

Eine Stimme, zwei Hüte – viele Pioniere?

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach dem EU-Konvent

I. Einleitung

In der Diskussion um die internationale Rolle Europas ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Gegenstand häufiger Kontroversen. Ist die EU-Außenpolitik „das blutärmste Produkt der europäischen Integration“ (Kagan 2002, eigene Übersetzung) oder gar Beleg für eine wachsende Kluft zwischen Erwartungen und Fähigkeiten (*capability-expectations-gap* (Hill 1993, 1998))? Deutlich im Gedächtnis ist noch die Zerrissenheit und Einflusslosigkeit der europäischen Außenpolitik während des Irakkriegs 2003. Sind entsprechende Bemühungen der EU also nicht der Rede wert? Sind die Vorschläge zu Reformen der Verfahren und Institutionen, wie sie der Europäische Konvent zur Zukunft Europas und die anschließende Regierungskonferenz zuletzt vorlegten,¹ nur Sandkastenspielzeug für Politikwissenschaftler? Oder verspricht der geplante Verfassungsvertrag den strategischen Durchbruch, der die EU zu einem wirklichen außen- und sicherheitspolitischen Akteur im internationalen System werden lässt? Immerhin sah sich der US-Botschafter bei der NATO in Brüssel, Nicholas Burns, im Herbst 2003 veranlasst, vor einer eigenständigen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)² zu warnen: Dieses zentrale GASP-Projekt stelle „eine der größten Gefahren für die transatlantischen Beziehungen“ (Süddeutsche Zeitung, 21.10.03) dar. Drei erfolgreiche ESVP-Einsätze 2003 (Bosnien, Mazedonien, Kongo) haben die Amerikaner „schockiert“³. Die Dynamik in der GASP, die sich seit dem Kölner Beschluss über die ESVP von 1999 entwickelt hat, verdient deshalb besondere Beachtung: Organe wie der EU-Militärausschuss und der EU-Militärstab wurden erst 2001 neu geschaffen, 2003 gab es bereits drei ESVP-Missionen. Trotz struktureller Schwächen und offenkundiger Ineffizienzen entwickelt sich die EU-Außenpolitik kontinuierlich und „bedroht“ so in den Augen mancher gar die transatlantischen Beziehungen.

¹ Alle Dokumente des Konvents finden sich unter <http://european-convention.eu.int>, die Dokumente der laufenden Regierungskonferenz unter <http://ue.eu.int/igc/index.asp?lang=DE>.

² Im Verfassungsvertrag wird die Abkürzung „GSVP“ für „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ verwendet. In der öffentlichen Debatte ist jedoch seit 1999 die Abkürzung „ESVP“ für „Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ geläufig und wird daher auch im vorliegenden Beitrag verwendet.

³ So die Einschätzung von Interviewpartnern, die die Autoren dieses Beitrags Ende 2003 in Brüssel zur EU-Außenpolitik befragt haben. Vgl. auch Riegert 2003.

Eine grundlegende Motivation für die europäische Integration war und ist, die Rolle Europas im internationalen Konzert der Mächte zu stärken.⁴ Zudem wird in der internationalen Politik von der EU erwartet, „mit einer Stimme“ zu sprechen. Der Ausbau der institutionellen Architektur im Bereich der GASP gehört entsprechend zu den zentralen Abschnitten des „Entwurfs für einen Vertrag über eine Verfassung für Europa“, den der Europäische Konvent am 18. Juli 2003 vorgelegt hat.⁵ Auch nach dem Scheitern des Brüsseler EU-Reformgipfels im Dezember 2003 werden die dort entwickelten Konzepte die weitere Diskussion über die EU-Außenpolitik nachhaltig beeinflussen. Die folgende Analyse will die Stärken und Schwächen des Entwurfs und seiner Revisionen für die institutionelle Architektur der GASP skizzieren.

Zugrunde liegt ein Verständnis, wonach Institutionen das Handeln politischer Akteure durch Handlungsanreize und -zwänge beeinflussen und entsprechende Handlungskorridore eröffnen (vgl. Aspinwall/ Schneider 2001: 1-18, Maurer/Wessels 2003: 38ff.). Bei der Nutzung geschriebener Angebote der „legal constitution“ in der gelebten Vertragspraxis („living constitution“) (Olsen 2000: 7) sind – neben der Darstellung formeller Verfahren – informelle Verhaltensmuster einzubeziehen (vgl. Fligstein/ Stone Sweet 2001, Regelsberger/Wessels 2004). Sie spielen in der EU eine besonders prägende Rolle, wenn ein Politikfeld neu erschlossen wird. Allerdings kann auch damit das methodische Risiko nicht ausgeklammert werden, von vergangenen und gegenwärtigen Erfahrungen auf zukünftige Verhaltensmuster im Rahmen des vorgeschlagenen Verfassungsvertrags (kurz) zu schließen.

Zwei zentrale Thesen stehen im Mittelpunkt der solchermaßen empirisch angereicherten Textinterpretation:

1. Der neu zu schaffende EU-Außenminister wird in einem interinstitutionellen und intrainstitutionellen Spannungsfeld angesiedelt, das die Kluft zwischen hoch gesteckten Zielen und kaum ausreichenden Kapazitäten noch vergrößern wird. Die tatsächlichen Befugnisse und Einflussmöglichkeiten des künftigen EU-Außenministers, der für die EU mit einer Stimme sprechen und als Mitglied von Kommission und Rat „zwei Hüte“ tragen soll, sind im Verfassungsentwurf unscharf formuliert. Kritische Punkte hat man auf die zukünftige Vertragspraxis verlagert.

2. Die erweiterten Formen der flexiblen Zusammenarbeit werden die künftige Entwicklung der GASP nachhaltig prägen. Insbesondere in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik könnten Formen vertragskonformer Zusammenarbeit williger und fähiger Mitgliedstaaten in „Pioniergruppen“ mittel- und langfristig zu weiteren Integrationsschritten führen.

Die Thesen berühren zwei Schlüsselfragen europäischer und internationaler Politikforschung: Die erste These betrifft das Verhältnis von nationaler und europäischer Ebene, dessen institutionelle Ausgestaltung mit der konventionellen,

⁴ Vgl. die Umfragedaten laut Eurobarometer Frühling 2003: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59_highlights_de.pdf; und Niedermayer 2003: 52-53.

