

Markus Jachtenfuchs

Der Wandel des regulativen Mehrebenensystems der EU

Zusammenfassung:

Das europäische Mehrebenensystem wird weithin durch eine spezifische Arbeitsteilung charakterisiert, wonach die europäische Ebene stark im Bereich Pareto-optimierender und eher unpolitischer Marktregulierung sei, den Mitgliedstaaten dagegen die klassischen Staatsaufgaben wie Sicherheit, Besteuerung oder Bildung vorbehalten blieben, die tief in individuelle Belange eingreifen. Der Beitrag zeigt anhand der inneren Sicherheit und der Steuerpolitik, dass sich die EU im Gegensatz zu diesem Standardmodell nicht auf Marktregulierung beschränkt, sondern auch staatliche Kernaufgaben intensiv reguliert. Ursache hierfür sind externe Effekte der Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes und das Fehlen eigenständiger Handlungsmittel in diesen Bereichen, das durch Regulierung kompensiert wird. Durch den vorherrschenden Modus der Regulierung bleiben die Eingriffe der EU aber weithin unsichtbar.

Schlagerworte: Regulierung, Europäische Union, Mehrebenensystem, Steuerpolitik, Innere Sicherheit

Abstract:

The Changing Regulatory Multi-level System of the EU

The European multi-level system is widely characterized by a specific division of labor which gives the EU-level strong powers in the field of unpolitical and Pareto-improving market-regulation and leaves to the member states core state policies such as security, taxation or education which interfere deeply into individual interests. Based on an analysis of internal security and tax policies, the article shows that contrary to the assumptions of the standard model the EU is not limited to market regulation but also regulates core state policies. This is caused by the external effects of the creation of an internal market and by the lack of independent means of action in these areas which is compensated by regulatory activity. However, the prevailing mode of regulation makes EU intervention in these fields largely invisible.

Key words: regulation, European Union, multilevel system, tax policy, internal security

1. Das Standardmodell der EU: Regulierung im Mehrebenensystem

In der EU-Forschung wurde früher häufig betont, dass die EU nicht als politisches System „sui generis“ betrachtet werden solle, da dies vergleichende Analysen und verallgemeinerbare Resultate verhindere. Mit der Einordnung der EU in abstraktere Kategorien hat sich die EU-Forschung jedoch lange schwer getan (vgl. Haas 1971, S. 26-31; Caporaso 1996; Ipsen 1972; Schmitter 1996). Ein wesentlicher Grund für dieses klassifikatorische Zaudern war nicht etwa die besondere Komplexität oder institutionelle Neuartigkeit der EU, sondern ein tiefgreifender theoretischer, empirischer und normativer Dissens

über die Triebkräfte und die Zielrichtung des Integrationsprozesses. Theoretisch drehte sich der Dissens um die Frage, ob die EU besser mit den analytischen Instrumenten der Internationalen Beziehungen oder eher mit denen der politischen Soziologie bzw. der Komparatistik erfasst werden könne; empirisch ging es darum, ob souveräne Staaten den Integrationsprozess kontrollierten oder ob nicht letztlich die Präferenzen gesellschaftlicher Akteure die entscheidenden Erklärungsfaktoren seien; normativ war kontrovers, ob sich die EU in ein den souveränen und demokratischen Staaten übergeordnetes Gebilde oder gar in einen Bundesstaat entwickeln solle oder ob die Staaten die letztendlichen Kontrollinstanzen bleiben sollten.

In den letzten Jahren haben sich die früher heftigen theoretischen Kontroversen zwar nicht gelöst, aber doch gelegt. Als ein Ergebnis des Abflauens der Debatten hat sich die Klassifikation der EU als Mehrebenensystem weithin durchgesetzt (*Jachtenfuchs/Kohler-Koch* 1996; *Marks/Hooghe/Blank* 1996). Der Erfolg des Mehrebenenkonzeptes in der EU-Forschung beruht allerdings zumindest zum Teil wohl auf seiner inhaltlichen Unbestimmtheit, die es den Anhängern der unterschiedlichsten Ansätze erlaubt, sich hinter diesem Etikett wiederzufinden, ohne dabei gleichzeitig ihre theoretischen, empirischen oder normativen Positionen aufzugeben. Inhaltlich ist ja mit der Bezeichnung der EU als Mehrebenensystem oder mit einer noch umfassenderen Klassifizierung von Governance-Arrangements von der globalen bis zur lokalen Ebene (*Cottier/Hertig* 2003) als Mehrebenensystem noch nicht viel gewonnen.

Ohne große Kontroversen hat sich aber in den letzten Jahren eine Sichtweise der EU verbreitet, die den Begriff des Mehrebenensystems substantiiert und dabei auch die Spezifika der EU deutlich macht. Einerseits ist diese Sichtweise weithin konsensual, so dass mit Fug und Recht von einem Standardmodell des politischen Systems der EU gesprochen werden kann. Andererseits handelt es sich eher um einen impliziten, an vielen verstreuten Äußerungen festzumachenden Konsens als um ein explizites Modell. Daher soll dieses im Folgenden kurz skizziert werden. Dabei spielt der Begriff der Regulierung eine große Rolle, der hier aber nicht als ein spezifischer Governance-Modus verwendet wird, sondern zur Charakterisierung eines politischen Systems.

Die ältere Integrationstheorie hatte die EU häufig als ein politisches System im Übergangszustand angesehen. Umstritten war dabei allerdings, auf welchen stabilen Endzustand die Entwicklung hinausliefe. Die beiden Extrempositionen der Debatte waren klar definiert: Die eine sah die EU als klassische zwischenstaatliche Organisation, die von den Mitgliedstaaten konstituiert und kontrolliert würde. Der Unterschied zu anderen internationalen Organisationen bestünde lediglich in der Größe, nicht aber in der Qualität. Die EU sei nach wie vor ein Teil des internationalen Systems, das von Staaten dominiert wird, die keine übergeordnete Autorität anerkennen und ihre vitalen Interessen nicht an eine unabhängige Organisation abgeben wollen und können (*Hoffmann* 1966). Die andere Extremposition sah dagegen starke Parallelen zur Entwicklung föderaler Staaten und hielt die Entstehung der Vereinigten Staaten von Europa zumindest nicht für ausgeschlossen (*Friedrich* 1969; *Hallstein et al.* 1969). Zwar wurden auch damals schon neuartige Modelle vorgeschlagen, aber diese blieben relativ abstrakt und unverbindlich.

Den Kern der Debatte hat *Stanley Hoffmann* in einem auch heute noch lesenswerten Beitrag auf den Punkt gebracht: Es gibt Tätigkeiten, die für die Existenz des Staates als Staat wichtiger sind und solche, die weniger wichtig sind, „high politics“ und „low politics“. Während im Bereich der letzteren die Entstehung starker überstaatlicher Institutionen durchaus vorstellbar ist, da sie für den Staat nicht konstitutiv sind, werden die Staaten

den Bereich der „high politics“ strikt unter eigener Kontrolle behalten, da sie sonst institutionellen Selbstmord begehen würden (*Hoffmann* 1966; vgl. auch *Hoffmann* 1982, 1993). Die der zugrunde liegenden Unterscheidung zwischen „high“ und „low“ politics und damit letztlich zwischen wichtigen und weniger wichtigen Staatsaufgaben wurde heftig kritisiert. Vierzig Jahre später bildet sie aber die konzeptuelle Grundlage für das weithin akzeptierte Modell der EU als einem regulativen Mehrebenensystem.

Hierin sind sich die Vertreter der unterschiedlichsten Theorieansätze einig. So stellt *Andrew Moravcsik* fest:

The EU's current activities are restricted by treaty and practice to a modest subset of the substantive activities pursued by the modern state. Its mandate focuses primarily on the regulation of policy externalities resulting from cross-border economic activities. [...] Absent concerns include taxation and the setting of fiscal priorities, social welfare provision, defense and police powers, education policy, cultural policy and a host of other non-economic policy activities (*Moravcsik* 2002, S. 607).

