

Drei-Ländertagung in Heidelberg, 29.9-1.10.2016

## **Panel 5**

### **„Überlappender Regionalismus“**

Nach Ende des zweiten Weltkriegs und dem Ende des Kalten Krieges hat nicht nur die zwischenstaatliche Kooperation in internationalen Organisationen und Regimen zugenommen. Auch lässt sich ein Anstieg an Kooperation zwischen Staaten aus der gleichen geographischen Region beobachten. So gibt es heute bereits weit mehr als 60 Regionale Organisationen (ROs) in allen Teilen der Welt. Dabei sind Staaten meist Mitglied in mehreren ROs (etwa sind Österreich und Deutschland in der EU, im Europarat und in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa). Dies führt zu überlappendem Regionalismus. Obwohl ROs in einer geographischen Region oftmals nicht nur manche Mitgliedstaaten teilen, sondern auch in gleichen oder ähnlichen Politikfeldern tätig sind, steht das Phänomen des überlappenden Regionalismus noch vergleichsweise wenig im Zentrum öffentlicher Aufmerksamkeit. Dies überrascht, da die möglichen Konsequenzen überlappender Mitgliedschaften und überlappender Politikkompetenzen von ROs bedeutend sein können, etwa was die Effektivität und Legitimität von regionaler Governance durch eine RO angeht. Das Panel soll aktuelle Arbeiten zum überlappenden Regionalismus zusammenbringen, um Einblicke in die Entstehung und die Folgen des Phänomens zu bieten. Dabei sollen folgende Fragen im Zentrum stehen: Warum treten Staaten mehr als einer RO bei? (Warum) Ist überlappender Regionalismus in manchen geographischen Regionen stärker verbreitet als in anderen? Wie reagieren Staaten und regionale Akteure auf überlappenden Regionalismus? Welche positiven und welche negativen Konsequenzen hat überlappender Regionalismus für die Legitimität und Effektivität von ROs?

Organisatoren: Prof. Dr. Diana Panke (Albert-Ludwigs Universität Freiburg) & Sören Stapel (Freie Universität Berlin)

Kommentar: Prof. Dr. Stephanie C. Hofmann (Graduate Institute of International and Development Studies)

### **Accounting for Overlapping Regionalism: Comparing Europe, Asia, Africa and the Americas**

Diana Panke, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg  
Sören Stapel, Freie Universität Berlin

Overlapping regionalism is prevalent in all regions, and may lead to high levels of potential conflicts in rules and policies amongst affected ROs, which may render regional cooperation as such less effective. Yet, we do not know much about how overlapping regionalism emerged. Why does the extent of overlapping regionalism vary between ROs and across geographical regions? Who drives overlapping regionalism, and why? In order to answer these questions, we trace the development of all of today's 62 ROs over time and map how ROs expanded with regard to membership and policy scope. We draw on theories of regional integration and international cooperation to develop hypotheses on how different motivations

and capacities lead states to join additional ROs and/or lead ROs to enlarge state membership or broaden their scope of policy competencies. The paper uncovers regional trajectories in Europe, Asia, Africa, and the Americas. Some overlaps are triggered by actors' desire to maximize influence in the region and to counterbalance external regional hegemony. Others are due to motivations to broaden markets, foster regional security, and strengthen legitimacy through external recognition.