⁵ Im folgenden wird die Bezeichnung „Verfassungsvertrag“ verwendet. Die Vertragsartikel sind zitiert nach der Fassung, die dem Ratsvorsitz am 18. Juli 2003 übergeben wurde (Konvent 2003a).

aber nicht überholten Dichotomie zwischen supranationalen und intergouvernementalen Bauprinzipien analysiert werden kann.⁶ Die zweite These lenkt den Blick auf die Einbettung der EU in das internationale System. Internationale – hier vor allem: transatlantische – Interessenskoalitionen beeinflussen in der GASP direkt den politischen Entscheidungsprozess. So prägt der NATO-Hegemon USA die Debatte um institutionalisierte Formen der flexiblen Zusammenarbeit in der EU-Sicherheitspolitik.⁷

II. Die Bestimmungen zur GASP im Verfassungsentwurf des EU-Konvents⁸ und die anschließende Diskussion in der Regierungskonferenz

Bei der Entwicklung der GASP-Architektur haben die Regierungen bisher am Bauplan eines selbstgesteuerten Kooperations- und Koordinierungsregimes festgehalten. Kollektive Lernprozesse führten und führen zu einer regelmäßigen Verfeinerung eines „rationalisierten Intergouvernementalismus“ (Wessels 2001a: 10; 2001b: 204). Ineffizienz und Ineffektivität der GASP-Konstruktion wurden nicht nur in Krisensituationen deutlich, sondern können auch theoretisch - insbesondere durch Varianten der Spieltheorie (Scharpf/ Treib 2000: 128-158; Hasenclever/ Mayer/ Rittberger 1997; Keohane 1984) - erklärt werden.

Im Vergleich zum gültigen Regelwerk des Vertrags von Nizza sieht der Verfassungsvertrag Ergänzungen und Veränderungen zu wesentlichen bestehenden Komponenten vor:

<i>Bereich</i>	<i>Artikel im Verfassungsentwurf</i>
erweiterte Zielvorgaben	Präambel, Abs. 1, 4; Art. 15 Abs. 1; Art. 39 Abs. 1; Art. 40 Abs. 1; Art III-193
differenziertere rechtliche Instrumente und operative Ressourcen	Selbstverpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Einhaltung von Verhaltensnormen: Art. 15, Art. 39 Abs. 5, Art. 40 Abs. 3, Art. III-195 Abs. 2; spezifischer: Art. 40 Abs. 3, Art. III-198 Abs. 4, 5, Art. III-206; abgestufter Katalog von Beschlussformen: Art. III-195 Abs. 3; Missionen mit zivilen und militärischen Ressourcen: Art. III-205 Abs. 1; Mittel

⁶ Zur Vertiefung vgl. die wissenschaftliche Debatte zu „modes of governance“ in der EU, stellvertretend: Wallace 2000, Fligstein/ Stone Sweet 2001, Moravcsik 1998.

⁷ Einen aktuellen Überblick über Theorieangebote zum außenpolitischen Regieren in der EU bieten Wagner/ Hellmann 2003: 579ff.

⁸ Für eine detaillierte Aufarbeitung vgl. auch Wessels, Wolfgang (2003): Institutionelle Architektur für eine globale (Zivil-) Macht? Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im „Verfassungsvertrag“, in: ZSE, Nr. 3, S. 400-429.

	aus dem EU-Haushalt: Art. III-215
Ergänzungen zu institutionellen Bestimmungen	Art. 21, Art. 23 Abs. 2, Art. 27, Art. 39 Abs. 2-4, 6, Art. 40 Abs. 8, Art. III-196/197, Art. III-205, Art. III-208, Art. III-210
begrenzte Veränderungen in den Entscheidungsverfahren in und zwischen den EU-Organen, insbesondere mit Blick auf die Anwendung und Modalitäten einer qualifizierten Mehrheit im Ministerrat	Art. 39 Abs. 3, 7, 8; Art. 40 Abs. 4, 8; Art. III-201; Art. III-205, Art. III-208
neue Regeln für ein flexibles Vorgehen	Beauftragung einer Gruppe von Mitgliedstaaten: Art. 40 Abs. 5; Art. III-211; „strukturierte Zusammenarbeit“: Art. 40 Abs. 6; Art. III-213; „engere Zusammenarbeit“: Art. 40 Abs. 7; Art. III-214; „verstärkte Zusammenarbeit“: Art. III-326 Abs. 2; Teilmitgliedschaften in Gruppen des neu zu schaffenden „Amtes für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten“: Art. III-212 Abs. 2

Der Außenminister der Union

Die zentrale Innovation in der institutionellen Architektur ist zweifellos der „Außenminister der Union“ (Art. 27). Dieses Amt ist der neueste Versuch, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten effizienter zu gestalten und die Kohärenz der EU-Außenpolitik zu erhöhen. Dazu wird der Außenminister mit einem „Doppelhut“⁹ ausgestattet.

Die zweifache Zuordnung wird bereits bei der Wahl des Amtsinhabers deutlich: Er wird mit qualifizierter Mehrheit des Europäischen Rats unter Zustimmung des Präsidenten der Kommission ernannt (Art. 27 Abs.1). Nach dem gleichen Verfahren kann der Europäische Rat sein Mandat beenden. Angesichts der vorgesehenen qualifizierten Mehrheit – einschließlich des Bevölkerungsquorums (Art. 24 Abs. 1) – muss sich der Außenminister somit insbesondere das Wohlwollen der großen Mitgliedstaaten erhalten, von denen drei (unter Einbezug Deutschlands) über eine Sperrminorität gegen eine Abwahl verfügen.

Als Teil des Kommissions-Kollegiums muss sich der Außenminister auch dem Votum des Europäischen Parlaments stellen (Art. 26 Abs. 2), und ist als solcher vom Kommissionspräsidenten abhängig, der ihn zum Rücktritt zwingen kann (Art. 26 Abs. 3). Damit ist der Außenminister bei Ernennung und während seiner Amtszeit zwei Gremien – Europäischem Rat und Kommission – unterstellt.

⁹ Zum Begriff „Doppelhut“ vgl. Pleuger 2002; Konvent 2002; Jopp/ Matl 2003: 101ff.

Angesichts dieser dualen Legitimation wird er einen schwierigen Spagat zu bewältigen haben.