Eine solche Position mag bei einem Schüler von *Stanley Hoffmann* und Vertreter eines intergouvernementalistischen Ansatzes noch verständlich sein. Aber auch *Simon Hix*, der die EU als politisches System sieht, das ähnlich wie staatlich organisierte politische Systeme funktioniert, stimmt dem zu:

„But, once the single market was completed and the EU was given the necessary policy competences to regulate this Market, a new European ‘constitutional settlement’ had effectively been established: where the European level of government is responsible for the creation and regulation of the market (and the related external trade policies); the domestic level of government is responsible for taxation and redistribution (within constraints agreed at the European level); and the domestic governments are collectively responsible for policies on internal security (justice and crime) and external security (defence and foreign). This settlement was essentially set up by the Single European Act, and then amended by the Maastricht Treaty. The subsequent reforms (in the Amsterdam and Nice Treaties and even in the draft Constitutional Treaty which was signed in June 2004) have not altered the settlement“ (*Hix* 2007, S. 143-144).

Liesbet Hooghe und *Gary Marks*, die zu den profiliertesten Vertretern des Mehrebenenansatzes gehören, argumentieren ähnlich:

„policies that redistribute income among individuals are handled almost exclusively within national states, whereas policies having to do with trade and market integration are handled almost exclusively at the European level“ (*Hooghe/Marks* 2008, S. 115).

Das gleiche Muster liefern Analysen, die die Stärke der EU-Kompetenzen in einzelnen Politikfeldern im Zeitverlauf zu erfassen suchen. Auch hier erhalten die Bereiche Sicherheit, Polizei, Steuern und Wohlfahrtsstaat tendenziell deutlich niedrigere Werte als Marktregulierung im weitesten Sinn (vgl. z.B. *Börzel* 2005, S. 122-3).

Giandomenio Majone bringt den Befund auf den Punkt: Ein wesentliches Strukturmerkmal des europäischen Mehrebenensystems – und eben nicht nur ein Übergangsphänomen – ist dessen „far-reaching separation of state power from market power“ (*Majone* 2005, S. 35). Diese Beschränkung hat laut *Majone* Gründe, die mit der Struktur des politischen Systems der EU zusammenhängen.

Zum einen fehlen der EU die finanziellen Ressourcen für größere Infrastrukturinvestitionen wie auch für wohlfahrtsstaatliche Ausgabenprogramme, da die Mitgliedstaaten das EU-Budget auf knapp 1,3% des Bruttonationaleinkommens der EU beschränkt haben, während sie selbst im Schnitt etwa 45% des BNE für öffentliche Ausgaben verwenden. Zum anderen fehlt es der EU an Legitimität, um distributive oder gar redistributive Poli-

tik im größeren Stil zu betreiben. Sie muss sich deshalb auf regulative Politik beschränken, die Politikergebnisse nicht durch den direkten Einsatz finanzieller Mittel zu erreichen sucht, sondern durch Regelsetzung, die das Verhalten privater Akteure zu beeinflussen sucht. Die Europäische Kommission hat sich deshalb systematisch auf die Ausweitung ihrer Kompetenzen im Bereich der Marktregulierung konzentriert. Dieses Angebot der Kommission wird durch Unternehmen nachgefragt, die an einheitlichen Regelungen in einem großen Markt interessiert sind (*Majone 1996*; vgl. auch *Lodge 2008*).

Das gängige Standardmodell der EU hat dieses Argument auch auf Bereiche jenseits der Marktregulierung übertragen. Sowohl für den Aufbau einer eigenen Armee als auch für die Schaffung einer eigenen Polizeibehörde, die dem amerikanischen FBI vergleichbar wäre oder gar für den Aufbau eines europäischen Schulsystems fehlen Geld und Legitimität. Damit nimmt das Standardmodell der EU als regulatives Mehrebenensystem den Gedanken von *Stanley Hoffmann* wieder auf: Die EU konzentriert sich auf Bereiche von „low politics“, die für die Sicherung der Existenz des Staates weniger zentral sind. Konstitutive Staatsaufgaben – „high politics“ – wie Verteidigung, Polizei, Besteuerung, Schulbildung oder den Wohlfahrtsstaat überlässt sie dagegen den Mitgliedstaaten.

Dieses Modell ist aus den oben kurz angerissenen Gründen nicht nur empirisch plausibel, es ist auch normativ attraktiv, da die EU nicht über die Legitimität und die demokratische Qualität der Mitgliedstaaten verfügt, die ihren Bürgern durch Wehrpflicht, Steuerpflicht und Schulpflicht (*Offe 1998*, S. 103) massive Einschränkungen ihrer persönlichen Handlungsfreiheit auferlegen können und sie im Extremfall durch die Ausübung des Gewaltmonopols ihrer persönlichen Freiheit berauben und ihr Leben in Gefahr bringen können. Regulierung wird dagegen weithin als eine eher technische Angelegenheit verstanden, die auf das Wissen hochspezialisierter Experten zurückgreifen muss und tendenziell dem Pareto-Kriterium genügt. Sie ist somit die Inkarnation von „low politics“ und im Idealfall selbstlegitimierend und somit optimal für die weltanschaulich, sozio-ökonomisch und politisch heterogene EU geeignet. Zudem entspricht ein solches Modell auch dem Willen der Mitgliedstaaten, die sich seit den 1990er Jahre immer wieder gegen eine allzu weit gehende Zentralisierung der EU ausgesprochen haben und dies auch konkret etwa durch die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips oder die strikte Begrenzung der Ausgaben der EU konkretisiert haben.

Im Folgenden soll aber anhand der Steuerpolitik und der Politik der inneren Sicherheit aufgezeigt werden, dass dieses Modell empirisch und konzeptuell zu kurz greift. Schon für *Karl Marx* und *Friedrich Engels* waren Steuern die „Lebensquelle“ des Staates (*Marx/Engels 1869*, S. 202). Steuerpolitik ist essentiell für den modernen Staat, da dieser einen wesentlichen Teil seiner Ziele durch Geldausgaben erreicht. Steuerpolitik ist redistributiv und extraktiv, da sie Individuen und Firmen einen Teil ihres Einkommens abnimmt und es anderen zur Verfügung stellt. Steuerpolitik verletzt das Pareto-Kriterium und ist politisch höchst sensibel. Bei der inneren Sicherheit geht es in letzter Instanz um die Möglichkeit der legitimen Ausübung physischer Gewalt (*Weber 1980 [1922]*, S. 29) und um die „metapolitische“ Fähigkeit festzulegen, was verboten und was erlaubt ist (*Thompson 1995*, S. 214, 222). Das Steuer- und das Gewaltmonopol sind in langen Kämpfen erworbene Errungenschaften des modernen Staates. Beide Politikfelder sollten somit unter der vollständigen Kontrolle der Mitgliedstaaten stehen. Es zeigt sich aber, dass sich Regulierung in der EU nicht auf die Regulierung des Verhaltens von Marktteilnehmern beschränkt, sondern sich auf die Fähigkeit der Staaten ausdehnt, in zentralen politischen und redistributiven Bereichen eigenständige Optionen zu verfolgen. Das Mo-

dell der EU als regulatives Mehrebenensystem verschleiert diese Ausdehnung der europäischen Regulierung jedoch analytisch wie auch politisch.