### **Paradoxes of Strength and Weakness in European Crisis Lending – IMF-EU Interaction in Latvia and Greece**

Prof. Dr. Susanne Lütz und Sven Hilgers, Freie Universität Berlin

In the wake of the European debt crisis the International Monetary Fund and the EU have set up joint programs of credit lending to crisis-ridden Eurozone countries which tie the disbursement of loans to compliance with orthodox macroeconomic and structural program conditionalities. The loan arrangements have to be approved by state principals, represented both in the Economic and Financial Affairs (“Ecofin”) Council and the IMF Executive Board while the loan terms (e.g. amount of borrowed resources or the conditionalities linked with continual disbursements) are negotiated and monitored by “mission teams” consisting of agents representing the IMF, the European Commission and the European Central Bank (ECB). In this paper we ask to what extent patterns of horizontal coordination of IMF and EC agents during the course of a lending program are influenced by the discretion that their state principals grant them. While the European member states coordinate their position towards the lending program both in the Ecofin Council and in the IMF executive board, we nevertheless find instances of conflict and disagreement on the loan conditions and time of disbursement among IMF and EC agents in the Latvian and Greek programs. While the IMF opted for a more flexible approach towards the loan conditions and policy solutions considered appropriate, the EC advocated solutions derived from the broad objective of ensuring fiscal, monetary, and financial stability in the European Union in general and the euro area in particular. More often than not, the European Commission's tight stance on orthodox loan conditions prevailed in the end. We seek to explain this discrepancy with the different degrees of discretion that the European Commission and the IMF management (and staff) as agents of their member states are granted for negotiating and implementing lending programs. While IMF agents do enjoy considerable discretion from their member state principals in setting loan conditions, the EC is substantially constrained by the European legal framework and particularly by the need to meet the preferences of European member states. We thus observe both paradoxes of strength and of weakness to be at work here: the Commission's weak internal position seems to turn into a strong external one vis-à-vis the IMF while the IMF's intraorganizational strength turns into weakness in interorganizational settings that confront the agent with a restricted negotiator

### **Überlappender Regionalismus und Situationsstruktur: Die SADC, SACU und COMESA im Südlichen Afrika**

Johannes Muntchick, Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Seit dem Ende des Kalten Krieges und im Zuge der jüngsten Welle des Neuen Regionalismus ist verstärkt das Phänomen des ‘Überlappenden Regionalismus‘ zu beobachten. Häufig sind gerade im Globalen Süden einzelne Staaten Mitglieder in mehreren, sich geografisch

überlappenden Regionalorganisationen, die zudem noch ähnliche Ziele haben und sich bisweilen in ihren Kooperationsvorhaben sogar gegenseitig Konkurrenz machen. Es ist ein politikwissenschaftlich kaum erforschtes Rätsel, warum Staaten die Mitgliedschaft in mehr als einer Regionalorganisation suchen, wenn sich deren Kooperationsprojekte und Kompetenzen überlappen, womöglich gegenseitig ausschließen sowie außerdem mit Implementations- und Effektivitätsproblemen zu rechnen ist.

Gerade im südlichen Afrika weisen Staaten häufig Doppelmitgliedschaften mehreren Regionalorganisationen auf, so dass sich die Southern African Development Community (SADC), die Southern African Customs Union (SACU) und der Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) derartig stark überlappen, dass bisweilen in diesem Zusammenhang von einer ‚Spagetti-Schüssel‘ von verworrenen Regionalismen die Rede ist. Vor diesem Hintergrund ist die zentrale Frage des Papiers, warum Staaten im südlichen Afrika die Mitgliedschaft in mehreren von diesen Regionalorganisationen suchen und welche Auswirkungen dies auf die Effektivität der jeweiligen Kooperationsprojekte hat.

Unter Bezugnahme auf Kooperations- und Regimetheorie entwirft das Papier einen situationsstrukturellen Ansatz zu Erklärung von Entstehung, institutionellem Design und Erfolg von (sich überlappenden) Regionalismus, wobei der Einfluss extra-regionaler Akteure auf regionale Integrationsprozesse expliziert konzeptualisiert wird. Es wird argumentiert, dass institutionalisierte regionale Kooperation auf der Basis von zugrundeliegenden Kooperationsproblemen entsteht und ggf. durch Einfluss externer Akteure befördert oder gestört werden kann.

Im empirisch-analytischen Teil kommt die theoriegeleitete Untersuchung zu dem Ergebnis, dass Staaten gerade dann Mehrfachmitgliedschaften in sich überlappenden Regionalorganisationen suchen, wenn die Anreize für regionale Kooperation von externen Akteuren initiiert oder befördert werden und wenn die Kosten des regionalen ‚commitment‘ sowie der Implementation diesen Nutzen nicht übersteigen (Beispiel SADC und COMESA). Werden Staaten doch zu einer Entscheidung zwischen zwei konkurrierenden Kooperationsprojekten gezwungen, kann dies die Institutionen und Effektivität der benachteiligten Regionalorganisationen schädigen und zur Dysfunktionalität beitragen

