



universität  
wien

**Institute for European Integration Research**

## **Working Paper Series**

---

### **Synopsis of EIF project “EU Policies in a Global Perspective”<sup>1</sup>**

---

**Gerda Falkner und Patrick Müller**

Working Paper No. 01/2014

Mai 2014

---

<sup>1</sup> A shorter English version has been published as an ÖGFE Policy Brief “The EU and Global Governance” ([http://www.oegfe.at/cms/uploads/media/OEGfE\\_Policy\\_Brief-2014.07.pdf](http://www.oegfe.at/cms/uploads/media/OEGfE_Policy_Brief-2014.07.pdf)), the German summary will be published in a brochure by the Austrian Academy of Sciences, Vienna.

**Institut für europäische Integrationsforschung**

Strohgasse 45/DG  
1030 Wien/Österreich

Telefon: +43-1-4277-22401

Fax: +43-1-4277-9224

Email: [eif@univie.ac.at](mailto:eif@univie.ac.at)

Web: [eif.univie.ac.at](http://eif.univie.ac.at)

**eif**

## **Abstract**

*Urgent challenges facing the European Union today, such as the risk of climate change or the stability of financial markets, are global in nature, exceeding the problem-solving capacity of nation states and even the EU. While the demand for global governance solutions is rising, the capacity of the EU to shape global policy outcomes in line with its domestic policy solutions faces important limitations. The EU has been able to exercise decisive influence in at least some policy areas, most importantly in writing the rules of the world trade regime in tandem with the US until the 1990s. Yet the emergence of the BRIC countries along with other important changes at the international level increasingly circumscribes EU influence. Providing a synopsis of our research project, this working paper addresses key opportunities and constraints faced by the EU in a changing international system. It also makes recommendations for an effective European role in global governance. However, please be aware that only the full-length version can do justice to the complexities of the research project with its in-depth questions, methods and findings.<sup>2</sup>*

## **Zusammenfassung**

*Wichtige Herausforderungen für die Europäische Union, wie der Klimawandel oder die Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte, sind globaler Natur und übersteigen die Problemlösungsfähigkeit der Nationalstaaten und sogar der EU-Politik. Während der Bedarf an globalen Lösungen stetig zunimmt, kann die EU nur sehr bedingt internationale Standards auf Grundlage ihrer eigenen Normen und Regeln durchsetzen. Der EU ist es in einigen Bereichen zwar gelungen globale Politiken mitzugestalten. So hat sie bis in die 1990er Jahre, grundlegende Regeln des Welthandelssystems im Zusammenspiel mit den USA entscheidend geprägt. Insgesamt ist ihr Einfluss jedoch sehr beschränkt, nicht zuletzt auch aufgrund des globalen Aufstiegs der BRIC Staaten. Dieses Arbeitspapier fasst wichtige Erkenntnisse unseres*

---

<sup>2</sup> Falkner, G. and Müller, P. (eds) (2014) *EU Policies in a Global Perspective: Shaping or Taking International Regimes*, London and New York: Routledge (<http://www.routledge.com/books/details/9780415711494/>). The conceptual approach capturing the interactions between the EU and international policy regimes has been further elaborated in Müller, Patrick, Kudrna, Zdenek and Falkner, Gerda (2014, forthcoming): *EU-global interactions: policy export, import, promotion and protection*. In: *Journal of European Public Policy* (online as of June 2014).

*internationalen Forschungsprojektes über den globalen Einfluss der EU in unterschiedlichen Politikfeldern in knapper und prägnanter Form zusammen. Allerdings wird nur die Langfassung der Ergebnisse, der Komplexität der Fragestellungen, Methoden und Ergebnisse gerecht.<sup>3</sup>*

*General note:*

*Opinions expressed in this paper are those of the author and not necessarily those of the Institute*

---

<sup>3</sup> Falkner, G. and Müller, P. (eds) (2014) *EU Policies in a Global Perspective: Shaping or Taking International Regimes*, London and New York: Routledge (<http://www.routledge.com/books/details/9780415711494/>). Die konzeptionelle Aufbereitung der Beziehungen zwischen der EU und internationalen Politikregimen wurde inzwischen weitergeführt in: Müller, Patrick, Kudrna, Zdenek and Falkner, Gerda (2014, forthcoming): *EU-global interactions: policy export, import, promotion and protection*. In: *Journal of European Public Policy* (online as of June 2014).

