

Mario Telò

Regionalismus, Globalisierung und die Rolle der EU

In der von Instabilität gekennzeichneten globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts kann Europa keine untergeordnete Rolle spielen, denn obwohl die EU an der Weltbevölkerung nur einen Anteil von 7 % hat, erwirtschaftet sie immer noch 25 % des weltweiten BIP. Außerdem sind vier ihrer Mitgliedstaaten gleichzeitig Mitglieder der G7. Andererseits kann die EU aber auch keine hegemoniale Rolle spielen, denn zum einen mangelt es ihr am politischen Willen und an den entsprechenden (militärischen) Fähigkeiten, um die schwächelnden Vereinigten Staaten zu ersetzen, und zum anderen könnte kein Land mehr allein eine hegemoniale Stabilität, wie sie in der Vergangenheit bestand, garantieren. Gibt es für die EU in dieser komplexer und multipolarer gewordenen Welt einen gangbaren dritten Weg?

Ergeben sich aus der Entstehung und Verbreitung konkurrierender Formen regionaler Zusammenarbeit Möglichkeiten für die Entwicklung einer besseren Weltordnungspolitik? Es wäre eine allzu vereinfachte Darstellung der Wirklichkeit, wenn man sich bei der Analyse der sich seit dem Ende des Kalten Krieges weiterentwickelnden Weltordnung nur auf den Aufstieg Brasiliens, Russlands, Indiens, Chinas und Südafrikas (BRICS) und auf die Machtpolitik konzentrieren würde. Nachdem die von George W. Bush in Gang gesetzte unipolare Dynamik gescheitert ist, hat sogar Barack Obama eingeräumt, dass die neu entstehende Welt multipolar und somit eine »no one's world« ist, eine Welt, die keinem mehr gehört. Welche Form von Multipolarität entsteht aber zurzeit? Auf keinen Fall handelt es sich um eine Wiederbelebung der Realpolitik des 19. Jahrhunderts im internationalen Maßstab. Putins Russland ist kein siegreiches Vorbild, sondern vielmehr ein Verlierer und eine iso-

lierte, sich selbst zerstörende Macht. Angesichts dieser imperialen Logik ist die Rolle der internationalen Organisationen wichtiger denn je, weil sie die wirtschaftlichen Kosten des Ausscherens eines Landes in die Höhe treiben. Des Weiteren zeichnet sich ein ermutigendes Phänomen ab: Neben der Entstehung neuer nationaler Kraftzentren verwandeln sich die regionalen Zusammenschlüsse benachbarter Staaten (u. a. MERCOSUR, ASEAN und SADC) nicht nur in ausgereifte multidimensionale Organisationen (wirtschaftlicher, politischer und kultureller Art), sondern sie erweisen sich auch als belastbar gegenüber wirtschaftlichen und politischen Krisen. Die EU ist kein Einzelbeispiel für eine friedliche und demokratische Zusammenarbeit von Nachbarstaaten. Es gibt zahlreiche Regionalorganisationen, die auf allen Kontinenten für Konfliktverhütung, ökonomische Annäherung von Entwicklungs- und Industrieländern und demokratische Konsolidierung sowie für die Eindämmung interner Zerfallsprozesse und eine höhere Legitimität internationaler Institutionen arbeiten. Erstes Fazit: Die künftige Weltordnung wird nicht nur eine multipolare, sondern auch eine multiregionale Prägung haben. Ist aber der regionale und globale Multilateralismus imstande, sich erfolgreich der doppelten Herausforderung zu stellen, nicht nur machtpolitische Bestrebungen einzudämmen, sondern auch Zerfallstendenzen entgegenzuwirken?