2. Die europäische Regulierung des staatlichen Steuermonopols

Die Europäische Kommission hat seit den 1960er Jahren versucht, neben den der Gemeinschaft aus Zöllen und Agrarabschöpfungen zustehenden Mitteln eigene Steuermittel als zusätzliche Einnahmequelle für den Haushalt der Union zu erhalten. Ihre Argumente, die von etlichen hochkarätig besetzten Expertengruppen unterstützt wurden, sind seit dieser Zeit gleich geblieben: Europäische Steuern würden das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern, seien bei einer Wirtschafts- und Währungsunion besonders notwendig und würden zudem die Beziehungen zwischen Bürgern und der Union durch die Schaffung einer direkten fiskalischen Beziehung zwischen beiden stärken (vgl. aus jüngerer Zeit Kommission 2004, S. 9-15). Auch die Antwort der Mitgliedstaaten auf diese Argumente blieb immer gleich: Es gibt keine EU-Steuern! Während viele Vertragsbestimmungen im Laufe der zahlreichen Revisionen der letzten 25 Jahre immer länger wurden, bestechen die Artikel zur Steuerpolitik im Vertrag von Lissabon (Art. 110-113) durch ihre Knappheit. Während in immer mehr Politikfeldern Mehrheitsabstimmungen eingeführt wurden, bleibt es in der Steuerpolitik beim Einstimmigkeitsprinzip.

Während immer wieder Rufe laut werden, angesichts der Erweiterungen und des Aufgabenwachstums der EU dieser eigene Steuereinnahmen zu ermöglichen, verläuft der Trend der Budgetentwicklung in eine andere Richtung. Die als „Eigenmittel“ bezeichneten Einnahmen der Union sind dies nur zu einem immer geringeren Teil. Der Anteil der tatsächlich direkt der EU zukommenden Zölle und Agrarabschöpfungen (die zudem von den Mitgliedstaaten erhoben werden) sinkt stetig. Der Ende der 1980er eingeführte Anteil am Mehrwertsteueraufkommen ist nicht etwa ein fester prozentualer Anteil an einer mitgliedstaatlichen Steuer oder gar eine eigene Steuer der EU, sondern lediglich ein kompliziertes statistisches Konstrukt, das faktisch aus allgemeinen Haushaltsmitteln der Mitgliedstaaten an die EU überwiesen wird. Dies war deshalb notwendig, weil für die Finanzierung der EU über einen tatsächlichen Anteil des Mehrwertsteueraufkommens deren Satz und Bemessungsgrundlage in der gesamten EU hätte vollständig harmonisiert werden müssen, damit nicht ein Mitgliedstaat seine Beiträge durch die Senkung seines Mehrwertsteuersatzes oder durch die Wahl einer anderen Bemessungsgrundlage senkt. Eine solche weitgehende Harmonisierung der ertragreichen Mehrwertsteuer war jedoch politisch nicht durchsetzbar. Mit der Einführung der BNE-Eigenmittel ließen die Mitgliedstaaten auch die beim Mehrwertsteueranteil noch aufrechterhaltene Fiktion von „Eigenmitteln“ fallen. Bei dieser mittlerweile mit Abstand wichtigsten Einkommensquelle der EU handelt es sich wiederum um direkte Überweisungen aus dem allgemeinen Haushalt, die sich am Bruttonationaleinkommen eines Staates orientieren.

Somit existiert keine Spur einer fiskalischen Beziehung zwischen Bürger und EU. Die Finanzierung des EU-Haushaltes wird vielmehr immer stärker intergouvernemental. Parallel dazu haben die Mitgliedstaaten das Ausgabenwachstum durch die Einführung einer festen Obergrenze der Eigenmittel von knapp 1,3 Prozent des BNE strikt begrenzt. Hinsichtlich der Einnahmen ist die EU somit fast völlig von den Mitgliedstaaten abhän-

* Die Ausführungen in diesem Abschnitt stützen sich auf *Genschel/Jachtenfuchs* i.E.

gig. Aufgrund der Eigenmittelobergrenze kann sie auch nicht durch expansive Ausgabenpolitik eigene politische Prioritäten setzen. In der EU-Forschung besteht deshalb weitgehender Konsens, dass die Steuerpolitik in der EU fest in den Händen der Mitgliedstaaten verbleibe (vgl. etwa *Moravcsik* 2002, S. 607; *Stone Sweet* 2004, S. 239; *Newton/van Deth* 2005, S. 332). Dies ist angesichts der enormen Wichtigkeit der Steuerpolitik für die Mitgliedstaaten durchaus plausibel.

Aber trifft es auch zu? Die EU hat keine Möglichkeit, eine expansive Ausgabenpolitik zu betreiben. Entsprechend *Majones* Theorie des Regulierungsstaates würde sich dann die Kommission darauf verlegen, den Steuerbereich zu regulieren, um mangels Alternativen ihren Einfluss auf diese Weise zu maximieren. Dass die Kommission einschlägige Vorschläge unterbreitet, ist leicht zu erklären. Aber es ist nicht anzunehmen, dass die Mitgliedstaaten diese akzeptieren angesichts ihrer vielfachen Vorbehalte gegen eine Europäisierung der Steuerpolitik und der deshalb in sämtlichen Verträgen festgeschriebenen prozeduralen und substantiellen Einschränkung der EU-Aktivität in der Steuerpolitik.

Eine Untersuchung der Entwicklung der Steuergesetzgebung der EU seit 1957 zeigt aber ein überraschendes Bild. In den 1960er und 1970er Jahren präsentiert sich die EU-Steuergesetzgebung wie erwartet und allgemein angenommen: Es werden nur relativ wenige Maßnahmen in langwierigen Verhandlungsprozessen verabschiedet. Dies ändert sich aber in den letzten Jahren: Zwischen 1998 und 2007 hat die EU insgesamt fast 200 Rechtsakte im Steuerbereich verabschiedet. Diese betreffen nicht nur die Mehrwertsteuer, sondern auch Verbrauchssteuern, Unternehmensbesteuerung und sogar die Einkommenssteuer (*Genschel/Jachtenfuchs* i.E.). Der Einfluss der EU erstreckt sich somit auf alle wesentlichen Steuerquellen und ist bei den indirekten Steuern (Mehrwert- und Verbrauchssteuern) besonders stark, da deren Höhe und Ausgestaltung unmittelbare Relevanz für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes haben. So ist etwa die Ausgestaltung der sehr ertragreichen Mehrwertsteuer bis ins Detail durch europäische Vorgaben bestimmt. Eine gute Illustration hierfür liefert die Mehrwertsteuerrichtlinie 2006/112, die mit ihren 414 Artikeln auf 118 Seiten eher an ein Steuergesetzbuch als an ein einzelnes Gesetz erinnert und am Ende eine seitenlange Entsprechungstabelle enthält, damit sich die Betroffenen im Dschungel der zahllosen Änderungen noch zurecht finden (für weitere Beispiele vgl. *Genschel* 2002). Die EU regelt aber auch die Besteuerung von Zinserträgen (RL 2003/48) oder von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (RL 2003/96).

Neben der inhaltlichen Regelungsbreite ist auch interessant, welche Instrumente benutzt wurden: Es wurden 39 Richtlinien, aber auch 13 Verordnungen und 147 Entscheidungen verabschiedet. 179 Rechtsakte wurden vom Rat erlassen, aber auch 20 von der Kommission. Wenn man davon ausgeht, dass die Steuerpolitik so souveränitätsschonend wie möglich ins Werk gesetzt werden sollte, so ist die Wahl der Richtlinie nicht überraschend, denn diese ist nur hinsichtlich ihres Inhaltes, nicht aber hinsichtlich ihrer Form verbindlich und lässt den Mitgliedstaaten genügend Freiraum und auch Zeit, ihre entsprechende Gesetzgebung anzupassen. Die Wahl der Verordnung, also unmittelbar geltenden Rechts ohne weitere Umsetzungsschritte, ist schon überraschender. Bemerkenswert ist auch die hohe Zahl der Entscheidungen. Gleichmaßen entspricht der hohe Anteil der vom Rat erlassenen Rechtsakte den Erwartungen, während die Tatsache, dass in diesem sensiblen Bereich die Kommission über autonome Rechtsetzungsbefugnisse verfügt und diese auch ausnutzt, doch überrascht.

