

Sebastian Wolf (Konstanz)

## Erklärungsfaktoren für die Entwicklung der europäischen Atomenergiepolitik jenseits akteurszentrierter Ansätze

*Ausgehend von der Feststellung, dass EURATOM in den letzten 50 Jahren nur eine sehr begrenzte rechts- und integrationspolitische Wirkung entfaltete, wird die forschungsleitende Annahme formuliert, dass sich die Entwicklung der Atomgemeinschaft zu einem beträchtlichen Teil durch strukturelle Faktoren jenseits fallspezifischer Akteurskonstellationen erklären lässt. Nach einem Überblick über die zehn EURATOM-Politiken wird herausgearbeitet, welche übergeordneten Faktoren die Ausschöpfung des Integrationspotenzials in den verschiedenen Regelungsbereichen begünstigen oder behindern. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf die Zukunft der europäischen Atomenergiepolitik.*

*Keywords:* EURATOM, EU, Energiepolitik, Atomenergie, Entwicklung  
EURATOM, EU, energy policy, nuclear energy, development

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Vielleicht würde Jean Monnet in diesen Tagen eine späte Genugtuung empfinden. Der oftmals verklärte Mitinitiator des europäischen Integrationsprozesses überschätzte Mitte der 50er-Jahre das Zukunftspotenzial der Kernenergie und setzte nach der Realisierung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) ganz auf weitere sektorale Integration in Form einer supranationalen Atomgemeinschaft. Eine sektorübergreifend angelegte Wirtschaftsgemeinschaft schien ihm hingegen weit weniger zweckmäßig (Duchêne 1994; Monnet 1976; Wessels 2001). Die energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen änderten sich jedoch kurz nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge, und die Atomeuphorie der 50er- und frühen 60er-Jahre war bald verflogen. Entgegen Monnets Vermutungen erwies sich die Europäische (Wirtschafts-) Gemeinschaft (E(W)G) bis heute zumindest aus integrationspolitischer Sicht als wesentlich erfolgreicher als die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM), die mitunter sogar als „gescheiterte Gemeinschaft“ (Wegener 2007, 7; Weilemann 1983, 157) bezeichnet wird.

Die Energiekrisen der letzten Jahre und eine erhöhte Sensibilität für den drohenden Klimawandel haben dazu geführt, dass mittlerweile einige Beobachter von einer Renaissance der Atomenergie sprechen (Büschemann 2009; Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2009). So halten beispielsweise die Europäische Kommission (2007a, 21; 2008a, 3) und die Mehrheit des Europäischen Parlaments (2007, Ziff. 12 und 37) die Kernenergie für ein äußerst probates Mittel, um die energiepolitischen Ziele Umweltverträglichkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit zu erreichen. Hatte Jean Monnet mit seiner Leidenschaft für die Atomenergie letztlich doch recht? Es ist derzeit allerdings recht zweifelhaft, ob die neue Nukleardebatte in Europa mittelfristig einen spürbaren Politikwandel zur Folge haben wird (vgl. unten 3.). Noch fraglicher ist, ob eine Wiederentdeckung der Kernenergie auch eine EURATOM-Renaissance bedeutet. Die Atomgemeinschaft hat trotz eines nicht unerheblichen rechtlichen Besitzstands (vgl. Europäische Kommission 2007b, 28–45; Grunwald 2003, 193–308) im Unterschied zu

anderen EU-Politiken die allgemeine „Nichtsichtbarkeitsschwelle“ (Neyer 2007, 392) bisher noch nicht überschritten. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass es in der Vergangenheit nie zu extensiven Regulierungen wie in der EG gekommen ist, wo sekundärrechtlich und richterrechtlich mitunter komplett neue Politikfelder erschlossen wurden.

Die wenigen (und meist veralteten) Arbeiten aus der sozialwissenschaftlichen EU-Forschung, die sich überhaupt in nennenswertem Umfang mit EURATOM befassen, führen die begrenzte Entwicklung der Nukleargemeinschaft vorwiegend auf fundamentale Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten über die Nutzung der Atomenergie zurück – wie generell starke Differenzen zwischen den Regierungen in Energiefragen konstatiert werden (Fischer 2009; Geden 2008; Sauer/Grashof 2007). Diese Betrachtungsweise, die ganz auf der Linie der intergouvernementalen Integrationstheorie liegt, hat gerade auf der Polity-Ebene eine hohe Erklärungskraft: Bereits die EURATOM-Vertragsverhandlungen wurden von divergierenden Regierungsinteressen dominiert (Loth 2007; Moravcsik 1998; Weilemann 1983), und unterschiedliche Auffassungen der Regierungen verhinderten bislang jede inhaltliche Änderung des EURATOM-Vertrags abgesehen von technischen Anpassungen (Wolf 2006). Ebenso richtig – aber wenig überraschend – ist auch die Erkenntnis, dass die Europäische Kommission von Anfang an versuchte, jenseits der Regierungskonferenzen die EURATOM-Kompetenzen extensiv zu nutzen und ihre institutionelle Position zu stärken. Ihr diesbezüglicher Erfolg war aber bereits in der Frühphase der Atomgemeinschaft recht bescheiden (Nugent 2001, 33ff.). Auch das Europäische Parlament (d.h. eine große strukturelle Mehrheit seiner Mitglieder) ist an einem Ausbau von EURATOM und insbesondere an einer Stärkung seiner primärrechtlich außerordentlich schwachen Befugnisse in der supranationalen Atomenergiepolitik interessiert (Europäischer Gerichtshof 1991; Europäisches Parlament 2007, Ziff. 27–28), kam aber bislang über einige interinstitutionelle Vereinbarungen nicht hinaus (Grunwald 2007, 6).