Auf allen Kontinenten werden regionale Zusammenschlüsse erweitert und vertieft. Allerdings beschreiten sie unterschiedliche Wege zur regionalen Kooperation und basieren sogar auf konkurrierenden Modellen, die sich teilweise überschneiden und teilweise miteinander kollidieren. Dies kann sogar auf ein und demselben Kontinent der Fall sein. Zum Beispiel ist das von

Putin für Russland entwickelte Vorhaben ein regionales Projekt: Innerhalb der Grenzen des europäischen Kontinents steht die »Eurasische Union« in direktem Widerspruch zur östlichen Nachbarschaftspolitik der EU in der Ukraine, in Moldau, Georgien und im Kaukasus. In Lateinamerika konkurriert MERCOSUR/UNASUR mit der Pazifik-Allianz und der Bolivarianischen Allianz für Amerika (ALBA). In Afrika misst sich die Afrikanische Union (AU) mit der Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC). In Ostasien, wo die Umfassende Regionale Wirtschaftspartnerschaft (RCEP) und die Transpazifische Partnerschaft (TPP) miteinander in einen offenen Wettbewerb getreten sind, wirkt das »ASEAN plus 6«-Format als ein zweideutiges Gebilde. Es ist somit festzustellen, dass der Regionalismus in diesen Gegenden mit unterschiedlichen Ausprägungen expandiert. Diese reichen von einem der EU nachempfundenen, stark institutionalisierten Modell bis zu kaum verbindlichen Freihandelsabkommen oder informellen Instanzen, sowie von ideologisch oder sicherheitspolitisch motivierten Zusammenschlüssen bis hin zu politischen Bottom-up-Projekten.

Angesichts des globalen Kontextes einer post-hegemonialen Governance, die durch Machtpolitik und verschiedene Zerfallstendenzen (IS, versagende Staaten wie Somalia, Afghanistan, Irak usw.) gekennzeichnet ist, stellt sich folgende Frage: Ist der Regionalismus Teil der Lösung oder Teil des Problems?

Erstens: Regionale Zusammenschlüsse sind nicht der Hinterhof aufstrebender Mächte. Natürlich sind Länder, die eine Führungsrolle innehaben, von Bedeutung: Brasilien in Südamerika, die USA in der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA), Deutschland in der EU, Indonesien im Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN), China in Ost- und Zentralasien, Süd-

afrika und Nigeria in Subsahara-Afrika und Indien in Südasien. Einige dieser Staaten versuchen, eine hierarchisch strukturierte Regionalzusammenarbeit zu fördern, die um ihren nationalen Machtbereich herum organisiert wird. Vergleichende Studien haben jedoch gezeigt, dass regionale Kooperation von der Existenz interner multilateraler Regeln und von der Vielfalt der ihr zugrunde liegenden Faktoren profitiert. Die von der Basis ausgehenden Triebkräfte des Regionalismus können handelstechnischer, wirtschaftlicher, ideeller, sozialer oder politischer Natur sein. Das heißt, dass Regelwerke und Politik wichtig sind, wenn vom Regionalismus die Rede ist.

Zweitens: Die Befürworter einer grenzenlosen Globalisierung betrachten den Regionalismus heute nicht mehr als eine Gegenbewegung, mit der das Auseinanderbrechen von Staaten verhindert werden soll, sondern vielmehr als einen den Zerfall begünstigenden Faktor, der in einen ungewisseren und fragileren Multilateralismus mündet. Die Verfechter des Freihandels unter den Ökonomen vertreten ihrerseits die Auffassung, der Regionalismus entferne sich zu sehr von den weltweiten Deregulierungsbestrebungen und verursache daher einen Zersplitterungsprozess und einen Minilateralismus, der ihrer Ansicht nach eine beschränkte und instrumentelle Form von Governance darstellt. Das ist aber nur die eine Seite der Medaille.

Der Regionalismus kann auch zu einer besseren Weltordnungspolitik beitragen. In der aktuellen Situation, in der Obama den Multilateralismus der USA neu justiert und China mehrere Verpflichtungen zu regionaler Kooperation eingegangen ist, bietet der Regionalismus in vielen Fällen die Chance, machtpolitische Bestrebungen und Zerfallstendenzen einzudämmen, und dies zugunsten von Frieden, nachhaltiger Entwicklung, Demokratisierung und einer Reform der Vereinten Nationen, die

über das von Kofi Annan initiierte regionale UN-Beratungsverfahren hinausgeht.