Die hohe Zahl der Entscheidungen rührt daher, dass hiermit in aller Regel Ausnahmen von den allgemeingültigen Regeln für einzelne Mitgliedstaaten vom Rat beschlossen

werden. Verordnungen dienen in der Regel dazu, Bestimmungen von grundlegenden Richtlinien weiter zu konkretisieren. Die autonomen Rechtsetzungsbefugnisse der Kommission beschränken sich auf administrative Fragen und beruhen ebenfalls auf Richtlinien. Insgesamt ergibt sich so ein Bild, dass die These von der steuerpolitischen Machtlosigkeit der EU stark relativiert. Die EU

- ist in allen wichtigen Steuerbereichen präsent
- verfügt über ein dichtgeknüpftes Netz von einschlägigen Regelungen
- delegiert Ausführungsbefugnisse an die Kommission und
- verlangt von den Mitgliedstaaten, sich Abweichungen von den existierenden Regeln explizit vom Rat genehmigen zu lassen.

Diese Befunde lassen die weitverbreitete These einer steuerpolitischen Abstinenz oder Marginalität der EU-Steuerpolitik in einem zweifelhaften Licht erscheinen. Die Europäische Union verfügt zwar nicht über eigene Steuermittel, aber sie greift häufig regulierend in die Steuererhebungshoheit der Mitgliedstaaten ein. Hiermit schränkt sie die nationale Steuerautonomie merklich ein. Dies ist der Fall obwohl Entscheidungen im Bereich der Steuerpolitik grundsätzlich einstimmig getroffen werden. Die Einstimmigkeitsregel stellt zwar eine effektive Vetomöglichkeit für die Mitgliedstaaten vor der Verabschiedung des entsprechenden Rechtsaktes dar. Sollten sich die mitgliedstaatlichen Präferenzen nach dessen Verabschiedung geändert haben, ist sie jedoch wirkungslos. Entsprechend gibt es eine ganze Reihe von Fällen, in denen in Wahlkämpfen mit beträchtlicher politischer Resonanz Änderungen der nationalen Steuerpolitik für den Fall eines Wahlsieges versprochen wurden, diese jedoch an der Realität der europäischen Steuergesetzgebung scheiterten (vgl. Uhl 2008; Genschel/Jachtenfuchs i.E.).

Vielmehr bildet das Einstimmigkeitserfordernis eine hohe Hürde zur Anpassung der entsprechenden Regeln an neue Bedingungen. Eben dieser Effekt erklärt die hohe Zahl von Entscheidungen in der EU-Steuerpolitik. Die großen Steuerrichtlinien werden in einem langsamen Rhythmus ausgehandelt und neuen Erfordernissen angepasst. Da sie sich nur einstimmig und damit sehr schwer ändern lassen, erfüllen die Entscheidungen diese Aufgabe für eng begrenzte Einzelfälle. Im Ergebnis strukturieren somit EU-Rechtsakte wesentliche Teile der mitgliedstaatlichen Steuerpolitik. Abweichungen hiervon können die Mitgliedstaaten nicht autonom entscheiden, sondern müssen sie vom Kollektiv sanktionieren lassen.

Im Fall der Steuerpolitik beschränkt sich europäische Regulierung somit nicht auf technische Aspekte der Marktregulierung, die als effizienzorientiert und dem Pareto-Kriterium genügend angesehen werden können. Vielmehr greift sie auf breiter Front in einen Bereich ein, der allgemein als essentielle Staatsfunktion angesehen wird, der eindeutige Verteilungs- und Einkommensimplikationen hat und der politisierungsfähig ist. Dies geschieht zudem, obwohl die Mitgliedstaaten durch die Beschränkung des steuerpolitischen Mandats der EU auf die für das Funktionieren des Binnenmarktes notwendigen Maßnahmen und durch das Festhalten am Einstimmigkeitsprinzip eine allzu weitgehende Beschäftigung der EU mit Steuerpolitik verhindern wollten – offenbar ohne großen Erfolg.

3. Die europäische Regulierung des staatlichen Gewaltmonopols

Im Gegensatz zur Steuerpolitik, für die aufgrund ihrer Relevanz für das Funktionieren des Binnenmarktes bereits im EWG-Vertrag von 1957 einschlägige Bestimmungen zu finden waren, war die innere Sicherheit lange noch außerhalb des Kompetenzbereiches der EU. Die Mitgliedstaaten begannen erst in den frühen 1970er Jahren als Reaktion auf amerikanischen Druck, mehr in der Drogenbekämpfung zu unternehmen und aufgrund der Wahrnehmung von Terrorismus als zunehmender Bedrohung mit vorsichtiger Zusammenarbeit. Diese fand zunächst vorwiegend auf informeller Ebene zwischen Polizeibeamten anstatt zwischen Regierungsvertretern statt. Selbst als sich diese im Laufe der 1970er Jahre intensivierte wurde streng darauf geachtet, dass sie vollständig außerhalb des EU-Rahmens stattfand, da die Mitgliedstaaten darin keine Rechtsgrundlage für Aktivitäten im Bereich der inneren Sicherheit sahen und zudem die mit dem Gemeinschaftsrecht verbundenen Konsequenzen wie eine stärkere Rolle oder gar ein Vorschlagsmonopol der Kommission, die Einschaltung des Europäischen Gerichtshofes oder Informationspflichten gegenüber dem Europäischen Parlament vermeiden wollten. Aus diesem Grunde konnten aber auch keine Beschlüsse im Rahmen des Gemeinschaftsrechts gefasst werden. Auch wenn Informationen über diese frühe Zusammenarbeit nach wie vor sehr spärlich sind (vgl. im Überblick *Busch* 1995 und die Dokumentation in *Statewatch* 1997), so ist doch klar, dass in dieser Anfangsphase die EU-Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit wenig bis keinen Einfluss auf die politische Autonomie der Mitgliedstaaten hatte.

Die gesamte Geschichte der einschlägigen Zusammenarbeit lässt sich als Versuch der Mitgliedstaaten lesen, einerseits mehr Handlungsfähigkeit in diesem Bereich zu schaffen, andererseits das Eindringen des Gemeinschaftsrechts mit seinen zahlreichen Verpflichtungen und Bindungswirkungen zu verhindern und so die eigene Handlungsautonomie zu bewahren. Die anfängliche Zusammenarbeit in informellen oder gar geheimen Zirkeln wurde bis in die 1990er Jahre aufrechterhalten. Als die Mitgliedstaaten der Ansicht waren, dass die Problemlösungsfähigkeit dieser hochgradig informellen Zusammenarbeit nicht mehr ausreichte, wurde sie in den Maastrichter Vertrag aufgenommen – aber als separater „Pfeiler“ mit einem eigenständigen Rechtsetzungssystem ohne Vorschlagsmonopol der Kommission und unter weitgehender Ausschaltung des Europäischen Gerichtshofes und des Europäischen Parlaments. Entscheidungen sollten einstimmig getroffen werden. Hinsichtlich des Typus der verabschiedeten Beschlüsse setzten die Mitgliedstaaten stark auf klassische zwischenstaatliche Übereinkommen. Sie nahmen dabei die möglichen und realistischerweise zu erwartenden Verzögerungen bei der Ratifikation durch ihre Parlamente bewusst im Sinne der Autonomieschonung in Kauf. Viele der seit 1993 im Dritten Pfeiler verabschiedeten Übereinkommen sind immer noch nicht in Kraft (*Ladenburger* 2008, S. 22). Um jede mögliche Analogie zum System des Gemeinschaftsrechts abzustreiten wurden Rechtsakte anders benannt als ihre Pendants im Gemeinschaftsrecht (etwa „Rahmenbeschlüsse“ statt Richtlinien). Unmittelbar wirksame Verordnungen gab es im Dritten Pfeiler gar nicht, und bei den Rahmenbeschlüssen stellte Art. 34, Abs. 2(b) sicherheitshalber explizit fest, dass diese – im Gegensatz zur mittlerweile gängigen Doktrin im Gemeinschaftsrecht – nicht unmittelbar wirksam seien. Das Vorabentscheidungsverfahren, das wesentlich für die Konstitutionalisierung des Gemeinschaftsrechts verantwortlich war, wurde in Art. 35 für die Mitgliedstaaten zu einer optionalen Einrichtung, der sie explizit und differenziert zustimmen müssen. Durch diese Vermeidung supranationaler

tionaler Elemente im Entscheidungssystem versuchten die Staaten die letztliche Verfügungsmacht über das Gewaltmonopol zu behalten.

