

# Die EU als Schutzmacht neoliberaler Global Economic Governance

Oliver Prausmüller

Die Erosionserscheinungen der Globalisierungseuphorie der 1990er-Jahre gehen mit einer vermehrten geopolitischen Überlagerung gegenwärtiger Konflikte zur Neuausrichtung der Weltwirtschaft einher. Trotz oder wegen der zunehmenden Schwierigkeiten, dieses Konfliktgeschehen konsensual zu bearbeiten, besteht nach wie vor die dominante Stellung eines Weltwirtschaftsregimes, das programmatisch auf „freie Märkte, Wettbewerb und den Abbau staatlicher Interventionen“ ausgerichtet ist und „demokratisch legitimierte und sozialstaatlich motivierte Regulierung (...) zugunsten der Interessen von Unternehmen und Investoren diszipliniert“ (Krajewski 2010: 384). Eine maßgebliche Rolle nimmt darin bislang die Globalisierungspolitik der EU ein, die den harten Kern neoliberaler Global Economic Governance offenbar nicht nur absichern, sondern weiter ausbauen will.

Für diese neu konstitutionalistischen Politiken lassen sich drei tragende Säulen identifizieren: eine „strukturelle Dominanz transnationaler Wirtschaftsakteure“ (...), zudem ein „institutionelles Design, dessen Funktionsweise der allgemeinen öffentlichen Kontrolle und auch der Kontrolle demokratisch gewählter Gremien tendenziell entzogen ist“ sowie ein „markliberales inter- bzw. transnationales Wirtschafts- und Vertragsrecht, dem konkurrierende umwelt- und sozialpolitische Anliegen grundsätzlich untergeordnet sind“ (Herv. i.O., Bieling 2007: 151, vgl. Scherrer 2000: 28ff.). Zwar verfügt die EU nach wie vor über den zweifelhaften Vorteil, dass ihre gewichtige Rolle als Schutzmacht neoliberaler Global Economic Governance von dem Diskurs über fehlende „Weltpolitik-Fähigkeit“ als normativ-zivilisatorische Kraft auf der Weltbühne sowie aktuell vor allem von dem eskalierenden Handelskonflikt zwischen den USA und China verdeckt wird. Doch es lohnt sich jedenfalls – so der Ausgangspunkt dieses Beitrags zum Debatteforum – dieser Rolle als Schutzmacht mehr Beachtung zu schenken. Darin ist die Problemstellung inbegriffen, inwiefern sich die vorherrschende Globalisierungspolitik der EU als Baustein oder Mühlstein für eine progressive Neuordnung der Weltwirtschaft erweist. Dafür wird beispielhaft die Diskussion zur künftigen Ausrichtung der Handelspolitik der EU als markantes Konflikt- und Handlungsfeld herangezogen.

## „Freihändlerischer Lauf“ der EU?

In diesem Zusammenhang attestierte nicht zuletzt die NZZ der EU angesichts neuer Vertragsabschlüsse, wie etwa mit Japan und dem positiven Verhandlungsverlauf mit den Mercosur-Staaten, einen „freihändlerischen Lauf“ (Hosp 2018). Dieser findet trotz der inner-europäischen Protestbewegungen gegen handelspolitische Großprojekte wie etwa TTIP, CETA oder TiSA und der Kritik an dem neoliberal-neomerkantilen Policy-Mix in der Außenwirtschaftspolitik der EU statt (vgl. Jäger/Roithner 2019; Bieling 2019; Becker/

Prausmüller 2017). Die Proliferation von Handels- und Investitionsabkommen der neuen Generation und deren Fokus auf sog. „Handelshemmnisse hinter der Grenze“ findet vor allem auf bilateraler Ebene ihre Fortsetzung. Damit setzt die EU auch ihren Kurs fort, die Normbildung und -durchsetzung für in der WTO nicht mehr durchsetzbare Liberalisierungsinteressen (wie etwa in Bereichen innerstaatlicher Regulierungen, öffentlicher Beschaffung, Investitionen) durch ein Verlagern auf bilaterale sowie plurilaterale Verhandlungsforen und ein Netz von globalen Einzelverträgen zu forcieren. Diese Fortsetzung neu konstitutionalistischer Projekte mit anderen Mitteln findet vor dem Hintergrund einer doppelten Krisenanfälligkeit statt.