Im Idealfall handelt es sich um eine friedliche Zusammenarbeit in und zwischen den Regionalorganisationen vor dem Hintergrund der sich schrittweise vollziehenden Entwicklung hin zu einer neuen, mehrschichtigen Weltordnungspolitik; es geht dabei um eine dialektische Beziehung zwischen unterschiedlichen regionalen Vereinbarungen einerseits und Praktiken multilateraler Zusammenarbeit andererseits, deren verbindendes Element das gemeinsame Eintreten für die Institutionalisierung der internationalen Politik ist. Natürlich ist der Regionalismus kein Patentrezept. Ebenso notwendig ist es, gleichzeitig eine gemeinsame globale Führungsinstanz (die G20?) zu errichten, mit deren Hilfe die multilateralen Organisationen dergestalt reformiert werden können, dass sie ihre Effizienz und Legitimität erhöhen.

Im Gegensatz zu den 1989/91 geweckten Hoffnungen befinden sich die Vereinten Nationen (UN) und die Welthandelsorganisation (WTO) heute offensichtlich

Risiken und Chancen eines komplexen Interregionalismus

in einer verfahrenen Situation, was ihre jeweiligen Reformprogramme betrifft. Die größte aus dieser schwierigen Situation resultierende Gefahr besteht darin, dass die Organisationen mit dem »spaghetti-bowl«-Problem konfrontiert werden. Das heißt, dass es 100 verschiedene bilaterale Beziehungen gäbe, durch die eine gerechte Weltordnungspolitik unmöglich würde.

Die Entstehung und Verbreitung von Regionalismus und interregionalen Vereinbarungen kann daher als Risiko und als Chance aufgefasst werden. Der Interregionalismus stellt eine Zwischenstufe zwischen Globalismus und Bilateralismus dar. Er trägt zu einer von unten ausgehenden Neugestaltung der globalen Ordnungspolitik bei und verhindert gleichzeitig eine fortschreitende Zersplitterung. Regiona-

lismus und Interregionalismus stehen in einer Wechselbeziehung, weil Regionen dazu neigen, Partnerschaften mit Regionen anderer Kontinente einzugehen. Beziehungen zwischen Blöcken, wie beispielsweise die Verhandlungen zwischen der EU und dem MERCOSUR und die zwischen der EU und der ECOWAS, konzentrieren sich auf den Abschluss von Freihandelsvereinbarungen. Demgegenüber legen Handelsverhandlungen wie die über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) den Schwerpunkt auf die Schaffung von Wachstum und Arbeitsplätzen.

Interregionalismus ist ein mehrdimensionales Phänomen. Die starke Zunahme interregionaler Beziehungen, einschließlich derer, welche die EU, die USA, Brasilien (IBSA-Dialogforum) und China (China-Afrika) geknüpft haben, ist ein Beleg für die strukturellen, belastbaren und langfristigen Eigenschaften dieses neuen Weges in der sich weiterentwickelnden Weltordnung. Bei einer näheren Betrachtung des Interregionalismus ist es ratsam, auch der Rolle der Netzwerke zivilgesellschaftlicher Akteure Beachtung zu schenken. Im Falle von TTIP erleben wir ganz deutlich, wie die Verhandlungen über einen gemeinsamen Markt mit der Schaffung eines Bündnisses von Gleichgesinnten (EU-USA) verknüpft werden. Nachdem es während des Irak-Krieges und im Verlauf mehrerer Handelskriege (vgl. Habermas, *Der gespaltene Westen*, 2004) zu einem Riss in den transatlantischen Beziehungen gekommen war, sind die beiden Verbündeten nun im Begriff, eine neue, umstrittene Partnerschaft aufzubauen. Dabei beschränken sie sich nicht auf einen einzigen Partner: Vor dem Hintergrund des von den USA vollzogenen »Schwenks nach Asien« und Chinas Eindämmungsstrategie verhandeln die Amerikaner gleichzeitig über die Transpazifische Partnerschaft (TPP). Als größte Handelsmacht der Welt führt die EU ihrerseits parallel Verhandlungen mit anderen Part-

nern (u. a. MERCOSUR, ASEAN, Japan, Kanada, China und ECOWAS).