Zudem überschneidet sich seine repräsentative Arbeit potentiell mit der des hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rats, der zweiten wichtigen institutionellen Neuerung im Verfassungsentwurf: „Der Präsident des Europäischen Rats nimmt [...] auf seiner Ebene unbeschadet der Zuständigkeiten des Außenministers der Union die Außenvertretung in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr“ (Art. 21 Abs. 2). Diese Formulierung verweist auf augenscheinliche Rollenkonflikte, deren Klärung auf die Praxis verlagert wird. Fraglich ist, wie der Außenminister als zentraler Ansprechpartner für das auswärtige Handeln der EU an Gewicht gewinnen soll, wenn parallel auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs eine zweite Stimme, die des Präsidenten des Europäischen Rats, die GASP vertritt.

Das Tätigkeitsprofil des Außenministers nach den Vorschlägen des Konvents wird sein Zeitbudget stark in Anspruch nehmen. Generell „leitet“ er die GASP (Art. 27 Abs. 1). Zudem führt er dauerhaft den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ (Art. 23 Abs. 2; Art. III-97 Abs. 1) und verfügt hier wie seine Kollegen aus den Mitgliedstaaten über ein Vorschlagsrecht (Art. 27 Abs. 2; Art. III-200 Abs. 1).

Weiter ist er mit der Durchführung von Beschlüssen im Auftrag des Ministerrats betraut. Dabei kann er in ein Spannungsverhältnis zum Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) geraten, das „unbeschadet der Zuständigkeiten des Außenministers die Durchführung der vereinbarten Politik [überwacht]“ (Art. III-208).

Der Außenminister vertritt die Union in internationalen Organisationen und auf Konferenzen (Art. III-197 Abs. 2), was nach dem Verfassungsentwurf auch ein Vortragrecht im Sicherheitsrat der UN einschließt (vgl. Art. III-206 Abs. 2). Er hat zudem ein Vorschlagsrecht für die Wahl von Sonderbeauftragten, die ihr Mandat unter seiner Leitung ausüben (Art. III-203). Zusätzlich soll er anstelle von Vorsitz und Kommission zum Ansprechpartner für das Europäische Parlament in Fragen der GASP werden (Art. III-205).¹⁰

Bei der Erfüllung seiner Aufgaben soll sich der Außenminister auf einen „Europäischen Auswärtigen Dienst“ (Art. III-197 Abs. 3) stützen. Hier arbeiten laut Verfassungsentwurf Beamte der einschlägigen Dienststellen des Generalsekretariats des Ministerrats und der Kommission sowie Delegierte der diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten zusammen (Konvent 2003b). Eine Integration der Beamten zu einem einheitlichen administrativen Unterbau ist nicht vorgesehen.

Gemeinsam mit dem Rat soll der Außenminister das unionsloyale Verhalten der Mitgliedstaaten und die Durchführung der Europäischen Beschlüsse kontrollieren (Art. III-195 Abs. 2; Art. III-197 Abs. 1). Diese „Wachhundfunktion“ eröffnet ihm die freilich nicht näher bestimmte Möglichkeit, die Außenpolitik der

¹⁰ Die unverändert marginale Rolle des EP im Bereich der GASP dokumentiert nachdrücklich die Besonderheiten des Politikfelds, das in der Regel schnelle, diskrete und diskretionäre Entscheidungen erfordert; auch nationale Parlamente spielen häufig nur eine nachgeordnete Rolle in der Außenpolitik (vgl. Mittag 2003: 156).

Mitgliedstaaten zu überwachen – ähnlich wie die Kommission für die Anwendung der EG Verträge „Sorge zu tragen hat“ (Art. 211 EGV). Nach dem Konventsentwurf soll ihm aber, anders als der Kommission in anderen Politikfeldern der EU, kein Klagerecht bei Regelverstößen eines Mitgliedstaats zur Verfügung stehen (Art. III-282).

Für eine Rolleninterpretation des Außenministers als „moralisches Gewissen“, der – wie in anderen Fällen der Selbstkoordinierung in der EU – die Gruppendisziplin durch „*naming, shaming* und *blaming*“ regelverstoßender Regierungen (vgl. Meyer 2004) aufrecht zu erhalten versucht, bietet der Politikstil der bisherigen diplomatischen Praxis wenig Erfolgsaussichten. Wie zahlreiche Fälle der EPZ/GASP Geschichte dokumentieren,¹¹ neigen Regierungen in Konfliktfällen dazu, die Selbstverpflichtungen zu umgehen, wenn es die eigene Interessenlage opportun erscheinen lässt. Im Dilemma tendieren rational agierende Staaten zum Nichtvollzug (*non-compliance*) gemeinsamer Absichterklärungen. Sie könnten aber auch zu „Trittbrettfahrern“ werden und vom solidarischen Verhalten anderer Mitglieder profitieren (vgl. Hasenclever/ Mayer/ Rittberger 1997; Keohane 1984: 116; Krasner 1983: 2; Wessels 2000: 72-74). Nach diesen Erfahrungen zu urteilen würden auch die Bestimmungen des Verfassungsvertrags *kein* Kooperationsregime etablieren, bei dem der Gruppendruck – diplomatisch orchestriert vom Außenminister – bezüglich des Rufs als „guter Partner“ (Keohane 1984: 244f.) so stark wäre, dass Regierungen und Diplomaten die Verfassungsnormen auch zu üblichen Verhaltensmustern gestalten würden.

Bewertung der Konventsbestimmungen für den Außenminister der Union

Die benannten Aufgabenzuweisungen an den Außenminister lassen auf den ersten Blick einen höheren Grad an Effizienz und Effektivität des „Auswärtigen Handelns der Union“ (Teil III, Kapitel IV) erwarten. Dazu trägt die Kontinuität der Person bei, die den Aufbau vertrauensvoller Kontakte im internationalen System im Vergleich zum bisher halbjährlich rotierenden Vorsitz erleichtern und verbessern sollte. Aufgrund des „Doppelhut“-Modells könnte der Außenminister zudem Informationsflüsse zwischen verschiedenen Bereichen des auswärtigen Handelns vereinfachen und verknüpfen.

Insgesamt werden vom Außenminister weitreichende Vorschläge und Aktivitäten im Sinne der Ziele der Unionspolitik erhofft. Jedoch soll er gleichzeitig als Vorsitzender des Ministerrats – der üblichen Interpretation dieser Rolle folgend – zum Konsens zwischen den Mitgliedstaaten beitragen. Er hat dabei nationale Interessen, aber auch die Ressorts der Kommission¹² zusammenzubringen.