## Contents

<b>1. The EU and Global Governance: Shaping Global Policy in an Evolving World Order.....</b>	<b>5</b>
1.1. <i>The Rise of Governance Levels beyond the State:</i>	
<i>Global Problems demand Global Solutions .....</i>	<b>6</b>
1.2. <i>The EU as an Actor in Global Governance .....</i>	<b>7</b>
1.3. <i>Conclusion and Policy Recommendations .....</i>	<b>10</b>
<b>2. Die EU in der globalen Politikgestaltung: Gestaltungspotenziale und Hindernisse.....</b>	<b>12</b>
2.1. <i>Mehr Politikgestaltung jenseits des Nationalstaats:</i>	
<i>Globale Probleme verlangen globale Lösungen.....</i>	<b>13</b>
2.2. <i>Die EU als Akteur in der globalen Politikgestaltung.....</i>	<b>14</b>
2.3. <i>Konklusionen und praktische Handlungsempfehlungen .....</i>	<b>18</b>

## 1. THE EU AND GLOBAL GOVERNANCE:

### SHAPING GLOBAL POLICY IN AN EVOLVING WORLD ORDER

The European Union (EU) displays a strong commitment to multilateral solutions. But what has been the EU's policy-specific impact on global regimes? And to what extent has the EU been able to shape global policy outcomes in line with its own domestic policy solutions, rules and values? We addressed these questions in a collaborative research project covering ten major EU policy areas with a corresponding regime at the international level.<sup>4</sup> Specifically, we focused on trade policy, agricultural policy, food safety, competition policy, social rights, environmental policy, transport policy, migration policy, nuclear non-proliferation, and financial market regulation.

Our comparative findings suggest that the EU's ability for exporting its own policy solutions to global policy regimes faces important limitations. Accordingly, the EU finds itself in a situation where it frequently promotes standards that depart from its domestic policies, shields its domestic policies from global pressure, or adapts its own standards to global rules. The EU's involvement in global governance is thus not a 'one-way street' but an interactive process that takes different forms and also feeds back into EU-internal policies.

Yet, the observation of the EU's limited capacity to 'internationalize' its own policies by exporting them to international regimes does not imply that a strong EU involvement in global governance is not desirable. Quite to the contrary, essential challenges and opportunities faced by the EU today transcend national frontiers and the EU should employ its international influence in a strategic way to contribute to global policy solutions (see the recommendations below).

---

<sup>4</sup> Falkner, G. and Müller, P. (eds) (2014) *EU Policies in a Global Perspective: Shaping or Taking International Regimes*, London and New York: Routledge.

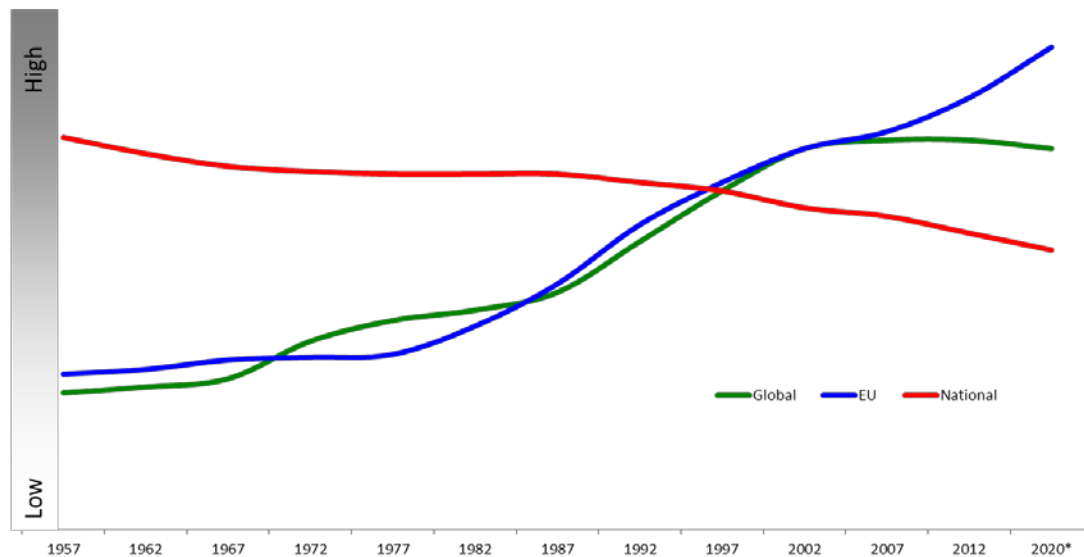
## 1.1. The Rise of Governance Levels beyond the State: Global Problems demand Global Solutions

Europeans - like citizens in other parts of the world - appreciate global public goods such as a clean environment, food safety in the age of international production chains, and global security. To provide these global goods, we increasingly depend on global governance solutions and international cooperation.