Bei genauerer Betrachtung der Inhalte der transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft ist klar festzustellen, dass TTIP kein traditionelles Freihandelsabkommen ist. Die Partnerschaft legt ziemlich eindeutig den Schwerpunkt auf nicht-tarifäre Handelshemmnisse und Regulierungsfragen. Diese schwierige Verhandlung zwischen zwei komplexen und demokratischen Regulierungsbehörden ist nach wie vor unbefristet und zieht viele politische Konsequenzen nach sich. Dabei spielt die Europäische Union als am stärksten institutionalisierter und wertebasierter Markt der Welt ihre »Marktmacht« voll aus, indem sie auf eine Mischung aus »negativer« und »positiver« Integration (Fritz W. Scharpf) sowie »eingebetteter« und »entbetteter« Governance (Karl Polanyi) setzt. Darüber hinaus ist die EU imstande, mit den USA Verhandlungen zu führen und dabei jedwede Form eines Diktats auszuschließen. Des Weiteren kombiniert die EU de facto ihre Verhandlungen über die Bildung eines transatlantischen Marktes mit zahlreichen Bestrebungen, die auf eine stärkere politische Autonomie Europas abzielen (*»exception culturelle«*, Transparenz, Schutz personenbezogener Daten). Deshalb wäre es auch unseriös, TTIP als Unterwerfung Europas gegenüber den USA oder als Rehabilitation des vom Vereinigten Königreich traditionell verfolgten Ansatzes gegenüber der europäischen Einigung zu deuten. Der EU-interne multilaterale Prozess der Regulierungsharmonisierung hat äußerst relevante Auswirkungen, was die »externe Governance« angeht. Dank ihres Wertesystems und ihrer hochentwickelten Regulierungsstandards kann die EU realistischerweise hoffen, die Ergebnisse mit zu beeinflussen.

Die Regulierungsstandards der EU (u.a. Gesundheitsschutz, soziale Rechte, nachhaltige Entwicklung und der Schutz personenbezogener Daten) sind viel komplexer

als die Standards der USA, denn sie wurden bereits von den 28 Mitgliedsstaaten ausgehandelt. Viele soziale Akteure befürchten, dass TTIP die EU-internen Regulierungen aushöhlen könnte. Der in diesem Zusammenhang von den Nichtregierungsorganisationen ausgeübte Druck ist daher hilfreich. Sollte die EU hingegen nicht einmal der Herausforderung gewachsen sein, mit einer demokratischen US-Administration über Marktregulierung zu verhandeln, würde sich die Frage aufdrängen, wie es eigentlich um ihr Selbstvertrauen als Regulierungs- und Zivilmacht in der Welt von morgen bestellt ist.

Während hierarchische und imperiale Methoden im Kontext einer post-hegemonialen Welt überholt sind, bedeutet die unvermeidliche Umleitung der Handelsströme nicht zwangsläufig, dass Regionalismus und Interregionalismus uns zurück in ein Szenario führen, das von protektionistischen Blöcken, Handelskriegen und internationalen Spannungen gekennzeichnet wäre und in dem das Verlangen nach verstärkter wirtschaftlicher Sicherheit zunehmend von Forderungen nach militärischer Sicherheit abgelöst werden würde. Vielmehr können Regionalismus und Interregionalismus die Entwicklung neuer multilateraler Methoden für das 21. Jahrhundert stärken. Die entscheidenden Variablen für die externen politischen Auswirkungen interregionaler Vereinbarungen sind Offenheit und Kommunikation mit anderen äußerst wichtigen Akteuren, wie zum Beispiel China, Indien, Lateinamerika und der WTO.

