policy objectives: further integration through the launching of the Economic and Monetary Union and the enlargement to the east. The latter process completely changed geopolitical balance in the European Union by narrowing down the core and expanding the periphery, and also offered new coalition-building opportunities.⁸⁷

The moment when Chancellor Gerhard Schröder took office was also a symbolic watershed in Germany’s European policy. Already at the very beginning, the new Chancellor criticised the premature introduction of the single currency, described Europe as a “necessity” (*Notwendigkeit*) and took for granted the primary role that Germany played in Europe. Moreover, he called Germans “a mature nation with clearly defined interests” (*Erwachsene Nation mit aufgeklärten Eigeninteressen*). Foreign Minister Joschka Fischer took a slightly more moderate position by largely recognising Germany’s political commitment as its historical obligation.⁸⁸

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 166–167; S. BULMER, W.E. PATERSON, *Germany in the European Union: Gentle Giant or Emergent Leader?*, “International Affairs” 1996, vol. 72, no. 1, pp. 28–29.

⁸⁷ W.E. PATERSON, pp. 46–48; H.W. MAULL, *Germany and the Art of Coalition Building*, “Journal of European Integration” 2008, vol. 30, no. 1, pp. 132–136.

⁸⁸ G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, p. 177.

The major German European policy project in the Gerhard Schröder's era was the constitutional treaty. Its proposal was based on a joint Franco-German programme. Problems with its adoption, however, emerged immediately after the presentation of the draft by the Convention, even before the end of the intergovernmental conference, which was postponed at the Chancellor's request. The draft was decisively rejected during the ratification process in France and the Netherlands. This resulted in France's marginalisation in the EU for several years. The results of Gerhard Schröder's European policy can thus be summed up as follows: (a) the explicit orientation of policy towards the pursuit of German national interests; (b) the dominance of the Chancellor's Office and the weakened role of the Foreign Minister; (c) the economisation of politics, (d) relying on an alliance with the weakened French president, which led to the failure of the constitutional project; and (d) ignoring the position of smaller Member States.⁸⁹

Angela Merkel's succession led to some changes in German politics. Even during the election campaign, the CDU/CSU opposed e.g. Turkey's EU membership, although the previous government had (at least formally) supported this perspective. In the programme of the CDU/CSU–SPD coalition, this issue was thus mentioned somewhat less explicitly, and the main strategic components for the new government became: (a) the desire to reduce Germany's contributions to the EU budget; (b) stressing the role of Franco-German cooperation; (c) a newly intensified cooperation with neighbours and new Member States together with emphasis on the role of the Weimar Triangle; and (d) membership perspective for the Western Balkan states and probably only a privileged partnership with Turkey.⁹⁰

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 207–211, 243–245.

⁹⁰ *Eadem*, *Deutsche Europapolitik unter Angela Merkel: Enge Gestaltungsspielräume in Krisenzeiten*, in: *Deutsche Europapolitik...*, pp. 257–259.

From the very outset, Angela Merkel's European policy was based on a pragmatic approach combined with problem-solving through secret intergovernmental negotiations. This approach proved very effective in reaching consensus on the Treaty of Lisbon and on basic climate policy directions. The personal negotiation skills of the German Chancellor (who is ready to accept strategic compromises) as well as the traditional efficiency of the German administration played an important role.⁹¹

In the context of the adoption of the new treaty in 2007, which was a significant success for Chancellor Merkel, it should be noted that Germany did not adopt a neutral role in this respect, but was involved in preserving the substance of the constitutional treaty from the very beginning. At the same time, the Chancellor suggested that negotiations be conducted in secret and only at the level of Heads of State or Government (though obviously with the help of trusted persons). Owing to its considerable effectiveness, this arrangement, which is also used in German domestic policy, has been dubbed the "Merkel method", and the Germans were considered an efficient intermediary. A further consequence was that a short intergovernmental conference was held and the legal formula based on the adoption of an entirely new treaty was abandoned. In the end, the same essential goal was achieved by using the tried and true mechanism of amending the existing treaties.⁹²

European policy achievements of Angela Merkel's government can be summed up as follows: (a) policy driven by national interests, especially in the economic sphere; (b) the pragmatic nature of the policy pursued; (c) the absence of a vision for Europe's development;

⁹¹ W.E. PATERSON, *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*, "Journal of Common Market Studies" 2011, vol. 49, Annual Review, pp. 61–64; J. FLEISCHER, *Power Resources of Parliamentary Executives: Policy Advice in the EU and Germany*, "West European Politics" 2009, vol. 32, no. 1, pp. 205–208.

⁹² G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, *Deutsche...*, pp. 277–283.

(d) businesslike approach to politics; and (e) a tendency to conduct secret negotiations.⁹³ Angela Merkel's second government, which was formed in 2009, faced a huge challenge to Germany's European policy. The position of other European leaders (including the French president) was so weak that the Federal Republic – largely thanks to the authority of its Chancellor – became the only country able to play the leading role in the European Union. This was also the first time when such a situation did not give Germany's partners a clear cause for concern. However, the decisions made by the German Chancellor did not indicate a desire on the part of Germany to assume the role expected of it, and further developments were paradoxical to some extent. This was due to three reasons: (a) Angela Merkel's personal traits; (b) changes related to the internal context of German European policy; and (c) the unprecedented nature of the crisis that hit the eurozone.⁹⁴

The most important political decisions taken by Angela Merkel's second government with respect to tackling the crisis in the eurozone were: (a) Germany's financial contribution to the arrangements targeted primarily at Greece, Ireland and Portugal; (b) the adoption of amendments to Article 136 TFEU; (c) the adoption of the Treaty establishing the European Stability Mechanism; and (d) the adoption of the fiscal pact.⁹⁵ It should be noted here that the fiscal pact is assessed as a step towards the creation of a European "hard core". Thus its implementation may lead to a "union within the Union", and even "a union beside the Union" whose importance will be

⁹³ *Ibidem*, pp. 341–343. More on this subject in: R. ZOHLNHÖFER, *Between a Rock and the Hard Place: The Grand Coalition's Reponse to the Economic Crisis*, "German Politics" 2011, vol. 20, no. 2, pp. 228–230.

⁹⁴ W.E. PATERSON, *The Reluctant...*, p. 65.

⁹⁵ Cf. T. KUNSTEIN, W. WESSELS, *Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselerscheidungen*, "Integration" 2011, nr 4, pp. 309–310.

qualitatively different from that of earlier flexible arrangements (eurozone, Schengen).⁹⁶

However, Angela Merkel's second government does not always respond to challenges quickly and flexibly. First, the German Chancellor's considerable personal successes on the European stage (and thus Germany's successes) during her first period in office have not been supported by a long-term political strategy. The federal government has not presented any vision for the further development of integration processes, and German elites and the public alike no longer feel psychologically bound to the European project. Second, the deepening of the crisis in the eurozone has resulted in serious challenges to German European policy within Germany itself. These have been posed by: (a) the Federal Constitutional Court, whose decisions have weakened the German government's position; (b) the Parliament, which has become much more committed to its supervisory function; (c) political parties (including members of the ruling coalition) that ignore European policy or oppose particular moves by the government; and (d) the public, which increasingly refuses mass support for European integration and is interested in Germany's own economic problems. Third, the single currency crisis has prompted Germany's decision-makers to propose solutions based on the rapid reduction of budget deficits and public debt; these are unpopular with the elites and the public of the countries most affected by the crisis. This position has primarily resulted from the impact of domestic politics, which has perhaps lacked a more general discussion of the rewards that Germany reaps from its membership of the eurozone and the potential consequences of its collapse for the German economy. On the other hand, German political elites are in general agreement about the need for Germany to make a

⁹⁶ A. MÖLLER, *Kommt jetzt Kerneuropa? In Brüssel wurden die Weichen für eine neue Europäische Union gestellt*, DGAPstandpunkt 11, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., 11.11.2011, <<https://dgap.org/de/article/19965/print>> [16.07.2012].

substantial financial contribution to the eurozone bailout process. At the same time, the opposition often tables slightly different solutions without e.g. rejecting outright the concept of Eurobonds, which the Merkel government refuses to countenance for reasons of principle. This is an important part of the domestic public discourse, which causes political problems that surface e.g. in the results of *Länder* elections and undermine the political position of the government.⁹⁷

Therefore the Angela Merkel government has no vision of European integration, although certain elements of German policy remain unchanged and are based on traditional concepts. Germany still considers European policy a core component of foreign policy and is still interested in further integration – no isolationist option is being put on the table. However, the final goal (*Endziel*) of integration has changed – it now involves a clearer definition of the division of competences both on the internal (the reform of federalism) and EU levels. Germany's institutional preferences have also definitely changed, which is reflected in the promotion of intergovernmental arrangements (Germany did not insist that its representatives be placed at the head of supranational institutions) and the simultaneous support for the constitutionalisation of the Union. The domestic political discourse remains highly Europeanised, however, and does not have the desire to weaken Europe as its background. On the other hand, European affairs play an ever diminishing role in parliamentary elections.⁹⁸

In conclusion, it should be stated that the narrative of Germany's European policy can be divided into three periods: (a) when European integration was treated as an important auxiliary stage enabling the Federal Republic to develop its economy and to build a stable democratic system; (b) when integration became deeper and institutional development

⁹⁷ W.E. PATERSON, *The Reluctant...*, pp. 65–71.