Substantial problems of the established global institutional order notwithstanding, our research shows that rule-making in key policy domains has been increasingly shifting to levels beyond the state and beyond the EU.<sup>5</sup> In the framework of our project, 15 policy specialists evaluated changes in the significance of the national, EU, and global governance layers for the ten above-mentioned policies, using a simple three-step scale of 'high,' 'medium,' and 'low'. As figure 1 indicates, the importance of rule-making at levels beyond the nation state has increased significantly over time. Conversely, the significance of the national level declined, albeit gradually, as key decisions moved upwards. It is important to note, however, that even if the national level is of low significance in a particular area of governance, this does not mean that governments are fully bereft of all powers. They represent their states in the EU's Council of Ministers and also remain key actors in multilateral institutions – primarily because most international organizations accept only states as members. Moreover, the national level remains central for rule enforcement.

---

<sup>5</sup> On the need to reform existing global governance institutions see: Stewart, P. (2014) 'The Unruled World: The Case for Good Enough Global Governance', *International Affairs*, 93(1): 58-73.

**Figure 1: The Significance of Governance Layers in 10 Policies<sup>6</sup>**

## 1.2. The EU as an Actor in Global Governance

The EU has strong motivations for exporting its own policies to international regimes. A close fit between domestic and global policy solutions is in the best (economic) interest of the Union, since it reduces adaptation and information costs for member states while simultaneously providing them with a competitive advantage in global markets.<sup>7</sup> The external projection of European standards may also result from normative motivations when the EU seeks to export its unique normative basis as a model for global governance.<sup>8</sup>

The EU can rely on two main pathways to export its policies to the outside world. On the one hand, the EU may export its policies 'horizontally' through its bilateral relations with third countries. Here, the EU can incorporate its own rules and policy solutions in trade and

<sup>6</sup> Simplified graphic. Notes: (\*) denotes extrapolation. The three levels of significance are not mutually exclusive, hence increase on one level does not necessarily imply reduced significance of other levels, for more detailed information see Falkner and Mueller (2014).

<sup>7</sup> Drezner, D.W. (2005) 'Globalization, Harmonization, and Competition: the Different Pathways to Policy Convergence', *Journal of European Public Policy* 12(5): 841-859.

<sup>8</sup> Manners, I. (2002) 'Normative power Europe: A contradiction in terms?', *Journal of Common Market Studies* 40(2): 235-258.

association agreements, relying on the power of its large market as an incentive for rule export to partner countries. At the same time, internal EU policies may have external effects or a strong normative appeal that make third countries adopt similar rules. On the other hand, the EU can use its presence in international organizations and policy networks to ‘vertically’ export its policies. Here, the EU exports its policies by injecting its preferences in multilateral negotiations.

Some prominent cases of EU policy export exist, most notably in the area of trade. The EU played a central role alongside the United States (US) in writing the rules of the global trade regime until the mid-1990s. It was a bilateral EU-US deal on lowering tariffs that shaped the outcomes of the 1964-67 Kennedy Round of global trade negotiations by effectively multilateralizing the ‘most favored nation’ principle to the GATT regime (later the World Trade Organization - WTO). During subsequent trade rounds, the EU worked in tandem with the US, shaping the rules of the global trade regime concerning issues like anti-dumping policies and disciplining subsidy wars, as well as in a range of pluri-lateral regulatory codes concluded during the Uruguay Round. Yet in the 2000s, the EU’s influence in the global trade regime has declined, not least due to the rise of Brazil, China and India in the global trading system. While the EU has remained an important trade power, it can no longer co-dictate the agenda of WTO trade rounds. Simultaneously, the increased judicialization of the world trade regime has made the EU - just like any other WTO member - vulnerable to legal challenges.

The EU’s large internal market also facilitated policy export in a number of other market-related areas, including various standards for products and services, especially in the domain of transport and environmental policy. Starting in the early 1990s, EU policies on car exhaust emissions were exported to the UN Economic Commission for Europe and became a global reference point. Still, in an increasingly multi-polar world, the EU’s market power has become more circumscribed. In the field of aviation, for instance, the EU faced strong disagreements on global measures to reduce aviation emissions. The EU unilaterally imposed emissions trading on aircrafts flying to and from EU airports through the controversial extension of its



emission trading system in 2012. Yet, in the end, the EU succumbed to pressure by several countries including Russia, China and the United States, exempting non-EU airlines from having to pay for their CO<sub>2</sub> emissions.

In overall terms, EU policy export to international regimes has been a rare phenomenon and has often been limited to more technical, less-politicized aspects of a policy. Major hurdles for EU policy export are located at the international level and can be summarized as follows:

- Procedures in international organizations: With few exceptions – most prominently the WTO – international organizations only allow states as members, at best giving observer status to the European Commission and, at times, other EU actors. Simultaneously, legalization and judicialization of international regimes may take decisions out of the hands of the EU or its member state governments.
- Global constellation of preferences: The EU's capacity for policy export is circumscribed when its preferences clash with those of other powerful actors like the US, but increasingly also the BRIC countries (Brazil, Russia, India, and China).