Der vorliegende Beitrag hat zum Ziel, maßgebliche Erklärungsfaktoren für die vergangene und künftige Entwicklung von EURATOM jenseits fallspezifischer Interessen, Konstellationen und Strategien einzelner AkteurInnen zu identifizieren und zu analysieren. Mit der Wahl einer solchen Perspektive soll der Mehrwert akteurs- und prozessorientierter Studien keineswegs infrage gestellt werden; gerade zur europäischen Atomenergiepolitik liegen noch viel zu wenige akteurszentrierte Arbeiten vor. Ein rein akteursorientierter Blickwinkel läuft allerdings Gefahr, strukturelle Rahmenbedingungen zu übersehen, welche die langfristige Entwicklung von EURATOM prägen. Der Beitrag baut methodisch auf Dokumentenanalyse auf und basiert überwiegend auf einem rechtspolitologischen Ansatz, der das integrationspolitische Potenzial des EURATOM-Primärrechts (wie es insbesondere in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zutage tritt) vor allem vor dem Hintergrund relevanter energiewirtschaftlicher und energiepolitischer Rahmenbedingungen untersucht. Die zentrale Forschungsfrage lautet: Welche strukturellen Faktoren begünstigen oder behindern signifikante politische Weiterentwicklungen in der europäischen Kernenergiepolitik?

Die integrationspolitische Performanz von EURATOM (oder vergleichbaren politischen Handlungseinheiten) dürfte im Wesentlichen von drei auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelten Faktoren beeinflusst werden:

1. dem primärrechtlichen Rahmen, der materielle Kompetenzklauseln und Governance-Modi (vgl. Scharpf 2000) mehr oder weniger verbindlich vorgibt;
2. strukturellen energiepolitischen und energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die jenseits von spezifischen Akteursinteressen Handlungs- und Entscheidungsspielräume formen und Pfadabhängigkeiten (vgl. Pierson 2000) schaffen;

3. situativen oder längerfristigen akteursbezogenen Interessen und Strategien, die sich innerhalb der rechtlichen und politischen Kontextbedingungen (1. und 2.) entfalten.

Der Fokus dieses Aufsatzes liegt, wie bereits angedeutet wurde, bei den ersten beiden Faktoren. Bei der Suche nach maßgeblichen Erklärungsfaktoren für die vergangene und zukünftige Entwicklung von EURATOM stellt sich die Frage, wie stark die integrationspolitische Performanz der Atomgemeinschaft bereits durch den primärrechtlichen und energiewirtschaftlichen Rahmen vorgeprägt ist. Ein gewisser integrationspolitischer Erfolg dürfte bereits dann vorliegen, wenn sich das supranationale Nuklearrecht punktuell auf andere Politikbereiche ausdehnt (*spill over*) und/oder spezifische Governance-Modi von EURATOM in andere europäische oder internationale Politikfelder übernommen werden. Die Erreichung dieser Kriterien wird am Ende des Beitrags zusammenfassend bewertet. Der folgende Abschnitt untersucht in Anlehnung an die oben skizzierte Systematik zunächst das integrationspolitische Potenzial der einzelnen EURATOM-Politiken im Hinblick auf rechtliche Entfaltungsmöglichkeiten und aussichtsreiche Governance-Modi. Daraufhin wird diskutiert, wie strukturelle energiepolitische und energiewirtschaftliche Faktoren die Ausschöpfung des zuvor herausgearbeiteten Integrationspotenzials begünstigen oder behindern. Das vierte Kapitel analysiert vor diesem Hintergrund exemplarisch das langjährige Projekt der Schaffung eines Gemeinschaftsrahmens für nukleare Sicherheit. Der Schlussabschnitt fasst die Ergebnisse zusammen und bewertet die integrationspolitische Wirkung der Atomgemeinschaft.

## 2. Zum grundsätzlichen Entwicklungspotenzial der EURATOM-Politiken

Die Spielräume der europäischen Kernenergiepolitik für ausladende Sekundärrechtsetzung sind aufgrund des engen inhaltlichen Zuschnitts der Atomgemeinschaft generell begrenzt: „Der EG-Vertrag ist als Rahmenvertrag im Wesentlichen ein Legislativvertrag, während der EURATOM- und auch der EGKS-Vertrag im Wesentlichen sektorielle Verwaltungsverträge sind.“ (Grunwald 2007, 6) Dennoch bieten einige wenige EURATOM-Kompetenzklauseln, wie im Folgenden herausgearbeitet wird, durchaus signifikante legislative Möglichkeiten bis hin zu sektorübergreifenden Regelungen. Zudem spielt die Qualifizierung des EURATOM-Vertrags als sektorieller Verwaltungsvertrag bei der Frage nach Governance-Modellen grundsätzlich keine Rolle. Die Atomgemeinschaft weist spezifische Formen von Governance auf, die es in der EG so nicht gibt (Grunwald 2007, 2ff), und die möglicherweise sektorübergreifendes Potenzial haben.