Angesichts dieses Aufgabenprofils verfügt der Außenminister – auch in Verfahrensfragen – über sehr begrenzte eigene Mittel. Er ist in Rat und Kommission weitgehend auf seine Überzeugungskraft angewiesen. Auch wird der Europäische Auswärtige Dienst aufgrund seiner gemischten Zusammensetzung nicht in demselben Hierarchieverhältnis zum Außenminister der Union stehen,

¹¹ Vgl. Fallstudien in: Regelsberger/ de Schoutheete Tervarent/ Wessels 1997 und Pijpers/ Regelsberger/ Wessels 1989: 23-39.

¹² Insbesondere die Bereiche Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Außenhandel.

wie dies von nationalen Beamten zu erwarten ist. In Interviews, die die Autoren im Herbst und Winter 2003 in Brüssel geführt haben, wurde wiederholt die heterogene Zusammensetzung und die unterschiedlichen Laufbahn-Modelle des Dienstes als wesentliches Problem für die Amtsausübung des Außenministers dargestellt, dies dringe aber „erst langsam ins Bewusstsein der Verantwortlichen“ (vgl. auch Hill 2003).

Da nach den Bestimmungen des Verfassungsvertrages weiterhin erhebliche operative Ressourcen für das auswärtige Handeln im Zuständigkeitsbereich der Kommission liegen, wird es für den Außenminister ratsam sein, dieses Budget-Gewicht im Rat in die Waagschale zu werfen. Von seinen Ministerkollegen wird er demgegenüber nur begrenzte operative Beiträge für seine Arbeit zu erwarten haben.

Seine Stärke könnte also in der mehrfachen Rollenausführung liegen: Er kann seine Funktionen und Aufgabenfelder so verkoppeln, dass er durch den Informations- und Einflussvorsprung in der einen Arena Positionen in der jeweils anderen durchsetzen kann. Allerdings ist sein Einfluss ständig vom Wohlwollen anderer Mitspieler abhängig, die sein Profil und seine Reputation nachhaltig beeinträchtigen können.

Der Konvent hat den Außenminister in einem intra- und interinstitutionellen Spannungsfeld angesiedelt. In der Verfassungspraxis wird diese Person unter der strengen Beobachtung von Regierungen im Rat, Diplomaten im PSK und den Kollegen in der Kommission stehen. Zudem könnte der Präsident des Europäischen Rates an der Spitze der Hierarchie sich als Kontrollinstanz gegenüber dem Außenminister verstehen (Art. 21 Abs. 2, Art. III-197 Abs. 1). Ein solchermaßen mit Befugnissen ausgestatteter Außenminister wird voraussichtlich eine *low profile*-Politik entwickeln. Zurückhaltung hat insbesondere in Konflikt- und Krisensituationen zu gelten, bei denen Mitglieder und Organe der EU unterschiedliche Interessen verfolgen. Der Spagat zwischen beiden „Hüten“ birgt immer auch das Risiko, interinstitutionell zwischen zwei Stühle zu fallen. Somit ist kein signifikanter Schritt weg von der integouvernementalen Einbindung des Außenministers hin zu einer supranationalen Exekutive zu erwarten.

Der Außenminister der Union: die Verhandlungen in der Regierungskonferenz

Zur Vorbereitung des EU-Gipfels am 12. und 13. Dezember 2003 in Brüssel hat der italienische Vorsitz die Änderungsvorschläge der Regierungskonferenz zum Verfassungsentwurf zusammengefasst (Rat 2003a). Ergänzungen für die Bestimmungen zum EU-Außenminister veranschaulichen das institutionelle Dilemma des Doppelhut-Konzepts: Die Kommission samt Außenminister soll unabhängig arbeiten, nun allerdings „unbeschadet des Artikels I-27 Absatz 2“ (Rat 2003a: 11), das heißt, wenn er im Auftrag des Rates Beschlüsse zur GASP durchführt (Rat 2003a: 12). Er bleibe demnach durch seine Ratsfunktionen selbst im Kreise der Kommission ausdrücklich weisungsgebunden.

Gleichzeitig wurde der Konventsartikel III-201 zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Bereich der GASP verändert: Hier soll der Rat nun mit qualifizierter Mehrheit eine Aktion oder einen Standpunkt der Union beschließen, wenn der Beschluss auf einen Vorschlag des Außenministers zurückgeht (Rat 2003a: 36). Der Außenministers könnte so Situationen entschärfen, in denen

das Veto einzelner Staaten der EU25 die Handlungsfähigkeit der GASP bedroht – eine überraschend eindeutige Stärkung seiner Eigenständigkeit.

Formen flexibler Zusammenarbeit

Angesichts des Beitritts von zehn neuen Mitgliedstaaten und dem Festhalten am Einstimmigkeitsprinzip wird – wie häufig in der Geschichte der Integration – über Formen diskutiert, die einigen Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen soll, in kleineren Gruppen der gemeinsamen Entwicklung voranzugehen. Schlagworte wie „Kerneuropa“ (Schäuble/ Lamers 1994), „Avantgarde“ (Chirac 2000) oder „Gravitationszentrum“ (Fischer 2000) dokumentieren derartige Überlegungen. Mit der Formel der „verstärkten Zusammenarbeit“ ist im Vertrag von Amsterdam ein Verfahren eingeführt worden, das im Vertrag von Nizza auch auf die GASP-Säule ausgedehnt wurde (Art. 27a-e EUV). Bisher wurden diese Bestimmungen allerdings noch nicht genutzt.

Der Konvent schlägt nun zusätzliche und erweiterte Varianten vor, die er mit „verstärkter Zusammenarbeit“ (Art. 43, Art. III-318-325), „strukturierter Zusammenarbeit“ (Art. 40 Abs. 6, Art. III-213) und „engerer Zusammenarbeit“ (Art. 40 Abs. 7, Art. III-214) bezeichnet.

Zur „verstärkten Zusammenarbeit“ formuliert der Entwurf in Art. 43 und Art. III-322 bis III-329 Bedingungen und Verfahren, die wie bisher ein Quorum von einem Drittel der Mitgliedstaaten voraussetzen. Im Unterschied zu anderen Politikfeldern, in denen die Kommission eine federführende Rolle übernimmt (Art. III-326 Abs. 1; Art. III-327 Abs. 1), ist der Ministerrat im Rahmen der GASP Ansprechpartner der Initiativgruppe von Mitgliedstaaten, und darüber hinaus auch das Beschlussorgan (Art. III-326 Abs. 2). Außenminister und Kommission nehmen Stellung. Auch bei der späteren Aufnahme weiterer Mitglieder in die „Spitzengruppe“ stellt der Ministerrat – mit den Stimmen der bereits beteiligten Staaten – „nach Anhörung des Außenministers [fest], dass etwaige Beteiligungsvoraussetzungen erfüllt sind“ (Art. III-326 Abs. 2).

