

Raphael Sauter (Sussex)

EU-Agenda-Setting und europäische Energiepolitik: Das „EU-Nuklearpaket“

Kernenergie ist mit dem EURATOM-Vertrag wesentlicher Bestandteil der Europäischen Gemeinschaften. Nachdem in den 1990er-Jahren das Energiebinnenmarkt-Programm sowie zunehmend die erneuerbaren Energien und Energieeffizienz die europäische Energiepolitik dominierten, hat die Kommission Anfang 2003 mit der Veröffentlichung eines Nuklearpakets versucht, die Kernenergie als Option im europäischen Energiemix offenzuhalten. Kernenergie wurde für notwendig erachtet, um Energieversorgungssicherheit und die Erreichung der EU-Klimaziele zu gewährleisten. Während eine Mehrheit der Mitgliedstaaten, u.a. Frankreich und Österreich, das Nuklearpaket unterstützten, wurde es von einer Sperrminorität einschließlich Finnland und Deutschland abgelehnt. Ein langwieriger Politikprozess schloss sich an, der im vorliegenden Artikel analysiert wird. Dabei wird mithilfe einer Agenda-Setting-Perspektive gezeigt, dass die Kommission als formale Agenda-Setterin nicht ausreichend als politische Entrepreneurin agiert hat und wie GegnerInnen des Nuklearpakets mithilfe von veränderten Problemdefinitionen und institutionellen Foren den Prozess zu ihren Gunsten beeinflussen konnten.

*Keywords: Europäische Energiepolitik, Kernenergie, Nuklearpaket, Agenda-Setting
European energy policy, nuclear energy, nuclear package, agenda-setting*

1. Einleitung¹

Nachdem die Europäische Kommission auf Grundlage des EURATOM-Vertrags bis Mitte der 1980er Jahre ehrgeizige Ziele für den Kernenergieanteil an der europäischen Energieversorgung vorgesehen hatte, war das Thema Kernenergie in den 1990er-Jahren auf EU-Ebene weitgehend von der politischen Tagesordnung verschwunden. Mit der Vorlage eines „Nuklearpakets“ durch die Kommission Anfang 2003 wurde das Thema erneut auf die politische Tagesordnung gebracht. Erklärtes Ziel war es, den Bedenken einer Kernenergie kritischen öffentlichen Meinung zu begegnen und damit die Kernenergie als energiepolitische Option in der EU offenzuhalten, um die Energieversorgungssicherheit und die Einhaltung der EU-Klimaschutzziele zu gewährleisten. Dies sollte durch EU-weite rechtsverbindliche Grundsätze zur Sicherheit kerntechnischer Anlagen und nationale Atommüllentsorgungspläne erreicht werden. Zusätzlich wurden verbindliche Vorgaben für die Finanzierung zum Rückbau von Atomanlagen vorgeschlagen. Die Kommission verfolgte damit energiepolitische Ziele, obwohl sie gerade im Bereich der Atomenergie betont, dass es den Mitgliedstaaten obliege, über die Rolle der Atomenergie in ihrem nationalen Energiemix zu entscheiden.

Eine Sperrminorität im Rat – darunter Großbritannien, Finnland und Deutschland – lehnte das Nuklearpaket aus unterschiedlichen Gründen ab und auch das Europäische Parlament (EP) sowie die Atomindustrie verweigerten der Kommission ihre volle Unterstützung. Dagegen un-

terstützten atomkritische Mitgliedstaaten wie Österreich und Irland neben Frankreich die Kommissionsvorschläge. Der Rat hat die Behandlung des Nuklearpakets 2004 auf unbestimmte Zeit vertagt und stattdessen mit einem Konsultationsverfahren einen separaten Politikprozess in Gang gesetzt, der 2007 zur Einsetzung der „Europäischen hochrangigen Gruppe für nukleare Sicherheit und Abfallentsorgung“ führte. Parallel dazu wurde das Europäische Nuklearenergieforum ins Leben gerufen. Die Kommission veröffentlichte schließlich Ende 2008 einen neuen Richtlinienvorschlag, der nach relativ kurzer Verhandlungsdauer im Juni 2009 vom Umweltministerrat angenommen wurde, in der vorliegenden Analyse allerdings nicht berücksichtigt werden konnte.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive stellt sich die Frage, warum es der Kommission trotz eines strategischen Zeitfensters, das sich 2002 aus verschiedenen Gründen ergeben hatte, zunächst nicht gelungen ist, ein aus ihrer Sicht zu lange vernachlässigtes energiepolitisches Thema erfolgreich auf die politische Tagesordnung der EU zu setzen und im anschließenden Entscheidungsprozess wichtige Veränderungen in einem wesentlichen Teilbereich europäischer Energiepolitik durchzusetzen. Im Unterschied zu zahlreichen Analysen zur europäischen Energiepolitik, die in energiepolitischen Vorschlägen münden, setzt sich der vorliegende Beitrag mit dem zugrunde liegenden Politikprozess auseinander. Die Analyse knüpft an neuere Beiträge zur EU-Agenda-Setting-Forschung an.

Die vorliegende Untersuchung zeigt, wie die Kommission als politische Entrepreneurin trotz eines strategischen Zeitfensters im Laufe des Politikprozesses aufgrund einer unklaren Themensetzung zunehmend in die Defensive gedrängt wurde und der Rat bzw. die Mitgliedstaaten sowie deren Nuklearaufsichtsbehörden die prozess- und damit politikbestimmenden Akteure werden konnten. GegnerInnen des Nuklearpakets konnten institutionelle Foren nutzen, um alternative Politikprozesse zu initiieren und damit Politikinhalte verändern. Darüber hinaus haben sich Entwicklungen in anderen (energie-)politischen Bereichen auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten auf den Prozess ausgewirkt. Der Beitrag liefert damit neue Erkenntnisse über die Politikdynamiken eines zentralen und in der Literatur weitgehend vernachlässigten Teilbereichs europäischer Energiepolitik. Er liefert einen empirischen Beitrag zur EU-Agenda-Setting-Forschung und kann als Grundlage für vergleichende Analysen in anderen Teilbereichen europäischer Energiepolitik dienen.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst ein theoretischer Rahmen entwickelt und die methodische Vorgehensweise erläutert, bevor im dritten Abschnitt das erarbeitete Analyseraster auf den Politikprozess um das Nuklearpaket angewendet wird. Abschließend werden die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst.

2. Europäische Energiepolitik und EU-Agenda-Setting

Trotz des 1957 unterzeichneten EURATOM-Vertrags zur Förderung der zivilen und friedlichen Nutzung der Kernenergie in Europa hat die Kommission auch im Kernenergie-Bereich keine direkten energiepolitischen Kompetenzen. Zu den Hauptaufgaben der Kommission im Rahmen des EURATOM-Vertrags zählen Forschungsförderung, Gewährleistung einheitlicher Sicherheitsnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte, Investitionserleichterungen, Sicherstellung der Versorgung mit Kernbrennstoffen sowie der Schutz vor Missbrauch zivilen Kernmaterials für andere Zwecke. Daher sieht der EURATOM-Vertrag wichtige Instrumente vor, um den Erhalt und Ausbau der Kernenergie innerhalb der EU indirekt zu fördern. In einem solchen Sinne wird der Begriff EU-Atomenergiepolitik in diesem Beitrag verwendet.