Der zweite Titel des EURATOM-Vertrags („Förderung des Fortschritts auf dem Gebiet der Kernenergie“) umfasst zehn Kapitel: Förderung der Forschung, Verbreitung der Kenntnisse, Gesundheitsschutz, Investitionen, Gemeinsame Unternehmen, Versorgung, Überwachung der Sicherheit, Eigentum, Gemeinsamer Markt im Nuklearsektor und Außenbeziehungen. Jeder Politikbereich ist in unterschiedlichem Ausmaß vergemeinschaftet (Grunwald 2003, 194): Während in einigen wenigen Gebieten nahezu ausschließliche Gemeinschaftskompetenzen bestehen (insbesondere Gemeinsame Unternehmen, Versorgung und Eigentum), liegen in den meisten Bereichen geteilte Zuständigkeiten vor. Auch die Kompetenz- bzw. Machtverteilung zwischen den Gemeinschaftsorganen ist jeweils unterschiedlich: In manchen Gebieten dominiert die Kommission, in anderen der Rat; mitunter spielen spezielle EURATOM-Institutionen eine nicht unwesentliche Rolle. Im Folgenden wird jeweils auf die legislativen Entfaltungsmöglichkeiten und die Governance-Modelle der einzelnen Politiken eingegangen.

Die Bereiche Forschungsförderung (Art. 4–11 EAGV) und Verbreitung der technischen und wissenschaftlichen Kenntnisse (Art. 12–29 EAGV) haben nur ein sehr geringes rechtspolitisches Potenzial. Hier kann kein Sekundärrecht gesetzt werden, das bestimmte Politikfelder verbindlich reguliert; diese Politiken sind eher Angebote der Gemeinschaft an Mitgliedstaaten und Nuklearunternehmen. Aus der Governance-Perspektive sehen sie einen maßgeblich von der Kommission gesteuerten bzw. koordinierten Governance-Modus der Informationsgewinnung und -verbreitung vor, der bei günstigen politischen und energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine gewisse Bedeutung und Ausdehnung erlangen könnte (zu *governance by information* vgl. Schuler 2009). EURATOM hat in diesem Bereich die Kompetenz, eigene Forschungsstellen einzurichten, Forschungsprojekte in Auftrag zu geben, die Kernforschung in den Mitgliedstaaten zu fördern, für eine faire Verteilung von nukleartechnischer Expertise zu sorgen und sogar höhere Bildungseinrichtungen zu errichten und zu betreiben (Grunwald 2003, 195ff.).

Das Politikfeld Gesundheitsschutz (Art. 30–39 EAGV) hat sowohl aus der Governance-Perspektive als auch vom legislativen Blickwinkel her ein beachtliches integrationspolitisches Entwicklungspotenzial. Seit Jahrzehnten basieren die Grundnormen für den EU-weiten Schutz vor ionisierender Strahlung – nicht nur der Strahlung aus Atomanlagen – auf EURATOM-Sekundärrecht. Hier ist eine Ausdehnung auf angrenzende Teilgebiete des Gesundheits- und Umweltschutzes denkbar, etwa die Bereiche bauliche und betriebliche Sicherheitsbestimmungen, Transport, Wiederaufbereitung, Endlagerung und Standortpolitik. Die Gemeinschaft verfügt über eine eher allgemein gehaltene Kompetenz zur Sekundärrechtsetzung (Art. 30 und 31 EAGV), die auch vom Europäischen Gerichtshof (2002) inhaltlich weit interpretiert wird. Aus der Governance-Perspektive ist die Rolle der Kommission als „Kontrolleur der Kontrolleure“ (Grunwald 2003, 221) bemerkenswert. Die Kommission überprüft die mitgliedstaatlichen Systeme zur Überwachung der Radioaktivität und ist ständig über den Gehalt an Radioaktivität informiert, dem die Bevölkerung ausgesetzt ist. In dringenden Fällen kann sie einzelne Mitgliedstaaten durch Richtlinien zur Vermeidung einer Überschreitung der Strahlenschutz-Grundnormen anhalten und bei Nichtbeachtung in einem verkürzten Verfahren den Europäischen Gerichtshof anrufen. Ein derartiges supranationales Kontrollregime existiert im EG-Rahmen nicht.

Der Teilbereich Investitionen (Art. 40–44 EAGV) weist ähnliche Merkmale auf wie die EURATOM-Politiken Forschungsförderung und Verbreitung der technischen und wissenschaftlichen Kenntnisse. Auch hier wird die Atomgemeinschaft nicht als eine im engeren Sinne regulierende Instanz tätig, sondern bietet unterstützende Maßnahmen an. Supranationale Rechtsetzungsbefugnisse existieren in diesem Sektor nicht. Zum einen wird auch hier der Governance-Modus der Informationsgewinnung und -verbreitung praktiziert (Veröffentlichung hinweisender Programme, vgl. Europäische Kommission 2007d; 2008b); sogar eine Einzelberatung investitionswilliger Unternehmen und Personen ist vorgesehen (Art. 43 EAGV). Zum anderen kann die Kommission Darlehen oder Subventionen für Investitionen im Nuklearsektor gewähren, wenn der Rat zuvor die Bereitstellung entsprechender Mittel bewilligt hat. Die tatsächliche Bedeutung dieser Kompetenz dürfte stark von den politischen Rahmenbedingungen abhängen. Im Unterschied zu Subventionen, wie sie etwa auch in der Gemeinsamen Agrarpolitik zu finden sind, stellen die EURATOM-Investitionskredite ein besonderes Instrument gegenüber den Unterstützungsmaßnahmen der EG dar.