At the same time, the EU's ability for policy export can be undermined by factors pertaining to the EU itself:

- A lack of EU unity: Internal EU conflicts (among the member states or within supranational EU institutions like the European Commission) undermine its position in international negotiations. This is further complicated by the complex distribution of EU competences for external representation (particularly in areas of shared internal competences between the EU and its member states).
- A lack of international appeal of EU standards: From a global perspective, the EU constitutes a club of rich countries with high regulatory standards that are difficult to meet for most other countries.

### 1.3. Conclusion and Policy Recommendations

Both the EU and individual governments are well advised to make an active contribution to global governance in light of urgent international challenges and threats. For the benefit of increased joint leverage, the 28 member states' role will often have to be an indirect one via the EU.

1. From the perspective of the individual countries and their citizens, it seems crucial to positively acknowledge the progressive role of governance beyond the state. Essential problems could not be solved without that. The fight against climate change can serve as a prominent case in point. Individual EU member states, or even the Union as a whole, may adopt ambitious policies to fight climate change. Yet, to be effective, climate change policies require a multilateral effort involving all major emitters of greenhouse gases.

In fact, our research highlights that the nation state no longer suffices to safeguard the well-being of citizens in neither theory nor in practice. Opposed to what populist allures may insinuate, e.g. in campaigns for the forthcoming EP elections, without the EU, the individual member states would by no means stand alone as powerful shapers of their own fate. By contrast, they would still face, and need, higher-level regimes, but they would have much less influence on the global policies these institutions shape.

2. To enhance the EU's international standing and influence in global governance we propose the following:

If the EU wants to gain leverage, it should try to convince national governments to consider increasingly pooling their powers in international organizations. This may include that member states align their voting behaviour more closely with supranational EU actors like the Commission or that the EU becomes a member of one or the other international organization where it is so far only an observer or not at all admitted.

Our findings, moreover, suggest that the EU has to employ its resources wisely to shape global policy outcomes in an increasingly multi-polar world. Tailor-making its strategy with the specific circumstances at hand, the EU should combine vertical and horizontal export modes. Pursuing its objectives in international negotiations as well as through parallel efforts with relevant third countries can strengthen its influence.

Finally, our research suggests that the EU should be aware of its limitations in an increasingly multi-polar world. To make an active contribution to global governance in key policy domains, the EU needs to build partnerships and contribute to global institutions that provide for a meaningful representation of all major actors, including the BRIC countries. Working in tandem with the US is no longer sufficient for shaping global governance in an evolving world order.

## 2. DIE EU IN DER GLOBALEN POLITIKGESTALTUNG:

### GESTALTUNGSPOTENZIALE UND HINDERNISSE

Die Europäische Union (EU) hat sich vielfach zu multilateralen Lösungen für globale Herausforderungen bekannt. Wie groß ist allerdings ihr konkreter Einfluss im internationalen System und auf die jeweiligen globale Regime, wenn man verschiedene Politikfelder der EU in den Blick nimmt? Und in welchem Ausmaß konnte die EU globale Politikansätze im Einklang mit ihren eigenen internen Politiken durchsetzen? Diese Fragen behandelte ein mehrjähriges Forschungsprojekt am Institut für europäische Integrationsforschung der Universität Wien.<sup>9</sup> Untersucht wurden insgesamt zehn wichtige EU-Politikfelder mit ihren jeweiligen entsprechenden internationalen Regimen auf globaler Ebene: : Handelspolitik, Landwirtschaftspolitik, Lebensmittelsicherheit, Wettbewerbspolitik, Sozialpolitik, Umweltpolitik, Transportpolitik, Migrationspolitik, Nichtverbreitung von Kernwaffen, und Finanzmarktregulierung.

Das Forschungsprojekt gelangt zur Erkenntnis, dass die EU in nur sehr eingeschränktem Maße dazu fähig ist, ihre eigenen Politiken auf die globale Ebene zu exportieren. Unsere vergleichende Analyse ergab zudem, dass die EU nach außen hin teilweise Standards vertritt, die von ihren eigenen, internen Regeln abweichen. In anderen Fällen versucht sie, ihre bestehenden Politiken gegen Druck von außen abzuschirmen. Fallweise passt sie ihre eigenen Politiken auch an globale an. Die Beziehung der EU zum globalen Regieren ist also keine 'Einbahnstraße', sondern ein interaktiver Prozess, der sehr unterschiedliche Formen annehmen kann und auch auf die eigenen Politiken der EU zurückwirkt.

Ein starkes Engagement der EU in Bezug auf das globale Regieren ist unbedingt empfehlenswert, obwohl sich gezeigt hat, dass die Fähigkeit der EU zum Export eigener Politiken auf die globale Ebene stark beschränkt ist. . Wichtige Herausforderungen und

---

<sup>9</sup> Falkner, Gerda and Müller, Patrick (Hg.), *EU Policies in a Global Perspective: Shaping or Taking International Regimes*, London and New York: Routledge (2014).