Die Wirtschaftskrise in der EU hat zahlreiche Folgen für ihre Rolle in der Weltordnungspolitik. Sechs Jahre lang brachte der Europäische Rat 90 % seiner Zeit damit zu, sich mit sich selbst zu beschäftigen, zu zaudern und Krisenmanagement-Entscheidungen oftmals zu spät zu treffen. Darüber hinaus wurde die EU

Internationale Rolle einer wirtschaftlich gesunden EU

auf internationaler Ebene nun nicht mehr, wie noch im Jahre 2008, als ein Vorbild für Krisenbewältigung wahrgenommen, sondern, wie beim G20-Gipfel in Cannes im Jahre 2011 zu beobachten war, als das kranke Mitglied der Weltwirtschaft.

Nach sieben schwierigen Jahren ist allerdings immer noch nicht klar, ob diese Krise nun positive oder negative Effekte gehabt hat. Die EU leidet nicht an zu viel Integration, sondern an ihrer unvollendeten und unausgewogenen Wirtschaftsunion. Jeder Fortschritt auf dem Weg zur Überwindung der Krise zog eine Vertiefung der Integration, vor allem in der Eurozone, nach sich. Die vielen seit 2010 unternommenen Schritte zeigen, dass der Aufbau einer echten Wirtschaftsunion die Voraussetzung für eine vertiefte politische Union und für eine effizientere Mitwirkung auf der internationalen Bühne ist. Die Rettung des Euro stellt eine internationale politische Herausforderung dar.

Wir erleben zurzeit die Entstehung einer zweistufigen EU. Ihren Kern bildet die Eurozone, die sich durch einen wachsenden Integrationsgrad auszeichnet und deren Mitgliedsländer Souveränität abgeben und teilen. Umgeben wird sie von der Europäischen Union als einem lockerer gestalteten Verbund sowie von einem noch weniger integrierten Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Da die Anhänger einer verstärkten Integration die Eurozone mit einer höheren Legitimität ausstatten wollen, verlangen sie für das Euro-Währungsgebiet einen eigenen Haushalt und ein eigenes Parlament. Des Weiteren treten sie für die Vertiefung des internen Sozialdialogs ein.

Es bilden sich zurzeit neue Formen von Governance heraus, die immer häufiger Anwendung finden. Dazu gehören die verschiedenen »offenen Methoden der Koordinierung« der nationalen Politik, die sich vor allem auf die Koordinierung der Wirtschaftspolitik zur Schaffung von Wachstum und Beschäftigung sowie auf

eine erweiterte Steuer- und Bankenregulierung beziehen. Die EU wird dadurch als Versuchslabor nicht weniger relevant, sondern sie gewinnt sogar noch an Bedeutung als Modell für regionale Zusammenarbeit und globale Ordnungspolitik. Das gilt vor allen Dingen für die externe Governance in den EU-Nachbarländern, denn die Beitrittskandidaten und die Partnerländer der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) in Osteuropa und im Mittelmeerraum machen sowohl den Einfluss der EU als auch das unerwartete Ausmaß der Herausforderung deutlich.

Zwar war es richtig, dass die EU ihrer internen wirtschaftlichen Gesundung fünf Jahre lang den Vorrang gegeben hat. Sie darf sich aber nicht darauf beschränken, nur Politik für sich selbst zu machen, sondern sie muss auch eine proaktive Außenpolitik gestalten. Wir erleben zurzeit eine bedeutsame Veränderung in der Rollenverteilung zwischen den

EU-Institutionen. Die Juncker-Kommission wird bei der Förderung des Wirtschaftswachstums die Führung übernehmen, während der neue Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, sich auf die internationale Politik konzentrieren wird. Federica Mogherini, die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, hat die Bedeutung eines »umfassenden Ansatzes« in den EU-Außenbeziehungen hervorgehoben. Damit machte sie deutlich, dass sie im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin primär daran arbeiten will, ein einheitliches Vorgehen von Rat, Europäischem Auswärtigen Dienst (EAD) und Kommission zu gewährleisten.