Auch der Politikbereich Gemeinsame Unternehmen (Art. 45–51 EAGV) hat kein nennenswertes rechtspolitisches Potenzial. Die Atomgemeinschaft kann hier kein regulatives Sekundärrecht setzen, sondern Unternehmen mit ausschlaggebender Bedeutung für die Kernindustrie in der Gemeinschaft durch einstimmigen Ratsbeschluss den Status eines „Gemeinsamen Unterneh-

mens“ mit speziellen Privilegien verleihen. Diese Handlungsform wurde nach ihrer Erprobung im Rahmen von EURATOM durch die Einheitliche Europäische Akte auch in den EG-Vertrag eingefügt. Das Politikfeld Versorgung (Art. 52–76 EAGV) bietet wie der Bereich Gesundheitsschutz sowohl rechtliche Entfaltungsmöglichkeiten als auch beachtenswerte Governance-Strukturen. Die Atomgemeinschaft hat die eindrucksvolle Kompetenz, eine „gemeinsame Versorgungspolitik“ sicherzustellen. Hier wird „EURATOM die energiepolitische Gesamtaufgabe für eine geordnete, diskriminierungsfreie und nachhaltige Versorgung der Gemeinschaft mit Kernbrennstoffen“ übertragen (Grunwald 2007, 3). Mit dieser Aufgabe ist im Wesentlichen die EURATOM-Versorgungsagentur betraut, eine eigenständige supranationale Institution, die unter der Aufsicht der Kommission steht. Aus legislativer Perspektive ist die bereichsspezifische Generalkompetenzklausel zur Neufestlegung der Versorgungspolitik bemerkenswert; sie stellt ein erleichtertes Vertragsänderungsverfahren dar (Art. 76 EAGV). Hier können verbindliche Grundsatzregelungen von einer rein marktwirtschaftlichen Lösung bis hin zu einem streng planwirtschaftlichen Regime getroffen werden.

Der Politikbereich Überwachung der Sicherheit (*safeguards*, Art. 77–85 EAGV) weist ein interessantes und im EG-Kontext unbekanntes Governance-Modell auf, bietet aber keinen nennenswerten legislativen Spielraum. Die Kommission verfügt hier über die Kompetenz, durch direkte Kontrollen in den zivilen Nuklearanlagen der Mitgliedstaaten zu überprüfen, ob Kernmaterialien nur zu „den von ihren Benutzern angegebenen Zwecken verwendet“ werden (Art. 77a EAGV), also insbesondere nicht etwa dem Bau von Atomwaffen dienen (Howlett 1990). Bei Regelverstößen kann die Kommission Sanktionen bis hin zum Entzug von Nuklearmaterial verhängen. Das EURATOM-Vertragskapitel Eigentum (Art. 86–91 EAGV) hat weder rechtspolitisches Entwicklungspotenzial noch nennenswerte Governance-Strukturen. Hier wird lediglich das formale Eigentumsrecht von EURATOM an den besonderen spaltbaren Stoffen in der Gemeinschaft festgeschrieben, das ohne größere Bedeutung ist, weil rechtmäßig erworbene Stoffe grundsätzlich unbeschränkt genutzt und verbraucht werden dürfen.

Der Gemeinsame Markt im Nuklearsektor (Art. 92–99 EAGV) bietet als Politikbereich sehr begrenzte rechtspolitische Entwicklungsmöglichkeiten und keine besonderen Governance-Modi. Die Atomgemeinschaft kann hier Sekundärrecht erlassen, um Mobilitätshindernisse zwischen den Mitgliedstaaten in den Bereichen Warenverkehr (Zölle und Abgaben), Freizügigkeit qualifizierter ArbeitnehmerInnen, Beteiligungen am Bau von Atomanlagen, Abschlüsse von Versicherungsverträgen und Kapitalverkehr abzuschaffen (Grunwald 2003, 267ff.). Ein deutlich größeres rechtliches Entwicklungspotenzial weist der Bereich Außenbeziehungen (Art. 101–106 EAGV) auf. Die Atomgemeinschaft hat eine Fülle von völkerrechtlichen Verträgen und sonstigen Kooperationsvereinbarungen mit anderen Staaten und internationalen Organisationen abgeschlossen, in denen es im Wesentlichen um Zusammenarbeit in Forschungs-, Gesundheits-, Sicherheits- und Versorgungsfragen geht (Europäische Kommission 2007b, 35ff.). Hier besteht grundsätzlich die Möglichkeit, dass der Aktionsradius von EURATOM durch Internationalisierung und Zusammenarbeit mit Drittstaaten wesentlich erweitert wird. Eine besondere Form von Governance ist im Bereich der Außenbeziehungen nicht zu konstatieren, außer dass die Kommission eine stärkere Rolle gegenüber dem Rat einnimmt als in der EG (Grunwald 2003, 278f.).