Problemlösungsansätze gehen heutzutage über nationale Grenzen, und oft auch über die Grenzen der EU, weit hinaus. Daher muss die EU ihren internationalen Einfluss strategisch einsetzen, um zu guten globalen Politikentscheidungen beitragen zu können (siehe die Praxisempfehlungen am Ende des Textes).

## **2.1. Mehr Politikgestaltung jenseits des Nationalstaats: Globale Probleme verlangen globale Lösungen**

Wie in anderen Gegenden der Welt schätzen auch in Europa die Bürgerinnen und Bürger globale Gemeinschaftsgüter, wie etwa eine gesunde Umwelt, Lebensmittelsicherheit (trotz langer internationaler Produktionsketten) und internationale Sicherheit. Um solche wichtigen Güter sicherzustellen, hängt Europa jedoch in zunehmendem Maße von globalen politischen Lösungen und von internationaler Kooperation ab.

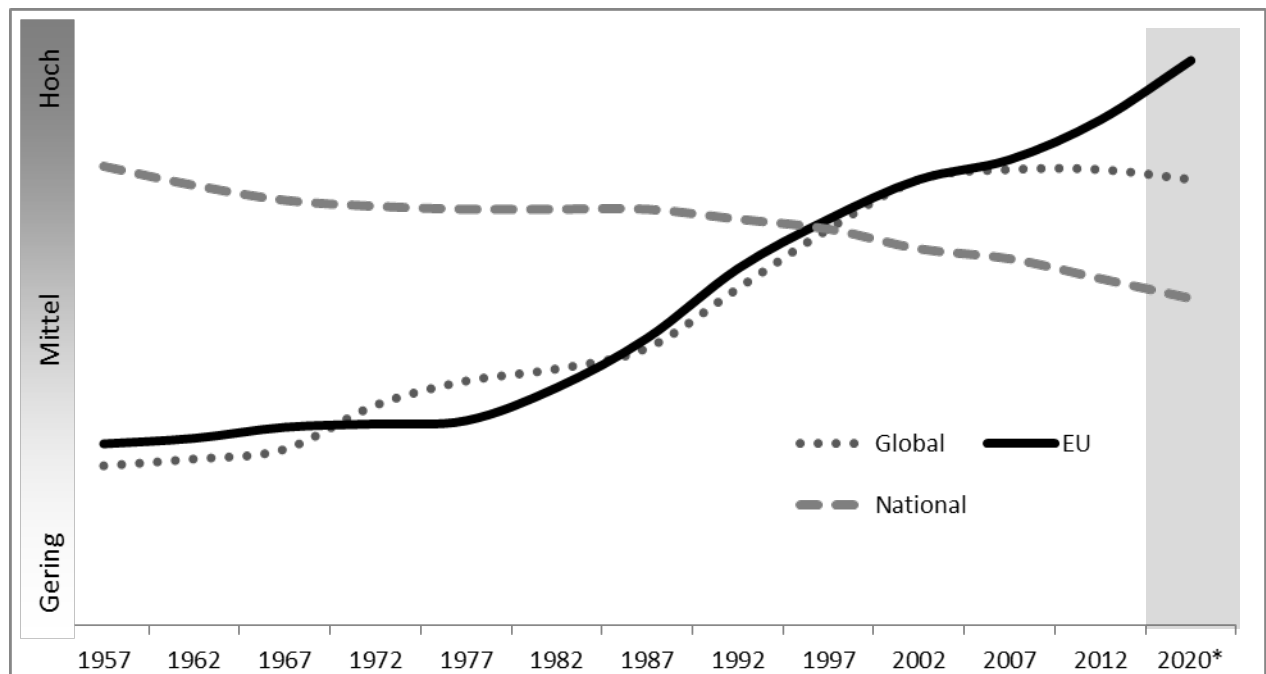
Trotz einiger Unzulänglichkeiten etablierter internationaler Organisationen und globaler Kooperation zeigt unsere Forschung, dass sich in vielen wichtigen Politikbereichen das politische Gestalten zunehmend auf Ebenen jenseits des Staates und sogar über die EU hinaus verlagert hat.<sup>10</sup> Im Rahmen unseres Forschungsprojektes haben 15 Expertinnen und Experten für die untersuchten Politikfelder evaluiert, welche Veränderungen sich jeweils in der Bedeutung für das Regieren auf der nationalen, EU- und globalen Ebene ergeben haben. Auf einer drei-stufigen Skala wurde die Bedeutung der jeweiligen Politikebene als ‘hoch’, ‘mittel’ oder ‘niedrig’ eingestuft. Wie Schaubild 1 verdeutlicht, ist die Bedeutung der Politikgestaltung auf den Ebenen jenseits des Nationalstaates im Zeitverlauf sehr deutlich angestiegen. Im Gegenzug hat die nationale Ebene an Bedeutung verloren, allerdings in vergleichsweise etwas geringerem Ausmaß: Die nationale Ebene hat weniger an Bedeutung abgenommen, als die globale und europäische Ebene zugenommen haben. Es handelt sich also heute wirklich um ein System von zunehmender ‘multi-level governance’ über alle drei Ebenen hinweg – national, europäisch und global. An dieser Stelle ist es wichtig anzumerken, dass die nationale