Der Lissaboner Vertrag bedeutet in dieser Hinsicht einen massiven Einschnitt. Er schafft die Pfeilerstruktur und die damit verbundenen besonderen Entscheidungsverfahren und Gesetzgebungstypen ab. Politiken für den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ werden nun zum allergrößten Teil im Rahmen des „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ als normale Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen verabschiedet. Damit einher gehen das Initiativrecht der Kommission, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat sowie die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments. Wie auch im früheren ersten Pfeiler überwachen Kommission und Europäischer Gerichtshof die Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Die faktische „Vergemeinschaftung“ im Bereich der Innen- und Justizpolitik ist vielleicht die größte und weitgehendste institutionelle Innovation des Lissaboner Vertrages.

Zwar verbleiben auch nach diesem großen Schritt noch Reste der alten souveränitätswahrenden Politik. So betont Art. 72 EG ausdrücklich, dass die Bestimmungen des einschlägigen Titels V nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit berühren. Art. 76 stellt neben das gesetzgeberische Initiativrecht auch das eines Viertels der Mitgliedstaaten im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie bei der polizeilichen Zusammenarbeit. Art. 82 (3) enthält eine Klausel, durch die beim Widerspruch eines Mitgliedstaates gegen eine Richtlinie im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen das Verfahren der „verstärkten Zusammenarbeit“ Anwendung findet und so die kooperationswilligen Mitgliedstaaten ihr Vorhaben beschließen können, ohne dass es auf den unwilligen Mitgliedstaat Anwendung findet. Einige weitere Exit- und Ausnahmeregeln, die im Wesentlichen auf britischen Druck beschlossen wurden, kommen noch hinzu. All dies liest sich aber eher wie ein britisches Rückzugsgefecht und war der politische Preis für die weitestgehende Vergemeinschaftung des früheren dritten Pfeilers (vgl. *Ladenburger* 2008, S. 31-37).

Die eigentliche Gesetzgebungstätigkeit der EU im Bereich der inneren Sicherheit begann erst nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht am 1. November 1993 und damit erheblich später als die der europäischen Steuerpolitik. Vorher schlossen die Mitgliedstaaten lediglich einige völkerrechtliche Verträge untereinander ab, etwa das Brüssel-Übereinkommen von 1968 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen oder das Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht von 1980. Insgesamt wurden zwischen 1972 und 1994 pro Jahr im Schnitt lediglich 1,5 Rechtsakte beschlossen, zwischen 1995 und 1999 dagegen bereits mehr als 20 pro Jahr. Das Jahr 2000 stellte wegen der Übernahme des Schengen-Acquis mit 101 Rechtsakten eine Ausnahme dar. Danach stieg die Gesetzgebungsproduktion stetig an, von 39 Rechtsakten im Jahr 2001 auf 65 im Jahr 2009. Der Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2009 beläuft sich auf 49 Rechtsakte pro Jahr. Mit insgesamt 439 Rechtsakten war die Gesetzgebungstätigkeit der EU in diesem Zeitraum deutlich höher als in der Steuerpolitik.

Über die Hälfte der im gesamten Zeitraum verabschiedeten Rechtsakte waren Beschlüsse des Rates, die zu einem erheblichen Teil konkrete Fragen der operativen grenzüberschreitenden Polizei- und Justizzusammenarbeit regelten, allerdings auch eine Reihe von Netzwerken oder Organisationseinheiten neu gründeten bzw. auf eine unionsrechtliche Grundlage stellten, von den Fußballinformationsstellen über Eurojust und die Weiter-

entwicklung des Schengen-Informationssystems bis hin zur Umwandlung von Europol von einer internationalen Organisation auf der Basis eines völkerrechtlichen Abkommens in eine Institution der EU im Jahre 2009. Einen großen Anteil an der hohen Zahl der Entscheidungen hat die Übernahme des Schengen-Acquis im Jahr 2000. Verordnungen und Übereinkommen machen jeweils etwa ein Sechstel der verabschiedeten Rechtsakte aus. Die Übereinkommen sind eine für den ursprünglichen dritten Pfeiler typische Rechtsform. Durch das Aushandeln eines rein zwischenstaatlichen Vertrages sollten wiederum unerwünschte Eingriffe auf die mitgliedstaatlichen Systeme der inneren Sicherheit vermieden werden. Allerdings überwiegt bei den meisten Mitgliedstaaten die Unzufriedenheit gegenüber diesem Instrument, dessen Umsetzung sich – nicht sehr überraschend – als außerordentlich langwierig herausgestellt hat. Das restliche Sechstel verteilt sich zu gleichen Anteilen auf Richtlinien, gemeinschaftliche Aktionen und Rahmenrichtlinien. Neben den Konventionen enthalten die mittlerweile 34 Rahmenrichtlinien wohl die umfassendsten und wichtigsten Gesetzgebungsakte. Hierunter finden sich so bedeutungsvolle Rechtsakte wie den europäischen Haftbefehl (2002/584/JI), durch den Staatsbürger eines Mitgliedstaates im Auftrag der Justizbehörden eines anderen Mitgliedstaates verhaftet und in diesen überstellt werden können, die Schaffung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, durch die Angehörige mehrerer Staaten auf dem Territorium eines Mitgliedstaates ermitteln können (2002/465/JI), eine gemeinsame Terrorismusdefinition (2002/475/JI) sowie Regelungen zur Geldwäsche (2001/500/JI) oder zum Umweltstrafrecht (z.B. 2003/80/JI und 2005/667/JI).

Die Dominanz des zwischenstaatlichen Entscheidungsmodus zeigt sich daran, dass vor dem Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages über 80 Prozent der Rechtsakte vom Rat alleine erlassen wurden. Inhaltlich geht es vor allem um den freien Personenverkehr (vor allem um Migrations-, Asyl- und Visafragen) sowie um strafrechtliche Fragen und Zollangelegenheiten mit jeweils einem Anteil von 45 Prozent. Deutlich schwächer vertreten sind zivilrechtliche Rechtsakte (12 Prozent) sowie Regelungen zum Datenschutz (2 Prozent).

Eigene operative Kapazität baut die EU vor allem im Bereich der Informationsbeschaffung und -auswertung aus, etwa durch das Schengen-Informationssystem zur Kontrolle von Grenzübertritten (VO 2006/1987/EG). Ein großer Teil der Tätigkeit von Europol (*Occhipinti* 2003) betrifft die Beschaffung und Verarbeitung von Informationen. Art. 86 des Vertrags von Lissabon sieht die Möglichkeit der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vor, die Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union bekämpfen soll. Hier handelt es sich um eine Kann-Bestimmung, die wie auch andere Artikel des Titels V des Vertrages die Möglichkeit eines Ausstiegs einzelner Staaten und der „verstärkten Zusammenarbeit“ zwischen den kooperationswilligen Staaten vorsieht. Sollte der Rat allerdings ihre Einrichtung beschließen, so wäre sie bei Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Union „zuständig für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung“ und nähme „vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahr“ (Art. 86, Abs. 2).