Abschließend ist die EURATOM-Generalkompetenzklausel (Art. 203 EAGV) zu erwähnen, die im Vergleich mit den einzelnen oben skizzierten Politiken zweifellos das größte rechtspolitische Integrationspotenzial aufweist (vgl. Europäisches Parlament 2007, Ziff. 30), gerade wenn man sich die extensive Verwendung der Parallelvorschrift im EG-Vertrag (Art. 308 EGV) vor Augen führt. Um eines der EURATOM-Ziele zu verwirklichen, kann der Rat einstimmig auf

Vorschlag der Kommission Rechtsvorschriften erlassen, auch wenn der Vertrag keine spezifische Kompetenzermächtigung vorsieht. Hier sind integrationspolitisch bedeutsame Regelungen unter Einbeziehung anderer Energieträger vorstellbar, denn es lässt sich einigermaßen plausibel argumentieren, dass ein sektorübergreifendes Vorgehen in der Energiepolitik – z.B. die Regulierung des Strommarktes – dem EURATOM-Hauptziel der Förderung der Kernenergie dient.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass lediglich die EURATOM-Politikfelder Gesundheitsschutz, Versorgung und Außenbeziehungen neben der Generalkompetenzklausel ein gewisses legislatives Entwicklungspotenzial besitzen. Demgegenüber verfügt die Atomgemeinschaft über verschiedene spezifische Governance-Modi, die möglicherweise auch für andere Regelungskontexte von Bedeutung sein könnten: zwei unterschiedliche Kontrollregime mit direkten Eingriffsmöglichkeiten (Gesundheitsschutz und Sicherheitsüberwachung), ein Verteilungsregime (Versorgung), Governance durch Informationsgewinnung und -verbreitung (Forschung, Verbreitung der Kenntnisse, Investitionen) sowie die Instrumente Investitionskredite und Gemeinsame Unternehmen (vgl. unten Tabelle 1). Im folgenden Kapitel werden nun (weitgehend) akteursunabhängige Faktoren, die eine Ausschöpfung des vorstehend herausgearbeiteten Integrationspotentials in den einzelnen EURATOM-Politiken begünstigen oder behindern, identifiziert und analysiert.

### **3. Akteursunabhängige Erklärungsfaktoren für die Entwicklung von EURATOM**

Die Atomenergie erfüllte die in sie gesetzten hohen Erwartungen der Mütter und Väter der Atomgemeinschaft nicht. 50 Jahre nach Inkrafttreten des EURATOM-Vertrags hat die Kernenergie nicht alle anderen Energiequellen deutlich überflügelt, wie Jean Monnet und andere einflussreiche ZeitgenossInnen vermuteten, sondern liefert lediglich 30 % der Elektrizität und 14 % der Gesamtenergie in der EU. Bis zum Jahr 2020 wird die Kernkraftkapazität in der Union trotz neuer im Bau befindlicher Reaktoren und bereits vereinbarter Laufzeitverlängerungen abnehmen (Europäische Kommission 2008b, 4). Weltweit ist trotz der gelegentlich proklamierten „Renaissance der Atomkraft“ ein ähnlicher Trend auszumachen (Büschemann 2009), der Neubau von Reaktoren hält sich sehr in Grenzen und ist oftmals mit Problemen behaftet. Die in den 1950er Jahren von manchen ExpertInnen befürchtete schwere Energiekrise blieb jedenfalls in der damals prognostizierten Form aus. Der kosten- und planungsintensive Auf- und Ausbau von Kernkraftwerken schien daher nicht so dringlich und wurde nur in begrenztem Umfang in Angriff genommen. Erst 1977 ermächtigte der Rat die Kommission vor dem Hintergrund der ersten Ölkrise, Anleihen aufzunehmen, um zinsgünstige Darlehen zur Teilfinanzierung des Baus von Atomkraftwerken zu gewähren (Grunwald 2003, 232). So trug EURATOM nur zur Realisierung relativ weniger Reaktorprojekte bei.

In den Bereichen Forschung, Verbreitung der Kenntnisse und Investitionen, die von ihrer primärrechtlichen Anlage her ohnehin lediglich unverbindliche Förderangebote darstellen (siehe oben), spielte die Atomgemeinschaft bislang vorwiegend wegen der energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen nur eine bescheidene Rolle: „Der Zwang zu nuklearer Kooperation war nicht gegeben.“ (Weilemann 1983, 190) In diesen Gebieten dominiert die nationale Atompolitik, auch im Bereich der Ausbildung. So gibt es zwar mittlerweile immerhin „einen europäischen Magistergrad für Kerntechnik“ (Europäische Kommission 2007c, 9), doch es kam nicht zum Bau der vertraglich vorgesehenen EURATOM-Universität. Allerdings haben die einschlägigen EURATOM-Bestimmungen wohl nicht unwesentlich die Schaffung des Europäischen Hochschulinstituts inspiriert (European University Institute 2009).

Es wird häufig übersehen, dass die EURATOM-Forschungsprogramme das Vorbild waren für die später geschaffenen, mittlerweile wesentlich umfangreicheren EG-Rahmenprogramme für Forschung und technologische Entwicklung. Die EU stellt allerdings noch heute mehr finanzielle Mittel zur Erforschung der Atomenergie bereit als zur Erforschung aller anderen Energieträger zusammen (Wolf 2007, 26). Hier existiert in Gestalt des aktuellen Großforschungsprojekts und Gemeinsamen Unternehmens ITER auch eine bemerkenswerte Ausnahme von der soeben skizzierten These der fehlenden Kooperation (vgl. Wolf 2007, 26): Die Erforschung der Kernfusion ist offensichtlich derart teuer, dass der neueste Forschungsreaktor – für die nuklearfreundliche Kommission „die Krönung der Forschungen der Gemeinschaft in diesem Bereich“ (Europäische Kommission 2007c, 3) – nur von den EURATOM-Mitgliedstaaten und anderen interessierten Industrieländern gemeinsam finanziert werden kann. Was den Bereich Investitionen anbelangt, so wurden in den letzten Jahren EURATOM-Investitionsmittel vor allem für die Sanierung des Nuklearsektors in Osteuropa und einigen GUS-Ländern verwendet (Europäische Kommission 2007c, 5; Grunwald 2000; Wolf 2006, 298). Ein Bedarf an Investitionskrediten für neue Reaktoren in (West-)Europa besteht offenbar nicht.