---

<sup>10</sup> Zum Reformbedarf bestehender internationaler Organisationen siehe etwa: Stewart, P. (2014) ‘The Unruled World: The Case for Good Enough Global Governance’, *International Affairs*, 93(1): 58-73.

Ebene allerdings nicht all ihres Einflusspotentials beraubt wird, sobald politische Entscheidungen auf die europäische oder globale Ebene wandern. Einerseits spielt der Nationalstaat weiterhin eine zentrale Rolle im Bereich der Regeldurchsetzung. Andererseits vertreten die Regierungen ihre Länder sowohl im Rat der EU als auch in internationalen Organisationen, die im Regelfall noch immer ausschließlich Staaten als Mitglieder akzeptieren (und nicht die EU). Daher haben nationale Politikerinnen und Politiker auch auf Ebenen jenseits des Staates einen gewissen Einfluss.

**Schaubild 1: Die Bedeutung der politischen Gestaltungsebenen in zehn Politikfeldern<sup>11</sup>**



## 2.2. Die EU als Akteur in der globalen Politikgestaltung

Für die EU gibt es gute Gründe zu versuchen, ihre eigenen Politiken auf die internationale Ebene zu exportieren. Eine hohe Übereinstimmung zwischen internen und globalen Politikansätzen ist im besten Interesse der EU, gerade auch ökonomisch betrachtet. Sie reduziert Anpassungs- und Informationskosten für die Mitgliedstaaten und schafft für sie

<sup>11</sup> Vereinfachte schematische Darstellung. Anmerkungen: (\*) steht für Prognose durch die beteiligten Politikfeldexperten unter der Annahme, dass wesentliche Trends gleich bleiben. Mehr Bedeutung für eine der drei Ebenen bedeutet nicht notwendigerweise eine Abnahme woanders. Für methodische Hinweise siehe Falkner und Müller (2014). Dank an Zdenek Kudra für die Schaubilderstellung.

zugleich einen Wettbewerbsvorteil auf globalen Märkten. Die Projektion europäischer Standards nach außen kann aber auch auf normativen Motiven beruhen, wenn die EU versucht ihre Grundsätze und Prinzipien als ein Modell für ‚global governance‘ zu verbreiten (etwa auf Ebene der Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten).<sup>12</sup>

Zwei verschiedene Pfade für den Export ihrer Politik stehen der EU zur Verfügung, wenn sie als globaler Politikgestalter wirken möchte. Einerseits kann die EU horizontal agieren, also von ihren bilateralen Beziehungen mit Drittstaaten Gebrauch machen. Dabei kann die EU ihre eigenen Regeln beispielsweise in Handels- und Assoziierungsabkommen inkorporieren. Zugleich können EU-interne Politiken per se externe Effekte haben. Beispielsweise können EU-Standards eine starke Anziehungskraft ausüben, weil die EU ein wichtiger Absatzmarkt ist, was Drittländer zur freiwilligen Übernahme von Regelungen veranlassen kann. Andererseits kann die EU als zweiten Pfad zum Politikexport ihr Mitwirken in internationalen Organisationen und Politiknetzwerken nutzen, um ihre Politiken vertikal zu exportieren. Dabei bringt die EU ihre politischen Präferenzen in multilaterale Verhandlungen ein.

Um einige prominente Fälle von EU-Politikexport zu benennen, empfiehlt es sich besonders den Bereich der Handelspolitik näher zu betrachten. Hier hat die EU gemeinsam mit den Vereinigten Staaten bis in die Mitte der 1990er Jahre eine zentrale Rolle bei der Gestaltung wichtiger Regeln des Welthandelsregimes gespielt. Auf Grundlage eines bilateralen Deals zwischen der EU und den Vereinigten Staaten über parallele Zollsenkungen wurde im Rahmen der sogenannten Kennedy Welthandelsrunde (1964-67) erreicht, dass das Meistbegünstigungsprinzip (englisch: ‚most favored nation principle‘) in das GATT-Regime und später die Welthandelsorganisation (WTO) Eingang fand. Diese zentrale Regel sieht die Gleichstellung von Handelspartnern vor, Handelsbegünstigungen können damit in der Regel nicht mehr nur einzelnen oder wenigen Staaten gewährt werden. In späteren

---

<sup>12</sup> Manners, I. (2002) ‚Normative power Europe: A contradiction in terms?‘, *Journal of Common Market Studies* 40(2): 235-258.