Trotz des Fehlens direkter energiepolitischer Kompetenzen entwickelte sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine beachtliche energiepolitische Dynamik auf EU-Ebene (Sauter/Grashof 2007). In der politikwissenschaftlichen Forschung zu EU-Entscheidungsfindungsprozessen wurde die sich herausbildende europäische Energiepolitik bisher allerdings weitgehend vernachlässigt oder nur am Rande im Kontext der EU-Klimapolitik (Skjærseth/Wettstad 2008) oder der EU-Außen- und Sicherheitspolitik (Lavenex 2004) untersucht. Die wenigen vorliegenden Untersuchungen zu Entscheidungsfindungsprozessen zur europäischen Energiepolitik zeigen, dass Entwicklungen in europäischer Energiepolitik nur unzureichend erklärt werden können, wenn der Analyserahmen zu starkes Gewicht auf nationale Interessen legt (Padgett 1992; McGowan 1996; Matlár 1997; Andersen 2001). Dagegen verspricht die Einbindung institutioneller und prozeduraler Elemente in die Analyse ein besseres Verständnis energiepolitischer Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene (Eising 2002).

Parallel dazu wurde in der EU-Politikforschung in verschiedenen Politikbereichen für eine stärkere Berücksichtigung von EU-spezifischen Faktoren und für die Anwendung von Theorieansätzen der vergleichenden Politikforschung argumentiert (z.B. Hix 2005). Vor diesem Hintergrund wurden zum Beispiel Agenda-Setting-Ansätze angewendet, um Akteursbeziehungen und Politikprozesse auf EU-Ebene zu erklären (Pollack 1997; Schmidt 2000; Tallberg 2003). Dieser Forschungsansatz wurde zunehmend systematisiert mit dem Ziel, Politikergebnisse auf EU-Ebene zu erklären, indem untersucht wird, wie Agenda-Setting einschließlich Themensetzung und Themenspezifizierung den Entscheidungsprozess beeinflusst (Princen/Rhinard 2006; Princen 2007b).

Agenda-Setting auf EU-Ebene unterscheidet sich vor allem in drei Punkten von nationalen Agenda-Setting-Prozessen (Princen 2007a): eine geringere Rolle der öffentlichen Mobilisierung aufgrund einer weitgehend fehlenden europäischen öffentlichen Meinung; das Erfordernis, Politikinitiativen wegen einer begrenzten Autorität der EU als supranationale Institution gründlich zu rechtfertigen; sowie die Notwendigkeit starker Mehrheiten zur Verabschiedung neuer Vorschläge. Aufgrund der Vielzahl involvierter Institutionen und Akteure im EU-Politikprozess können sich verschiedene Themenschwerpunkte herauskristallisieren und entsprechend die Politikergebnisse beeinflussen.

Dies verweist auf die EU als Mehrebenensystem (Hooghe/Marks 2001), in dem Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungsfindungsprozesse zwischen verschiedenen subnationalen, nationalen und supranationalen Ebenen verteilt sind. Zwar spielen die nationalen Regierungen im EU-Ministerrat (und im Europäischen Rat) eine zentrale Rolle, allerdings haben sie im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration² ihre Monopolstellung im EU-Entscheidungsprozess verloren. Supranationale Akteure wie die Kommission, das Europäische Parlament und EU-Interessenverbände sowie subnationale Akteure wie Behörden oder Regionen sind als unabhängige Faktoren zu betrachten. Politische EntrepreneurInnen müssen daher Themenschwerpunkte und institutionellen Foren strategisch nutzen. Drei Konzepte der Agenda-Setting-Forschung stehen vor diesem Hintergrund im Mittelpunkt der folgenden empirischen Untersuchung: Problemdefinition, institutionelle Foren und die Rolle politischer EntrepreneurInnen.

In der Agenda-Setting-Forschung gilt Problemdefinition (*issue definition*) als die treibende Kraft für Stabilität und Wandel in einem Politikbereich (Baumgartner/Jones 1993), da sie mögliche Lösungsansätze vorbestimmt und bestimmten Akteuren den Zugang zum Entscheidungsprozess ermöglicht oder verwehrt, auch indem sie den Themenvorschlag in bestimmte institutionelle Foren steuert. Institutionelle Foren (*institutional venues*) eröffnen und beschränken institutionelle Zugangschancen und sind Orte für richtungsweisende Entscheidungen (Baumgartner/Jones 1993). Sie umfassen sowohl formelle als auch informelle Institutionen.

Politische EntrepreneurInnen – definiert als „advocates who are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidary benefits“ (Kingdon 1995[1984], 179) – versuchen, ihren Politikzielen dienliche Problemdefinitionen und damit auch institutionelle Foren durchzusetzen, die der Erreichung ihrer Politikziele nutzen. Bezogen auf das Mehrebenensystem der EU sind neben den Interessengruppen auch die Kommission, der Rat und das Parlament als politische EntrepreneurInnen zu betrachten. Rein formal kontrolliert die Kommission mit ihrem Initiativrecht als Agenda-Setterin die Tagesordnung (Majone 2006). Das politische System der EU bietet jedoch mehrere Möglichkeiten, um Themen auf die Tagesordnung zu bringen (Peters 2001), wobei Fachwissen und Beharrlichkeit oft eine wichtigere Rolle spielen als das formale Recht, legislative Initiativen vorzuschlagen (Pollack 2003). Daher ist die Kommission nicht nur strategisches Ziel politischer EntrepreneurInnen, sondern muss selbst als solche agieren, um ihre Politikziele mithilfe einer entsprechenden Themensetzung zu erreichen.

Als politische Entrepreneurin zu agieren, ist für die Kommission gerade im energiepolitischen Bereich von entscheidender Bedeutung, da es ihr an direkter Rechtsetzungsbefugnis fehlt. Sie muss Politikinitiativen daher auf der Grundlage anderer Kompetenzen rechtfertigen. Gleichzeitig trägt die Abstimmung ihrer Vorschläge mit dominanten Akteuren und die Bildung unterstützender Koalitionen im Rat und Parlament am Anfang eines Politikprozesses zur Durchsetzung ihrer Ziele bei (Wendon 1998). Dabei geht es um mehrheitsfähige Problemdefinitionen und Lösungsvorschläge, die auch mithilfe institutioneller Foren erreicht werden können. Institutionelle Foren können von der Kommission (Broscheid/Coen 2003) aber auch von anderen Akteuren durch prozedurale Maßnahmen gezielt ins Leben gerufen werden und im EU-Kontext die institutionellen Zugangschancen und damit den Entscheidungsprozess stark beeinflussen (Jacob/Volkery 2005). Neben der Kommission kann die jeweilige Ratspräsidentschaft die Tagesordnung und damit den Entscheidungsprozess beeinflussen, indem sie bestimmte Themen auf die Tagesordnung aufnimmt, die Tagesordnung entsprechend ihren Präferenzen strukturiert oder Themen von der Tagesordnung nimmt (Tallberg 2003).

Diesem Forschungsansatz folgend geht es im vorliegenden Artikel um zwei zentrale Fragen: Inwiefern hat die Art und Weise der Initiierung des Nuklearpakets durch die Kommission den anschließenden Politikprozess beeinflusst? Wie haben andere politische EntrepreneurInnen mithilfe von Problemdefinitionen und institutionellen Foren die politische Tagesordnung und damit den Politikprozess beeinflusst?