Strukturelle energiewirtschaftliche Gründe sind auch für die weitgehende Bedeutungslosigkeit des Versorgungskapitels des EURATOM-Vertrags verantwortlich. Die Vertragsbestimmungen gehen – im Unterschied zum EGKS-Vertrag (Art. 58), der auch Vorschriften für etwaige Überangebotssituationen bereithielt – lediglich von einem Mangel an Kernmaterial aus, der mithilfe eines planwirtschaftlich-dirigistischen Verteilungsregimes bestmöglich verwaltet werden soll. Da jedoch keine Versorgungsengpässe auftraten, wurde ein vereinfachtes Verfahren eingeführt, nach dem Verbraucher und Erzeuger ihre Lieferverträge direkt miteinander aushandeln und der Agentur lediglich zur Genehmigung vorlegen (Grunwald 2003, 247). Die Regelungen des Vertrags bleiben allerdings trotz dieser Praxis und der geänderten Rahmenbedingungen bis zu einer rechtlichen Modifizierung in Kraft (Europäischer Gerichtshof 1971). Es ist auch nicht so, dass das Bezugsrecht der Agentur diese verpflichtet, Kernbrennstoffe eines Erzeugers aus der Gemeinschaft abzunehmen, die dieser auf marktwirtschaftliche Art und Weise nicht verkaufen kann (Europäischer Gerichtshof 1997). Trotz des vereinfachten Verfahrens können Agentur und Kommission noch energiepolitische Versorgungsentscheidungen treffen, etwa die Verweigerung bestimmter Lieferverträge, um eine Diversifizierung der Versorgungsquellen zu erreichen (Europäischer Gerichtshof 1999). Dennoch hat die EURATOM-Versorgungspolitik angesichts der energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen bislang keine besondere Relevanz erlangt. Energieversorgungssicherheit ist auch mittelfristig kein Thema für den Sektor Atomenergie, denn zumindest in den nächsten Jahrzehnten werden voraussichtlich genügend Kernbrennstoffe aus „sicheren“ Ländern zur Verfügung stehen (Lübbert/Lange 2006). Einen kleinen sektorübergreifenden Impuls konnte die EURATOM-Versorgungspolitik durch das Modell ihrer Agentur setzen, die als Vorbild für die mittlerweile zahlreichen EG-Agenturen (Groenleer 2006) angesehen kann, auch wenn diese in der Mehrzahl über geringere politische Entscheidungskompetenzen verfügen.

Der Gemeinsame Markt im Nuklearsektor hat sich wegen der spezifischen Wettbewerbsbedingungen als integrationspolitisch relativ bedeutungslos erwiesen. Von den im EG-Vertrag verankerten vier Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes geht eine bedeutende rechtspolitische Entwicklung aus, weil sich hier häufig aus dem richterrechtlich forcierten, deregulierenden Abbau mobilitätsbehindernder nationaler Normen („negative Integration“) eine Dynamik zur Reregulierung auf supranationaler Ebene ergibt („positive Integration“), da die Mitgliedstaaten Wettbewerbsnachteile und Steuerungsseinbußen fürchten (Scharpf 2000, 11 ff.). Der Wettbewerb in der Atomgemeinschaft ist allerdings recht begrenzt, weil die nationalen Nuklearmärkte unter-

einander relativ abgeschottet sind. Dies ist jedoch nicht einmal auf gezielte Binnenmarkthemmnisse zurückzuführen (Europäische Kommission 1988, 58), sondern dürfte unter anderem mit den unterschiedlichen nationalen Bau- und Sicherheitssystemen zusammenhängen (Europäische Kommission 1988, 59; 2008a, 9; Nugent 2001, 35), die den grenzüberschreitenden Handel und damit zusammenhängende Integrationsprozesse deutlich erschweren.

Selbst der oben als integrationspolitisch besonders aussichtsreich identifizierte EURATOM-Regelungsbereich „Außenbeziehungen“ vermochte bisher keine nennenswerte *Spill-over*-Entwicklung zu generieren – nicht zuletzt deswegen, weil sich die Aufgaben der Atomgemeinschaft mit den Kompetenzen anderer internationaler Organisationen wie der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) und der *Nuclear Energy Agency* der OECD teilweise überschneiden (Lübbert/Baddenhausen 2007, 3). So war die EURATOM-Sicherheitsüberwachung, die mehrere Jahre vor dem Prüfungsmechanismus des Atomwaffensperrvertrags geschaffen wurde, insbesondere in der Anfangszeit der Atomgemeinschaft von beträchtlicher politischer Bedeutung (Skogmar 2004, 256f.). Mittlerweile werden die EURATOM-Kontrollen allerdings von dem einschlägigen IAEO-Regime überlagert (Europäische Kommission 2009, 6; Gmelin 2007).