Zum einen hat in den EU-Innenbeziehungen insbesondere die gesellschaftliche Breite der Proteste gegen das transatlantische TTIP-Abkommen zu einem ungewöhnlich hohen Grad an Politisierung und öffentlicher Konflikthanfälligkeit ihrer handelspolitischen Großprojekte geführt. Das ist vor allem auch der expansiven, weitgehend entgrenzten Reichweite der dahinterstehenden „tiefen“ Integrationsagenda in alltägliche Lebensverhältnisse geschuldet. Damit stehen mithin Regulierungen in Bereichen wie z. B. Umwelt, ArbeitnehmerInnenschutz, Daseinsvorsorge oder Lebensmittelsicherheit oder etwa Datenschutz unter dem latenten Risiko, als sog. Handelshemmnisse „hinter der Grenze“ oder vermeintlich „protektionistisch“ unter Druck zu geraten. Dazu kommen die schwelenden Konflikte, die von der anhaltenden politischen, ökonomischen und sozialen Polarisierung innerhalb der EU ausgehen. Dabei ist die innereuropäische Kehrseite der neo-merkantilistischen Außenwirtschaftsstrategie der EU im Blick zu behalten. Die Fixierung auf die Ziele „externer Wettbewerbsfähigkeit“ und Leistungsbilanzüberschüsse fördert nicht nur auf globaler Ebene makroökonomische Ungleichgewichte und zunehmende Polarisierung (siehe Springler in diesem Heft). Ihre Kehrseite liegt zudem in den durch die Austeritätspolitik 2008ff. durchgesetzten Prozessen der „inneren Abwertung“ und der damit einhergehenden Lohnsenkungspolitik in den peripheren Euro-Zonen-Ländern begründet (Becker/Prausmüller 2017; Kapeller et al. 2019). Daraus ist nicht zuletzt auch eine verstärkte Herausforderung der EU-Globalisierungspolitik im „Inneren“ durch wirtschaftsnationalistische sowie autoritär-reaktionäre Gegenbewegungen entstanden.

## Aufbrechende Hegemonialkonflikte

Diese innereuropäischen Krisenmomente werden zum anderen durch die vermehrt aufbrechenden Hegemonialkonflikte in den globalen „Außenbeziehungen“ erweitert. Ein nicht zu unterschätzender Aspekt der Neuausrichtung der USA unter der Trump-Administration auf eine strategische Handelspolitik liegt offensichtlich in einer erhöhten Bereitschaft zu einer eskalativen Konfliktführung und einem reduzierten Spielraum für ökonomische Konzessionen an handelspolitische Partner. Neben der von Christoph Scherrer und Elizabeth Abernathy betonten Strategiekomponente, durch angedrohte oder tatsächliche protektionistische Maßnahmen zugleich den Druck für Marktöffnungen und Deregulierungen gegenüber Handelspartnern in den Bereichen gezielt zu erhöhen, in denen die US-Ökonomie nach wie vor über eine führende Wettbewerbsposition verfügt (Scherrer/Abernathy 2017), besteht eine große institutionelle Tragweite dieser strategischen Handelspolitik. Offensichtlich zeigt sich seitens USA nicht

nur gegenüber China, sondern auch gegenüber der EU eine schwindende Bereitschaft, ihrerseits die Kosten des globalen Freihandelsregimes zu tragen.

Das derzeitige handelspolitische Agieren der USA lässt sich als Versuch verstehen, strategische Macht (zurück) zu gewinnen – im Sinne des Vermögens, „die politische Agenda zu gestalten und über die Kontrolle entscheidungsrelevanter Fragen die institutionellen Spielregeln zu bestimmen“ (Bieling 2011: 21). Angesichts der neu angeordneten ökonomischen und politischen Kräfteverhältnisse innerhalb der WTO erscheint die potentiell größere Hebelwirkung bilateraler Verhandlungen hier weitaus attraktiver. Durch eine langfristig angelegte Blockade bis Rückzug der USA aus den etablierten multilateralen Normbildungsprozessen und Konfliktbearbeitungsmechanismen der WTO würde der EU hingegen einer der wichtigsten Bündnispartner zur Einhegung des chinesischen Führungsanspruchs und neuer Süd-Allianzen bei einer Neuformierung des multilateralen Handelsregimes abhandenkommen. Damit könnte im Gegenzug auch die strategische Macht der EU selbst, die laufenden Diskussionen zur Reform der WTO im Sinne einer erweiterten Deregulierungsagenda zu bestimmen, einen Rückschlag erleiden.

