

Reimund Seidelmann

## Europa als Region

*Plädoyer für eine globale Öffnung der Diskussion*

Mit der Neudefinition des europäischen Integrationsprozesses durch den Vertrag von Maastricht haben sich die objektiven Bedingungen für das europäische Projekt grundlegend gewandelt. Der Europa-Experte Reimund Seidelmann plädiert dafür, die Regionalisierungsdiskussion durch ein gemeinsames Nachdenken über ein Europa als Region im internationalen System zu ergänzen. Dabei stößt er beim Vergleich zwischen der Regionalisierung nach innen und nach außen auf qualitative Unterschiede.

Die politische Diskussion unter dem Stichwort »Europa der Regionen« konzentriert sich traditionell auf die innere politische Ordnung der Europäischen Union bzw. ihrer Vorläufer. Sowohl unter Bezug auf den Föderalismus oder seine Neuformulierung durch die Mehrebenen-Politik, als auch unter dem Stichwort »Einheit in der Vielfalt« hat man sich dabei auf drei Beziehungsmuster konzentriert: die Beziehungen zwischen dem Suprastaat EU und seinen nationalstaatlichen Mitgliedern, das Verhältnis zwischen Suprastaat, Nationalstaat und Region/Land/Provinz/Departement, und schließlich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Regionen usw.

Dieser intra-europäische Regionalismus hat im Verlaufe des europäischen Integrationsprozesses – und manchmal auch als politische Gegenbewegung zu ihm – zu verschiedenen Projekten geführt, die aber alle die Zielsetzung verfolgten, die politische, ökonomische und sozio-kulturelle Macht und Identität der Regionen zu stärken. Die Modernisierung der deutschen, italienischen und spanischen föderalen Ordnung sowie die Dezentralisierung in Frankreich und Großbritannien haben ebenso dazu beigetragen, wie die interregionale Zusammenarbeit im Rahmen des ADR (Ausschuss der Regionen), oder unabhängig davon, und die Kooperation von Regionen entlang nationaler Grenzen.

Diese Einengung der Diskussion über Regionalität auf die innereuropäische Dimension ist historisch wie politisch

verständlich. Erstens war der europäische Integrationsprozess nach dem Scheitern des EVG-Projektes bis zum Maastrichter Vertragswerk primär binnenorientiert und erzielte dabei sichtbare Erfolge; der Auf- und Ausbau von supranationalen Strukturen wie die Einbindung neuer Mitgliedsländer nach den Erweiterungen machten die innere Entwicklung Europas zu seiner primären Aufgabe. *Zweitens* gaben die globalen Strukturen, der Ost-West-Konflikt und die internationale Machtverteilung dem sich politisch und ökonomisch reorganisierenden Europa nur einen begrenzten Handlungsspielraum. Und *drittens* sorgten die in erster Linie national strukturierten Legitimationsmechanismen europäischer Supranationalität für eine Politik nationaler bzw. interregionaler Interessenwahrung.

Die Arbeitsteilung, Außen- und Internationale Politik dem europäischen Nationalstaat zuzuordnen, und die ökonomische Entwicklung Europas von Nationalstaat und Suprastaat gemeinsam zu betreiben, half dabei, die gemeinschaftliche Außendimension Europas zu vernachlässigen.

### **Grundlegender Wandel der objektiven Bedingungen**

Mit der Neudefinition des europäischen Integrationsprozesses durch das Maastrichter Vertragswerk als politisches Projekt und als einen binnen- wie außenorientierten Vergemeinschaftungsprozess haben sich die objektiven Bedingungen für das