Verhandlungsrunden ist die EU weiterhin gemeinsam mit den Vereinigten Staaten vorgegangen. So wurden wichtige Regeln des globalen Handelsregimes entwickelt, etwa in den Bereichen Anti-dumping-Politik und Eindämmung von Subventionskriegen. Auch der multilaterale Regelkatalog während der Uruguay Runde wurde so auf den Weg gebracht. In den frühen 2000er Jahren hat allerdings der Einfluss der EU im Welthandelsregime abgenommen, nicht zuletzt wegen der steigenden Bedeutung von Brasilien, China und Indien. Die EU blieb zwar ein wichtiger Handelsblock, sie konnte allerdings in Welthandelsrunden nicht mehr gemeinsam mit den USA die Themen quasi 'diktieren'. Zugleich sah sich die EU, wie auch alle anderen WTO Mitglieder, rechtlichen Herausforderungen gegenüber, die aus der gestiegenen 'Justizialisierung' des Welthandelsregimes herrühren. Auch die Möglichkeit, vor ein internationales Gericht gezerrt zu werden und eventuell in einem Verfahren zu unterliegen, hat den Einfluss der EU in einigen Themenbereichen unterminiert (z.B. bei der Lebensmittelsicherheit, die WTO-Regeln unterworfen ist).

Außerdem ist festzustellen, dass der große europäische Binnenmarkt in marktnahen Politikbereichen den Export von EU-Regeln begünstigt hat. Dazu gehören etwa Standards für Produkte und Dienstleistungen, besonders in der Transport- und Umweltpolitik. Beginnend in den frühen 1990er Jahren wurden Lösungen der EU zur Automobilabgasreduktion auf Ebene der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) eingebracht und wurden so zum globalen Bezugspunkt. Allerdings nimmt in einer zunehmend multipolaren Welt die relative Marktmacht der EU laufend ab. So sieht sich die EU etwa im Bereich der internationalen Luftfahrt gegenwärtig starken Widerständen gegenüber. Insbesondere ihre Pläne durch multilaterale Abkommen Flugemissionen zu senken – oder dies gar einseitig durch die Aufnahme ausländischer Flugzeuge, die EU-Territorium anfliegen, in das EU-Handelssystem mit Emissionszertifikaten zu erzwingen – mündeten in einer Kontroverse. Die EU musste letztlich dem Druck von Ländern wie Russland, China und den Vereinigten Staaten nachgeben und hat unlängst nicht EU Airlines von der Pflicht zur Bezahlung der EU-CO<sub>2</sub>-Emissionen ausgenommen.



Insgesamt ist zudem festzuhalten, dass der EU-Politikexport auf die Ebene internationaler Regime ein eher seltenes Phänomen darstellt und oftmals auf technische und weniger politisierte Aspekte der verschiedenen Politiken beschränkt bleibt. Besondere Hürden beim Export von EU-Politiken sind, erstens, auf der internationalen Ebene angesiedelt und umfassen hier die beiden folgenden Punkte:

- Verfahrensregeln in internationalen Organisationen: Mit wenigen Ausnahmen, wie etwa die WTO, sehen internationale Organisationen nur Staaten als Mitglieder vor. Sie erlauben im besten Fall Beobachterstatus für die Europäische Kommission oder, besonders selten, für andere EU-Institutionen wie die Europäische Zentralbank. Zugleich nimmt auch die zunehmende Verrechtlichung und Justizialisierung internationaler Regime, Entscheidungen zunehmend aus den Händen der EU und nationaler Regierungen.
- Globale Interessenspositionen: Die Fähigkeit der EU für Politikexport ist sehr begrenzt, wenn ihre politischen Präferenzen mit jenen anderer mächtiger Akteure in Konflikt stehen. Dies betrifft die Vereinigten Staaten, aber zunehmend auch die sogenannten BRIC Länder (Brasilien, Russland, Indien, und China).

Hürden für einen EU-Politikexport liegen, zweitens, auch im inneren Verantwortungsbereich der EU.

- Mangel an Einigkeit in der EU: EU-interne Konflikte, entweder zwischen den Regierungen oder innerhalb der supranationalen Institutionen wie der EU-Kommission, unterminieren ihre Verhandlungsmacht im internationalen Kontext. Mit einer Stimme zu sprechen wird zusätzlich noch dadurch verkompliziert, dass die Kompetenz für Außenrepräsentation der EU zwischen verschiedenen Politikfeldern sehr unterschiedlich geregelt ist. Besonders komplex ist dies in den Bereichen geteilter, interner Kompetenzen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten.
- Ein Mangel an internationaler Attraktivität der EU-Standards: Aus globaler Perspektive ist es oft so, dass die EU als ein Club reicher Länder angesehen wird mit

hohen regulativen Standards, die für die meisten anderen Länder unerreichbar scheinen.