Der Aufbau einer eigenständigen ESVP ist nach den Bestimmungen des EU-Vertrags von Nizza von der verstärkten Zusammenarbeit ausgenommen. Diese Ausnahme wurde im Konventsentwurf aufgehoben, künftig würden somit alle Bereiche der GASP für die verstärkte Zusammenarbeit offen stehen.

Das Verfahren der „strukturierten Zusammenarbeit“ (Art. III-213) soll nur für Mitgliedstaaten gelten, die „anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf militärische Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit größeren Anforderungen verbindliche Zusagen [...] machen wollen“. Der politische Wille zur Zusammenarbeit reicht in diesen Fällen nicht aus, es müssen darüber hinaus spezifische Qualitätsstandards erfüllt werden. Das Verfahren erinnert an die Maastricht-Kriterien zum Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion. Mit dem streng geregelten Zugang zu diesem Kreis geht einher, dass nur die beteiligten Staaten an den Sitzungen teilnehmen (Art. III-213 Abs. 3), so wie bisher auch in der Euro-Gruppe. Der Außenminister der Union nimmt an diesem „kleinen Kreis“ teil und informiert die übrigen EU Mitglieder (Art. III-213 Abs. 3).

Die Kerngruppe löst sich mithin stark aus dem EU-System. Dieser Nachteil – aus Sicht einer kohärenten EU-Architektur – ist jedoch mit den Kosten möglicher Alternativen zu verrechnen: Die Teilnahme des Außenministers der Union sichert

zumindest noch eine engere Bindung an die GASP, als es dies im Falle anderer Aktivitäten von Mitgliedstaaten ohne jeglichen EU-Bezug wäre. Der Verfassungsentwurf eröffnet so für engagierte Mitgliedstaaten eine Möglichkeit zum „Andocken“ an die EU, zumal der Ministerrat dieser Gruppe auch die Durchführung einer Mission übertragen kann (Art. III-211 Abs. 1 und Art. III-213 Abs. 4).

Auszuloten ist, ob diese Vertragsregeln für willige und fähige Mitgliedstaaten Anreize zu gemeinsamem Vorgehen im Vergleich zu anderen möglichen Kooperationsformen – etwa im Rahmen der NATO oder in direkten Allianzen mit den USA – schaffen. Anreize setzen würde sicherlich die Nutzung von Finanzmitteln aus dem EU-Haushalt oder dem noch zu gründenden „Anschubfonds“ (siehe Art. III-215 Abs. 3).

Formen flexibler Zusammenarbeit: die Verhandlungen in der Regierungskonferenz

Die Bedingungen zur strukturierten Zusammenarbeit wurden nach Abschluss des Konvents intensiv weiter diskutiert. Auf einem Treffen der EU-Außenminister in Neapel am 28. und 29. November 2003 legten britische, deutsche und französische Diplomaten ein Papier vor, das überarbeitete Artikel zu einer „ständigen strukturierten Zusammenarbeit“ sowie den Entwurf eines Protokolls enthält. Der Vorschlag stieß auf breite Zustimmung und wurde nach dem Neapel-Treffen vom italienischen Vorsitz in einer juristisch überarbeiteten Fassung veröffentlicht (Rat 2003c), die auch in das vorbereitende Dokument der Präsidentschaft zum Brüsseler Gipfel aufgenommen wurde (Rat 2003a: 31-35).

Vorgesehen ist ein Beschluss des Rates mit qualifizierter Mehrheit, um eine ständige strukturierte Zusammenarbeit zu begründen. Haben einige EU-Staaten einmal eine solche Zusammenarbeit begründet, sollen alle Folgebeschlüsse – ob einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit – nur noch innerhalb der Gruppe getroffen werden. Eine Aufnahmebedingung für den Club lautet, dass jeder teilnehmende Staat bis 2007 über Kampftruppen verfügen muss, die innerhalb von 5 bis 30 Tagen Missionen zur umfassenden Krisenbewältigung aufnehmen können (Rat 2003a: 35). Der entsprechende Protokollentwurf und die überarbeiteten Artikel des Verfassungsentwurfs gehen zudem auch näher auf die Evaluierung der geforderten Fähigkeiten und ein Ausschlussverfahren bei Nichterfüllung ein. Finanzielle Anreize für die Begründung einer strukturierten Zusammenarbeit werden aber nicht gesetzt.

Der auf dem deutsch-französisch-britischen Papier beruhende Vorschlag der Präsidentschaft sieht des weiteren vor, Artikel III-214, der eine „engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der gegenseitigen Verteidigung“ regelt, ersatzlos zu streichen.¹³ Damit dokumentiert es einen grundlegenden Konflikt: Bereits die Aufnahme eines vage formulierten Artikels zur Beistandsverpflichtung in den

¹³ Entsprechend sollen auch aus Artikel I-40 alle Bezüge auf eine EU-spezifische Beistandsverpflichtung gestrichen werden. Übrig blieben nur die Verweise auf die im Rahmen der Vereinten Nationen und der NATO eingegangenen Beistandsverpflichtungen der EU-Staaten (vgl. Rat 2003a: 33). Zur Diskussion um flexible Formen der Zusammenarbeit vgl. auch Diedrichs/Jopp (2003).

Konventsentwurf¹⁴ wurde von den neutralen und bündnisfreien EU-Staaten scharf kritisiert.

Eine zentrale Rolle spielt auch die ablehnende Haltung des NATO-Hegemons USA gegenüber allen innereuropäischen Vereinbarungen, die in Konkurrenz zu Verpflichtungen im transatlantischen Bündnis treten könnten.¹⁵ Die Konventsverhandlungen über sicherheitspolitische Fragen beleuchten exemplarisch die Sandwichposition der EU zwischen nationalen, gesamteuropäischen und internationalen Interessen. Die Regierungen müssen abwägen, wie weit sie sich außenpolitisch emanzipieren, auf europäischer Ebene Kräfte bündeln und gleichzeitig den Interessen der Supermacht USA, von der sie auf absehbare Zeit (rüstungs)politisch abhängig sein werden, entgegen kommen wollen.

Nach dem Stand der Diskussion Anfang 2004 zu urteilen wird nur die allgemein formulierte Solidaritätsklausel in Bezug auf Terroranschläge und Katastrophenhilfe (Art. I-42) für alle EU-Staaten zustimmungsfähig sein. Eine symbolträchtige, explizit militärische Beistandsverpflichtung im Rahmen der EU – wenn auch auf freiwilliger Basis innerhalb einer Kerngruppe – ist trotz des Vorstoßes des Konvents nicht in Sicht.