europäische Projekt grundlegend gewandelt. Dabei ist es nicht nur der weltpolitische Anspruch der neuen EU, sondern vor allem seine Instrumentierung durch die Europäische Währungsunion, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik/Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, und EU-Kriseninterventionskräfte, die europäische Integration als einen Zusammenhang von Binnen- wie Außenorientierung verstehen. Die Tatsache, dass innere Entwicklung sowie Wille und Fähigkeit zu internationalem Handeln ungleichzeitig, asymmetrisch und voller institutioneller Widersprüche sind, hat an der grundsätzlichen Bedeutung dieser Entwicklung nichts geändert. Die Maastricht-EU war aber nicht nur Subjekt einer neuen politischen Identität Europas, sondern ebenso Resultat von weitreichenden Veränderungen. Das Ende des Ost-West-Konfliktes, die Globalisierung und die zunehmende Multipolarisierung internationaler Politik hatte nicht nur die Handlungsspielräume Europas gravierend ausgeweitet, sondern die EU auch mit einer Vielzahl von Handlungsnotwendigkeiten konfrontiert. Hinzu kam, dass die ökonomische Erstarkeung – bzw. im historischen Kontext *Wiedererstarkeung* – die Grundlage für qualitativ neues und quantitativ größeres internationales Engagement der EU geschaffen hatte.

Wie bei vielen politischen Strukturveränderungen entstand dabei eine Ungleichzeitigkeit zwischen außenpolitischen Handlungsnotwendigkeiten und subjektiver Wahrnehmung von Europa als primär innereuropäische Angelegenheit. Die jeweiligen nationalen politischen Eliten und Öffentlichkeiten ignorierten, verdrängten und marginalisierten die neuen Aufgaben zwar auf unterschiedliche Weise, aber mit dem gemeinsamen Ergebnis, die globale Rolle Europas in erster Linie ökonomisch und nicht politisch und militärisch zu definieren, ein widerspruchsvolles Neben- und Gegeneinander nationaler Außen- und Si-

cherheitspolitiken anstelle eines inhaltlich wie institutionell stringenten Gesamtkonzeptes zu verfolgen, und die notwendigen architektonischen Maßnahmen für regionale wie globale Reformen zu verzögern oder gar zu blockieren.

Wenn im Folgenden dafür plädiert wird, die Regionalisierungsdiskussion durch ein gemeinsames Nachdenken über Europa als Region im internationalen System zu ergänzen, bedeutet dies aber auch, die qualitativen Unterschiede zwischen Regionalisierung nach innen und nach außen nicht zu verkennen. Das Verständnis von Europa als innereuropäische Regionalisierung kann davon ausgehen, dass die dabei entstehenden Vorteile nicht nur relativ gerecht verteilt werden, sondern für die politischen Eliten unmittelbaren legitimatorischen Nutzen produzieren.

Die Forderung, Europa als eine verantwortliche Region im internationalen System zu verstehen, führt nicht nur zu einer anderen Kosten-Nutzen-Risiko-Bilanz. Sie kann für die politischen Eliten häufig eher eine legitimatorische Belastung als einen Vorteil darstellen. Internationale Verantwortung ist mit politischen, ökonomischen und militärischen Kosten und Risiken verbunden, die in der Regel erheblich höher sind als im Falle inner-europäischer Politik. Und während EU-Europa trotz aller Defizite eine in sich funktionierende Werte-, Ordnungs- und Entscheidungsgemeinschaft darstellt, die zur *governance* in ihren inneren Angelegenheiten im Grundsatz fähig und willig ist, sind Ordnungsgrad, Werte- und Interessenkonsens und die Bereitschaft zu *global governance* im internationalen System sehr viel geringer.

So kann es für politische Eliten wie auch Öffentlichkeiten attraktiver oder politisch »lohnender« erscheinen, ihre Agenda auf die inneren Angelegenheiten zu beschränken – dies ist aber und gerade in der heutigen Zeit, wo die Trennung zwischen »Innen-« und »Außen-« politik

anachronistisch ist, nicht nur falsch, sondern auch gefährlich.