### **2.3. Konklusionen und praktische Handlungsempfehlungen**

Sowohl die EU als auch die einzelnen Regierungen sind angesichts der dringenden grenzüberschreitenden Probleme und internationalen Herausforderungen gut beraten, einen aktiven Beitrag zum globalen Regieren zu leisten. Um eine größere gemeinsame Hebelwirkung zu erzielen, wird die Rolle der einzelnen 28 Mitgliedstaaten dabei oft eine eher indirekte sein müssen, also über die EU gebündelt und vermittelt.

In den Mitgliedstaaten und auf Ebene der Bürgerinnen und Bürger scheint von zentraler Bedeutung, dass die zunehmende Rolle des Regierens jenseits des Staates stärker zur Kenntnis genommen wird. Essenzielle Probleme können heute anders gar nicht mehr gelöst werden. Ein einschlägiges Beispiel dafür ist der Kampf gegen den Klimawandel. Einzelne EU-Mitgliedstaaten oder auch die EU insgesamt können und sollten zwar ambitionierte politische Entscheidungen treffen, um den Klimawandel zu bekämpfen. Damit dieses Problem aber letztlich wirklich effektiv angegangen werden kann, muss der Kampf gegen die Treibhausgase unbedingt multilaterale Erfolge auf globaler Ebene bringen, die alle wichtigen Verursacher von Treibhausgasen weltweit mit einbeziehen.

Unsere Forschungsergebnisse zeigen sehr klar, dass heute der Einzelstaat nicht länger ausreicht, um das Wohlergehen und die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Das gilt sowohl theoretisch wie auch praktisch. Im Gegensatz zu dem, was populistische Kampagnen oft insinuieren (nicht zuletzt auch im Rahmen der Wahlen zum Europäischen Parlament 2014), könnten nach einem allfälligen Austritt aus der EU die einzelnen Länder keineswegs ihre eigenen Interessen besser wahrnehmen. Ganz im Gegenteil, sie wären weiterhin auf internationale Regime zur effektiven Problemlösung angewiesen. Gleichzeitig hätten einzelne Regierungen aus Europa, die ja im Weltmaßstab überwiegend nur

sehr kleine Staaten vertreten, dann jedoch viel weniger Einfluss auf die Gestaltung internationaler Politik.

Um den Einfluss der EU auf globale Politikgestaltung zu verbessern und um das internationale Renommee der EU zu steigern, empfehlen sich folgende Schritte:

Die einzelnen Regierungen sollten davon überzeugt werden, dass es besser ist, ihre Kräfte zu bündeln und der EU zu erlauben, sie in internationalen Organisationen zu vertreten. Das kann mit sich bringen, dass Mitgliedstaaten ihr Abstimmungsverhalten an die Position der Kommission anpassen oder sogar ihre Abstimmungsrechte in internationalen Organisationen zugunsten der EU-Kommission aufgeben. Es beinhaltet auch, dass die EU insgesamt in internationalen Organisationen Mitglied wird, wo sie bislang höchstens als Beobachter oder aber gar nicht zugelassen ist. Dies würde ihre Problemlösungsfähigkeit steigern.

Weiters deutet unsere Studie darauf hin, dass die EU ihre Ressourcen in einer zunehmend multipolaren Welt sehr gezielt und wohlüberlegt einsetzen sollte, wenn sie globale Politikergebnisse entscheidend mitgestalten möchte. In einer auf den Einzelfall hin maßgeschneiderten Strategie sollte die EU jeweils vertikale (EU-global) und horizontale (zwischenstaatliche) Wege zum Export eigener Vorstellungen oder Standards miteinander verbinden. Es wird den Einfluss der EU stärken, wenn sie ihre Ziele zugleich in internationalen Verhandlungen, wie auch parallel dazu direkt mit relevanten Drittstaaten verfolgt.

Schließlich zeigt unser Projekt auch, dass sich die EU bewusst sein sollte, dass ihre Möglichkeiten zur globalen Politikgestaltung in einer zunehmend multipolaren Weltordnung begrenzt sind. Dies beinhaltet, dass sie EU-Partnerschaften aufbaut und zu funktionierenden globalen Institutionen beiträgt, die allen wichtigen Akteuren eine entsprechende Vertretung ermöglicht (insbesondere auch den BRIC-Ländern). Im Tandem mit den Vereinigten Staaten zu arbeiten, reicht einfach nicht länger aus, um die globale Weltordnung mitzugestalten.