## **Die Dunkle Seite Regionaler Kooperation: Überlappender Regionalismus als Überlebensstrategie autokratischer Regime**

Maria Josepha Debre, Freie Universität Berlin

Wie einige Autoren angeführt haben, könnte eine Erklärung für die überlappende Mitgliedschaft in mehreren Regionalorganisationen sogenanntes „regime-boosting“ sein: die Stärkung, Legitimierung und Absicherung autokratischer Herrschaftsstrukturen durch gegenseitige Unterstützung in einer Vielzahl regionaler Foren. Die stabilisierende Wirkungsweise von überlappenden Regionalorganisationen auf das Überleben von Autokratien kann sich dabei jedoch nur entfalten, wenn die Organisationen eine autokratische ‚Dichte‘ aufweisen, das heißt, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder autokratisch ist. Wie Pevehouse zeigt, haben Organisationen mit mehrheitlich demokratischer Mitgliedschaft hingegen eine höhere Wahrscheinlichkeit, einen demokratischen Regimewechsel in autokratischen Mitgliedsstaaten herbeizuführen.

Auch wenn die Bedeutung des Regimetypes für das institutionelle Design, Outcome und Einfluss der Regionalorganisation auf nationale Politik in der vergleichenden Regionalismusforschung bereits herausgestellt wurde, beschränken sich die Argumente bisher meistens auf qualitative Fallanalysen einzelner Regionen. Mit einer Regionenübergreifenden Längsschnittanalyse von 69 autokratischen Regionalorganisationen über den Zeitraum 1945

bis 2010 will die Autorin zeigen, dass überlappende Mitgliedschaft in Kombination mit der autokratischen Dichte der Organisation einen positiven Effekt auf die Wahrscheinlichkeit des Überlebens von autokratischen Regimen hat. Die abhängige Variable wird dabei basierend auf Geddes, Wright und Frantz neuestem Datensatz sowohl als Überleben des autokratischen Regimes (Abwesenheit von demokratischem Regimewechsel), als auch als Überleben des autokratischen Regimetypen (Abwesenheit von Wechseln zwischen verschiedenen Arten autokratischer Regime) verstanden. Damit leistet dieser Artikel sowohl einen Beitrag zu den möglichen negativen Effekten von Regionalismus, als auch zur Forschung über Kooperation und Überlebensfähigkeit autokratischer Regime.

## **Proliferation regionaler Kooperation in Lateinamerika**

PD Dr. habil. Wolfgang Muno, Johannes Gutenberg-Universität Mainz

In Lateinamerika existiert eine Vielzahl von Kooperations- und Integrationsformen, von der Andengemeinschaft, ALBA und der Alianza del Pacifico über CELAC und Mercusur bis hin zu UNASUR, um nur die wichtigsten zu nennen. In den letzten Jahren gingen viele regionalistische Initiativen von den linksgerichteten Regierungen in Venezuela und Brasilien aus. Gemeinsamkeiten waren die Kritik an neoliberaler Globalisierung, insbesondere die Ablehnung der US-amerikanischen regionalen Hegemonie und die Pläne einer gesamtamerikanischen Freihandelszone. Diese politischen Vorstellungen einer neuen Linken bildeten die Grundlagen für neue Initiativen regionaler Kooperation und Integration. Daneben spielten aber auch eigene Ansprüche Venezuelas und Brasiliens als Führungs- und Regionalmacht eine Rolle. Venezuela etwa verließ die Andengemeinschaft, trat dem Mercosur bei, initiierte ALBA (und andere regionalistische Kooperationsformen wie PETROCARIBE), Brasilien dagegen initiierte UNASUR. Dabei unterstützten sich Venezuela und Brasilien teilweise gegenseitig. Schließlich gründeten gemäßigte und konservative Regierungen in Chile, Mexiko, Kolumbien und Peru die explizit wirtschaftsliberale und globalisierungsfreundliche Alianza del Pacifico.

Diese Proliferation regionaler Kooperationsformen in Lateinamerika soll untersucht werden. Warum diese vielen Neugründungen in den letzten Jahren, die zu einer deutlichen Zunahme von Überlappungen geführt haben?