Wichtiger aber als die Ansätze einer eigenen operativen Strafverfolgungsbehörde ist die Einführung eines neuen Ansatzes der Zusammenarbeit, den man als horizontale Delegation von Handlungskompetenz bezeichnen könnte. Dies betrifft vor allem den europäischen Haftbefehl und die jüngst nach langem Ringen verabschiedete europäische Beweisverordnung. Der europäische Haftbefehl war noch nach seiner Verabschiedung heftig umstritten und führte zu mehreren Verfahren vor mitgliedstaatlichen Verfassungsgerich-

ten, u.a. in Deutschland. Von Beobachtern wird er als „Revolution des Auslieferungsverfahrens“ (*Plachta* 2003) eingeschätzt und als das anspruchsvollste Instrument, das je im dritten Pfeiler beschossen wurde (*Ladenburger* 2008, S. 22). Im Kern ersetzt der europäische Haftbefehl die traditionellen zwischenstaatlichen Auslieferungsverfahren, die typischerweise die Möglichkeit eines politischen Vetos gegen ein Auslieferungsbegehren enthalten durch ein EU-weites Verfahren, bei dem es kein politisches Veto mehr gibt sondern lediglich eine rechtliche Prüfung des Auslieferungsersuchens. Die Liste der Auslieferungsgründe (Art. 2) ist lang und umfasst 32 Tatbestände von Terrorismus über Computerkriminalität zu Korruption. Auf der Basis dieses gemeinsam festgelegten Kriterien- und Verfahrenskatalogs nimmt ein Mitgliedstaat die Verhaftung einer Person – auch eigener Staatsbürger! – auf seinem Territorium im Auftrag eines anderen Staates ohne weitere Vorbehalte und liefert diese Person an den ersuchenden Staat aus. Die Mitgliedstaaten vermeiden so die Ausübung von Exekutivgewalt durch fremde Staaten oder gar durch eine supranationale Polizeibehörde auf ihrem eigenen Territorium, sondern behalten sich selbst die alleinige Ausübung des Gewaltmonopols vor. Sie stellen dieses aber in den Dienst anderer Staaten auf der Basis einer ex ante festgelegten Vorschrift und ohne fallspezifisches politisches Ermessen.

Der Kern dieses neuen Typs der Zusammenarbeit ist das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, das vom EuGH ursprünglich im *Cassis de Dijon*-Urteil 1979 entwickelt und von Kommission und Mitgliedstaaten auf die Anerkennung von Produktstandards im Binnenmarkt angewandt wurde. Auf der Basis der Beschlüsse des Europäischen Rates von Tampere wurden neben dem Europäischen Haftbefehl eine ganze Reihe weiterer Rahmenrichtlinien verabschiedet, die dieses ursprünglich für den freien Warenverkehr gedachte Prinzip nun auf Beweismittel in Strafverfahren (2008/978/JI), Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft (2009/829/JI), den Austausch von Informationen aus den nationalen Strafregistern (2009/315/JI), Einziehungsentscheidungen (2006/283/JI), Urteile und Bewährungsentscheidungen (2008/947/JI) oder Urteile in Strafsachen (2008/909/JI) ausweiten.

Insgesamt ist der Bereich der inneren Sicherheit in der EU charakterisiert durch

- einen rapiden Anstieg der Regelungsdichte im Bereich grenzüberschreitender Themen in den letzten 15 Jahren
- eine deutliche Weiterentwicklung der Verfassungsgrundlagen nach dem Lissaboner Vertrag
- den Aufbau einer Infrastruktur zum Informationsaustausch
- die horizontale Delegation des Gewaltmonopols durch den europäischen Haftbefehl und die Entscheidungen in seinem Gefolge.

4. Die Regulierung staatlicher Kernfunktionen – was das Standardmodell übersieht

Gemäß dem Standardmodell bildet die EU ein Mehrebenensystem, das durch eine klare Arbeitsteilung zwischen den Ebenen gekennzeichnet ist: Die EU-Ebene konzentriert sich auf technische, wohlfahrtsmaximierende Fragen der Marktregulierung, während politisch sensitive Kernbereiche staatlichen Handelns, die nicht dem Pareto-Kriterium genügen, den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben. Sowohl das staatliche Gewaltmonopol wie das

Steuermonopol gehören eindeutig zur letzteren Kategorie. Bei ihnen geht es sich nicht um Pareto-optimierende Fragen der Marktorganisation und -optimierung, sondern um Ressourcenextraktion und -redistribution in großem Stil sowie um potenziell massive Eingriffe in die persönliche Freiheit.

Angesichts dessen geht die Gesetzgebungstätigkeit der EU im Steuer- wie im Polizeibereich weit über das hinaus, was man bei der allgemein angenommenen Beschränkung auf marktschaffende und -korrigierende Politik erwarten könnte. Die so verabschiedeten Politiken stellen auch eine Einschränkung der staatlichen Handlungsfreiheit in zentralen Bereichen dar und können nicht einfach als pauschal von der früheren Zustimmung der Staaten gedeckt angesehen werden, selbst wenn diese einstimmig erfolgt ist. Die Einstimmigkeitsregel schützt staatliche Handlungsautonomie ja nur vor der Verabschiedung einer Richtlinie, Verordnung oder Entscheidung. Danach schützt die Einstimmigkeitsregel nur den Status quo, nicht aber unbedingt staatliche Präferenzen, die sich zwischenzeitlich geändert haben können. Am deutlichsten zeigt sich das im Bereich der Steuerpolitik, wo eine ganze Reihe von Ratsentscheidungen darin besteht, dass sie einzelnen Mitgliedstaaten (nach einstimmiger Zustimmung aller Mitgliedstaaten) Abweichungen von bestehenden (einstimmig verabschiedeten) Steuer Richtlinien erlauben. In Wahlkämpfen werden regelmäßig Steueränderungen versprochen, die sich dann als nicht durchsetzbar herausstellen, weil sie gegen europarechtliche Regelungen verstoßen (Uhl 2008).

Im Bereich der inneren Sicherheit werden gemeinsame Definitionen von Verbrechen sowie gemeinsame prozessuale Standards für die Strafverfolgung in bestimmten Bereichen geschaffen. Das auf dem Europäischen Rat von Tampere verabschiedete und später in verschiedenen Maßnahmen (u.a. im Europäischen Haftbefehl) verankerte Prinzip der gegenseitigen Anerkennung dehnt das ursprünglich für Produktstandards im Binnenmarkt erdachte Prinzip auf Gerichtsverfahren und -urteile aus (Lavenex 2007). Schon die gegenseitige Anerkennung von Produktstandards im Binnenmarkt lässt sich nicht vollständig als eher technische Optimierungsregel im gemeinsamen Interesse aller Mitgliedstaaten verstehen, da durch unterschiedliche Standardniveaus ein Druck auf die Hochstandardländer ausgeht, ihre politisch gewollten Standards zu senken. Bei der Übertragung dieses Prinzips auf den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ geht es aber nicht um Produktstandards, sondern um Standards für die Einschränkung individueller Freiheit. Auch die horizontale Delegation des Gewaltmonopols durch den Europäischen Haftbefehl und dessen inhaltliche Ergänzung durch die Europäische Beweisordnung ebenso wie die Schaffung gemeinsamer Ermittlungsgruppen (Schalken/Pronk 2002) greifen weit in bislang zum Kern von Staatlichkeit gezählte Bereiche ein und reduzieren die politische Gestaltungsfähigkeit der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen.

Aber warum passiert dies überhaupt, wenn doch alle Mitgliedstaaten den entsprechenden Regelungen zustimmen mussten? Zunächst ist festzuhalten, dass die Entwicklung einer europäischen Steuerpolitik und erst recht die Entwicklung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit der Entwicklung des Binnenmarktes um Jahrzehnte hinterherhinken. Die EU-Steuerpolitik begann zwar schon sehr bald nach Inkrafttreten der Römischen Verträge (Genschel 2002), entwickelte sich aber in den ersten Jahrzehnten außerordentlich langsam und mühselig und erreichte erst in den letzten zehn Jahren das oben dargestellte überraschend hohe Niveau an Gesetzgebungsaktivität. Die Politik der Inneren Sicherheit begann überhaupt erst in den 1990er Jahren mit der Verabschiedung von Gesetzen, nachdem die Innenminister und die Beamten aus den Innenministerien über zwanzig Jahre lang informell bis geheim kooperiert hatten. Sowohl die Steuerpolitik

als auch die Politik der inneren Sicherheit nahmen allerdings in den letzten zehn Jahren enorm an Intensität zu.