⁹⁸ *Idem*, *Does Germany...*, pp. 48–51.

continued – this was exemplified by Helmut Kohl’s leadership; and (c) when integration processes became less important for Germany – this is characteristic of the period which began with Gerhard Schröder’s leadership.⁹⁹

This normalisation of sorts of foreign and European policy should be examined on two levels: (a) the convergence of general foreign policy with the policies of other large states, reflected e.g. by participation in international military missions; and (b) redefining goals within the framework of European policy. Thus united Germany should be considered a medium-sized power, which in the context of its relationship with the European Union means abandoning the spontaneous, instinctive support for integration and embracing instrumental policy based on the pursuit of national interests. German national interests do not necessarily have to be equated with the pro-integration stance and subsequent German governments have been increasingly leveraging asymmetrical power relations between the Member States. At the same time, Germany increasingly refrains from playing the traditional role of a mediator between large and small states, without trying to represent the interests of weaker partners. Instead, the German policy increasingly adopts the “hard core” idea and a directorate of sorts of large countries, which has also been evident in the anti-crisis measures taken after 2008. In addition, there is a very strong preference for intergovernmental solutions combined with increasing scepticism towards supranational arrangements.¹⁰⁰

The previously mentioned internal factors provide a very important component of German European policy. This is where the two-level game paradigm can be applied,¹⁰¹ since the need to balance conflicting

⁹⁹ *Ibidem*, p. 41 (quote from: C. Jeffery).

¹⁰⁰ A. MAYHEW, K. OPPERMAN, D. HOUGH, *German Foreign Policy and Leadership of the EU – ‘You Can’t Always Get What You Want... But You Sometimes Get What You Need’*, Working Paper No. 119, 2011, Sussex European Institute, pp. 5–7.

¹⁰¹ Cf. R. PUTNAM, *Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games*, “International Organization” 1988, vol. 42, no. 3, pp. 427–460.

interests that arise within the state takes precedence. This phenomenon gained importance already in the final years of Helmut Kohl's government, when a more selective and ambiguous approach to European policy was adopted. Therefore two parallel features (continuity and change) can be identified within current German policy.¹⁰²

In the context of the influence of internal political factors, four dimensions should be distinguished. First, there is the political dimension, which is marked by declining public support for European integration. The permissive consensus characteristic of Germany has been transformed into a "constraining dissensus", which can also be seen in the programmes of political parties. At the same time, integration has become a secondary topic of public debate, although the eurozone crisis helps to fuel public interest in this issue. Second, there is the institutional dimension, which is characterised by the increasingly tight domestic constraints on European policy. This is driven by the increasing involvement of the *Länder* in this policy and by developments in the case law of the Federal Constitutional Court, which leans towards reducing the powers of the executive and ceding them to the parliament. Third, there is the economic dimension whose main component is the politicisation of financial costs of integration. German governments are no longer willing to allocate significant financial resources to the Union and its Member States, which was the norm during Helmut Kohl's government. Fourth, there is the normative dimension that has evolved the most – there has been a shift in public discourse on international issues and European policy towards changing the standards of conduct concerning the acceptance of specific measures, defining and explaining policy targets as well as the media image. In this context, a debate based on responsibility has given way to a debate based on interests. European integration is

¹⁰² A. MAYHEW, K. OPPERMANN, D. HOUGH, p. 4–5; K. OPPERMANN, H. VIEHRIG, *Issue Salience and the Domestic Legitimacy Demands of European Integration. The Cases of Britain and Germany*, "European Integration online Papers" 2008, vol. 12, no. 2, pp. 6–7.

no longer perceived as a project to guarantee peace but has instead been instrumentalised and Germany is now – like the other Member States – driven by its own needs.¹⁰³

The most relevant domestic institutional factors driving German European policy are: (a) the strong influence of Federal Constitutional Court case law on the shaping and conduct of policy; (b) the strengthened position of the *Bundestag*, and (c) the strengthened position of the *Länder* and the *Bundesrat* as a result of the reforms of the federal system.¹⁰⁴ The *Bundestag* and the Federal Constitutional Court play special, overriding roles in German European policy, since both institutions wield the power of veto. Two parallel trends can be observed: (a) an increase in the role of law in politics (*Verrechtlichung der Politik*); and (b) the politicisation of judicial decisions. The *Bundestag* often postpones its legislative work pending a decision by the *BVerfG* and thus yielding its own decision-making powers. On the other hand, the Constitutional Court often literally dictates the contents of laws to the parliament, thus becoming another decision maker in German European policy. Obviously, both trends undermine the position of the parliament.¹⁰⁵

In general, German European policy is thus shaped in an increasingly decentralised environment and within the still existing “semi-sovereign” system in which state preferences are the outcome of the aggregation of interests of multiple stakeholders and the manner of their representation

¹⁰³ A. MAYHEW, K. OPPERMAN, D. HOUGH, pp. 9–12; A. WIMMEL, *Deutsche Parteien in der Euro-Krise: Das Ende des Konsensprinzips?*, “Integration” 2012, no. 1, pp. 27–32. Cf. R. CAMPBELL, *Values, Trust and Democracy in Germany: Still in Search of Inner Unity?*, “European Journal of Political Research” 2012, vol. 51, no. 5, pp. 648–653.

¹⁰⁴ G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, *Deutsche...*, pp. 259–264; C. PANARA, *The German Länder in the Process of European Integration between Föderalismusreform and Reform Treaty*, “European Public Law” 2008, vol. 14, no. 4, pp. 592–596.

¹⁰⁵ M. ECKERT, I. NIEBERG, *Tagung: Deutschlands Rolle in Europa: Führungsmacht oder Vetospieler?*, “Integration” 2011, nr 4, pp. 355–356; T. BEICHELT, *Recovering Space Lost? The German Bundestag’s New Potential in European Politics*, “German Politics” 2012, vol. 21, no. 2, pp. 150–155.

at the European level is not always clear.¹⁰⁶ In the context of effective representation of state interests at the Union level, an opinion is sometimes expressed that in comparison with the other Member States, including large ones, Germany has limited access to EU institutions and is less able to promote its interests. This results from the federal structure of the state, the constitutional division of ministerial responsibilities and the need to form coalition governments.¹⁰⁷

Internal economic factors also affect German European policy. This has been particularly evident during the eurozone crisis. First, the German public is reluctant to support solutions involving financial transfers from Germany to other countries within the zone, and even extending financial guarantees to these countries. Second, the FDP, which is the CDU/CSU's coalition partner, considers opposition to the aforementioned solutions as a means to bolster its electoral support. Third, German fiscal indicators are only now approaching the level desired by policy-makers and required pursuant to constitutional provisions and EU law. This implies the need for tough fiscal policy in the coming years as well. Fourth, the Federal Constitutional Court has shown itself very willing to interfere with the government's European policy, and especially the anti-crisis policy, by issuing decisions that stress state sovereignty and the principle of democracy and thus strengthen the position of the parliament. At the same time, the German position has two important shortcomings: (a) the lack of support offered to countries

¹⁰⁶ W.E. PATERSON, *Does Germany...*, p. 48. Cf. U. KESSLER, p. 138 (who uses the term "semi-sovereignty" to describe the pre-unification situation of Germany and relates it to West Germany's international position at the time).

¹⁰⁷ W. WESSELS, *Deutsche Europapolitik – Strategien für einen Wegweiser: Verstärkter Nutzen durch verbesserte Integration?*, in: *Deutschland Rolle in der Europäischen Union*, P.-C. MÜLLER-GRAFF (Hrsg.), Baden-Baden 2008, p. 184; H. BÄCK, H.E. MEIER, T. PERSSON, J. FISCHER, *European Integration and Prime Ministerial Power: a Differential Impact on Cabinet Reshuffles in Germany and Sweden*, "German Politics" 2012, vol. 21, no. 2, pp. 194–201.

affected by the crisis may lead to a restructuring of their debt or debt repayment suspension, and even force them to leave the Economic and Monetary Union altogether, which could cause a collapse of the single currency and threaten the entire European project, which is important for maintaining Germany's global position; and (b) the withdrawal of some Member States from the Economic and Monetary Union could threaten the German banking system, which has a significant stake in the economies of the weakest eurozone countries. The first institutional steps aimed at overcoming the crisis in the form of the European Financial Stability Facility and the European Financial Stabilisation Mechanism as well as the reforms introduced in vulnerable Member States did not yield the expected results. In these circumstances, the German government decided to play a more significant role in pursuing anti-crisis policy and presented a framework for deepening economic integration together with the French government. It is most likely, therefore, that a Union's "hard core" will be established, consisting of eurozone countries, which will be accompanied by a marginal group of Member States remaining outside the zone.¹⁰⁸

At least in the initial phase of the global economic crisis that struck after 2008, the German economy was not stable. It experienced a decline in gross domestic product of several per cent and thus, in fact, a recession that followed many years of moderate economic growth that had been hampered, *inter alia*, by the costs of reunification. An important event that preceded the crisis and weakened potential German leadership was the breach of the Stability and Growth Pact as a result of a joint decision by Germany and France, following their failure to meet the requirements imposed on members of the Economic and Monetary Union. Measures aimed at boosting exports became an increasingly important element of

¹⁰⁸ A. MAYHEW, K. OPPERMAN, D. HOUGH, pp. 21–22; S.A. SCHIRM, *Varieties of Strategies: Societal Influences on British and German Responses to the Global Economic Crisis*, "Journal of Contemporary European Studies" 2011, vol. 19, no. 1, pp. 52–53, 55–57.

German economic policy. In the latter case, the earlier enlargement of the EU played an important role. The economic policies launched by the subsequent governments of Gerhard Schröder (a pre-crisis strategy based on the Hartz programme) and Angela Merkel (formulated in response to the crisis) proved to be very successful, however, and led to relatively strong economic growth from 2010 onwards. The most important reasons for economic recovery included: (a) the improved situation in core outlet markets (e.g. China, but also EU Member States); (b) an increase in the competitiveness of German companies in terms of product quality and price; (c) the German government's fiscal packages aimed at stimulating the economy and maintaining demand; (d) income subsidies in certain sectors in order to reduce unemployment; and (e) undervalued single currency, which was beneficial for Germany.¹⁰⁹

Today, therefore, German leadership of the European Union exhibits four characteristics resulting from the impact of internal factors: (a) selectivity; (b) reluctance to deeper commitments; (c) making actions conditional upon many different factors; and (d) instrumentality. In the context of the current situation of the EU and the eurozone crisis, this could have far-reaching consequences, since the expectations of the other Member States are incompatible with the attitude of the German public. International partners call for Germany to lead and consider this indispensable, while German citizens do not always perceive the strong link between German interests and the stability of the common currency and often demand a policy of moderate isolationism. The response of Angela Merkel's government to these contradictions is usually to seek balance.¹¹⁰

¹⁰⁹ A. MAYHEW, K. OPPERMANN, D. HOUGH, pp. 12–19; A. SCHEUER, H. SCHMITT, *Sources of EU Support: the Case of Germany*, "German Politics" 2009, vol. 18, no. 4, pp. 578–579, 582–584; I. HARDIE, D. HOWARTH, *Die Krise But Not La Crise? The Financial Crisis and the Transformation of German and French Banking Systems*, "Journal of Common Market Studies" 2009, vol. 47, no. 5, pp. 1031–1034.