Der theoretische Zusammenhang zwischen Problemdefinition und institutionellen Foren sowie dem Agieren politischer EntrepreneurInnen im EU-Energiepolitikprozess wird im folgenden Abschnitt am Beispiel des Nuklearpakets empirisch untersucht. Der Untersuchungszeitraum beginnt im Jahr 2002 mit der Ausarbeitung des Nuklearpakets und endet mit der Veröffentlichung einer überarbeiteten Sicherheitsrichtlinie Ende 2008. Die empirischen Daten beruhen auf der Analyse von EU-Dokumenten, die über die Datenbanken der Kommission, des Rats und des Europäischen Parlaments zugänglich waren und anhand derer den Politikprozess bestimmende Themen nachgezeichnet wurden. Darauf aufbauend wurden zwischen Juni und Oktober 2008 25 Interviews mit zentral am Prozess beteiligten VertreterInnen der Kommission (5), des Rats (1), der Mitgliedstaaten (10), des Europäischen Parlaments (4), der Industrie (2) sowie unabhängigen Beobachtern (3) geführt. Ziel der Leitfadensbasierten Gespräche war die Überprüfung und Vertiefung der Ergebnisse der Dokumentenanalyse.

3. Das Nuklearpaket aus einer Agenda-Setting-Perspektive

3.1 Ein strategisches Zeitfenster

Mehrere kontextuelle Faktoren führten vor der Veröffentlichung des Nuklearpakets zu einer Konstellation, die von der Kommission als strategisches Zeitfenster wahrgenommen und genutzt werden konnte, um im Bereich der Kernenergiepolitik aktiv zu werden. Die Sicherheit kerntechnischer Anlagen rückte infolge der Transformation in den mittel- und osteuropäischen Staaten nicht nur auf die Tagesordnung der internationalen Gemeinschaft – wie z.B. im Rahmen der Internationalen Atomenergieorganisation – sondern auch innerhalb der EU. Mit der Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft mittel- und osteuropäischer Staaten mit Kernreaktoren sowjetischer Bauart kam deren Sicherheitsniveau zunehmend politische Aufmerksamkeit auf EU-Ebene zu. Auf dem Helsinki-Gipfel 1999 wurde beschlossen, dass die Herausforderung der Sicherheit kerntechnischer Anlagen im Rahmen des Erweiterungsprozesses angegangen werden muss, allerdings wurde im Rat betont, dass die Sicherheit kerntechnischer Anlagen als nationale Kompetenz angesehen wird (Rat 2000).

Infolgedessen initiierte der Rat eigenständig eine Überprüfung der Sicherheit kerntechnischer Anlagen in den Kandidatenländern unter der Federführung einer neu eingerichteten Ad-hoc-Ratsarbeitsgruppe zur Sicherheit kerntechnischer Anlagen, die hauptsächlich aus VertreterInnen der nationalen Nuklearaufsichtsbehörden bestand. Die Kommission unterstrich allerdings mit der Durchführung einer parallelen Überprüfung in den Kandidatenländern ihren Kompetenzanspruch in diesem Bereich. Nach Abschluss dieses Prozesses verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Laeken-Gipfel 2001, an einem gemeinsamen Vorgehen zur Sicherheit kerntechnischer Anlagen zu arbeiten. Die Kontrollen in Mittel- und Osteuropa legten eines offen: das Fehlen EU-weiter Sicherheitsstandards oder -grundsätze in diesem Bereich, die als Grundlage einer solchen Überprüfung hätten dienen können. Während die damaligen Kandidatenländer einer EU-Kontrolle unterzogen wurden, genühten in bestehenden Mitgliedstaaten nationale Kontrollen. Dies wurde von der Kommission als inakzeptabel betrachtet (Interview 3).

Der Rat hatte bereits 1998 die Kompetenz der Kommission im Bereich der nuklearen Sicherheit infrage gestellt, als die Kommission der Sicherheitskonvention der Internationalen Atomenergieorganisation³ beitreten wollte und dies vom Rat nur eingeschränkt mit dem Verweis auf die vorhandenen Gemeinschaftskompetenzen im Bereich Gesundheitsschutz gebilligt wurde. Dieser von der Kommission als Einschränkung ihrer Kompetenzen im Nuklearbereich empfundene Verweis wurde von der Kommission vor dem EuGH infrage gestellt. Der EuGH hob die Eingrenzung in seinem Urteil teilweise auf, ohne damit jedoch eine Ausdehnung supranationaler Kompetenzen zu untermauern (EuGH 2002). Allerdings hat die Kommission bereits die zu ihren Gunsten ausfallende Stellungnahme des europäischen Generalanwalts im Dezember 2001 als Bestätigung ihrer Kompetenzen im Bereich der nuklearen Sicherheit bewertet, die – neben den Laeken-Beschlüssen – als wichtige Rechtfertigung diente, um das Nuklearpaket auszuarbeiten (Interview 3, 13).

Die Kommission hat daneben das Thema Kernenergie in ihrem Grünbuch zur Energieversorgungssicherheit in Europa im Jahr 2000 aufgegriffen. Sie argumentierte darin, dass Kernenergie langfristig notwendig sei, um die Energieversorgung in Europa sicherzustellen. Hierzu sei es vor allem auch notwendig, der öffentlichen Skepsis gegenüber der Kernenergie zu begegnen. Dabei verwies sie auf zwei Lösungsansätze: transparente Lösungen für die sichere Entsorgung radioaktiver Abfälle sowie glaubwürdige Vorkehrungen im Bereich der nuklearen Sicherheit

(KEG 2000). Im Abschlussbericht zum Grünbuch, der nach der Stellungnahme des Generalanwalts in Juni 2002 veröffentlicht wurde, kündigte die Kommission unter Berufung auf den Laeken-Gipfel an, den Ansatz eines „echten Gemeinschaftskonzept[s] für die nukleare Sicherheit in Form von gemeinsamen Normen“ (KEG 2002, 6) zu prüfen.

Zusätzlich nutzte das Europäische Parlament die parallele Diskussion über das zweite Energiemarktliberalisierungspaket, um die EU-Agenda im Kernenergiebereich zu beeinflussen. In seinem ersten Bericht zur zweiten Strommarkttrichtlinie forderte das Europäische Parlament im März 2002, dass die Mitgliedstaaten eine getrennte Buchführung für die Finanzierung künftiger Stilllegungen oder Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen festlegen sollten (EP 2002: Ergänzung 18). Eine jährliche unabhängige Prüfung sollte gewährleisten, dass diese Mittel nicht zweckentfremdet werden (z.B. für die Übernahme von Wettbewerbern).

3.2 *Agenda-Setting der Kommission*

Der Kommission als formalem Agenda-Setter ging es vor diesem Hintergrund darum, mit dem Nuklearpaket ein strategisches Zeitfenster zu nutzen. Betrachtet man die Kommission nach Kingdon (1995[1984]) als politische Entrepreneurin, so können vor allem zwei Beweggründe unterschieden werden: zum einen Kompetenzerweiterung (*material benefits*), zum anderen folgte die zuständige Energie-Kommissarin Loyola de Palacio ihrer Überzeugung, dass die Kernenergie auch in Zukunft einen wichtigen Beitrag zur europäischen Energieversorgung leisten müsse, um die Energieversorgungssicherheit zu gewährleisten (Interview 2, 4) (*purposive benefits*). Die Herausforderung bestand darin, eine neue Politikinitiative so auf der Agenda zu platzieren, dass sie den verschiedenen Problemstellungen (Sicherheitsbedenken, ungelöste Abfallfrage und wettbewerbgefährdende Stilllegungsfonds) gerecht wurde und gleichzeitig ausreichend starke Mehrheiten sicherstellte. Dabei ging es nicht nur um den Inhalt, sondern auch um prozedurale Aspekte.