Eine neue Institution im EU-Rahmen, die gezielt flexible Formen der Zusammenarbeit fördern wird, ist die dem Ministerrat unterstellte „Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung“ (Rat 2003b), im Konventsentwurf noch „Europäisches Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten“ (Art. III-212) genannt. Am 17. November 2003 beschloss der Rat, einen Vorbereitungsstab für diese Agentur einzusetzen, der bis spätestens Ende 2004 Struktur, Organisation und Arbeitsmethoden ausarbeiten soll. Die Agentur soll Verteidigungsfähigkeiten entwickeln, Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Rüstung fördern, einen wettbewerbsfähigen europäischen Markt für Verteidigungsgüter schaffen und die Forschung fördern (Rat 2003b).

Innerhalb der für alle Mitgliedstaaten offenen Struktur sollen laut Konventsentwurf „spezielle Gruppen gebildet“ werden, in denen Mitgliedstaaten projektbezogen zusammenarbeiten (Art. III-212 Abs. 2). Ob die Agentur Anreize für effizientere Formen der Zusammenarbeit in den zentralen Bereichen militärischer Kapazitätsbeschaffung setzen kann, wird nicht zuletzt von der noch festzulegenden Funktionsweise und den tatsächlich zur Verfügung stehenden Mitteln abhängen. Konkret diskutiert wird ein Netzwerk mit einem schlanken

¹⁴ Zum Verfahren im Falle eines Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines an der engeren Zusammenarbeit beteiligten EU-Staates heißt es in Art. III-214 Abs. 2: „Die beteiligten Mitgliedstaaten treten zu Beratungen auf Ministerebene zusammen, wobei sie von ihren jeweiligen Vertretern im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee sowie im Militärausschuss unterstützt werden“.

¹⁵ Die Forderung der damaligen US-Außenministerin Madeleine Albright von 1998 „no decoupling, no duplication, no discrimination“ (Financial Times, 7.12.1998) formuliert die nach wie vor gültige Position der USA zu europäischer Sicherheitspolitik: keine Abkopplung von den USA, keine Verdopplung von NATO-Strukturen in der EU und kein Ausschluss von NATO-Partnern, die nicht Mitglieder der EU sind.

zentralen Management, das die Zusammenarbeit der rüstungspolitischen „Pioniere“ koordinieren würde.¹⁶

Der Vorschlag zur Gründung dieser Agentur hat die institutionelle Dynamik zur Verbesserung der militärischen Fähigkeiten erhöht. Ohne politischen Willen und Investitionen der nationalen Regierungen werden sich die militärischen Kapazitäten der Union zwar nicht verbessern. Ohne eine enge Abstimmung und ein *Pooling* der Fähigkeiten auf europäischer Ebene wird es aber in Zeiten knapper Kassen auch keine nennenswerte Verbesserung der militärischen Fähigkeiten geben. Dazu kann die geplante EU-Agentur mit ihren flexiblen Kooperationsformen beitragen.

III. Perspektiven für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Der Konvent will die institutionelle Architektur für eine aktive außenpolitische Rolle der Union ausbauen und verfeinern. Im Entwurf wurden hierzu die Instrumente und Verfahrensbestimmungen der bisher gültigen Vertragsartikel in wesentlichen Teilen der GASP bestätigt und teilweise fortgeschrieben. Die Abkehr vom System der halbjährlich rotierenden Präsidentschaft und Einführung eines Außenministers ist der wichtigste Reformvorschlag (vgl. auch Regelsberger 2003: 252 f.). Die öffentliche Wahrnehmung in allen Fragen des außenpolitischen Handelns der EU würde somit gebündelt. Der EU-Außenminister könnte auf der internationalen Bühne seine Stimme zu Gehör bringen, langfristig Kontakte aufbauen und Vertrauen schaffen. Diese Strategie verfolgt bereits der derzeitige Hohe Repräsentant der GASP Javier Solana, jedoch oftmals unbemerkt von der Öffentlichkeit. Die von den Staats- und Regierungschefs im Dezember 2003 angenommene Europäische Sicherheitsstrategie¹⁷ – das erste gemeinsame Referenzdokument dieser Art in der EU –, würde dem Außenminister als zentrales Referenzdokument für seine Arbeit dienen.

Zusätzliche Macht könnte der geplante Außenminister zudem durch seine beiden Hüte erlangen, also durch die institutionelle Verknüpfung von Dienststellen in Kommission und Rat, die mit außenpolitischen Fragen befasst sind. Der hybride institutionelle Charakter des Amtes lässt jedoch eine einfache Prognose über die Erhöhung der Binneneffizienz und Außeneffektivität nicht zu. So könnten intra- und interinstitutionelle Konfliktlinien vom zukünftigen Amtsinhaber zwar produktiv verknüpft werden, es bestehen aber auch erhebliche Blockaderisiken durch konstitutionelle „Veto-Spieler“ (Tsebelis 2000). Zudem fehlen dem Außenminister weithin Verfahrensinstrumente und operative Ressourcen. Die relevanten Artikel des Verfassungsvertrags dokumentieren so die unbestimmte Hoffnung, nach der ein Außenminister vor allem Kraft seiner Person die Regierungen der Mitgliedstaaten von der Sinnhaftigkeit gemeinsamen Handelns überzeugen kann.

¹⁶ So die Aussage mehrerer Interviewpartner, mit denen die Autoren dieses Beitrags Ende 2003 in Brüssel Gespräche geführt haben.

¹⁷ Ausgearbeitet vom Hohen Repräsentanten der GASP, Javier Solana, angenommen vom Europäischen Rat am 12.12.2003 in der Fassung vom 8.12.2003 (Dok. 15895/03, PESC 787).

Hier kommt erneut das grundsätzliche Dilemma der GASP-Konstruktion zum Tragen: Die Regierungen der Mitgliedstaaten streben zwar ein höheres Gewicht Europas im internationalen System an, sind aber nicht bereit, dafür eigene Vorrechte einzugrenzen oder gar aufzugeben. Die erweiterte EU von 25 und mehr Staaten verfolgt das Ziel einer kohärenten Außenpolitik, ohne aber Entscheidungsfindung oder Instrumente in absehbarer Zeit vergemeinschaften zu wollen. Einer Ergebnis-Orientierung, die sich allein auf *output*-Legitimität (Scharpf 1999) berufen könnte und dazu die Souveränität der Nationalstaaten weitgehend einschränken müsste, stehen massive Souveränitätsvorbehalte der Staaten, ungeklärte Fragen der politischen (*input*-)Legitimität und Interessendivergenzen entgegen. Damit birgt das Amt mit der anspruchsvollen Bezeichnung „Außenminister der Union“ das hohe Risiko, bereits in einer ersten Test- und Erprobungsphase als „Etikettenschwindel“ desavouiert zu werden.