¹¹⁰ A. MAYHEW, K. OPPERMANN, D. HOUGH, p. 12.

The fundamental factor driving German European policy is the recognition of the benefits for Germany that accrue from European integration. These include in particular: (a) participation in the single market, which has been expanded as a result of Union enlargement while limiting direct investment in Germany for the benefit of eastern partners; (b) participation in the eurozone that generates a stable exchange rate, results in currency devaluation favourable to Germany and involves financial supervision; (c) participation in the single labour market, while eastern enlargement did not have negative impact on the unemployment rate; (d) stable external economic and political environment for Germany, which allows it to leverage its competitive advantage and contributes to economic growth; this is the context in which Germany's position as a net contributor should be perceived; and (e) participation in a common foreign policy, which allows Germany to increase its impact on global politics.¹¹¹

An important factor is Germany's perception by its partners. In this context, three terms are being used: (a) the reluctant hegemon; (b) the cooperative hegemon; and (c) the *de facto* leader. German policy is also sometimes seen as the avoidance of leadership, choosing one's own way or selfishness. However, Germany is not always able to achieve its goals. An example here is the establishment, contrary to Germany's official position expressed in the UN Security Council vote, of a coalition of European countries on Libya in 2011. France and the United Kingdom played a fundamental role in this coalition. On the other hand, Germany sometimes fails to consult others on decisions that have a major strategic impact on Europe's situation. A case in point is its decision to withdraw from nuclear energy, which undermined the trend towards the Europeanisation of energy policy. Germany's behaviour with respect to the

¹¹¹ W. WESSELS, U. DIEDRICH, *Deutschland in der Europäischen Union: Vitale Interessen in einer Europäischen Union der 25*, in: *Deutschlands Rolle...*, pp. 143–145 (various authors' views are discussed here).

eurozone crisis was also seen as uncooperative by its partners, although Germany's position should be seen within the context of the general European approach in which the peace myth no longer plays a significant role. Instead, one can discern a clear trend towards renationalisation or at least mixed messages: northern countries demand currency stabilisation and France focuses on stabilising the markets. This is even more evident in the different national preferences concerning the European Neighbourhood Policy.¹¹²

In the context of post-2008 anti-crisis policy, the German Chancellor was often criticised for her lack of courage and, most importantly, for neglecting the interests of other countries. This was because the German government refused to make a significant financial commitment to fighting the crisis and tended to be unwilling to discuss this issue at the European level. At the same time, it continued to reject the French concept of EU economic government, fearing that it would be forced to bear the greatest financial cost. However, the unfolding crisis forced Germany (and France) to take more vigorous steps.¹¹³

Therefore relationship with France remains of particular importance for Germany's European policy. Partnership between the two countries is based on the assumption that European Union governance involves multiple challenges – in the context of the organisational framework of the Union, input legitimacy is equally important as output legitimacy. The former requires decision-making that complies with the law and with democratic principles, while the latter involves making the right decisions that respond to current needs. This is why Union leadership is so important and the model to be pursued should be leadership by credibility.

¹¹² M. ECKERT, I. NIEBERG, pp. 354–355.

¹¹³ G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, *Deutsche...*, pp. 331–338; M. SALINES, G. GLÖCKLER, Z. TRUCHLEWSKI, *Existential Crisis, Incremental Response: the Eurozone's Dual Institutional Evolution 2007–2011*, "Journal of European Public Policy" 2012, vol. 19, no. 5, pp. 675–677.

According to many, only France and Germany are predisposed to be such leaders, because as big countries they are permanently endowed with the requisite resources, political weight and political will. They are also able to adapt their preferences and seek compromise solutions. Paradoxically, the differing initial preferences of the two countries may help find a better solution, because they probably incorporate the preferences of other partners, which in many areas makes it possible to find a solution that is ultimately satisfactory to all Member States. The practice of Franco-German cooperation proves that these countries are likely to perceive their own interests through the prism of the Union's interests. This does not make the cooperation between them exclusive, although the smaller number of leaders clearly makes it easier to reach an agreement.¹¹⁴

At the early stage of integration, the European policy of the Federal Republic of Germany was characterised by “a reflex to avoid leadership”. This resulted from historical experience and the unpopularity of the prospect of possible German leadership of integration structures. The main policy instrument became close cooperation with France, which was often referred to as “cooperative hegemony” (T. Pedersen's term) based on potential German hegemony shared with France, which gave both countries the ability to determine policy in the region and handed to them *de facto* leadership on the continent. This state of affairs was accepted by the other Member States, mainly owing to side payments. However, this policy outlived its usefulness as the asymmetry, both political and economic, between France and Germany grew. Concerns related to Germany's domination voiced by other EU countries also diminished. In these circumstances, Franco-German relations today are beginning to resemble a “special relationship” of sorts, which is no longer based on cooperative hegemony.¹¹⁵

¹¹⁴ A. MARCHETTI, L.-M. CLOUET, pp. 17–19; J. SCHILD, *Mission Impossible? The Potential for Franco-German Leadership in the Enlarged EU*, “Journal of Common Market Studies” 2010, vol. 48, no. 5, pp. 1372–1377.

¹¹⁵ W.E. PATERSON, *The Reluctant...*, pp. 72–73.

In the context of Franco-German relations, a momentous historical event was the linkage between the establishment of the Economic and Monetary Union and the reunification of Germany. The willingness of the united Federal Republic to adopt the single currency became – especially from the French perspective – the test of German attachment to the idea of integration. In fact, Helmut Kohl's support for the relatively rapid introduction of the single currency was linked to France's support for German reunification. At the same time, Germany imposed three non-negotiable conditions: (a) a focus on the stability of the single currency; (b) the independence of the European Central Bank; and (c) economic convergence between the countries belonging to the Economic and Monetary Union.¹¹⁶

In the later period, cooperation with France was not as close, and the failure of the constitutional treaty weakened France's position in the Union for several years. Indeed, after 2005, Chancellor Angela Merkel stressed the need for treating large and small Member States equally and appeared to overlook the need to develop close relations with the western neighbour. Things changed after Nicolas Sarkozy had become French president, but the beginnings of his collaboration with Angela Merkel were not auspicious either, since both countries pursued their own, incompatible economic interests. The breakthrough came in 2009, when both sides made some symbolic gestures, and most importantly their ideas on how to tackle the economic crisis converged.¹¹⁷

The analysis of internal and external factors that have determined Germany's European policy in the 21st century justifies a claim that in

¹¹⁶ U. KESSLER, pp. 133–135, 152–155; F. VAN ESCH, *Why Germany Wanted EMU: The Role of Helmut Kohl's Belief System and the Fall of the Berlin Wall*, "German Politics" 2012, vol. 21, no. 1, pp. 41–44. Cf. M.A. CICHOCKI, *Zmiana niemieckiego paradygmatu w Europie*, "Analizy Natolińskie" 2012, nr 2 (54), pp. 5–6.

¹¹⁷ G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, *Deutsche...*, pp. 325–330. Cf. T. KUHN, *Europa Ante Portas: Border Residence, Transnational Interaction and Euroscepticism in Germany and France*, "European Union Politics" 2011, vol. 13, no. 1, pp. 111–113.

the early stages of European integration, the Federal Republic of Germany suffered from a deficit of autonomy in international relations, and European integration empowered it. Through a certain pooling of its formal sovereignty, West Germany gained *de facto* sovereignty. The main characteristic of German European policy at the time was reflective multilateralism (as opposed to instrumental multilateralism) and German identity began to undergo a process of Europeanisation. The basic condition for this was the acceptance of French political leadership in Western Europe.¹¹⁸

Germany's reunification led to the emergence of a much more difficult partner in Europe. The Federal Republic, which had already wielded the greatest economic clout in the Communities, became an economic powerhouse able to dominate all its partners. The new geopolitical situation, which resulted from the collapse of the two-bloc system, the absence of military threat and the expansion of Germany's catchment area, contributed to increasing its role in Europe. At the same time, this situation resulted in historically justified fears of domination and of the European system being thrown out of balance. Germany responded with increased interest in Central and Eastern Europe aimed at ensuring the political stability and economic development of the region, which was in line with Germany's interests. The means to achieving this goal was support for the inclusion of new countries in the integration process, and the necessary condition was the institutional adjustment of the European Union by deepening this integration. The opportunity to boost export possibilities for Germany was also highly relevant. In general, then, Germany's post-unification stance stemmed from two main sources: (a) historically motivated efforts to alleviate the concerns of other countries and further Germany's own interests; (b) the experience of European multilateralism,

¹¹⁸ W.E. PATERSON, *The Reluctant...*, p. 58; T. BÖRZEL, *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain*, "Journal of Common Market Studies" 1999, vol. 37, no. 4, pp. 582–586.

which gave Germany from the very beginning the ability to grow its influence very efficiently without objections from other states. Germany's support for eastern enlargement initially met with a sceptical response from France. Germany's internal economic problems did not allow for the rapid implementation of this project either.¹¹⁹

United Germany came to be perceived as a contender to become – as W. Wallace put it – “the natural hegemon of any European political system”. Despite these concerns, Helmut Kohl's post-unification stance was based on the promotion of greater integration and close Franco-German cooperation. Germany's reunification also provided a pretext for new integration aspirations in other countries. The beginning of the 1990s was the high point of German Europeanness, which was already based on two interdependent processes that can be described as Germany becoming more European and Europe becoming increasingly German. This meant a preference for the pursuit of German national interests at the European level. At the same time, efforts towards deeper integration were seen as a counterweight to potential nationalism that could threaten peace, which was still considered the main goal of integration.¹²⁰

However, the transformation of the European Union, which resulted from the process of deepening integration and broadening its scope to include new states (these were treated as interdependent processes), undermined the pro-European character of German policy somewhat. Enlargement resulted in reducing the role of Franco-German cooperation, and one of its results was an increase in the operating costs of the organisations that handled integration and the need for Germany to abandon the policy of side payments to weaker partners that served to persuade them to accept certain systemic solutions. Germany, which was in any case going through an economic downturn and financing its own

¹¹⁹ U. KESSLER, p. 138–140, 162–166; S. BULMER, W.E. PATERSON, pp. 10–20.