Anfang 2003 stellte die Kommission mit dem Nuklearpaket eine Paketlösung vor (KEG 2003). Darin wurden auf Grundlage von Art. 31 und 32 des EURATOM-Vertrages zwei Richtlinien vorgeschlagen: zum einen eine Richtlinie zur Festlegung grundlegender Verpflichtungen und allgemeiner Grundsätze im Bereich der Sicherheit kerntechnischer Anlagen (im Folgenden „Sicherheitsrichtlinie“ genannt), zum anderen eine Richtlinie zur Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle (im Folgenden „Entsorgungsrichtlinie“ genannt). Kernpunkte der Sicherheitsrichtlinie waren die Verpflichtung der Mitgliedstaaten EU-weite Normen einzuhalten, deren Anwendung durch die Kommission in einem *Peer-review*-Verfahren regelmäßig überprüft werden sollte. Die Sicherheitsrichtlinie beinhaltete darüber hinaus Vorgaben für Stilllegungsfonds, die vor allem auf eine separate Buchführung abzielten. Die Entsorgungsrichtlinie sah vor, dass Mitgliedstaaten nationale Entsorgungsprogramme entwickeln und umsetzen sollten, und zwar nach einem vorgegebenen Zeitplan der Kommission.

Im Rat wurde das Nuklearpaket zwar u.a. von Frankreich, Österreich und Irland unterstützt, letztlich aber von einer Sperrminorität – darunter Großbritannien, Schweden, Finnland und Deutschland – abgelehnt. Die Unterstützung durch das atomfreundliche Frankreich sowie Österreich und Irland als atomkritische Mitgliedstaaten zeigt, dass die Reaktionen der Mitgliedstaaten auf das Nuklearpaket nicht an nationalen Pro- oder Anti-Atomenergie-Positionen festgemacht werden können. Eine Vielzahl anderer Gründe kann die Haltung einzelner Länder erklären, die hier zum besseren Verständnis der Interessenkonstellation im Rat kurz skizziert werden.

Großbritannien hatte kurz vor der Veröffentlichung einen nationalen Konsultationsprozess begonnen, um die Entsorgung radioaktiver Abfälle voranzutreiben, der vor allem durch die Entsorgungsrichtlinie infrage gestellt worden wäre; außerdem war Großbritannien vor allem einer Kompetenzverlagerung im Rahmen der Sicherheitsrichtlinie skeptisch gegenüber eingestellt (Interview 14). Schweden und Finnland waren unter den EU-Staaten mit ihren Entsorgungsprogrammen am weitesten fortgeschritten und befürchteten, dass sie gezwungen sein könnten, radioaktiven Abfall aus anderen Mitgliedstaaten anzunehmen. Darüber hinaus hatten Finnland und Schweden Bedenken, dass EU-weite Sicherheitsnormen ihre eigenen von ihnen als hoch eingestuften Standards gefährden könnten. Deutschland war gegen die Vorgaben zu den Stilllegungsfonds (Interview 25). Dagegen war Frankreich daran interessiert, mit EU-weiten Grundsätzen zur Sicherheit kerntechnischer Anlagen ein Signal zu setzen, um die öffentliche Meinung von der Sicherheit der Kernenergie und damit einer französischen Schlüsselindustrie zu überzeugen. Österreich und Irland waren über die Sicherheit kerntechnischer Anlagen in Nachbarländern besorgt – Temelin in der Tschechischen Republik und Sellafield in Großbritannien – und hofften, über die EU ein höheres Sicherheitsniveau zu erreichen.

Die nationalen Nuklearaufsichtsbehörden hatten die im Nuklearpaket enthaltene Sicherheitsrichtlinie abgelehnt, da sie die nationale Verantwortung für nukleare Sicherheit infrage stellte (WENRA 2003). Nach ihrer Auffassung verfügten nur die nationalen Nuklearaufsichtsbehörden über das notwendige Wissen, um eine effektive Kontrolle zu gewährleisten. Die Stromwirtschaft lehnte das Nuklearpaket in erster Linie aufgrund der Stilllegungsfonds-Regelungen ab, obwohl die Absicht der Kommission begrüßt wurde, die Akzeptanz der Kernenergie zu verbessern (Interview 10). Die Nuklearindustrie sah keine Notwendigkeit für das Nuklearpaket (Interview 8), womit ein wichtiger potenzieller Unterstützer für die Kommission ausfiel. Während diese Interessenkonstellation die Blockade im Rat teilweise erklärt und den Politikprozess beeinflusste, wird im Folgenden zunächst analysiert, wie sich der Agenda-Setting-Prozess der Kommission auf den Politikprozess auswirkte.

Bis kurz vor Veröffentlichung des Nuklearpakets wurde innerhalb der Kommission an drei Richtlinienentwürfen gearbeitet, die sich jeweils mit den drei Kernthemen befassten (de Esteban 2002). Kurz vor der kommissionsinternen Abstimmung des Nuklearpakets wurde auf höchster Ebene in der Generaldirektion Energie und Verkehr entschieden, die Sicherheits- und Stilllegungsfonds-Richtlinien zusammenzulegen (Interview 3, 13). Kommissionsbeamte hatten Bedenken, dass damit eine zusätzliche Angriffsfläche entstünde und die Erfolgsaussichten der Sicherheitsrichtlinie im Rat deutlich geschwächt würden (Interview 4, 13). Zwar verhinderte die Kommission durch die Aufnahme der Stilllegungsrichtlinie in die Sicherheitsrichtlinie, dass eine separate Richtlinie auf Grundlage des EG-Vertrags im Mitentscheidungsverfahren und damit mit der vollen Einbindung des tendenziell Kernenergie kritischen Europäischen Parlaments durchzuführen war. Dafür mussten aber die Regelungen für Stilllegungsfonds auf der Grundlage des EURATOM-Vertrags begründet werden, obwohl dieser dafür kaum stichhaltige Ansatzpunkte bietet.⁴ Diese juristische Argumentation wurde später auch vom Juristischen Dienst des Rates bemängelt und konnte nicht aufrechterhalten werden. Die Sicherheitsrichtlinie basierte weitgehend auf der Sicherheitskonvention der Internationalen Atomenergieorganisation, obwohl zweifelhaft war, inwiefern eine unverbindliche internationale Konvention als Vorlage für eine EU-Richtlinie dienen konnte. Schließlich war der Zeitplan in der Entsorgungsrichtlinie für alle Beteiligten inakzeptabel und als unrealistisch eingeschätzt worden. Innerhalb der Kommission wurde allerdings gehofft, dass damit die Diskussion im Rat auf die Zeitpläne gelenkt werden könnte (Interview 4).