### **Kosten-Nutzen-Risiko-Rationalität**

Man kann die Forderung, die Regionalisierungsdebatte ins Internationale auszuweiten, aber nicht nur als notwendigen Nachvollzug von politischen Entwicklungen, sondern von einem dreifach dimensionierten Politikverständnis ableiten: einem Verständnis von Politik als wertorientierter Gestaltungsaufgabe, als Optimierung von Interessenumsetzung und als Problemlösungsverantwortung unter Bezug auf eine globalgesamtgeseellschaftliche Kosten-Nutzen-Risiko-Rationalität.

Im Sinne eines traditionell wertorientierten Politikverständnisses ist die Internationalisierung der Regionalisierungsdebatte die konsequente Umsetzung des Wertekataloges der demokratischen Gesellschaft.

So bezogen sich sowohl wichtige Vordenker der modernen Demokratie, wie Rousseau, Hobbes und Montesquieu, als auch die amerikanische, französische und russisch-sowjetische Revolution zunächst auf einen neuen Wertekatalog. Dieser war von seiner inneren Logik her immer universal definiert. Es ging in der französischen Revolution um Menschenrechte, und nicht um Rechte nur für das französische Volk. Und es ging bei der russischen Revolution zunächst um den globalen Sozialismus, und nicht um den Sozialismus nur im eigenen Land. Aber obwohl diese neuen Werte universal und damit unabhängig von nationalen Grenzen und Identitäten waren, wurde im Verlauf der historischen Entwicklung die politische Ordnung wie dann auch die Politik der neuen Eliten nicht universal, sondern nationalstaatlich konzipiert und operationalisiert.

Die Konkurrenz zwischen universal gültigen demokratischen Werten und einer auf nationaler Souveränität beruhenden internationalen Ordnung wurde in der Regel immer zugunsten des gouver-

nemental definierten nationalen Interesses aufgelöst. Werte waren – und sind es auch heute noch häufig – idealistische Leitlinien und Legitimationsformeln, nationales Interesse aber ist die dominierende Handlungsgrundlage. Und gerade dies widerspricht dem Universalismus eines wertorientierten Politikverständnisses.

Wendet man diese allgemeine Erfahrung nun auf die Regionalismuskussion an, so gibt es hier sogar Entwicklungen, wo das gemeinschaftliche Interesse noch nicht einmal mehr national, sondern nur noch regional definiert wird, und gleichzeitig der nationale durch einen regionalen Egoismus ersetzt wird. Der Zerfall afrikanischer Staaten, die Entwicklungen im ehemaligen Jugoslawien und die Entstehung mancher Nachfolgestaaten der GUS, die aufgrund von Größe und Lebensfähigkeit eher eine Region als einen Staat darstellen, sind Beispiele dafür, dass Regionalisierung nicht nur demokratische Werte verwirklichen, sondern auch partiell, sektoral oder insgesamt einschränken bzw. abbauen kann. Daher ist die Verbindung von Werte- und Regionalismusdebatte nicht nur zur nötigen Revitalisierung der Wertediskussion nötig, sondern auch sinnvoll und geeignet, Regionalisierung und Regionalismus durch eine Universalisierung politisch fortzuschreiben. Regionalismus und Regionalisierung wird damit nicht nur zu einer innereuropäischen Frage, sondern gleichzeitig auch zum Leitgedanken für eine Neuordnung des internationalen Systems, in dem Europa als Region mit anderen Regionen kooperiert und *better global governance* über Interregionalismus erreicht.