### Neue Akzentsetzungen?

Darüber hinaus ist die Beobachtung instruktiv, dass das Freihandels-Paradigma zwar in den letzten Jahrzehnten und gegenwärtig den harten Kern der EU-Handelspolitik ausmacht. Zugleich sind zuletzt insbesondere zwei markante Akzentsetzungen in ihrer diskursiven Rahmung auszumachen. *Erstens* bearbeitete vor allem auch die Europäische Kommission die Legitimitätskrise im Gefolge des entgleisten Flaggschiff-Projekts TTIP durch vermehrte Referenzen auf eine wertebasierte Handelspolitik und auf den wichtigen Stellenwert des Schutzes von Sozial- und Umweltstandards. Diskursiv spiegelt sich diese Einbettung des Freihandelsparadigmas in Schutzmotive beispielsweise in der „Trade for all-Strategie“ der EK aus dem Jahr 2015 (ausführlich siehe De Ville/Siles-Brügge 2018). Hier zeigen jedoch auch die aufgebrochenen Konflikte zum Abschluss des EU-Mercosur-Abkommens (Dessewffy 2019), dass die Globalisierungspolitik der EU realiter neuerlich von der weiterhin bestehenden strukturellen Übermacht transnationaler Wirtschaftsakteure, der starken Stellung technokratischer Entscheidungsprozesse sowie der Unterordnung umwelt- und sozialpolitischer Interessen unter die Vorrangregeln eines marktliberal dominierten Wirtschaftsrechts eingeholt wird (s.o.). Zumindest derzeit scheint es so, dass insbesondere auch das gestiegene öffentliche Bewusstsein für die globale Klimakrise zu einem Mühlstein für den Versuch eines „green“ und „social washing“ eines Flaggschiffprojekts der EU-Freihandelspolitik werden könnte.

*Zweitens* ist in den letzten Jahren vor allem vor dem Hintergrund der zunehmenden Konflikte zwischen den USA und China sowie des globalen „Wirtschaftskriegs um High-tech“ (Schmalz 2019) eine vermehrte Rahmung der Globalisierungspolitik der EU mit geopolitischen und sicherheitspolitischen Motiven anzutreffen. Diese Verschiebung spiegelt sich beispielsweise in der prominenten Stellung, die für die scheidende und kommende Europäische Kommission die Implementierung sog. „FDI-Screening“-Verfahren zur Prüfung von Direktinvestitionen aus EU-Drittstaaten einnimmt. Die Möglichkeiten derartiger Investitionskontrollen fand zugleich frühzeitig die Beschränkung auf eine

Rechtfertigung aus Gründen der Sicherheit und öffentlichen Ordnung (Prausmüller 2019). Damit wurde vor allem den Rufen nach einer „wehrhaften Marktwirtschaft“ (Gersmann 2019) gegenüber chinesischen Direktinvestitionen in Bereichen kritischer Infrastruktur und Technologie sowie den Warnungen vor jeglichem „Signal, das einer internationalen Spirale des Investitionsprotektionismus weiteren Vorschub leistet“ (BDI 2018) Genüge getan. Die sicherheits- und geopolitische Aufladung der politischen Auseinandersetzung war in diesem Zusammenhang ein willkommenes Mittel, die Anwendungsmöglichkeiten von Investitionskontrollen weiterhin so eng wie möglich zu halten. Damit blieb auch in diesem Fall der harte Kern des Freihandels-Paradigma der EU-Globalisierungspolitik weitestgehend unangetastet. In diesem Sinne wurde auch eine weitergefasste Anwendbarkeit von Investitionskontrollen aus Gründen beispielsweise einer aktiven Industriepolitik oder zum Schutz der sozialen, wirtschaftlichen oder regionalen Kohäsion frühzeitig ausgeschlossen.

## Fazit

Zwar sind gegenwärtig eher nur vorsichtige Einschätzungen zur künftigen Rolle und Ausrichtung der EU-Globalisierungspolitik anzutreffen. Im Lichte aktueller Unentschiedenheit – die insbesondere auch die Frage betrifft, welche/r Präsident/in nächstes Jahr aus den US-Wahlen hervorgeht – könnte aber vorerst die Einschätzung am zutreffendsten sein, dass sich die offizielle EU-Politik in den nächsten Jahren darauf konzentriert, „Kontinuität im Wandel“ zu sichern und als Schutzmacht für den kriselnden konstitutionellen Rahmen der vorherrschenden neoliberalen Global Economic Governance aufzutreten. Dabei steht die EU nicht zuletzt vor der Herausforderung ihre Rollen als neo-merkantilistische Handelsmacht, als treibende Kraft für die Ausweitung von bilateralen und inter-regionalen Freihandels- und Investitionsabkommen sowie ihre potentielle Rolle als Vermittlerin im verschärften Konflikt zwischen den USA und China unter einen Hut zu bekommen. Die dominante Globalisierungspolitik der EU ist zugleich mit verschärften Polarisierungs- und Desintegrationstendenzen in ihren „Innen“- und „Außenbeziehungen“ konfrontiert. Daraus erwächst eine doppelte Krisenanfälligkeit, die die Erfolgsaussichten für eine Fortsetzung des bisherigen hyperglobalistischen Entwicklungspfades nachhaltig trüben.