Neben diesen inhaltlichen Schwächen zeigte sich an der Vorgehensweise, dass die Kommission in dieser Phase nicht ausreichend als politische Entrepreneurin agierte. Trotz der beabsichtigten Erweiterung ihrer Kompetenzen und des im Vorfeld angedeuteten Widerstands im Rat gegen einen Eingriff in nationale Kompetenzen versuchte die Kommission nicht, ihre Vorgehensweise mit den Mitgliedstaaten abzustimmen. Es wurde weder auf politischer Ebene – abgesehen von Frankreich –, noch auf technischer Ebene konsultiert (Interview 3, 13, 18). Auch die Industrie war in der entscheidenden Phase weitgehend vom Formulierungsprozess ausgeschlossen (Interview 8, 10). Bestehende Arbeitsgruppen der Kommission wie die Arbeitsgruppe der Nuklearaufsichtsbehörden, der Beratende Programmausschuss zur Entsorgung radioaktiver Abfälle und die Europäische Gruppe zur Sicherheit kerntechnischer Anlagen, in der die Nuklearaufsichtsbehörden und die Betreiber aus den Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern zusammentrafen, waren weitgehend von diesem Prozess ausgeschlossen. Der Ausschluss dieser institutionellen Foren und damit wichtiger Akteure im Formulierungsprozess schwächte das Nuklearpaket vor allem in zwei Punkten: Zum einen wurde das Fachwissen dieser ExpertInnengruppen nicht nutzbar gemacht, um das Nuklearpaket inhaltlich zu stärken und seine Legitimität zu untermauern, zum anderen wurde ein Konflikt mit den nationalen Nuklearaufsichtsbehörden riskiert, die auf die nationalen Positionen in diesem Politikbereich sehr großen Einfluss haben.

Schließlich wurden die Mitgliedstaaten von der Veröffentlichung des Nuklearpakets überrascht. Unabhängig von der jeweiligen Position zum Nuklearpaket wurde die Abstimmung vor der Veröffentlichung der Vorschläge als völlig unzureichend empfunden (Interview 8, 9, 11, 14, 18, 19, 23, 24, 25) und untermauerte die Skepsis gegenüber diesem Prozess und den damit verfolgten Politikzielen. Die Vorgehensweise der Kommission wurde als *very brutal* (House of Lords 2006, 29) beschrieben, was dazu führte, dass der gesamte Prozess von Misstrauen zwischen den Akteuren geprägt war (ebd.).

Dieses Vorgehen der Kommission erklärt sich auch durch die vorübergehende Stärke der Generaldirektion Energie und Verkehr innerhalb der Kommission. Die Kommission sah sich durch das EuGH-Urteil deutlich gestärkt. Außerdem galten die zuständige Energie-Kommissarin Loyola de Palacio und ihr Generaldirektor François Lamoureux als starke Akteure innerhalb der Kommission (Interview 4). Beide waren von der Kernenergie überzeugt und Lamoureux war Verfechter rechtsverbindlicher Instrumente (Interview 13). Diese personelle Stärke wurde durch eine kommissionsinterne Umstrukturierung noch ausgebaut und spiegelte sich in der schnellen Ausarbeitung des Nuklearpakets wider (Interview 4). Im Jahr 2000 wurden alle Kernenergie relevanten Kompetenzen innerhalb der Kommission in der Generaldirektion Energie und Verkehr konzentriert. Bis dahin war die Generaldirektion Umwelt für Strahlenschutz und die Entsorgung radioaktiver Abfälle zuständig. Da beide Generaldirektionen in der Vergangenheit eher unterschiedliche Positionen in diesem Politikfeld verfolgten, waren neuen Politikinitiativen notwendige Abstimmungsprozesse vorausgegangen.

3.3 Neuordnung der Tagesordnung im Rat

Die Schwächen des Nuklearpakets in Form und Inhalt konnten im Rat von politischen EntrepreneurInnen für eine Neuordnung der Tagesordnung genutzt werden, um ihre Politikziele – die Verhinderung des Nuklearpakets – voranzutreiben. Mithilfe der Neudefinition der Problemstellung und durch die Nutzung bestimmter institutioneller Foren wurden neue Akteure ins Spiel

gebracht, sowie alternative Inhalte und Prozesse durchgesetzt. Dabei rückte die Sicherheitsrichtlinie in den Mittelpunkt der Diskussion.

Die Skepsis gegenüber den Kommissionsvorschlägen wurde im Laufe des Diskussionsprozesses durch Zweifel an der Fachkompetenz der Kommission und der Solidität der Vorschläge untermauert. GegnerInnen des Nuklearpakets im Rat verwiesen auf die ausweichende schriftliche Stellungnahme der Kommission zu einem Fragenkatalog des Rats (Rat 2003d) und auf ungeklärte Schlüsselfragen hinsichtlich der Umsetzung des Nuklearpakets sowie auf einen zweifelhaften Mehrwert rechtsverbindlicher Instrumente (Rat 2003c). Schweden, Finnland und Großbritannien – unterstützt von Deutschland (Interview 18, 25) – nutzen diese Situation, um nicht-rechtsverbindliche Alternativvorschläge auf die Tagesordnung zu setzen (Rat 2003a; 2003b). Diese sahen vor, dass die Kommission mit den nationalen Nuklearaufsichtsbehörden zusammenarbeiten und prüfen sollte, wie das *Peer-review*-System der Internationalen Atomenergieorganisation weiter ausgebaut werden kann.

Trotz intensiver Folgediskussionen im Rat wurde das Nuklearpaket im Juni 2004 auf unbestimmte Zeit vertagt (Rat 2004b) – auch weil sich die Kommission bis zuletzt geweigert hatte, das Paket aufzuschneiden, obwohl im Hinblick auf die Entsorgungsrichtlinie Mitte 2004 eine Einigung möglich schien (Interview 23). Auch das Europäische Parlament stellte sich in seinen Stellungnahmen nicht klar hinter die Kommission (EP 2004). Das Parlament zog sich zunehmend aus dem Prozess zurück (Interview 2, 7, 19) und fiel damit als Koalitionspartner der Kommission aus. Ein von der Kommission im September 2004 vorgelegtes überarbeitetes Nuklearpaket (KEG 2004), mit dem die Kommission durch den Verzicht auf Stilllegungsfonds-Regelungen und ambitionierte Terminvorgaben den Entscheidungsprozess vorantreiben wollte, wurde im Rat nie behandelt.

Stattdessen wurde ein „umfassender Konsultationsprozess“ (Rat 2004b) eingeleitet, mit dem der Rat die Agenda des Diskussionsprozesses neu strukturierte. Mit der Einrichtung einer Ad-hoc-Ratsarbeitsgruppe für nukleare Sicherheitsfragen (Rat 2004a) wurde eine neue Problemdefinition und Akteurskonstellation institutionalisiert. Mit der Einrichtung der Ad-hoc-Ratsarbeitsgruppe, in der die Mitgliedstaaten vorwiegend von ExpertInnen der nationalen Nuklearaufsichtsbehörden vertreten wurden, sollte die Diskussion von einer politischen auf eine technische Ebene verlagert werden (Interview 6). Zwar wurden die gleichen Themen behandelt, allerdings auf andere Weise und unabhängig vom Nuklearpaket organisiert. Es ging in erster Linie nicht um die Formulierung von verbindlichen Richtlinien, sondern um eine Bestandsaufnahme existierender Regelungen in diesem Bereich. Infolge dieses neuen Konsultationsverfahrens wurde der Rat zum bestimmenden Akteur und die Kommission an den Rand des Diskussionsprozesses gedrängt. Gleichzeitig rückten die nationalen Nuklearaufsichtsbehörden, die von der Kommission weitgehend vernachlässigt worden waren, ins Zentrum des Verfahrens.