¹²⁰ W.E. PATERSON, *The Reluctant...*, pp. 59–60.

reunification, began to pursue a policy oriented towards its own economic interests and entered into coalitions with other net contributors. This meant abandoning the role of the advocate of smaller states and increasingly turning towards intergovernmental bodies, including the European Council, which offered a special decision-making method involving compromises between heads of states.¹²¹

As a result of the aforementioned processes, the European Union is necessarily perceived in four ways by today's Germany. First, it is more than a special-purpose association; it is rather a problem-solving and crisis community (*Problemverarbeitungs- und Krisengemeinschaft*), since it includes "pre-constitutional" structures, among which the European Council plays the greatest role in the context of strategic solutions. The debate between representatives of states is conducted in accordance with the principles of trust and reciprocity. Second, the Union is a community of values based on respect for human rights and democracy. It offers a natural way of projecting soft power and exporting its own values, including German ones, as well as attempting to promote these values among other players in international relations (this does not imply that there are no limits to Union enlargement). At the same time, it is a stable community based on the rule of law, and its assessment as a non-transparent, technocratic and bureaucratic system is premature and does not take into account the disadvantages of possible alternatives. Third, the Union is a security community. No single Member State on its own is able to exert as much influence on international relations as the EU as a whole. However, this requires closer cooperation within the framework of the common foreign and security policy and also the Union taking over the responsibility for ensuring stability in Europe. A special role here is played by Germany, which does not face any alliances made against it and at the same time is not a factor on which global equilibrium depends. Fourth,

¹²¹ *Ibidem*, pp. 60–61.

the European Union is an economic community and the condition of the German economy is reciprocally linked with the condition of the European one. Germany directs most of its exports to European countries, is a member of the Economic and Monetary Union and is subject to control by the other Member States and EU institutions.¹²²

German political elites must therefore recognise that Germany should pursue a more active policy and play an increasingly important role in the European Union. At the same time, the interests of the Federal Republic will often be in conflict with the interests of its European partners and allies. This reflects a normalisation of Germany's position in European politics as the only state able to lead the Union. There is indeed a fairly broad consensus on this matter among the other Member States. It is not so much about the desire to strengthen Germany's role but rather about enabling the dynamic and efficient development of the Union. The old rule according to which France led the EU and Germany paid for it is now completely outdated.¹²³

According to W. WESSELS, in late 2005 Germany could pursue five possible strategies. The first strategy consisted in forcing the constitutional treaty through, which the author considered a probably unattainable goal. The second strategy was based on the possibility of reforming existing treaties, which was achieved in a relatively short time in the form of the Treaty of Lisbon adopted mainly thanks to the German Chancellor's skills. The following objectives set by Germany were thus met, at least with respect to the direction taken: (a) making Europe more innovative; (b) strengthening solidarity within the EU by setting initial rules for common social policy, (c) making EU more effective in fighting crime through the communitarisation of the third pillar; (d) strengthening the Union's external policy (including in economic terms); and (e) the

¹²² W. WESSELS, pp. 179–183.

¹²³ A. MAYHEW, K. OPPERMANN, D. HOUGH, pp. 22–23.

democratisation of the institutions and bodies of the Union and improving their capacity to act. The third strategy was to prevent the disintegration of the Union. Given the infeasibility of other solutions, frequent recourse to the open method of coordination was recommended. At the same time, it was noted that excessively rapid enlargement of the Union could result in its collapse or at least intensify disintegration processes, resulting e.g. in the creation of a directorate consisting of the largest countries. The fourth strategy envisaged the creation of smaller groups of states within the existing Union. Closer cooperation in some areas was recognised as compatible with Germany's interests, but many potential risks associated with the disintegration of the existing structure were also highlighted. The fifth strategy concerned enlargement and deepening, and these processes were considered interdependent. A lack of acceptance for deepening accompanied by continued enlargement would necessarily mean the transition to the fourth strategy.¹²⁴

Currently, Germany's European policy has three main short-term goals: (a) maintaining and strengthening its capacity to act in Europe; (b) leveraging and developing as far as possible the capacity to act under the current legal regime; and (c) providing a medium-term vision for Union development while maintaining an active leadership role for Germany in this area. Germany's European policy should therefore be based on nine principles: (a) EU membership is beneficial for Germany both from the political and economic points of view and is therefore vital for Germany; (b) the cost of membership is largely due to the reduced competitiveness of Germany, the structural reform deficit and adjustment problems faced by the Federal Republic, and these problems may be solved through reforms within Germany; (c) in some areas (e.g. education and training) Germany has a significant competitive advantage, and this should be developed; (d) enlargement to the east provides additional opportunities for

¹²⁴ W. WESSELS, pp. 188–200.

the development of both the Union and Germany; (e) it is in the German interest that stability be extended to the states that are the Union's immediate neighbours; (f) Germany should increasingly use the EU to increase its global influence; (g) Germany should strengthen the internal coordination of its own European policy; (h) Germany should seek to reform the Union towards deeper integration; and (i) Germany should remain the leader of the Union also with respect to the drawing up of strategic concepts for its development.¹²⁵

W. WESSELS, who has already been mentioned, put forward eleven points related to the diagnosis, prognosis and treatment of Germany's European policy: (a) the structure of the European Union must be subject to constant, intense political discourse similar to internal debates; (b) the Union should be perceived as one among the "normal" levels of Germany's political participation (like a municipality, *Land* or state), and any critique of its functioning cannot be based on a simple calculation of costs; (c) the concept of national interest should be used with considerable caution, and EU solutions must be interpreted in terms of conflicts of different interests (not just national ones); (d) Germany's membership of the EU should be increasingly, but not entirely, disconnected from its historical context and seen as a way of solving current problems; (e) it would be wrong to perceive the Union as an organisation redundant for Germany, which is becoming an increasingly important international player; (f) disadvantages of the European project must be interpreted in the light of the disadvantages of alternative solutions, and not just their advantages; (g) the creation of the concept for the Union's development is an ongoing task, and problems connected with the introduction of reforms should not hinder debate in this area; (h) the strategic debate must be an element independent of the policy-makers' other tasks; (i) the debate on German European policy must be conducted entirely freely and

¹²⁵ *Idem*, U. DIEDRICHS, pp. 145–147.

different scenarios should be discussed; (j) the impact of external factors (unrelated to integration) on the European debate should be taken into account; and (k) Germany has a special obligation to pursue a prudent European policy owing to its geographical location and economic and political position, but at the same time must not resort to unilateral solutions and concepts.¹²⁶

The areas of particular importance to German European policy are economic policy and the Union's external policy. It is in Germany's interest to clearly define its objectives in these fields, because due to the fact that it remains the largest net contributor, internal demands that it withdraw from the Union or at least significantly reduce the transfer of cohesion policy funds may arise. In the long term, it is therefore important that a coordinated programme for the tackling of sovereign debt be established at the level of the Union and all its Member States. Decisions in this respect must be made and consistently implemented by national parliaments. At the same time, no political pressure may be exerted on the European Central Bank.¹²⁷

The rapid improvement in Germany's economic situation made its partners realise again that this country is the most important economic power in the Union. At the same time, German political elites – and the public – became slightly more sceptical about deepened integration. At the same time, Germany is still not prepared to finance further integration and to lend financial support to poorer countries, since it increasingly sees itself as a global economic player and perceives its strength in isolation from EU membership. The eurozone crisis is blamed on the

¹²⁶ W. WESSELS, pp. 175–178. Cf. D. GÖLER, *Die Grenzen des 'Cost-of-Non-Europe'-Narrativs: Anmerkungen zur Sinnstiftung der Europäischen Integration*, "Integration" 2012, nr 2, pp. 130–131.

¹²⁷ M. ECKERT, I. NIEBERG, pp. 352–353; M. HALLERBERG, *Fiscal Federalism Reforms in the European Union and the Greek Crisis*, "European Union Politics" 2010, vol. 12, no. 1, pp. 136–137.

other Member States and the following are considered its most important causes: (a) supplying false data to the authorities managing the single currency and to the Eurostat; (b) reckless fiscal policies leading to high deficits and increased public debt burden; (c) bad credit policies in the property sector resulting in the need for financial support for banks and a further increase in deficit and debt; (d) poor competitiveness, mostly due to bad credit policies. In these circumstances, Germany believes that the only solution to the problems faced by eurozone member countries is to base rehabilitation programmes on German models, which means the need to limit spending and reduce wages.¹²⁸

The common foreign and security policy remains a particularly disorganised area of European cooperation. The coordination of national foreign policies is difficult, and it is indeed often the case that treaty provisions are breached, positions are not consulted or the principle of consensus voting in international organisations is violated. On the other hand, coalitions between countries emerge, which is accepted by the other partners. A solution favourable to Germany could consist of closer integration in the Common Security and Defence Policy (CSDP) area, with costs of activities being shared also among those entities that do not participate in them. This is because the political union proposed by Germany cannot be achieved without the CSDP, although decisions to declare war and make peace must probably remain within the remit of national parliaments.¹²⁹

In general, Germany's current position in the European Union is largely paradoxical: on the one hand, it is expected to lead, and on the other fears of German domination in Europe often surface. Franco-German cooperation, which provides a safeguard against such fears, is no longer that close, and the two countries often choose completely different

¹²⁸ A. MAYHEW, K. OPPERMANN, D. HOUGH, pp. 19–20.