Institutionell sind zudem Kompetenzrängeleien mit einem außenpolitisch aktiven Präsidenten des Europäischen Rats angelegt, der die GASP auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs vertreten würde. Mit Blick auf solche Überschneidungen fordert der britische Politikwissenschaftler William Wallace eine klarere Aufgabenverteilung und warnt vor Rückschritten in der europäischen Außenpolitik: „[...] a foreign minister caught between an increasingly dysfunctional college of 25 to 31 commissioners and some 25 half-committed governments would put at risk what co-operation has been achieved between Mr Patten and Mr Solana“ (Financial Times, 11.11.2003). Ähnlich argumentiert der britische Außenpolitik-Experte Christopher Hill in seinem Beitrag „A Foreign Minister without a Foreign Ministry – or with too many?“, Mangels klarer Aufgabenverteilung und Ressourcen-Ausstattung laufe der geplante Außenminister Gefahr, auf die Ebene eines EU-Sondergesandten reduziert zu werden (Hill 2003: 2).

Expliziter als bisher formuliert der Verfassungsentwurf alternative Handlungsmöglichkeiten und -instrumente im Rahmen der ESVP. Neue Möglichkeiten bieten flexible Formen der Zusammenarbeit wie das Verfahren zur „ständigen strukturierten Zusammenarbeit“. Nachdem sich – neben Deutschen und Franzosen – auch die Briten mit dem Gedanken eines eigenständigen europäischen Krisenmanagements anzufreunden scheinen, rückt ein Zusammenschluss williger und fähiger EU-Staaten zur Übernahme auch militärisch anspruchsvoller Missionen zur Krisenbewältigung näher. Die Entwicklung militärischer Kapazitäten würde durch die europäische Rüstungsagentur, deren Konzept bis spätestens Ende 2004 vorliegen soll, unterstützt werden. Auch wenn für eine Pioniergruppe keine finanziellen Anreize vorgesehen sind, ermöglichen es die vorgeschlagenen Bestimmungen zur strukturierten Zusammenarbeit willigen Staaten doch, innerhalb des EU-Rahmens zu handeln und nicht als Abweichler zu gelten. Besonders im Krisenmanagement könnte die Union durch eine ESVP-Avantgarde an Durchsetzungskraft gewinnen. Gleichzeitig wird jedoch nach dem Scheitern des Brüsseler Gipfels vom Dezember 2003 deutlich, dass eine Kerngruppe insbesondere in Form eines Dreierdirektoriums von Deutschland, Frankreich und Großbritannien eine (verfassungs-)vertragliche Abstützung nicht braucht.

Noch nicht abzusehen ist, ob die außenpolitischen Zerwürfnisse in der Irak-Krise die *gesamte* GASP-Entwicklung, also auch das Alltagsgeschäft jenseits globaler Konflikte, nachhaltig beeinträchtigen wird. 2003 war dies offensichtlich nicht der

Fall. Der EU-Beitritt zehn neuer Mitgliedstaaten 2004 stellt jedoch auch die GASP auf eine neue Basis. Die Staaten aus Mittel- und Osteuropa verfolgen – überwiegend in enger Anlehnung an die USA – eigene, regionalspezifische Sicherheitsinteressen, was tendenziell die Konsensfindung in der GASP erschweren könnte (Jopp/ Lippert/ Regelsberger 2003: 262). Elfriede Regelsberger weist jedoch darauf hin, dass „Verhaltensmuster der früheren Neulinge [zeigen], dass das „dabei sein“ als anerkanntes [...] Mitglied im „Klub“ einen hohen Stellenwert genießt und abweichendes Verhalten in Einzelfragen letztlich als zu „kostspielig“ zugunsten einer kompromissfähigen Grundhaltung aufgegeben wird“ (Regelsberger 2003: 252). Die praktische Beteiligung der MOE-Länder an Krisenmanagementoperationen der EU lässt sich im Sinne einer solchen Sozialisation deuten (Jopp/ Lippert/ Regelsberger 2003: 261).

In der Debatte um die institutionelle Reform der GASP haben sich die neuen Mitglieder bisher gegen Ansätze einer strukturellen Kernbildung für eine europäische Armee innerhalb oder außerhalb der EU ausgesprochen (Jopp/ Lippert/ Regelsberger 2003: 261) – ein Verfahren, von dem sie befürchten, dass es sie zu EU-Mitgliedern „zweiter Klasse“ machen könnte. Die derzeit starke Dynamik in der EU in Richtung sicherheitspolitisch begründeter Pioniergruppen steht diesen außenpolitischen Interessen diametral entgegen.

Insgesamt ist zu erwarten, dass die gelebte Verfassung die strukturellen Schwächen des geschriebenen Verfassungsvertrags – insbesondere beim Außenminister – nicht ausreichend abmildern wird. Enttäuschte Erwartungen werden auch weiterhin die Debatte um den Ausbau der institutionellen Architektur anregen. Erfolgreiche Operationen im Rahmen der flexiblen Zusammenarbeit könnten den Weg zu weiteren Integrationsschritten in der GASP vorzeichnen.