Die Aufwertung der nationalen Nuklearaufsichtsbehörden kann neben ihrer starken Position auf nationaler Ebene vor allem mit der Initiierung eines eigenständigen Prozesses zur Harmonisierung von Sicherheitsstandards⁵ erklärt werden. Dieser Prozess verlief zunächst parallel zum Nuklearpaket (Interview 16, 18, 20). Die nationalen Nuklearaufsichtsbehörden der EU-Länder (und der Schweiz) hatten sich bereits 1999 informell in der *Western European Nuclear Regulators Association* (WENRA) zusammengeschlossen. Zunächst ging es darum, den Rat bei der Evaluierung der Sicherheit kerntechnischer Anlagen in Kandidatenländern zu unterstützen (Interview 16). Dabei konnte sich die die Western European Nuclear Regulators Association bereits als wichtige Akteurin etablieren und im Rahmen eines parallelen Harmonisierungspro-

zesses ihre eigenen Ziele verfolgen. Ein 2007 vorgelegter Endbericht sollte als Grundlage für eine Harmonisierung nationaler Sicherheitsstandards bis 2010 dienen.

Mit dem neuen Ratskonsultationsverfahren wurde die Diskussion um das Nuklearpaket mit dem von der Western European Nuclear Regulators Association initiierten Prozess zeitlich und inhaltlich synchronisiert. Zwar konnte die Kommission jederzeit neue Vorschläge einbringen, allerdings ohne reelle Chance, dass in den folgenden zwei bis drei Jahren neue rechtsverbindliche Instrumente im Rat angenommen würden (Interview 6). Die Ergebnisse des von den Nuklearaufsichtsbehörden geführten Prozesses sollten als Grundlage für eine neue Sicherheitsrichtlinie im Rat dienen: „one of the major tasks for Wenra will be to provide the results of the bottom-up approach when it's time to go top-down“ (MacLachlan 2007). Die Western European Nuclear Regulators Association widersetzte sich somit nicht mehr grundsätzlich EU-Vorschriften, sofern diese auf dem von ihr eingeleiteten Prozess beruhten. Durch die Einbindung der Kernenergieindustrie einschließlich der Kernkraftwerksbetreiber gewann der Prozess zusätzlich an Glaubwürdigkeit (Interview 2, 20).

3.4 *Kraftprobe zwischen Kommission und Rat*

Der Abschlussbericht der Ad-hoc-Ratsarbeitsgruppe zur Sicherheit kerntechnischer Anlagen (Rat 2006) enthält eine ausführliche Bestandaufnahme der relevanten Regelungen auf nationaler und internationaler Ebene und empfiehlt in einem zusätzlichen Konsultationsverfahren, ergebnisoffen zu prüfen, welche Instrumente geeignet sind, um auf EU-Ebene aktiv zu werden. Dabei wird vor allem ein EU-Überwachungssystem in Anlehnung an das System der Internationalen Atomenergieorganisation empfohlen. Ein zusätzlicher Konsultationsprozess war für notwendig erachtet worden, da die Ad-hoc-Ratsarbeitsgruppe über die Western European Nuclear Regulators Association stark von Ländern mit Kernenergienutzung dominiert war (Interview 9, 10, 13). Das neue Konsultationsverfahren führte zu einer Kraftprobe zwischen der Kommission und dem Rat, die sich hauptsächlich in der Etablierung von zwei neuen institutioneller Foren widerspiegelte: die Europäische hochrangige Gruppe für nukleare Sicherheit und Abfallentsorgung und das Europäische Nuklearenergieforum.

Die Kommission sah die hochrangige Gruppe als Forum, um ein gemeinsames Verständnis in diesem Politikbereich zu fördern, was letztendlich zu neuen EU-Regulierungen im Bereich der nuklearen Sicherheit führen würde, die wiederum als Voraussetzung für die weitere Entwicklung der Kernenergie betrachtet wurden (KEG 2007). Nachdem die Kommission die BeraterInnenengremien, die ihre Politikziele nicht teilten, im Laufe des Nuklearpaket-Prozesses abgeschafft hatte (siehe oben), sollte die hochrangige Gruppe ihre Vorgehensweise neu legitimieren und inhaltlich untermauern. Dagegen wollten einzelne Mitgliedstaaten mit der hochrangigen Gruppe verhindern, dass der Folgeprozess zwangsläufig zu einer neuen Gesetzgebung auf EU-Ebene führte (Interview 15). Der Rat sah die hochrangige Gruppe als Ratsgruppe, die von der Kommission lediglich auf Einladung des Rats (Interview 18) – und dies aus rein logistischen Gründen (Interview 6) – etabliert wurde. Aus Sicht des Rats war die hochrangige Gruppe eine Fortführung des vorausgehenden Konsultationsprozesses, der nicht zwangsläufig zu neuen EU-Richtlinien führen sollte (Rat 2007). Die von der hochrangigen Gruppe verabschiedete Geschäftsordnung zeigt, dass sie sich mehrheitlich als Ratsgruppe denn als beratende Gruppe der Kommission verstand (HLG 2008).

Was das Europäische Nuklearenergieforum angeht, war hier ein neuer Ansatz der Kommis-

sion zu erkennen, um die Tagesordnung zu beeinflussen. Sie versuchte aktiv durch prozedurale Maßnahmen ihren Standpunkt zu stärken. Der Vorschlag, das Nuklearenergieforum einzurichten zielte darauf ab, einen breiten Konsens zwischen allen Stakeholdern zu erreichen, der die Ablehnung neuer Vorschläge in diesem Bereich durch den Rat erschweren sollte (Interview 20). Das Nuklearenergieforum wurde jedoch von TeilnehmerInnen nicht als offener Diskussionsprozess wahrgenommen, sondern als stark von der Kommission kontrolliert – zugunsten der Kernenergie. Dies könnte das von der Kommission verfolgte legitimatorische Ziel des Nuklearenergieforums infrage stellen. Im Sinne der Kommission befürwortete das Nuklearenergieforum eine neue Initiative der Kommission im Bereich der nuklearen Sicherheit und Entsorgung radioaktiver Abfälle (ENEF 2008). Dies hat die Kommission in ihrem Ende 2008 veröffentlichten überarbeiteten Entwurf einer Sicherheitsrichtlinie (KEG 2008) aufgegriffen, nachdem sich abzeichnete, dass die Europäische hochrangige Gruppe für nukleare Sicherheit und Abfallentsorgung nicht im Sinne der Kommission auf einen neuen Richtlinienentwurf hinarbeitete (Interview 20). Mit dem neuen Entwurf sollte die hochrangige Gruppe verpflichtet werden, auf einen neuen EU-Rechtsrahmen im Bereich der kerntechnischen Sicherheit hinzuarbeiten.