¹²⁹ M. ECKERT, I. NIEBERG, pp. 353–354.

solutions. The bifurcation of German policy has been particularly evident during the eurozone crisis, because despite the fact that Germany chose to lead reform processes, its role in some other areas hinders the reforms desired by other partners (e.g. Eurobonds). Therefore the current situation may lead to a division of the Union into diverse groups of states, although it is worth noting that a majority of the proposed solutions are primarily geared to the needs of big players. One solution that avoids differentiation would be for groups of states to engage in closer cooperation within the framework of intergovernmental and formally “extra-EU” arrangements. This can be observed e.g. in the case of the fiscal pact. In these circumstances, Germany has five roles to choose from: (a) the decision-maker, (b) the “brake”; (c) part of a group of countries engaged in closer integration; (d) a co-governing power; or (e) the hegemon.¹³⁰

The last role does not seem probable, since the most important developments in German European policy are based on three phenomena that suggest absence of will to adopt it. First, the European Union is not the only area of German foreign policy. This change in approach can be seen both at the global policy level (UN, G-20) and in bilateral relations (e.g. closer cooperation with Russia). As a result of Germany’s refusal to unequivocally support the intervention of a group of Western states in Libya in 2011, journalists have invoked the so-called *Westerwelle* doctrine, according to which Germany is prepared to select its international partners globally on a case-by-case basis and to reject unwavering support for solutions based on traditional cooperation between Western states. Second, exercising leadership in the European Union has become increasingly difficult for Germany. The Union’s decision-making system is becoming ever more complex in formal terms and decentralised, making it difficult to form winning coalitions and to achieve compromise solutions. The possible paradoxical outcome is the weakening of Germany’s

¹³⁰ *Ibidem*, pp. 350–351.

role in the EU while its global importance clearly rises. Third, the European Union has become an increasingly less attractive stage, since it cannot offer to Germany nearly as much as in the past. United Germany no longer depends to such an extent on European integration, which used to be a means of its self-definition as a legitimate international player with a special status. Tasks in those integration fields where Germany reaped the greatest economic and political rewards (common market and eastern enlargement) have already been largely accomplished. Germany's goals related to European integration have thus already been achieved in principle and no new areas of strategic interest have emerged. In this perspective, Germany should opt for maintaining the *status quo* rather than advocating far-reaching reforms.¹³¹

However, the eurozone crisis forced Germany to assume the role of the lone leader, although Germans clearly did not wish for it. Germany's reluctance also stems from three tactical reasons: (a) Angela Merkel's political style, which has been shaped by the need to engage in coalition politics, avoid explicit leadership and wait for the right political balance to make certain decisions; (b) challenges to European policy by internal political forces and the particularly active Federal Constitutional Court; and (c) the rejection of the option to assume the cost of leadership and the special responsibilities associated with it. If Germany is actually forced to take the role of the leader, this will probably take the form of mild leadership, which can also be costly in material and institutional terms.¹³²

Germany is therefore considered a reluctant leader who does not wish to lead the European Union, but is forced to do so by other countries that expect not only decision-making in times of crisis, but also the determination of the future agenda. While France and Germany cannot

¹³¹ A. MAYHEW, K. OPPERMANN, D. HOUGH, pp. 7–9; C. WAGNSSON, *Divided Power Europe: Normative Divergences Among the EU 'Big Three'*, "Journal of European Public Policy" 2010, vol. 17, no. 8, pp. 1091–1092.

¹³² W.E. PATERSON, *The Reluctant...*, pp. 73–74.

be the only engines of integration and must involve other partners in decision-making processes, it is precisely the Federal Republic that is perceived, often almost instinctively, as the reference point for the resolution of the Union's problems. Meanwhile, Germany's European policy has become "normal" after reunification, just like German foreign policy. The first reason for this change is comprised by considerable shifts in possibilities at both international and European levels, and the second one by the relaxation of former constraints and changing standards in German European policy, also at the national level.¹³³

Given Germany's reluctance to lead the Union, one must not forget that the main feature of German European policy in recent years has been the tendency, perhaps subconscious, to universalise its own interests as objectively desirable for others and for the international order. This is because Germany wishes to shape international politics after its internal politics. For a long time, German national goals have been identified with European ones. Therefore German politicians now find it difficult to see that it is no longer the integration process that determines the direction of Germany's development – it is German needs that have begun to shape integration. However, the will and ability of the other Member States and of the EU itself to adopt the German development model is not obvious.¹³⁴

6. *Model Aspects*

The analysis of the programming documents related to German European policy may lead one to conclude that the political system of the Federal Republic of Germany is regarded as a structural model of sorts

¹³³ A. MAYHEW, K. OPPERMAN, D. HOUGH, p. 3; R. KARP, *Germany: A 'Normal' Global Actor?*, "German Politics" 2009, vol. 18, no. 1, pp. 23–24.

¹³⁴ M.A. CICHOCKI, pp. 3–4 (quote after: H. Kundnani), 6–7.

for European integration. Therefore the characteristics of modern Germany can be used as a model and serve as the basis for predictions of developments within the EU as well as contributing to the development of the German vision in this respect. Thus the will to shape international policy on the internal policy model also has a structural element, which manifests itself in the wish to transform the EU into a quasi-federal system. Federalism as an organising principle encompasses two basic functions: (a) ensuring a certain level of unity where individual parts of the system exhibit special characteristics (ethnic, linguistic, religious or socio-cultural) that are necessarily distinct to some degree; (b) a division of power designed in such a manner that it can be exercised at different levels and delegated to various parts of the system, and the division of competences is both vertical (between the whole and its parts) and horizontal (between individual parts).¹³⁵

Therefore in a federal system: (a) there are two levels of exercising authority directly vis-à-vis citizens; (b) both levels are assigned legislative and executive competences, including competences exclusive to the level in question; (c) the division of competences corresponds to the division of resources; (d) each level has its own institutional system based on separate legislative and executive authorities; (e) the lower level is represented at the central level and has an impact on central decisions; (f) the legal system is based on a contract or constitution, which cannot be changed by one level only; (g) conflicts are settled by a specially appointed judicial authority; and (h) there are special institutions and decision-making methods that enable negotiations between representatives of both levels in order to reach consensus. In general, federal systems can also be divided into: (a) dual systems based on competitive federalism, where the components are clearly distinct from each other;

¹³⁵ R. HRBEK, *Deutsche Föderalismus-Erfahrungen als Orientierungspunkte für die Zukunft der EU?*, in: *Deutschlands Rolle...*, pp. 330–331.

(b) cooperative systems in which the components cooperate very closely (*Politikverflechtung*).¹³⁶

The European Union – which is not a state – is already often perceived as an organisation with many federal features. First, it is regarded as a multi-level system (*Mehrebenensystem*), in which the Community, national, sub-national (regional) and local levels can be distinguished. Second, the EU system is based on the division of competences between the Union and the Member States. Third, the principles of subsidiarity and proportionality apply to the exercise of shared competences. Fourth, the Union has so-called own income, which is used, *inter alia*, to balance the financial resources of its component parts. Fifth, the foundation of the EU system is provided by international agreements that create a special treaty-based system of primary legislation. Sixth, the Union has its own institutional system based on the division of powers between the European Parliament, the Council and the European Commission, and on qualified majority voting. Seventh, the EU has its own quasi-constitutional court that decides in multi-level disputes between its Member States, EU institutions and bodies. In general, therefore, the EU system is akin to co-operative federalism, although it has many characteristics of the dual system. Owing to its deetatisation and consociational characteristics, it may be called the “new federalism”.¹³⁷

The federal nature of the Union has been reinforced by some of the reforms introduced in the Treaty of Lisbon. These include: (a) introducing a catalogue of human rights as a result of the “constitutionalisation” of the Charter of Fundamental Rights; (b) strengthening the principle of sincere cooperation; (c) introducing the principle of respect for the constitutional identity of the Member States; (d) stressing the multi-level nature of the Union by recognising the role of the regional and

¹³⁶ *Ibidem*, p. 332–333. Cf. C. PANARA, pp. 585–589.

¹³⁷ R. HRBEK, pp. 333–335, 338–339, 341.

local levels; (e) giving the Union a legal personality; (f) extending the application of the principles of conferral, subsidiarity and proportionality; (g) introducing a clear division of competences and defining three groups in this area; (h) a detailed definition of the manner of complying with the principle of subsidiarity; (i) strengthening the role of national parliaments in the EU decision-making system; (j) extending the scope of *locus standi* in proceedings before the European Court of Justice; (k) extending the list of issues decided by a qualified majority; and (l) introducing the so-called citizens' initiative.¹³⁸

In federalist terms, three aspects are important in the context of EU development. First, EU enlargement has contributed to its diversity. This requires a wider application of the principles of subsidiarity and proportionality, but at the same time also the courageous exercise by the Union of the competences expressly delegated to it. Second, the European Union is a system of shared sovereignty. It currently employs consensual decision-making (*Konkordanzsystem*), and in order for this feature to be maintained, the principle of sincere cooperation has to be strictly adhered to. Third, tendencies to "unitarise" the Union and to create multiple integration circles may emerge soon.¹³⁹

It should be noted that the manner in which German European policy serves as a model has two more dimensions. These are related to the imitation of German solutions in the constitutional judiciary area and in the policies of the other EU Member States. This is because Germany's European policy serves as a reference point for its partners. Some of those, primarily the United Kingdom, often pursue policies incompatible with Germany's interests and its approach to European integration. Others – especially the Communities' founding states – usually present a similar ideological approach to integration and often enter into

¹³⁸ *Ibidem*, pp. 335–341.

¹³⁹ *Ibidem*, pp. 348–349.

coalitions with Germany. This does not mean, however, that they do not pursue policies based on their own interests and never enter into serious disputes with their largest partner in the EU. This has been especially visible during the eurozone crisis, as France (especially after François Hollande became president in 2012) and Italy have experienced major economic problems and have suggested solutions to tackle it that differed from those favoured by Germany.