Der Beitritt der Atomgemeinschaft zu einigen internationalen Abkommen führte zwar zu Streitfällen, bei denen der Europäische Gerichtshof (1978; 2002) die Regelungsbefugnisse der Gemeinschaft deutlich weiter auslegte als von den Mitgliedstaaten intendiert, doch die Kommission konnte dieses Potenzial bisher wohl aus strukturellen Gründen nicht sekundärrechtlich nutzen. Ein Grund hierfür ist sehr wahrscheinlich ein generelles institutionelles Eigeninteresse der Mitgliedstaaten jenseits divergierender atompolitischer Standpunkte. Bei den fraglichen internationalen Regelungen handelt es sich meist um „gemischte Übereinkommen“ (vgl. Grunwald 2003, 285), die aufgrund geteilter Zuständigkeiten von der Atomgemeinschaft und den Mitgliedstaaten gemeinsam abgeschlossen werden. Die nationalen Regierungen haben in solchen Fällen nicht nur die Möglichkeit, die ihnen ohnehin zustehenden Kompetenzen zur Implementierung der Abkommen auszuüben, sondern sie können zudem im Rat etwaige konkurrierende Kompetenzen der Atomgemeinschaft einfach leerlaufen lassen, indem sie Vorschläge der Kommission nicht beschließen und auch in diesen Bereichen weiter nationales Recht erlassen. Üblicherweise existiert hier kein zwingender Druck zu rechtsverbindlichen Kooperationen auf supranationaler Ebene. Besteht doch einmal ein Konsens hinsichtlich einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, kann man – um die Kommission und das Gemeinschaftsrecht mit seinen Sanktionsmöglichkeiten zu umgehen – lose intergouvernemental kooperieren. So deutet etwa „die Einrichtung einer High Level Group im Bereich Kernenergie [...] auf eine Politik der Koordination hin“ (Sauer/Grashof 2007, 279).

Auch im Bereich des Gesundheitsschutzes lässt sich die im Vergleich zu den primärrechtlichen Möglichkeiten eher bescheidene Sekundärrechtsentwicklung zumindest teilweise mit einem strukturellen Mangel an signifikanten Kooperationsanreizen erklären. Allein die Tatsache, dass der Europäische Gerichtshof (2002) die EURATOM-Kompetenzen in diesem Politikfeld mitunter weit auslegt und die Kommission sich auf diese Rechtsprechung beruft, setzt inhaltlich nicht überzeugte Mitgliedstaaten in keiner Weise unter Druck, weitreichenden Richtlinienvorschlägen zuzustimmen und damit autonome Regelungskompetenzen in sehr sensiblen Politikbereichen aufzugeben (vgl. 4.). Ein instruktives Gegenbeispiel ist der plötzliche EURATOM-Regulierungsboom nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl (Grunwald 1986). Hier kamen – so tragisch der Vorfall auch war – gleich zwei seltene akteursunabhängige Faktoren zusammen: zum einen ein externer Schock, der zur (zeitlich begrenzten) Überwindung grundsätzlicher Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten führte; zum anderen ein gewisser



Wettbewerbsdruck aufgrund der Notwendigkeit, den Warenverkehr mit radioaktiv kontaminierten Lebensmitteln zu regeln. Beides zusammen führte zu einer bemerkenswerten legislativen Ausdehnung der EURATOM-Gesundheitspolitik auf die allgemeine EG-Binnenmarktpolitik (Europäischer Gerichtshof 1991).

Als Zwischenfazit bleibt festzuhalten, dass die energiepolitische und energiewirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte im Regelfall keinen Zwang auf die EU-Mitgliedstaaten zu ausgedehnter supranationaler Kooperation in Nuklearfragen ausübte. Vor diesem Hintergrund

**Tabelle 1: Governance-Strukturen der EURATOM-Politikbereiche und bisherige Rahmenbedingungen**

Politikbereich	Governance-Modi	Bisherige Rahmenbedingungen
Forschungsförderung	Informationsgewinnung und Informationsverbreitung, Koordinierung, finanzielle Förderung	Abgesehen von einigen Großprojekten kein Zwang zu ausgeprägter nuklearer Kooperation auf supranationaler Ebene aufgrund der begrenzten Entwicklung der Atomenergie
Verbreitung der Kenntnisse	Informationsgewinnung und Informationsverbreitung, Koordinierung	
Gesundheitsschutz	Empfehlungen, Sekundärrechtsetzung und direkte Überwachung der Mitgliedstaaten durch Datenübermittlung	In Abwesenheit externer Schocks relativ geringe Anreize für supranationale Kooperation, MS neigen eher zu loser intergouvernementaler Koordination
Investitionen	Informationsgewinnung und Informationsverbreitung, Koordinierung, finanzielle Förderung	Abgesehen von einigen Großprojekten kein Zwang zu ausgeprägter nuklearer Kooperation auf supranationaler Ebene aufgrund der begrenzten Entwicklung der Atomenergie
Gemeinsame Unternehmen	Schaffung privilegierter Unternehmen im Gemeinschaftsinteresse	
Versorgung	Verteilungs- und Versorgungsregime, Ausführung durch eigene Agentur	Kein Mangel an Kernbrennstoffen
Überwachung der Sicherheit (Nonproliferation)	Direkte Überwachung der Mitgliedstaaten und Nukleareinrichtungen durch eigene Inspektoren	Überlagerung durch das Kontrollregime der IAEA
Eigentum	–	–
Gemeinsamer Markt	Sekundärrechtsetzung	Relativ geringer Wettbewerb im Nuklearsektor
Außenbeziehungen	Völkerrechtliche Verträge und sonstige Kooperationen mit anderen Staaten und internationalen Organisationen	Kompetenzüberschneidungen mit anderen IOs, Streit zwischen MS und Kommission hinsichtlich gemischter Zuständigkeiten