Alles in allem sieht es so aus, als sei hier der viel geschmähte Spillover-Effekt des Neofunktionalismus am Werk. Der Neofunktionalismus hatte ja die These vertreten, dass Integrationsschritte in einem Sachbereich Integrationsschritte in einem anderen Sachbereich nach sich zögen (vgl. *Schmitter* 1971, S. 2004). Die diesem Konzept – tatsächlich oder vermeintlich – zugrunde liegende Annahme eines Integrationsautomatismus wurde oft kritisiert. Wenn man aber die teleologischen Implikationen beiseite lässt, so ist Spillover ein Konzept, das auch in einem rationalistischen Institutionalismus seinen Platz finden kann. Danach ändern Regeln in einem Sachbereich das Kosten-Nutzenverhältnis für Akteure in einem anderen Sachbereich, indem sie positive oder negative Externalitäten erzeugen.

Im Steuerbereich war bereits den Autoren des EWG-Vertrages klar, dass Unterschiede bei den indirekten Steuern zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führen könnten. Die durch die Marktintegration entstandenen Handlungsanreize für bestimmte Mitgliedstaaten wurden aber dadurch minimiert, dass die Faktormobilität niedrig blieb und die Verwirklichung des Binnenmarktes auf sich warten ließ. Erst nach 1992 war der Binnenmarkt weitestgehend und ohne Grenzkontrollen tatsächlich verwirklicht. Entsprechend stieg auch die Zahl der Steuergesetze und Entscheidungen nach 1992 im Vergleich zu den Jahren davor deutlich an.

Noch deutlicher ist dieser Effekt im Bereich der inneren Sicherheit zu sehen (*Börzel* 2005, S. 230), wo die Gesetzgebungstätigkeit im eigentlichen Sinne überhaupt erst zu Beginn der 1990er Jahre einsetzte, um dann aber steil anzusteigen. Die Voraussetzung hierfür war der Maastrichter Vertrag, der erst die rechtliche Grundlage für ein Tätigwerden der EU in diesem Bereich schaffte. Die Ursache war aber der Wegfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen im Zuge der schrittweisen Vergrößerung des vom Schengener Abkommen erfassten Bereichs. Hier ist der Spillover ganz offensichtlich: Erst durch den von der EU selbst bewerkstelligten Wegfall der Binnengrenzen verlieren die Staaten die für sie bis dahin verfügbaren Möglichkeiten, die Grenze für bestimmte Personengruppen, aber auch für Güter, Dienstleistungen und Kapital mehr oder minder durchlässig zu gestalten. Teilweise setzte dieser Effekt bereits vor dem symbolischen Datum 1992 ein, denn angesichts der großen politischen Bedeutung des Binnenmarktpjektes war allen Beteiligten klar, dass hier Handlungsbedarf bestand und man nicht bis zur tatsächlichen Öffnung der Grenzen warten musste, um diesen zu bemerken.

Der deutliche Anstieg der Regulierungsaktivität im Bereich der Steuerpolitik und der inneren Sicherheit lässt sich somit ähnlich erklären wie den starken Anteil der Marktregulierung: Auf der Angebotsseite steht die Europäische Kommission, die danach strebt, ihren Gestaltungsbereich zu erweitern und zudem von der Vision einer umfassend tätigen EU geleitet ist. Sie verfügt aber noch nicht einmal über Ansätze eigener Steuereinnahmen oder eines Polizei- oder Justizapparates. Zudem ist sie nur in eng begrenztem Rahmen zu autonomer Tätigkeit befugt, sondern in den meisten Fällen auf die Zustimmung des Rates angewiesen. Sie verweist deshalb immer wieder auf die Probleme, die dem europäischen Gemeinwohl durch die fehlende Integration in einem Sachbereich entstünden und schlägt regulative Maßnahmen zur Abhilfe vor. Wie auch im Fall der Marktregulierung sind die direkten Kosten dieser Art von Regulierung vernachlässigbar. Sie erfordern weder hohe zusätzliche Budgetmittel noch viel zusätzliches Personal.

Auf der Nachfrageseite stehen die Mitgliedstaaten, die die Externalitäten bestimmter Politikfelder in den Griff bekommen wollen und dabei Regeln anstreben, die verlässlich

und ausbeutungsresistent sind (*Moravcsik* 1998). Die meiste Zeit vertreten die meisten Mitgliedstaaten dabei keine konstitutionalistischen Extrempositionen, die sie jegliche Kooperation in Kernbereichen von Staatlichkeit als Eingriff in die nationale Souveränität ablehnen oder grundsätzlich als begrüßenswerten Schritt hin zu den Vereinigten Staaten von Europa gutheißen lassen. Vielmehr wägen sie je nach Maßnahme die konkreten Kosten und Nutzen für sich selbst ab. Die Mitgliedstaaten haben keine übergreifende Präferenzordnung für oder wider „die EU“, sondern themenspezifische Präferenzordnungen. Im Umfeld der Öffnung des Binnenmarktes hat sich die Kosten-Nutzen-Bilanz bei den meisten Mitgliedstaaten soweit verschoben, dass sie größeren Nutzen von einer stärkeren Kooperation in der Steuerpolitik wie in der inneren Sicherheit erwartet haben. Lediglich Großbritannien hat auch im Lissaboner Vertrag eine Reihe von Opt-Out Bestimmungen im Bereich der inneren Sicherheit verlangt (*Ladenburger* 2008, S. 36-37) und bleibt damit seiner langjährigen politischen Linie in diesem Bereich treu. Dies kann man als weltanschaulich motivierte konstitutionalistische Extremposition verstehen, aber ebenso als Kosten-Nutzen-Abwägung, die aufgrund der Insellage die Kosten einer autonomen Grenzkontrolle als geringer einschätzt als die „Souveränitätskosten“ einer verstärkten Kooperation auch in diesem Bereich. Akteure handeln auf der Basis von wahrgenommenen Problemlagen unabhängig von deren Richtigkeit.

Es besteht allerdings ein wichtiger Unterschied zwischen der Regulierung von Märkten und der Regulierung von Steuern und innerer Sicherheit. Bei der Marktregulierung werden die durch die Regulierung verursachten Kosten (z.B. höhere Versicherungsprämien, teure Filteranlagen etc.) nicht von den an der Entscheidung Beteiligten getragen, sondern von Unternehmen und Verbrauchern. Bei den hier untersuchten Fällen geht es dagegen nicht um die Regelung von Marktakteuren durch öffentliche Akteure, sondern um die Regelung von staatlicher Tätigkeit durch die Staaten selbst. Diejenigen, die die Kosten der verabschiedeten Regulierung zu tragen haben, sitzen somit am Verhandlungstisch. Dies relativiert die mitgliedstaatliche Nachfrage nach Regulierung vor allem im Steuerbereich, eliminiert sie aber nicht, da nach wie vor die Nachfrage nach der Abmilderung von Spillover-Effekten besteht. Auch existiert im Gegensatz zur Marktregulierung, wo vielfach grenzüberschreitend tätige Unternehmen nach einheitlichen Regeln verlangen in der Steuerpolitik wie auch bei der inneren Sicherheit praktisch keine Nachfrage gesellschaftlicher Akteure nach europaweiten Regeln, da diese Politikfelder weitgehend von Exekutivakteuren dominiert werden (*Herschinger/Jachtenfuchs/Kraft-Kasack* 2010).