A special role here is assigned to the new Member States, which are gradually gaining experience and are looking for partners – or even patrons – in European politics. Poland is among the countries potentially predisposed to pursue an ambitious and independent European policy, since it is a country with a powerful position in the institutional system, a large population potential and a relatively significant economic potential. At the same time, it appears that in the context of strategic choices, Poland perceives Germany as a model of sorts of EU membership and largely follows German solutions. This can be discerned not only in its day-to-day policy, but also in the case law of the Polish Constitutional Court and the programming solutions officially embraced by Poland.

The most important decisions of the Constitutional Court of the Republic of Poland on European issues include: judgment of 11 May 2005 (Ref. No. K 18/04),¹⁴⁰ decision of 20 May 2009 (Ref. No. Kpt 2/08),¹⁴¹ and judgment of 24 November 2010 (Ref. No. K 32/09).¹⁴² The first decision was issued following a request to declare the Accession Treaty incompatible with the Polish Constitution, the second following a request to resolve a conflict of competences, and the third following a request to declare certain provisions of the Treaty of Lisbon incompatible with the

¹⁴⁰ OTK ZU No. 5/A/2005, item 49, Journal of Laws [Dz. U.] No. 86/2005 item 744, corrigendum: Journal of Laws [Dz. U.] No. 123/2005 item 1035.

¹⁴¹ OTK ZU No. 5/A/2009, item 78, Polish Monitor [M. P.] No. 32/2009 item 478.

¹⁴² OTK ZU No. 9/A/2010, item 108, Journal of Laws [Dz. U.] No. 229/2010 item 1506.

Polish Constitution. The views emerging from the case law of the Polish Constitutional Court concern three types of issues related to the system itself, competences and cooperation.¹⁴³

As concerns systemic issues, four major features of court jurisprudence should be distinguished. First, the Polish Constitutional Court – as a national court – is not competent to examine whether European Union law in general is compatible with the Polish Constitution, as it is an autonomous legal system. The Court may, however, decide on the constitutionality of specific provisions of EU law that apply in Poland. This concerns both primary and secondary law. At the same time, the Polish Constitutional Court is not bound by the jurisprudence of the European Court of Justice.¹⁴⁴ Second, the legal norms applicable in Poland have different origins, and some of them have been created outside the Polish legal system. It is a natural phenomenon related to the current state of international relations in the legal dimension, and compliance with such norms is guaranteed by the provisions of the Polish Constitution. It should, however, be strongly emphasised that these provisions also give precedence to constitutional norms over any other legal norms. Third, any incompatibility between European Union legal norms and constitutional norms is rare. This follows from the axiological identity of the EU and Polish legal systems.¹⁴⁵ At the same time, while maintaining the primacy

¹⁴³ More on this subject in: P. TOSIEK, *Traktat z Lizbony w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP w sprawach europejskich*, in: *Unia Europejska...*, pp. 101–102.

¹⁴⁴ Cf. U. SEDELMEIER, *After Conditionality: Post-Accession Compliance with EU Law in East Central Europe*, “Journal of European Public Policy” 2008, vol. 15, no. 6, p. 806.

¹⁴⁵ Cf. A. ALBI, *Ironies in Human Rights Protection in the EU: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums*, “European Law Journal” 2009, vol. 15, no. 1, p. 46; T. SIENIOW, *Ochrona praw i wolności jednostek w Unii Europejskiej*, in: *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, ed. by A. KUŚ, Lublin 2010, pp. 306–317; A. GAJDA, *Zasada poszanowania wolności, demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności*, in: *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, ed. by J. BARCZ, Warszawa 2009, pp. 234–251.

of constitutional norms concerning fundamental rights, the Court has adopted the principle of “openness towards the process of European integration”. This is a very important indication both for the legislators and for the judiciary. Fourth, the Court rejects the view that the European Union and the Member States are similar in terms of their constitutional structures. The presently widespread principle of separation of powers does not have to be observed by such international organisation as the EU. Moreover, it is not a supranational organisation, as the Polish Constitutional Court sees no reasons in doctrine or law to distinguish such entities. Thus an important constitutional characteristic of the Union is the exercise of the powers delegated to it by the Member States pursuant to international agreements governing its functioning.¹⁴⁶

With respect to case law in the area of competences, four features of court jurisprudence can be discerned as well. First, membership of the European Union is based on the transfer of some of the state’s competences to it. This does not mean giving up sovereignty, however, but rather constitutes one of the ways in which it is exercised – through the joint implementation of state functions within an international organisation.¹⁴⁷ At the same time, there are certain inalienable state powers. These concern the constitutional identity of the state defined in terms of its essential characteristics and fundamental rights of its citizens.¹⁴⁸ Second, the transfer of state competences must take place in a special material and formal environment. This is because only strictly defined

¹⁴⁶ More on this subject in: P. TOSIEK, *Traktat...*, pp. 103–107.

¹⁴⁷ More on this subject in: Z.J. PIETRAŚ, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005, pp. 236–247; J. PIEŃKOS, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Zakamycze 2004, pp. 70–71; W. CZAPLIŃSKI, A. WYROZUMSKA, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, pp. 135–140.

¹⁴⁸ Cf. W. SADURSKI, ‘Solange, chapter 3’: *Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union*, “European Law Journal” 2008, vol. 14, no. 1, pp. 1, 29; J. MALISZEWSKA-NIENARTOWICZ, *Zasada zachowania tożsamości narodowej państw członkowskich*, in: *Unia Europejska. System...*, pp. 217–224.

powers can be transferred, they can only be transferred to strictly defined entities and there is a strictly defined procedure based on an international agreement ratified with the consent of the parliament or of the nation. A new feature, however, is the acceptance by the Court that competences may be delegated in a form other than an international agreement. The remaining conditions have to be met, however. Third, pre-existing procedures that essentially extend the powers of the European Union as well as such procedures introduced by the Treaty of Lisbon may only be considered compatible with the Polish Constitution where the rules following from the provisions of the Constitution governing the delegation of powers to an international organisation are met. It should be noted, however, that not all procedures listed in the Treaties and related to the principle of conferral result in the extension of the Union's powers. Fourth, the role of the national legislator is to monitor changes in EU law and to provide legislative responses. This concerns in particular amendments to primary legislation. The main objective here is protecting state sovereignty pursuant to the provisions of the Constitution. All EU regulations that potentially threaten state powers must be supplemented by safeguards arising from national law.¹⁴⁹

In the area of cooperation, the case law of the Polish Constitutional Court exhibits three main features. First, state policy in matters related to European Union membership combines the features of both foreign and domestic policy. This follows from material (the nature of EU policies) and formal reasons (cooperation with the other Member States and institutions of the Union within the framework of law-making). The considerable impact of the Member States on the shape of the decisions made is also relevant here. Second, in the Polish constitutional system the Council of Ministers is the main decision-making body with

¹⁴⁹ More on this subject in: P. TOSIEK, *Traktat...*, pp. 107–111.

respect to European issues, because it is endowed with constitutional powers to conduct domestic and foreign policy as well as to exercise general control in the latter case. In comparison, powers of the President of the Republic of Poland are collaborative ones. On the other hand, the constitutional role of the President is sufficiently important (especially in the sphere of national sovereignty and security) that his or her powers with respect to formulating and presenting the Polish position at the EU level cannot be ignored. In these circumstances, the appropriate solution is mutual cooperation based on respect for the Constitution. Third, the obligation to cooperate set forth in the Constitution is based on principles that concern information, conceptual, coordination, organisation and representation duties. In this area, however, the Council of Ministers is also endowed with greater powers, which is reflected in its considerable freedom to modify the national position during the EU negotiation process.¹⁵⁰

Thus the review of the case law of the Polish Constitutional Tribunal in European issues shows a striking similarity to that established by the German constitutional court in terms of the interpretations and phrases used.¹⁵¹ Convergence is also evident in other areas: although Poland has not presented a coherent vision for the development of European integration processes and there is no established doctrine in this area to speak of, individual tactical solutions and official statements by representatives of the executive branch point to the main objective, which is for Poland to remain in the mainstream of European politics and to exert (even limited) impact on the decisions that are formally outside the range of Polish influence (e.g. tackling the crisis in the eurozone).

¹⁵⁰ More information on this subject in: *Ibidem*, pp. 111–115.

¹⁵¹ Cf. the case law of constitutional courts in the other EU Member States: M. WENDEL, *Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives*, “European Constitutional Law Review” 2011, vol. 7, no. 1, pp. 102–114.

Important presentations of the Polish programme include the speech delivered by Foreign Minister Radosław Sikorski on 28 November 2011 in Berlin at the German Society for Foreign Policy (DGAP).¹⁵² The main points of this speech were as follows: (a) responsibility and solidarity should be recognised as fundamental values of the Union; (b) the notion that there is a relationship between EU enlargement and the economic crisis should be rejected and the lack of mutual credibility should be considered the cause of the crisis; (c) the current design of the Union was criticised as inadequate to the needs and a redesign aimed at deeper integration was proposed while maintaining the autonomy of the Member States; (d) specific political and institutional solutions were proposed in the area of economic policy, which would include, *inter alia*, the oversight of national budgets by the European Commission and the Council, the introduction of automatic sanctions for violations of financial rules for eurozone Member States, the synchronisation of rules in the area of social and pension policy by groups of states and transforming the European Central Bank into a real central bank; (e) new political and institutional systemic solutions were proposed, consisting of limiting the number of members of the European Commission and strengthening its role, strengthening the role of the European Parliament in order to mobilise citizens (also through the partial introduction of pan-European tickets), combining the positions of the President of the European Council and of the President of the Commission, and the possible introduction of direct elections for the new position; (f) the need to maintain coherence between the eurozone and the entire EU by strengthening the role of European institutions and enabling representatives of countries from outside the zone to participate in meetings related to eurozone management (without voting

¹⁵² R. SIKORSKI, *Poland and the Future of the European Union*, speech by the Minister of Foreign Affairs of the Republic of Poland, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin, 28.11.2011.

rights); (g) a clear division of competences between the Union and the Member States was proposed, with the latter retaining responsibility for national identity, culture, religion, lifestyle, public morality, income tax and VAT; (h) stressing Polish acceptance for “the pooling of sovereignty” in exchange for a “fair position in stronger Europe”; (i) emphasis on the strong position in Germany and the resulting special responsibility for the future of the European Union (with Polish support for expected German activities); and (j) cautioning against reforming too slowly and emphasising the need to cooperate with the United States on an equal partnership basis in order to preserve the strength, prosperity and leadership of the West.