Um den Herausforderungen zu begegnen, die sich aus Machtpolitik, Unilateralismus und Zerfallstendenzen ergeben, hat die EU kaum eine andere Wahl, als die multilaterale Kooperation auf kontinentaler und globaler Ebene voranzutreiben und ihr internationales Profil zu schärfen.

*Aussicht auf
eine proaktivere
»peace by pieces«-
Methode*

TTIP, Ostasien, die Beziehungen zu den AKP-Staaten und Lateinamerika und die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) sind in diesem Zusammenhang von allergrößter Bedeutung. Interregionale Übereinkommen sind ein unverzichtbares Instrument, um die Integration zu vertiefen, regionalen Konflikten vorzubeugen und die Folgen von Wirtschaftskrisen zu bewältigen. Gleichzeitig muss die zugrundeliegende Zielsetzung für das 21. Jahrhundert weiterhin darin bestehen, die multilaterale Weltordnungspolitik neu zu beleben, damit sie mit höherer Legitimität ausgestattet und effizienter gestaltet wird. Stärker integrierte Regionalorganisationen werden sich weiterentwickeln, und die EU sollte diese Organisationen und ihre Rolle unterstützen. Letztere besteht darin, aufstrebende Volkswirtschaften in einen Rahmen einzuspannen und machtpolitische Ambitionen einzudämmen.

Die EU wird auch künftig ihre Rolle als regionales Integrationsmodell und proaktive Gestalterin interregionaler Politik spielen. Nachdem die USA

*Die EU steht
in der
Verantwortung*

ihren Status als Hegemonialmacht verloren haben, steht die EU in der Verantwortung, voranzugehen, um sich zu einer eigenständigen zivilen Macht zu entwickeln. Falls sich die EU wirtschaftlich erholt, wird sie einerseits eine noch bessere Methode der regionalen Politikkoordinierung anbieten können, die auf innovativen multilateralen Governance-Formen beruht, die auch in anderen Teilen der Welt ihren Einfluss geltend machen können. Andererseits muss die horizontale und vertikale Kohärenz Europas auf der

Weltbühne mittel- und langfristig verbessert werden.

Im Gegensatz zum sicherheitspolitischen Programm der USA sollte mit dem »Solana-Strategiepapier« aus dem Jahr 2003 einem »wirkungsvollen« und »zivilen« Multilateralismus der Vorrang eingeräumt werden. Allerdings entwickelt die EU gegenwärtig ein viel zu komplexes Geflecht aus Bilateralismus, Globalismus, Regionalismus und Interregionalismus, während sie gleichzeitig elf »strategische Partnerschaften« vereinbart (mit China, Indien, Japan, Indonesien, Brasilien, Kanada, USA, Südafrika, Mexiko, Südkorea und Russland).

Eine neue und fortschrittliche Weltordnungspolitik kann es realistischerweise nur dann geben, wenn die »positiven regionalen Vorbilder« mit besser aufeinander abgestimmten Außenpolitiken verknüpft werden. Dadurch könnte die derzeitige Situation, die einem Stückwerk gleicht, überwunden werden. Die Rolle der EU und anderer Regionalorganisationen ist die treibende Kraft für die perspektivische Entwicklung einer innovativen »*peace by pieces*«-Methode. Das setzt jedoch voraus, dass eine demokratisierte und wirtschaftlich gesundete Eurozone eine starke politische Führungsrolle bei der Umsetzung einer einheitlichen Außenpolitik einnimmt und dass die Kommunikation mit regionalen und internationalen Organisationen im Ausland auf effizientere Weise und auf der Grundlage gegenseitiger Offenheit verbessert wird.

(Aus dem Englischen von Pascal Heinsohn)



Mario Telò

ist Vize-Präsident des Institut d'études européennes der Université libre de Bruxelles und Professor an der Universität LUISS in Rom.

mtelo@ulb.ac.be