

Europäische Integration

Weiss, Moritz. *Transaction Costs and Security Institutions: Unravelling the ESDP*. Houndmills [u.a.]. Palgrave Macmillan 2011. 269 Seiten. 75,99 €.

Warum wurde Ende der 1990er Jahre eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) begründet, obwohl es bereits die NATO mit einem ähnlichen Aufgabenspektrum gab? Ausgehend von diesem Puzzle geht *Moritz Weiss* in seiner lesenswerten Dissertation der Frage nach, wie sich die Präferenzbildung des jeweils wichtigsten Vertreters von drei zentralen Standpunkten zur ESVP (Großbritannien/pro-NATO, Frankreich/pro-europäische Sicherheitsautonomie, Deutschland/Mittelstellung) und ihr Wandel über Zeit am plausibelsten erklären lässt. Dazu rekurriert er auf ein zentrales Element der Regimetheorie, den Transaktionskosten-Ansatz, der von wenigen Ausnahmen abgesehen (zum Beispiel David Lake oder Katja Weber) im Sicherheitsbereich noch nicht angewendet wurde. Im ersten Teil des Bandes werden dieser Ansatz und der Analyse-rahmen vorgestellt. Transaktionskosten fallen ex ante (Kosten für Verhandlungen, Vertragsformulierung und so weiter) wie ex post an (Kosten für Vertragsdurchsetzung, Anpassung an veränderte Bedingungen und so weiter). Im Sicherheitsbereich sehen sich Entscheidungsträger auch stets mit dem klassischen Allianzdilemma konfrontiert. Bei unilateralem Handeln (Nicht-Kooperation) besteht das Risiko, in Gefahrensituationen möglicherweise auf sich allein gestellt zu bleiben (abandonment), während mit der Entscheidung für institutionalisierte Kooperation stets Verstrickungsgefahren einhergehen (entrap-

ment). Vor diesem Hintergrund lautet das Kernargument der Studie: „The willingness to keep these costs to a minimum while profiting from efficiency gains of security cooperation triggers the governments’ preferences for how to design the ESDP as a security institution“ (41).

Zur Operationalisierung des Präferenzkonzepts wird zwischen zwei Dimensionen mit idealtypischen Ausprägungen unterschieden (30-31): substantive scope (lediglich low-intensity crisis management oder auch robustere Einsätze?) und institutional depth (nicht-bindende Koordinierungsmechanismen oder stark verbindliche Regeln?). Zudem wird das einst von Oliver Williamson etablierte Konzept der asset specificity als eine Analysedimension fruchtbar gemacht. Gemeinsam produzierte Güter mit einer hohen asset specificity zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht für andere Ziele als das ursprünglich intendierte verwendet werden können, ohne ihren Nutzen zu schmälern. So versprechen zwar arbeitsteilig ausgerichtete Beiträge einzelner Mitgliedsstaaten (zum Beispiel strategischer Lufttransport oder ABC-Analysekapazitäten) hohe Skaleneffekte. Zugleich binden sich die Mitglieder dadurch aber sehr eng aneinander; wegfällende Komponenten bei einem möglichen Ausscheren einzelner Regierungen lassen sich nicht zeitnah ersetzen. Daraus folgt die Logik: „if specialisation is promoted, this will require strong and therefore binding institutions.“ (41)

In Teil II wird der eingeführte Ansatz auf die Analyse und Erklärung der Präferenzbildung im Untersuchungszeitraum 1995 bis 2004 angewendet. Alle drei Länder waren mit einem sich abzeichnenden relativen Rückzug der

USA aus Europa konfrontiert, nahmen zugleich zunehmend Risiken an der europäischen Peripherie wahr und wollten sich dort folglich sicherheitspolitische Eingriffsoptionen schaffen, die im NATO-Rahmen kaum realisierbar erschienen. Frankreich trat schon früh, London hingegen erst später für eine ESVP ein, weil die besondere Beziehung zu den USA stets eine Rückzugsoption bot. Erst der durch die Erklärung von St. Malo von 1998 dokumentierte britische Präferenzwandel ermöglichte die Schaffung der ESVP. London bevorzugte breit aufgestellte – und also weitgehend autonom einsetzbare und keinesfalls im EU-Rahmen arbeitsteilig organisierte – Fähigkeiten (assets). Denn diese konnten einerseits auch innerhalb der NATO eingesetzt werden, die nicht marginalisiert werden sollte. Andererseits konnte dadurch auch eine starke Institutionalisierung der ESVP mit vielleicht supranationalen Strukturen vermieden werden, die London vehement ablehnte, bei einer arbeitsteilig organisierten ESVP aber notwendig geworden wäre (149). Auch Frankreich trat zunächst für strikt zwischenstaatliche ESVP-Strukturen ein. In Paris stellte sich aber zunehmend der Eindruck ein, Deutschland mit seinen unzureichenden Fähigkeiten könnte als Trittbrettfahrer die ESVP ausnutzen, zugleich könnte Großbritannien sich wieder stärker an die USA anlehnen und die ESVP vernachlässigen. So erklärt sich die zunehmende Präferenz für ein gewisses Maß an Institutionalisierung, mit der die Investitionen in die ESVP abgesichert werden sollten (168-169, 202). Im Falle Deutschlands hat eine Kombination aus Unsicherheit über das künftige Verhalten anderer Mitglieder und die asset specificity eigener Fähigkeiten (mangelhafte Expeditionskapazi-

täten) zu der Präferenz geführt, kosteneffiziente Strukturen einzuführen, die am besten durch eine stärkere Institutionalisierung der ESVP gewährleistet werden konnten. So würde Deutschland auch erreichen, die problemlos auch autonom einsetzbaren britischen und französischen Fähigkeiten für gemeinsame Operationen im EU-Rahmen fest zu verankern (133).

Die Studie stellt einen innovativen Beitrag zur EU-Integrationsforschung dar, in der theoretisch fundierte Analysen zur ESVP bislang noch Mangelware sind – obwohl die auf den Sicherheitsbereich übertragene institutionenökonomische Terminologie zuweilen etwas sperrig und kontraintuitiv anmutet. Insbesondere das schon von Celeste Wallander für die NATO adaptierte Konzept der asset specificity und die Annahme, dass Arbeitsteilung und Spezialisierung eine stärkere Institutionalisierung nach sich ziehen, könnte weitere Forschung zur militärischen Integration sinnvoll anleiten. Unterbelichtet bleibt in der Studie, welche Rückschlüsse das Wissen um mitgliedersstaatliche Präferenzen auf das institutionelle Design der ESVP tatsächlich zulässt. Ähnlich dem Liberalen Intergouvernementalismus insinuiert das rationalistisch-funktionalistische Modell mit seinem Fokus auf einflussreiche Mitgliedsstaaten, dass stets sie es sind, die das institutionelle Design internationaler Organisationen bestimmen. Aus einer solchen, auf „history-making integration“ beschränkten Sichtweise wird indes der mögliche Einfluss supranationaler Bürokratien als eigenständigen Akteuren ebenso ausgeblendet wie der von Pfadabhängigkeiten oder anderen informellen Prozessen. Die thematisch äußerst vielschichtige, durch eine Vielzahl zivil-militärischer Funktionen und

hybride Beratungs- und Entscheidungsformen unter Einbindung der Kommission gekennzeichnete G(E)SVP folgt vielleicht in weit geringerem Ausmaß

zwischenstaatlichen Entscheidungsprinzipien, als die Studie es nahe legt.

Sebastian Mayer