The message contained in Minister Sikorski’s speech largely corresponds to German concepts for the development of the Union. This led to some turmoil in domestic politics – while the speech was criticised by the right-wing opposition, it was generally supported by the left-wing one. The main criticism was the inclusion of far-reaching declarations perceived as pro-German and federalist in the speech, and the lack of an earlier domestic debate on this subject. It should be suspected that Minister Sikorski’s speech will remain the reference point for public debate in Poland for a long time.

Therefore Germany’s policy towards the European Union is not only the reference point for the European policy of the other Member States; Germany as a state is also considered the political, cultural and economic model. The strong influence of the German state on its external environment has been a permanent part of history, but it usually resulted in the formulation of both internal and external solutions to create a counterbalance to German influence in Europe. The beginning of the 21st century, and especially the period of economic and currency crisis in the EU, changed the shape of European geopolitics: instead of being seen as a threat, Germany is now perceived as the guarantor of stability on the continent. This approach has clearly prevailed in Central

and Eastern Europe for a long time now and the anti-German rhetoric that recurs from time to time appears to have no far-reaching practical consequences.¹⁵³

7. *Conclusion*

In contemporary Germany, European integration remains the model of choice for international and domestic policy. It is precisely European policy that combines these two basic political dimensions. Significant changes have undoubtedly occurred with respect to this policy in recent years; its main directions remain unchanged, however. There may be differences in style or emphasis, but both at the beginning of the integration and now, the primary objective has been the pursuit of national interests. Other perceptions of Germany's membership of the European Union would be entirely unjustified. This thesis can be elaborated upon in more detail on the basis of the five conclusions listed below.

First, the case law of the Federal Constitutional Court, which forms the basis for the analysis of legal considerations related to the European policy of the Federal Republic of Germany, is based on respect for the principles of national sovereignty and democracy. Membership of the European Union is considered as means to achieve national objectives that are construed as the national interest. At the same time – where this is not in conflict with the constitutional identity of the

¹⁵³ This is exemplified by Polish politics from 2005 to 2007, when the crisis in Polish-German relations did not cause the German model to be rejected, and even contributed to the recognition of German policy in the area of sovereignty as the model for Poland to emulate. Actual Polish-German relations, at least in the area of European policy, did not in fact show any qualitative changes compared to the earlier and later periods (Polish consent to the adoption of the Treaty of Lisbon could serve as an example here).

German state – the autonomy of the EU legal order and the possibility of making final and binding decisions at the supranational level should be recognised.

Second, the analysis of the programming dimension of German European policy leads to the conclusion that this is a relatively stable concept for the development of the Union. Despite some tactical differences and natural developmental changes, this concept is based on the pursuit of deeper integration and the federalisation of the Union without abolishing the statehood of its members. The means to achieving this operational goal may include differentiated integration, which consists of the decentralisation of EU policies, but the overarching goal always remains the pursuit of interests of the German state.

Third, the exploration of the practical dimension of the European policy pursued by the Federal Republic of Germany reveals its dynamics and effectiveness. The consistent pursuit of national interests does not have to be incompatible with taking some interests of other countries into account, and the means to achieve this goal is the flexible use of strategic solutions. Flexibility is also often the result of the evolving decision-making environment. The efficiency of the state apparatus plays an important role here as well. The final result of this policy is dispelling the other Member States' concerns about the German leadership of Europe.

Fourth, the analysis of model aspects related to German policy in the European Union justifies the claim that the German model is attractive in both static and dynamic terms. On the former level, German constitutional arrangements are considered effective and suitable for creative adaptation at the EU level, and the latter one reveals the universal character of German perceptions and interpretation of European integration processes. In the final analysis, this contributes to convergence in the behaviour of at least some of Germany's partners and the strengthening of the German position in the EU.

Fifth, the theory of liberal intergovernmentalism proves a very effective tool for studying the European policy of the Federal Republic of Germany. All of its main assumptions are consistent with the results of the analyses conducted in this paper, since German policy towards the EU is mostly shaped by internal factors. The primary role is played by national interests arising from the constitutional system and legal traditions of the state in question, the views of the parliament and of the constitutional court that provide the basis of government actions, and finally the economic condition of the state. Moreover, Germany uses its strong position in the EU system of asymmetric interdependences. Its overall potential, the experience gathered as a result of long-term membership of the Union, the efficiency demonstrated by German politicians as well as the fact that Germany has established a pattern of conduct for other countries to follow make it the continental leader. At the same time, Germany has significant impact on the institutional arrangements used within the EU. This stems from the fact that it treats the EU as a means of achieving the objectives of the German state and from its non-ideological approach to integration issues. ■

About the Author

Dr Piotr Tosiek is a political scientist and lawyer, PhD in humanities, assistant professor at the Department of Human Rights at the Faculty of Political Science of the Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Jean Monnet Professor, an associate of Poland's National School of Public Administration, a member of the *Team Europe* group of experts of the European Commission Representation in Poland and the author of many monographs and articles on decision-making processes in the European Union, including: *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania [European Union after the Treaty of Lisbon. First Experiences and New Challenges]* (2012, editor); *Komitologia. Szczególny rodzaj decydowania politycznego w Unii Europejskiej [Comitology. A Special Type of Decision-Making in the European Union]* (2007, author); *Parlament Europejski. Prawo i polityka [European Parliament. Law and Politics]* (2007, co-author). Research interests: institutional law of the European Union, reform of the European Union, public administration in the European Union, constitutional law, international relations.

References

Judicial decisions

- Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 29. Mai 1974, BVerfGE 37, 271.*
Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22. Oktober 1986, BVerfGE 73, 339.
Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 12. Oktober 1993, BVerfGE 89, 155.
Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 30. Juni 2009, BVerfGE 123, 267.
Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 6. Juli 2010, BVerfG, 2 BvR 2661/06.
Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49, Dz. U. 2005 Nr 86, poz. 744, sprostowanie: Dz. U. 2005 Nr 123, poz. 1035. [Judgment of the Polish Constitutional Court of 11 May 2005]
Trybunał Konstytucyjny, postanowienie z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78, M. P. 2009 Nr 32, poz. 478. [Decision of the Polish Constitutional Court of 20 May 2009]
Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108, Dz. U. 2010 Nr 229, poz. 1506. [Judgment of the Polish Constitutional Court of 24 November 2010]

Documents

- Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung nr 67/2012, Urteil vom 12. September 2012, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvE 6/12.*
Europa erklären – Europa diskutieren. Ein Konzept für die Europa-Kommunikation 2012, Auswärtiges Amt, Februar 2012.
FISCHER J., Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede in der Humboldt-Universität in Berlin am 12. Mai 2000.

SIKORSKI R., *Poland and the Future of the European Union*, speech by the Minister of Foreign Affairs of the Republic of Poland, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin, 28.11.2011.

Überlegungen zur europäischen Politik, CDU/CSU Fraktion im deutschen Bundestag, 1.09.1994.

Monographs and Academic Papers

AHLT M., SZPUNAR M., *Prawo europejskie*, Warszawa 2002.

ALBI A., *Ironies in Human Rights Protection in the EU: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums*, "European Law Journal" 2009, vol. 15, no. 1.

BÄCK H., MEIER H.E., PERSSON T., FISCHER J., *European Integration and Prime Ministerial Power: a Differential Impact on Cabinet Reshuffles in Germany and Sweden*, "German Politics" 2012, vol. 21, no. 2.

BAQUERO CRUZ J., *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*, "European Law Journal" 2008, vol. 14, no. 4.

BEICHELT T., *Recovering Space Lost? The German Bundestag's New Potential in European Politics*, "German Politics" 2012, vol. 21, no. 2.

BIEBER R., *An Association of Sovereign States*, "European Constitutional Law Review" 2009, vol. 5, no. 3.

BÖRZEL T., *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain*, "Journal of Common Market Studies" 1999, vol. 37, no. 4.

BULMER S., PATERSON W.E., *Germany in the European Union: Gentle Giant or Emergent Leader?*, "International Affairs" 1996, vol. 72, no. 1.

BUSSJÄGER P., *Folgerungen aus dem Lissabonurteil des Bundesverfassungsgerichts*, "Juristische Blätter" 2010, Heft 5.

CAMPBELL R., *Values, Trust and Democracy in Germany: Still in Search of 'Inner Unity'?*, "European Journal of Political Research" 2012, vol. 51, no. 5.

CICHOCKI M.A., *Zmiana niemieckiego paradygmatu w Europie*, "Analizy Natolińskie" 2012, nr 2 (54).

CZAPLIŃSKI W., WYROZUMSKA A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.