### **Eine konzeptionelle und operative Verknüpfung**

Im Sinne eines interessen- wie auch machtorientierten Verständnisses von Regionalismus ergibt sich eine ähnliche Forderung nach einer internationalen Ordnung, in der *governance* über Interregio-

nalisation definiert wird. Denn selbst wenn man das politische Interesse national bzw. subnational-regional definiert, erfordern die politischen, ökonomischen und militärischen Rahmenbedingungen eine Strategie, welche die jeweiligen Interessen auf allen Ebenen verfolgt. Das Konzept von Mehrebenenpolitik verbietet von seiner inneren Logik her eine Verengung auf lokal-regional-national, und erfordert den Einbezug der superregionalen EU-Ebene in die globale. Dies ist aber nicht nur eine Konsequenz der richtigen Umsetzung dieser Konzepte, sondern auch notwendig, um angesichts alter bipolarer wie neuer multipolar-unipolarer globaler Machtmuster die jeweiligen Interessen der Region, des Nationalstaates und der Superregion umzusetzen. Wie notwendig, sinnvoll und ertragreich ein solches strategisches Verständnis ist, hat sich bei der Schaffung der Europäischen Währungsunion gezeigt: Hier wurde europäisches Interesse erfolgreich gebündelt und mit dieser Globalisierung durch Regionalisierung – zumindest in diesem Handlungsbereich – die internationale Machtordnung im Bereich der Währungspolitik grundlegend verändert.

Die Forderung, die EU auch als Region im internationalen System zu verstehen, lässt sich aber auch aus einem eher theoretischen Problemverständnis ableiten. Dabei kann man nicht nur von dem klassischen untrennbaren Zusammenhang zwischen »Innen-« und »Außen-«Politik ausgehen, der für lokale, regionale und nationale, wie auch für EU-Politik gleichermaßen gilt, sondern auch davon, dass die gegenwärtige internationale Ordnung erhebliche Problemlösungs- und *governance*-Defizite aufweist. Dies ist nicht Zufall oder mangelnder guter Wille von Akteuren, sondern strukturell bedingt: Regional-egoistischer Regionalismus, nationalstaatliche Souveränität und mangelnder internationaler Handlungswillen der EU blockieren, verhindern oder verzögern die Lösung aktueller wie struktureller globaler Problem-

lagen. Eine binnenorientierte politische Sichtweise – sei es nun im nationalen oder im europäischen Gewand – wird dies ebenso wenig verändern wie nur multilateral handelnde Provinzen und Staaten. Erst eine Ausweitung der Mehrebenen- bzw. Regionalisierungsdiskussion auf den Zusammenhang sowohl zwischen der Region Europa und den anderen Regionen wie z.B. Lateinamerika und Asien-Pazifik, als auch zwischen der Region Europa und der Ebene des *global governance* schafft die konzeptionellen Voraussetzungen für eine wirksame Kontrolle der Globalisierung und ihrer Probleme.

Historische Entwicklungen wie die europäische Integration und der europäische Verfriedlichungsprozess sind im Nachhinein nicht korrigierbar. Beide angesprochenen Europäisierungsprozesse waren in der Vergangenheit in erster Linie binnenorientiert angelegt. Dies ist entwicklungsgeschichtlich verständlich, und aufgrund der gegebenen Bedingungen auch politisch nachvollziehbar. Die Konzentration der Regionalismusdebatte auf die innereuropäische Entwicklung hat sowohl im Sinne einer wert- als auch interesse- und ordnungsorientierten Sichtweise darüber hinaus wichtige strukturelle Fortschritte erbracht. Sie war und ist für den Integrationsprozess unverzichtbar. Ein historisches Verständnis von Politik darf nicht nur rückblickend gemachte Fortschritte erklären. Es verlangt auch Beiträge zur wünschbaren Weiterentwicklung auf Grundlage der vorhandenen Erfahrungen. Dies gilt gerade auch für die Regionalismuskonzeption. Was Not tut, ist die Verknüpfung des innereuropäischen Regionalismus mit dem der Weltregionen. Nur so kann es gelingen, die politische Verantwortung Europas in der globalisierten Gegenwartswelt zu bestimmen.

Reimund Seidelmann

ist Professor für Internationale Politik und Außenpolitik an der Universität Gießen und am Institut d'Etudes Européennes der UNIVERSITÉ LIBRE de Bruxelles.