4. Schlussfolgerungen

Warum ist es der Kommission mit dem Anfang 2003 veröffentlichten Nuklearpaket zunächst nicht gelungen, wichtige Veränderungen in einem wesentlichen Teilbereich europäischer Energiepolitik durchzusetzen? Mithilfe eines Analyserahmens auf der Grundlage von Agenda-Setting-Theorien wurde gezeigt, dass die Kommission bei der Initiierung des Nuklearpakets nicht ausreichend als politische Entrepreneurin agierte – sowohl was den Inhalt (Problemdefinition) als auch den Prozess (institutionelle Foren und Zugangschancen) angeht. Dies wurde im Rat von politischen EntrepreneurInnen genutzt, um das Nuklearpaket zu verhindern.

Mit dem EuGH-Urteil hat sich im Kontext des EU-Erweiterungsprozesses ein strategisches Gelegenheitsfenster für die Kommission ergeben. Diese hat im Hinblick auf eine der Kernenergie gegenüber kritischen öffentlichen Meinung, mit dem Verweis auf die Rolle der Kernenergie im EU-Energiemix und den EU-Klimazielen versucht, eine möglichst breite Problemdefinition und damit Rechtfertigung für das Nuklearpaket zu entwickeln. Vor dem Hintergrund dieser breiten Problemdefinition wurde das eigentliche Ziel des Pakets jedoch undeutlich. Die Vorlage einer Paketlösung unter EURATOM einschließlich der vom Europäischen Parlament geforderten Vorgaben für Stilllegungsfonds hat zwar ein Mitentscheidungsverfahren in einem Teilbereich des Nuklearpakets verhindert und damit das Parlament aus dem Verfahren gehalten, sorgte aber gleichzeitig für zusätzliches Konfliktpotenzial im Rat. Neben diesen inhaltlichen Schwächen hat die Kommission es versäumt, bereits in der Frühphase des Agenda-Setting-Prozesses Schlüsselakteure einzubinden und damit Problemdefinitionen und -lösungen zu entwickeln, die starke Mehrheiten hätten schaffen können. Bestehende institutionelle Foren innerhalb der Kommission waren vom Formulierungsprozess weitgehend ausgeschlossen worden. Damit verzichtete die Kommission auf wichtige Expertise, was zur inhaltlichen Schwäche des Nuklearpakets beitrug und seine Legitimität schwächte.

GegnerInnen des Nuklearpakets konnten vor diesem Hintergrund im Rat die Tagesordnung neu strukturieren. Durch die Initiierung eines neuen Konsultationsverfahrens unter der Federführung einer Ad-hoc-Ratsarbeitsgruppe wurde der Rat der dominante Akteur und die Kommission zur Prozessbeobachterin marginalisiert. Die Restrukturierung der Tagesordnung hatte nicht

mehr rechtsverbindliche EU-Richtlinien zum Ziel, sondern eine Bestandsaufnahme existierender Regulierungen und den zu erwartenden Mehrwert einer EU-Initiative. Die Western European Nuclear Regulators Association – und mit ihr die nationalen Nuklearaufsichtsbehörden – wurde durch diese neue Problemdefinition und veränderten institutionellen Zugangschancen zum zentralen Akteur. Sie konnte von der Restrukturierung der Agenda vor allem deshalb profitieren, weil sie im Rahmen der Evaluierung der nuklearen Sicherheit in Kandidatenländern bereits ihre Expertise unter Beweis gestellt und einen parallelen Harmonisierungsprozess im Bereich der nuklearen Sicherheit in Gang gesetzt hatte. Damit bestätigt sich in einem Teilbereich europäischer Energiepolitik, dass Fachwissen und Beharrlichkeit größeren Einfluss auf die EU-Agenda haben können als die formale Stellung im Agenda-Setting Prozess.

Die Bedeutung institutioneller Foren hat sich auch deutlich am Beispiel der Europäischen hochrangigen Gruppe für nukleare Sicherheit und Abfallentsorgung and des Europäischen Nuklearenergieforums gezeigt. Die Kommission hielt auch nach dem Ratskonsultationsverfahren am Ziel neuer EU-Richtlinien fest und versuchte, die neu gegründete hochrangige Gruppe als Forum für die Formulierung überarbeiteter Legislativvorschläge zu nutzen und damit die nationalen Nuklearaufsichtsbehörden in den Formulierungsprozess einzubinden. Dies wurde allerdings vom Rat verhindert, der die hochrangige Gruppe als Ratsgruppe etablieren wollte, um zu gewährleisten, dass eine ergebnisoffene Prüfung stattfand. Gleichzeitig versuchte die Kommission im Rahmen des Nuklearforums, ihre Politikziele im Rahmen eines Stakeholder-Dialogs voranzutreiben. Hierbei zeigt sich ein Lernprozess der Kommission, da sie nun versuchte, vormals vernachlässigte Schlüsselakteure prozedural einzubinden. Die von der Kommission Ende 2008 veröffentlichte neue Richtlinie stellt diesen *Bottom-up*-Ansatz allerdings infrage. Die Annahme dieses Richtlinienvorschlags durch den Umweltministerrat am 25. Juni 2009 konnte in der vorliegenden Untersuchung nicht mehr berücksichtigt werden. Die Einigung deutet auf eine neue Dynamik dieser zweiten Agenda-Setting-Phase hin. Vergleichende Untersuchungen auf Grundlage der vorliegenden Ergebnisse könnten wichtige Rückschlüsse auf die Entscheidungsfindungsprozesse in diesem Politikfeld ermöglichen.

Im Hinblick auf europäische Kernenergiepolitik und europäische Energiepolitik im Allgemeinen verweist die Untersuchung auf die Notwendigkeit, die Komplexität europäischer Entscheidungsprozesse genauer zu berücksichtigen, indem das Agieren formeller und informeller Akteure als politische EntrepreneurInnen genauer untersucht wird. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, unter welchen Bedingungen informelle Agenda-Setter ihre Politikziele durchsetzen können. Fachwissen und Beharrlichkeit informeller Agenda-SetterInnen erscheinen wichtige Voraussetzungen, um den politischen Folgeprozess zu beeinflussen. Dieser Einfluss kann durch institutionelle Foren entsprechend ausgeweitet oder beschränkt werden.

ANMERKUNGEN

- 1 Der Autor bedankt sich für die sehr hilfreichen Anmerkungen eines/r anonymen Gutachters/in.
- 2 Da der analytische Schwerpunkt des vorliegenden Beitrags auf der Erklärung komplexer Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene liegt, werden Integrationstheorien hier bewusst ausgeklammert.
- 3 Die IAEA-Sicherheitskonvention wurde 1994 unterzeichnet und trat 1996 in Kraft. Sie beinhaltet freiwillige Verpflichtungen hinsichtlich der Sicherheit von Kernkraftwerken. Nationale Berichte werden in dreijährigem Abstand auf Überprüfungstreffen begutachtet.
- 4 Für eine europarechtliche Diskussion des Nuklearpakets siehe Trüe (2003).
- 5 WENRA benutzte den Begriff „Referenzlevels“ an Stelle von „Sicherheitsstandards“.