- DOHNANYI K. VON, *Kurswechsel für Europa. Klaus von Dohnanyi über eine Europapolitik, die die Unterschiedlichkeit der EU-Mitglieder als Vorteil entdecken muss*, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., 13.07.2012, <<https://dgap.org/de/article/21783/print>>.
- DYEVRE A., *The German Federal Constitutional Court and European Judicial Politics*, "West European Politics" 2011, vol. 34, no. 2.
- ECKERT M., NIEBERG I., *Tagung: Deutschlands Rolle in Europa: Führungsmacht oder Vetospieler?*, "Integration" 2011, no. 4.
- Editorial: the Fiscal Compact and the European Constitutions: 'Europe Speaking German'*, "European Constitutional Law Review" 2012, vol. 8, no. 1.
- EIJSBOUTS W.T., *Wir Sind Das Volk. Notes About the Notion of 'The People' as Occasioned by the Lissabon-Urteil*, "European Constitutional Law Journal" 2010, vol. 6, no. 2.
- EMMERT F., MORAWIECKI M., *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 1999.
- ESCH F. VAN, *Why Germany Wanted EMU: The Role of Helmut Kohl's Belief System and the Fall of the Berlin Wall*, "German Politics" 2012, vol. 21, no. 1.
- FLEISCHER J., *Power Resources of Parliamentary Executives: Policy Advice in the EU and Germany*, "West European Politics" 2009, vol. 32, no. 1.
- GAJDA A., *Zasada poszanowania wolności, demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności*, in: *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, J. BARCZ (ed.), Warszawa 2009.
- GÖLER D., *Die Grenzen des 'Cost-of-Non-Europe'-Narrativs: Anmerkungen zur Sinnstiftung der Europäischen Integration*, "Integration" 2012, nr 2.
- GRIMM D., *Defending Sovereign Statehood against Transforming the European Union into a State*, "European Constitutional Law Review" 2009, vol. 5, no. 3.
- HALLERBERG M., *Fiscal Federalism Reforms in the European Union and the Greek Crisis*, "European Union Politics" 2010, vol. 12, no. 1.
- HARDIE I., HOWARTH D., *Die Krise But Not La Crise? The Financial Crisis and the Transformation of German and French Banking Systems*, "Journal of Common Market Studies" 2009, vol. 47, no. 5.
- HRBEK R., *Deutsche Föderalismus-Erfahrungen als Orientierungspunkte für die Zukunft der EU?*, in: *Deutschlands Rolle in der Europäischen Union*, P.-C. MÜLLER-GRAFF (Hrsg.), Baden-Baden 2008.

- Kampf um Souveränität? Eine Kontroverse zur europäischen Integration nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, M. HÖPNER et al., "Politische Vierteljahresschrift" 2010, no. 2.
- KARP R., *Germany: A 'Normal' Global Actor?*, "German Politics" 2009, vol. 18, no. 1.
- KESSLER U., *Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl: Europäische Integration als "kategorischer Imperativ"?*, in: *Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel*, G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET et al., Wiesbaden 2010.
- KIRCHHOF P., *The Balance of Powers between National and European Institutions*, "European Law Journal" 1999, vol. 5, no. 3.
- KUHN T., *Europa Ante Portas: Border Residence, Transnational Interaction and Euroscepticism in Germany and France*, "European Union Politics" 2011, vol. 13, no. 1.
- KUNSTEIN T., WESSELS W., *Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselerscheidungen*, "Integration" 2011, no. 4.
- LAURSEN F., *Institutions vs. Leadership: Towards a Theory of Credible Commitments*, Dalhousie EUCE Occasional Paper No. 2 (2007).
- MALISZEWSKA-NIENARTOWICZ J., *Zasada zachowania tożsamości narodowej państw członkowskich*, in: *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, J. BARCZ (ed.), Warszawa 2009.
- MARCHETTI A., CLOUET L.-M., *Leadership by Credibility. Franco-German Visions of the Future of the Union*, "ZEI Discussion Paper" 2011, C 205.
- MAULL H.W., *Germany and the Art of Coalition Building*, "Journal of European Integration" 2008, vol. 30, no. 1.
- MAYER F.C., WALTER M., *Die Europarechtsfreundlichkeit des BVerfG nach Honeywell-Beschluss*, "JURA. Juristische Ausbildung" 2011, Heft 7.
- MAYHEW A., OPPERMANN K., HOUGH D., *German Foreign Policy and Leadership of the EU – 'You Can't Always Get What You Want... But You Sometimes Get What You Need'*, Working Paper No. 119, 2011, Sussex European Institute.
- MEESSEN K.M., *Hedging European Integration: The Maastricht Judgment of the Federal Constitutional Court of Germany*, "Fordham International Law Journal" 1993, vol. 17, no. 3.

- MÖLLER A., *Kommt jetzt Kerneuropa? In Brüssel wurden die Weichen für eine neue Europäische Union gestellt*, DGAPstandpunkt 11, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., 11.11.2011, <<https://dgap.org/de/article/19965/print>>.
- MORAVCSIK A., *A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation*, "International Organization" 1999, vol. 53, no. 2.
- MORAVCSIK A., *In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union*, "Journal of Common Market Studies" 2002, vol. 40, no. 4.
- MORAVCSIK A., NICOLAIDIS K., *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, "Journal of Common Market Studies" 1999, vol. 37, no. 1.
- MORAVCSIK A., SCHIMMELFENNIG F., *Liberal Intergovernmentalism*, in: *European Integration Theory*, ed. by A. WIENER, T. DIEZ, Oxford 2009.
- MORAVCSIK A., *Taking Preferences Seriously: a Liberal Theory of International Politics*, "International Organization" 1997, vol. 51, no. 4.
- MORAVCSIK A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London 1998.
- MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET G., *Deutsche Europapolitik unter Angela Merkel: Enge Gestaltungsspielräume in Krisenzeiten*, in: *Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel*, G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET et al., Wiesbaden 2010.
- MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET G., *Rot-grüne Europapolitik 1998–2005: Eine Investition in die Zukunft der EU*, in: *Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel*, G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET et al., Wiesbaden 2010.
- OPPERMANN K., VIEHRIG H., *Issue Salience and the Domestic Legitimacy Demands of European Integration. The Cases of Britain and Germany*, "European Integration online Papers" 2008, vol. 12, no. 2.
- PANARA C., *The German Länder in the Process of European Integration between Föderalismusreform and Reform Treaty*, "European Public Law" 2008, vol. 14, no. 4.
- PATERSON W.E., *Does Germany Still Have a European Vocation?*, "German Politics" 2010, vol. 19, no. 1.

- PATERSON W.E., *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*, "Journal of Common Market Studies" 2011, vol. 49, Annual Review.
- PIEŃKOS J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Zakamycze 2004.
- PIETRAŚ Z.J., *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005.
- PUCHALA D.J., *Institutionalism, Intergovernmentalism, and European Integration: a Review Article*, "Journal of Common Market Studies" 1999, vol. 37, no. 2.
- PUTNAM R., *Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games*, "International Organization" 1988, vol. 42, no. 3.
- SADURSKI W., *'Solange, chapter 3': Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union*, "European Law Journal" 2008, vol. 14, no. 1.
- SALINES M., GLÖCKLER G., TRUCHLEWSKI Z., *Existential Crisis, Incremental Response: the Eurozone's Dual Institutional Evolution 2007–2011*, "Journal of European Public Policy" 2012, vol. 19, no. 5.
- SCHEUER A., SCHMITT H., *Sources of EU Support: the Case of Germany*, "German Politics" 2009, vol. 18, no. 4.
- SCHILD J., *Mission Impossible? The Potential for Franco-German Leadership in the Enlarged EU*, "Journal of Common Market Studies" 2010, vol. 48, no. 5.
- SCHIRM S.A., *Varieties of Strategies: Societal Influences on British and German Responses to the Global Economic Crisis*, "Journal of Contemporary European Studies" 2011, vol. 19, no. 1.
- SEDELMEIER U., *After Conditionality: Post-Accession Compliance with EU Law in East Central Europe*, "Journal of European Public Policy" 2008, vol. 15, no. 6.
- SIENIOW T., *Ochrona praw i wolności jednostek w Unii Europejskiej*, in: *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, A. KUŚ (ed.), Lublin 2010.
- STONE SWEET A., STRANZ K., *Rights Adjudication and Constitutional Pluralism in Germany and Europe*, "Journal of European Public Policy" 2012, vol. 19, no. 1.
- STRZYCZKOWSKI F., *Teorie integracji europejskiej w doktrynie amerykańskiej*, Warszawa 2012.

- TOSIEK P., *Prawne gwarancje pozycji państwa członkowskiego w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej*, in: *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, P. TOSIEK (ed.), Lublin 2012.
- TOSIEK P., *Traktat z Lizbony w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP w sprawach europejskich*, in: *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, P. TOSIEK (ed.), Lublin 2012.
- WAGNSSON C., *Divided Power Europe: Normative Divergences Among the EU 'Big Three'*, "Journal of European Public Policy" 2010, vol. 17, no. 8.
- WENDEL M., *Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives*, "European Constitutional Law Review" 2011, vol. 7, no. 1.
- WESSELS W., *Deutsche Europapolitik – Strategien für einen Wegweiser: Verstärkter Nutzen durch verbesserte Integration?*, in: *Deutschland Rolle in der Europäischen Union*, P.-C. MÜLLER-GRAFF (Hrsg.), Baden-Baden 2008.
- WESSELS W., DIEDRICHS U., *Deutschland in der Europäischen Union: Vitale Interessen in einer Europäischen Union der 25*, in: *Deutschlands Rolle in der Europäischen Union*, P.-C. MÜLLER-GRAFF (Hrsg.), Baden-Baden 2008.
- WIEGANDT M.H., *Germany's International Integration: the Rulings of the German Federal Constitutional Court on the Maastricht Treaty and the Out-of-Area Deployment of German Troops*, "American University International Law Review" 1995, vol. 10, no. 2.
- WIELAND J., *Germany in the European Union – The Maastricht Decision of the Bundesverfassungsgericht*, "European Journal of International Law" 1994, vol. 5, no. 1.
- WIMMEL A., *Deutsche Parteien in der Euro-Krise: Das Ende des Konsensprinzips?*, "Integration" 2012, nr 1.
- WIMMEL A., EDWARDS E.E., *The Return of 'Social Europe': Ideas and Positions of German Parties towards the Future of European Integration*, "German Politics" 2011, vol. 20, no. 2.
- WINCOTT D., *Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism*, "Journal of Common Market Studies" 1995, vol. 33, no. 4.
- ZILLER J., *Zur Europarechtsfreundlichkeit des deutschen Bundesverfassungsgerichtes. Eine ausländische Bewertung des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes*

zur Ratifikation des Vertrages von Lissabon, "Zeitschrift für öffentliches Recht" 2010, Rand 65, no. 1.

ZOHLNHÖFER R., *Between a Rock and the Hard Place: The Grand Coalition's Response to the Economic Crisis*, "German Politics" 2011, vol. 20, no. 2.