## Literatur

- Becker, Joachim/Prausmüller, Oliver (2017): Editorial zum Schwerpunktheft „Neue Weichen für die Weltwirtschaft“, in: *Kurswechsel*, 3/2017, 3–14.
- Bieling, Hans-Jürgen (2019): Globalisierungskonflikte. Die strategische Positionierung und Rolle der EU in der neuen Triadenkonkurrenz, in: *PROKLA*, 49/1, 59–78.
- Bieling, Hans-Jürgen (2011): *Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Bieling, Hans-Jürgen (2007): Die Konstitutionalisierung der Weltwirtschaft als Prozess hegemonialer Verstaatlichung – Staatstheoretische Reflexionen aus der Perspektive einer neo-gramscianischen Internationalen Politischen Ökonomie, in: Buckel, Sonja/Fischer-Lescano, Andreas (Hg.): *Hegemonie gepanzert mit Zwang*, Baden-Baden, 143–160.

- BDI (2018): Ausweitung von Investitionskontrollen wäre schädlich, Pressemeldung vom 25.8.2018, <https://bdi.eu/artikel/news/ausweitung-von-investitionskontrollen-waere-schaedlich/> [z.a. 3.10.2019]
- Dessewffy, Éva (2019): EU-Mercosur-Handelsabkommen entspricht nicht dem 21. Jahrhundert, Blog-Beitrag vom 13.8.2019, <https://awblog.at/eu-mercotur-handelsabkommen/> [z.a. 3.10.2019]
- De Ville, Ferdi/Siles-Brügge, Gabriel (2018): The role of ideas in legitimating EU trade policy: from the Single Market Programme to the Transatlantic Trade and Investment Partnership, in: Khorana, Sangeeta/Garcia, Maria (Hg.): Handbook on the EU and International Trade, Cheltenham, 243–262.
- Gersemann, Olaf (2019): Wehrhafte Marktwirtschaft, Die Welt vom 11.1.2019, [https://www.welt.de/print/welt\\_kompakt/article186891050/Kommentar-Wehrhafte-Marktwirtschaft.html](https://www.welt.de/print/welt_kompakt/article186891050/Kommentar-Wehrhafte-Marktwirtschaft.html) [z.a. 3.10.2019]
- Hosp, Gerald (2018): Ein EU-Schutzmäntelchen für Protektionismus, NZZ vom 19.7.2018, <https://www.nzz.ch/wirtschaft/ein-eu-schutzmaentelchen-fuer-protektionismus-ld.1405052> [z.a. 3.10.2019]
- Jäger, Johannes/Roithner, Thomas (2019): The EU as an International Player: Promoting Stability and Development?, in: Wöhl, Stefanie/Springler, Elisabeth/Pachel, Martin/Zeilinger, Bernhard (Hg.): The State of the European Union, Wiesbaden, 175–193.
- Kapeller, Jakob/Gräbner, Claudius/Heimberger, Philipp (2019): Wirtschaftliche Polarisierung in Europa Ursachen und Handlungsoptionen, <http://library.fes.de/pdf-files/fes/15556.pdf> [z.a. 3.10.2019]
- Krajewski, Markus (2010): Neoliberalismus und Konstitutionalismus im Weltwirtschaftsrecht: Entstehung, Krisen, Alternativen, in: Kritische Justiz, 4/2010, 384–393.
- Prausmüller, Oliver (2019): EU-Verordnung zu FDI-Screening – Europäischer Schutzschirm gegen ausländische Übernahmen?, in: Wirtschaftspolitik Standpunkte, 1/2019, 38–41.
- Scherrer, Christoph/Abernathy, Elizabeth (2017): Trump: Mit Protektionismus zum Freihandel, in: Kurswechsel, 3/2017, 15–25.
- Scherrer, Christoph (2000): Global Governance – Vom fordistischen Trilateralismus zum neoliberalen Konstitutionalismus, in: PROKLA, 24/2, 303–323.
- Schmalz, Stefan (2019): Wirtschaftskrieg um Hightech, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 3/19, 7–10.