LITERATURVERZEICHNIS

- Andersen, Svein S.* (2001). Energy policy: Interest interaction and supranational authority, in: Svein S. *Andersen/Kjell. A. Eliassen* (Hg.): *Making Policy in Europe*, London, 106–123.
- Baumgartner, Frank R./Bryan D. Jones* (1993). *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago.
- Broscheid, Andreas/David Coen* (2003). Insider and Outsider Lobbying of the European Commission: An Informational Model of Forum Politics, in: *European Union Politics*, Vol. 4(2), 165–189.
- de Esteban, Fernando* (2002). The future of nuclear energy in the European Union, Background paper for a speech made to a group of senior representatives from nuclear utilities in the context of a “European Strategic Exchange”, Brussels, 23 May 2002.
- Eising, Rainer* (2002). Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization, in: *International Organization*, Vol. 56(1), 85–120.
- ENEF* (2008). Conclusions of the 2nd European Nuclear Energy Forum, Prague, 22 & 23 May 2008, Internet: http://ec.europa.eu/energy/nuclear/forum/bratislava_prague/2008_05_22/doc/conclusions_enef_en.pdf, 29/08/2008.
- EuGH* (2002). Rechtssache C-29/99, Urteil des Europäischen Gerichtshofes, 10.12.2002.
- Europäische Parlament* (EP) (2002). P5_TA(2002)0106: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 96/92/EG und 98/30/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und den Erdgasbinnenmarkt.
- Europäisches Parlament* (2004). P5_TA(2004)0012. Legislative Entschließung des EP zu dem Vorschlag für eine Richtlinie (Euratom) des Rates zur Festlegung grundlegender Verpflichtungen und allgemeiner Grundsätze im Bereich der Sicherheit kerntechnischer Anlagen (KOM(2003)).
- Hix, Simon* (2005). *The political system of European Union*, Houndmills.
- HLG* (2008). European High Level Group on Nuclear Safety and Waste Management: Rules of Procedure. HLG_p(2008-02)_8.Final.
- Hooghe, Liesbet/Gary Marks* (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford.
- House of Lords* (2006). *Managing nuclear safety and waste: the role of the EU*. Volume I: Report. HL Paper 211-I, London.
- Jacob, Klaus/Axel Volkery* (2005). *Europäische Rechtsetzung: Die Auseinandersetzungen zur Europäischen Chemikalienpolitik REACH und die Rolle nationaler Regierungen und Akteure im Policy-Prozess*. Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis, Vol., 69–77.
- Kingdon, John W.* (1995[1984]). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (KEG) (2000). *Grünbuch: Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit*, KOM(2000)769endg.
- KEG* (2003). *Abschlussbericht über das Grünbuch „Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit“*, KOM(2002)321endg.
- KEG* (2003). *Vorschlag für eine Richtlinie (Euratom) des Rates über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, Vorschlag für eine Richtlinie (Euratom) des Rates zur Festlegung grundlegender Verpflichtungen und allgemeiner Grundsätze im Bereich der Sicherheit kerntechnischer Anlagen*, KOM(2003)32endg.
- KEG* (2004). *Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie (Euratom) des Rates über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle. Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie (Euratom) des Rates zur Festlegung grundlegender Verpflichtungen und allgemeiner Grundsätze im Bereich der Sicherheit kerntechnischer Anlagen*, KOM(2004)526endg.
- KEG* (2007). *Hinweisendes Nuklearprogramm*, KOM(2006)844endg.
- KEG* (2008). *Vorschlag für eine Richtlinie (Euratom) des Rates über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit*, KOM(2008)790endg.
- Lavenex, Sandra* (2004). EU external governance in ‘wider Europe’, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 11(4), 680–700.
- MacLachlan, Ann* (2007). EU ‘high-level group’ must include top regulators, *Wenra chief says*, in: *International Regulation*, Vol. 29(10).
- Majone, Giandomenico* (2006). *Agenda Setting*, in: *Michael Moran/Martin Rein/Robert E. Goodin* (Hg.): *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, 228–250.
- Matlary, Janne H.* (1997). *Energy policy in the European Union*, Basingstoke.
- McGowan, Francis* (Hg.) (1996). *European Energy Policies in a Changing Environment*, Heidelberg.
- Padgett, Stephen* (1992). The Single European Market: The Politics of Realization, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 30(1), 53–75.
- Peters, B. Guy* (2001). *Agenda-setting in the European Union*, in: *Jeremy Richardson* (Hg.), *European Union, Power and policy-making*, London, 77–94.

- Pollack, Mark A. (1997). Delegation, agency, and agenda setting in the European Community, in: *International Organization* Vol. 51(1), 99–134.
- Pollack, Mark A. (2003). *The engines of European integration: delegation, agency, and agenda setting in the EU*, Oxford.
- Princen, Sebastiaan (2007). Advocacy Coalitions and the Internationalization of Public Health Policies, in: *Journal of Public Policy*, Vol. 27(1), 13–33.
- Princen, Sebastiaan (2007b). Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 14(1), 21–38.
- Princen, Sebastiaan/Mark Rhinard (2006). Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union, in: *Journal of European Public Policy* Vol. 13(7), 1119–1132.
- Rat der Europäischen Union (Rat) (2000). Nukleare Sicherheit im Kontext der Erweiterung, 13789/00.
- Rat (2003a). Nuclear package – safety of nuclear installations, 12951/03.
- Rat (2003b). Nuclear package – waste management, 12994/03.
- Rat (2003c). Nuclear package, “safety standards”, 13242/03.
- Rat (2003d). Proposal for a Council Directive on basic obligations and general principles on the safety of nuclear installations; Proposal for a Council Directive on the management of spent nuclear fuel and radioactive waste = Reply to delegations’ questions, 12727/03.
- Rat (2004a). Nuclear Safety and Safe Management of Radioactive Waste – Follow-up to the Council conclusions of June 2004: draft Action Plan, 15,293/04.
- Rat (2004b). Nuclear Safety and Safe management of spent fuel and radioactive waste – draft Council conclusions, 10823/04.
- Rat (2006). Working Party on Nuclear Safety (WPNS) Final Report. 15475/2/06 REV 2.
- Rat (2007). Council Conclusions on Nuclear Safety and Safe Management of Spent Nuclear Fuel and Radioactive Waste, 8784/07.
- Sauter, Raphael/Katherina *Grashof*, 2007. Ein neuer Impuls für eine europäische Energiepolitik? Ergebnisse des EU-Frühjahrgipfels 2007, in: *integration*, Vol. 30, 264–280.
- Schmidt, Susanne K. (2000). Only an Agenda Setter?: The European Commission’s Power over the Council of Ministers, in: *European Union Politics* Vol. 1(1), 37–61.
- Skjærseth, Jon Birger/Jørgen *Wettestad* (2008). *EU Emissions Trading: Initiation, Decision-making and Implementation*, Aldershot.
- Tallberg, J., 2003. The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 10(1), 1–19.
- Trüe, Christiane (2003). Legislative competences of Euratom and the European Community in the energy sector: the “Nuclear package” of the Commission, in: *European Law Review* Vol. 28, 664–685.
- Wendon, Bryan (1998). The Commission as an Image-venue Entrepreneur in EU Social Policy, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 5(2), 339–53.
- WENRA (2003). WENRA common views on the significance of national responsibility for nuclear safety. July 2003.

AUTOR

Raphael SAUTER, Jahrgang 1978, Dipl.-Pol., Forschungsschwerpunkte: europäische Energie- und Klimapolitik.

Korrespondenzadresse: Sussex Energy Group, SPRU – Science and Technology Policy Research, Freeman Centre, University of Sussex, Brighton, East Sussex, BN1 9QE, UK
E-Mail: r.sauter@sussex.ac.uk