Literaturverzeichnis

- Aspinwall, Mark/ Schneider, Gerald (2001): The Rules of integration: The institutionalist approach to European studies, Manchester.
- Chirac, Jacques (2000): Notre Europe, Rede vor dem deutschen Bundestag in Berlin am 27.6.2000, abgedr. in: Marhold, Hartmut (Hrsg.) (2001): Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn, S. 284-294.
- Diedrichs, Udo/ Jopp, Mathias (2003): Flexible Modes of Governance in CFSP and ESDP: Making EU Foreign and Security Policy Work, in: The International Spectator, Nr. 2, S. 15-30.
- Fischer, Joschka (2000): Vom Staatenbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration, Rede vom 12.5.2000 an der Humboldt-Universität Berlin, abgedr. in: Marhold, Hartmut (Hrsg.) (2001): Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn, S. 41-54.
- Fligstein, Neil/ Stone Sweet, Alec (2001): Institutionalizing the Treaty of Rome, in: dies. u. Sandholtz, Wayne (Hrsg.): The Institutionalization of Europe, Oxford, S. 29-55.
- Hasenclever, Andreas/ Mayer, Peter/ Rittberger, Volker (1997): Theories of International Regimes, Cambridge.
- Hill, Christopher (2003): A Foreign Minister without a Foreign Ministry – or with too many?, in: CFSP Forum, Nr. 7, <http://www.fornet.info>.
- Hill, Christopher (1998): Closing the Capabilities-Expectations Gap?, in Peterson, John/ Sjursen, Helene (Hrsg.): A Common Foreign Policy for Europe? London, Routledge.
- Hill, Christopher (1993): The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, in: Journal of Common Market Studies, Nr. 3, S. 305-328.
- Jopp, Mathias/ Lippert, Barbara/ Regelsberger, Elfriede (2003): Europäische Außen- und Sicherheitspolitik der erweiterten Union – interne und externe Herausforderungen an Politik und Institutionen in GASP und ESVP, Beitrag zur Festschrift für Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Baden-Baden, S. 253-265.
- Jopp, Mathias/ Matl, Sakia (2003): Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: integration, Nr. 2, S. 99-110.
- Kagan, Robert (2002): Power and Weakness, in: Policy Review, Nr. 113, <http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html>.
- Keohane, Robert (1984): After Hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy, Princeton.
- Konvent (2003a): Entwurf – Vertrag über eine Verfassung für Europa, vom Europäischen Konvent im Konsensverfahren angenommen am 13. Juni und 10. Juli 2003, hrsg. v. den Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

- Konvent (2003b): Erklärung über die Einrichtung eines europäischen Auswärtigen Dienstes, in: Konvent 2003a.
- Konvent (2002): Abschlussbericht der Konvents-Arbeitsgruppe VII, CONV 459/02, 16.12.2002.
- Krasner, Stephen D. (1983): Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: Krasner, Stephen (Hrsg.): International Regimes, Ithaca, S. 1-21.
- Maurer, Andreas/ Wessels, Wolfgang (2003): Das Europäische Parlament nach Nizza: Akteur, Arena oder Alibi?, Baden-Baden.
- Meyer, Christoph O. (2004): The Hard Side of Soft Policy Coordination in EMU: The Impact of Peer Pressure on Publicised Opinion in the Cases of Germany and Ireland, in: Journal for European Public Policy, 2. Sonderheft "Economic Governance", im Erscheinen.
- Mittag, Jürgen (2003): Die parlamentarische Dimension der ESVP: Optionen für eine europäische Verfassung, in: integration, Nr. 2, S. 152-162.
- Moravcsik, Andrew (1998): The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca, NY.
- Niedermayer, Oskar (2003): Die öffentliche Meinung zur zukünftigen Gestalt der EU. Bevölkerungsorientierungen in Deutschland und anderen EU-Staaten, Bonn.
- Olsen, Johan P. (2000): Organising European Institutions of Governance. A Prelude to an Institutional Account of Political Integration, Arena Working Papers, Nr. WP 00/2, Oslo, <http://eiop.or.at/cgi-bin/erpa-search.pl?site=ARENA&cmd=search>.
- Peterson, John/ Bomberg, Elizabeth (1999): Decision-Making in the European Union, Houndsmills/London.
- Pijpers, Alfred/ Regelsberger, Elfriede/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (1989): Die europäische politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren, Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?, Bonn.
- Pleuger, Gunter (2002): Double hat, Arbeitspapier Nr. 17, Konvents-Arbeitsgruppe VII „Außenpolitisches Handeln“, CONV WD 017, 6.11.2002.
- Rat der EU (2003a): Addendum 1 zum Vorschlag des Vorsitzes, Regierungskonferenz (12.-13.12. 2003), Dok. CIG 60/03 ADD 1, 9.12.2003.
- Rat der EU (2003b): Beschluss zur Einsetzung eines Stabs zur Vorbereitung der Einrichtung der Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung, Dok. 2003/834/EG, 17.11.2003.
- Rat der EU (2003c): Vermerk des Vorsitzes zur Regierungskonferenz 2003 – Verteidigung, Dok. CIG 57/1/03, REV 1, 5.12.2003, <http://ue.eu.int/igcpdf/de/03/cg00/cg00057-re01.de03.pdf>.
- Regelsberger, Elfriede/ Wessels, Wolfgang (2004): The evolution of the Common Foreign and Security Policy. A case of an imperfect ratchet fusion, in: Verdun, Amy/ Croci, Osvaldo (Hrsg.): Institutional and Policy-making

Challenges to the EU in Wake of Enlargement, Manchester University Press, im Erscheinen.

- Regelsberger, Elfriede (2003): Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration, hrsg. v. Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang, Berlin.
- Regelsberger, Elfriede/ de Schoutheete Tervarent, Philippe/ Wessels, Wolfgang (1997): Foreign Policy of the European Union – from CFSP and Beyond, London.
- Riegert, Bernd: USA und EU streiten über Militärpolitik, 22.10.03, <http://www.dw-world.de>.
- Schäuble, Wolfgang/ Lamers, Karl (1994): Überlegungen zur europäischen Politik, Positionspapier der CDU-CSU Fraktion, 1. Oktober 1994, <http://www.wolfgang-schaeuble.de/positionspapiere/zukunftskonzsich.pdf>.
- Scharpf, Fritz/ Treib, Oliver (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Scharpf, Fritz (1999): Governing in Europe: Effective and Democratic?, New York.
- Tsebelis, George (2000): Veto Players: How Political Institutions Work, New York.
- Wagner, Wolfgang/ Hellmann, Gunther (2003): Zivile Weltmacht? Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union, in: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen.
- Wallace, Helen (2000): The Institutional Setting, in: Wallace, Helen/ Wallace, William (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, Oxford, S. 3-38.
- Wessels, Wolfgang (2003): Institutionelle Architektur für eine globale (Zivil-) Macht? Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im „Verfassungsvertrag“, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), Nr. 3, S. 400-429.
- Wessels, Wolfgang (2001a): Die Vertragsreformen von Nizza – Zur institutionellen Erweiterungsreife, in: integration, Nr. 1, S. 8-25.
- Wessels, Wolfgang (2001b): Nice results. The Millenium IGC in the EU's evolution, in: Journal of Common Market Studies, Nr. 2, S. 197-219.
- Wessels, Wolfgang (2000): Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995, Opladen.