Das Standardmodell der EU hat deshalb Unrecht, wenn es die EU auf Marktregulierung beschränkt sieht. Das Fehlen eigener Steuer- und Gewaltmittel führt nicht zu einer politischen Selbstbeschränkung oder zu mitgliedstaatlicher Regelungsautonomie. Vielmehr sind sowohl im Steuerbereich als auch bei der inneren Sicherheit ähnliche Mechanismen im Gang wie auch im Bereich der Marktregulierung, die zu einer aktiv gestaltenden Politik der EU in diesen Kernbereichen staatlicher Tätigkeit führen, die weit über die gängige Vorstellung der EU als Marktregulierer hinausgeht. Regulierung ist dabei die Handlungsform, die in dieser besonderen Konfiguration von Mitgliedstaaten und Kommission gewählt wird. Während durch die Gewährung eines eigenen Steuererhebungsrechtes und die Schaffung eigener Strafverfolgungsbehörden und -verfahren eine Staatswerdung der EU in greifbare Nähe rücken und offensichtlich machen würde, führt die Regulierung der Staatstätigkeit dazu, dass die EU dem Bürger gegenüber nicht selbst in Erscheinung tritt und so das Ausmaß der Eingriffe quasi unsichtbar bleibt, da nach wie vor der Staat – und nicht die EU – Steuern erhebt und Bürger verhaftet bzw. Gerichtsurteile vollstreckt. Eine unpolitische Sichtweise

von Regulierung, die diese nur als technische Marktregulierung oder nur als „Bürokratie“ sieht, die es einzudämmen gelte, blendet diese Dimension von Regulierung in der EU aus. Die EU ist ein regulatives Mehrebenensystem, weil ihr zentrale Attribute von Staatlichkeit fehlen. Sie reguliert aber die ihr selbst fehlenden Attribute in den Mitgliedstaaten und dringt damit in Kernbereiche von Staatlichkeit vor.

Literatur

- Börzel, Tanja A., 2005: Mind the Gap! European Integration between Level and Scope, in: *Journal of European Public Policy*, 12: 2, S. 217-236.
- Busch, Heiner, 1995: Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Caporaso, James A., 1996: The European Union and Forms of State. Westphalian, Regulatory or Post-Modern?, in: *Journal of Common Market Studies* 34: 1, S. 29-52.
- Cottier, Thomas/Hertig, Maya, 2003: The Prospects of 21st Century Constitutionalism; in: Kohler, Georg/Marti, Urs (Hrsg.), *Konturen der neuen Welt(un)ordnung. Beiträge zu einer Theorie der normativen Prinzipien internationaler Politik*, Berlin etc.: de Gruyter, S. 120-162.
- Friedrich, Carl J., 1969: *Europe. An Emergent Nation?* New York: Harper and Row.
- Genschel, Philipp, 2002: *Steuerwettbewerb und Steuerharmonisierung in der Europäischen Union*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Genschel, Philipp/Jachtenfuchs, Markus (i.E.): How the European Union Constrains the State. Multilevel Governance of Taxation, in: *European Journal of Political Research*.
- Haas, Ernst B., 1971: The Study of Regional Integration. Reflections on the Joy and Anguish of Pre-theorizing, in: Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A. (Hg.), *Regional Integration. Theory and Research*, Cambridge, MA: Harvard University Press, S. 3-42.
- Hallstein, Walter/Götz, Hans Herbert/Narjes, Karl-Heinz, 1969: *Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Düsseldorf: Econ.
- Herschinger, Eva/Jachtenfuchs, Markus/Kraft-Kasack, Christiane, 2010: Transgouvernementalisierung und die ausbleibende gesellschaftliche Politisierung der Inneren Sicherheit, in: Zürn, Michael/ Ecker-Erhardt, Matthias (Hrsg.), *Gesellschaftliche Politisierung und internationale Institutionen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hix, Simon, 2007: The European Union as a Polity (I), in: Jørgensen, Knud Erik/Pollack, Mark A./Rosamond, Ben (Hrsg.), *Handbook of European Union Politics*, London etc.: Sage, S. 141-158.
- Hoffmann, Stanley, 1966: Obsolete or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, in: *Daedalus* 95: 3, S. 862-915.
- Hoffmann, Stanley, 1982: Reflections on the Nation-State in Western Europe Today, in: *Journal of Common Market Studies*, 21: 1, S. 21-37.
- Hoffmann, Stanley, 1993: Thoughts on the French Nation Today, in: *Daedalus*, 122: 3, S. 63-80.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary, 2008: European Union?, in: *West European Politics* 31: 1/2, S. 108-129.
- Ipsen, Hans Peter, 1972: *Verfassungsperspektiven der europäischen Integration*, in: Ipsen, Hans Peter (1984), *Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien*, Baden-Baden: Nomos, S. 11-29.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate, 1996: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: dies. (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen: Leske und Budrich, S. 15-44.
- Kommission, 2004: *Finanzierung der Europäischen Union Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems*, Brüssel, 6.9.2004, KOM(2004) 505 endgültig/2.
- Ladenburger, Clemens, 2008: Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon, in: *European Constitutional Law Review*, 4, S. 20-40.
- Lavenex, Sandra, 2007: Mutual Recognition and the Monopoly of Force. Limits of the Single Market Analogy, in: *Journal of European Public Policy*, 14: 5, S. 762-779.
- Lodge, Martin, 2008: Regulation, the Regulatory State and European Politics, in: *West European Politics*, 31: 1-2, S. 280-301.

- Majone, Giandomenico*, 1996: The European Community as a Regulatory State, in: *Collected Courses of the Academy of European Law*, 5, S. 321-419.
- Majone, Giandomenico*, 2005: *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford: Oxford University Press.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit*, 1996: European Integration from the 1980s. State-Centric v. Multi-level Governance, in: *Journal of Common Market Studies*, 34: 3, S. 341-378.
- Marx, Karl/Engels, Friedrich*, 1869: Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte, in: dies. (1960), *Werke*, Bd. 8, Berlin: Dietz, S. 194-207.
- Moravcsik, Andrew*, 1998: The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca: Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew*, 2002: In Defense of the „Democratic Deficit“. Reassessing Legitimacy in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, 40: 4, S. 603-624.
- Newton, Kenneth/van Deth, Jan W.*, 2005: *Foundations of Comparative Politics. Democracies of the Modern World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Occhipinti, John D.*, 2003: *The Politics of EU Police Cooperation. Toward a European FBI?* Boulder: Lynne Rienner.
- Offe, Claus*, 1998: Demokratie und Wohlfahrtsstaat. Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration, in: *Streeck, Wolfgang* (Hg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 99-136.
- Plachta, Michael*, 2003: European Arrest Warrant. Revolution in Extradition?, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 11: 2, S. 178-194.
- Schalken, Tom/Pronk, Maarten*, 2002: On Joint Investigation Teams, Europol and Supervision of Their Joint Actions, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 10: 1, S. 70-82.
- Schmitter, Philippe C.*, 1971: A Revised Theory of Regional Integration, in: *Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A.* (Hrsg.), *Regional Integration. Theory and Research*, Cambridge, MA: Harvard University Press, S. 232-262.
- Schmitter, Philippe C.*, 1996: Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts, in: *Marks, Gary/Scharpf, Fritz W./Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang*, *Governance in the European Union*, London etc.: Sage, S. 121-150.
- Schmitter, Philippe C.*, 2004: Neo-Neofunctionalism, in: *Diez, Thomas/Wiener, Antje* (Hrsg.), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, S. 45-74.
- Statewatch*, 1997: *Key Texts on Justice and Home Affairs in the European Union*, London: Russell Press.
- Stone Sweet, Alec*, 2004: *The Judicial Construction of Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Thomson, Janice E.*, 1995: State Sovereignty in International Relations. Bridging the Gap Between Theory and Empirical Research, in: *International Studies Quarterly*, 39: 2, S. 213-233.
- Uhl, Susanne*, 2008: *Die Transformation nationaler Steuersysteme in der Europäischen Union*, Frankfurt/New York: Campus.
- Weber, Max*, 1980 [1922]: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Aufl., Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Markus Jachtenfuchs, Hertie School of Governance, Friedrichstr. 180, 10117 Berlin
E-Mail: jachtenfuchs@hertie-school.org