Quelle: eigene Zusammenstellung.

ist es nicht überraschend, dass das – ohnehin begrenzte – legislative Integrationspotenzial insbesondere in den EURATOM-Politikfeldern Gesundheitsschutz, Versorgung und Außenbeziehungen nur teilweise ausgeschöpft wurde und die Generalkompetenzklausel bei Weitem nicht die Bedeutung erlangte wie die Parallelbestimmung im EG-Vertrag. Im folgenden Abschnitt wird abweichend von der bisherigen Perspektive eine stärker akteurszentrierte Sichtweise eingenommen, um exemplarisch an dem langjährigen Projekt der Schaffung eines Gemeinschaftsrahmens für nukleare Sicherheit zu zeigen, dass für die Regierungen der Mitgliedstaaten oft keine bedeutenden Rahmenbedingungen in Form von Anreizen für signifikante supranationale Zusammenarbeit existieren.

#### **4. Fallbeispiel: Der Gemeinschaftsrahmen für nukleare Sicherheit**

Der Bereich Gesundheitsschutz ist zumindest nach Ansicht der Kommission das rechtspolitisch ausbaufähigste Politikfeld der Atomgemeinschaft. So hat die Kommission – bestärkt durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes (2002) – im Jahr 2003 umfangreiche Rahmenregelungen für bau- und betriebstechnische Sicherheitsstandards bei Atomanlagen sowie für die Endlagerung von radioaktivem Abfall vorgeschlagen (Europäische Kommission 2003; Trüe 2003). Im Rat fand sich allerdings keine qualifizierte Mehrheit für eine Annahme des „Nuklearpakets“ oder ein Konsens für eine einstimmige Abänderung der zwei Richtlinienentwürfe (vgl. Art. 119 EAGV). Auch den modifizierten Vorschlag der Kommission (2004) beschloss der Rat nicht. Der häufige Verweis der Kommission auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs dürfte in diesem Fall kaum Wirkung entfaltet haben, denn hier stand schließlich nicht die von den Mitgliedstaaten im EG-Kontext gefürchtete richterrechtliche Deregulierung nationaler Normen im Raum, sondern die Frage, ob man „ohne Not“ – etwa Wettbewerbsdruck oder exogene Zwänge – jahrelang erprobte nationale Sicherheitsregelungen und innerstaatlich hochumstrittene atompolitische Entscheidungen einem supranationalen Regime unterordnet.

Trotz der offensichtlichen Niederlage entschloss sich die Kommission fünf Jahre nach ihrer ersten Initiative zu einem neuen Versuch zur Schaffung eines Gemeinschaftsrahmens für nukleare Sicherheit (Europäische Kommission 2008a). Ihr Vorgehen war strategisch durchdacht: Sie hatte den wohl umstrittensten Teil des gescheiterten „Nuklearpakets“ – eine Richtlinie über die Entsorgung radioaktiver Abfälle – fallen gelassen, hatte außerdem auf bestimmte kontroverse Elemente im Bereich der nuklearen Sicherheit verzichtet, warb mit dem positiven Beitrag der Atomenergie zur Erreichung der energiepolitischen Ziele Nachhaltigkeit, Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit, hatte sich der Unterstützung interessierter Kreise versichert, berief sich erneut auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, argumentierte mit der Notwendigkeit einer gemeinschaftsrechtlichen Verankerung internationaler sicherheitstechnischer Grundsätze und plädierte für eine Aufwertung der bestehenden intergouvernementalen Arbeitsgruppen durch deren gemeinschaftsrechtliche Einbindung (Europäische Kommission 2008a, 2ff.). Allerdings erkannte selbst die Kommission den Erfolg der intergouvernementalen Arbeitsgruppen im Nuklearbereich an und räumte ein, dass die Mitgliedstaaten internationale Vorgaben wie das Übereinkommen über nukleare Sicherheit bislang durchaus zufriedenstellend allein durch nationale Maßnahmen umgesetzt hätten (Europäische Kommission 2008a, 6ff.). Vor diesem Hintergrund war nicht nur die Argumentation der Kommission, der Richtlinienvorschlag entspreche dem Subsidiaritätsprinzip, wenig überzeugend. Es waren auch diesmal keine zwingenden Gründe für nukleare Kooperation auf supranationaler Ebene ersichtlich.

Das Europäische Parlament (2009) sprach sich im Anhörungsverfahren mit großer Mehrheit für die Richtlinie aus, neben vereinzelt Abgeordneten aller Fraktionen stimmte lediglich die Fraktion der Grünen fast geschlossen dagegen. Die parlamentarische Mehrheit schlug aber noch einige Änderungen bzw. Ergänzungen des Entwurfs vor, unter anderem eine Transparenzregelung, eine Beitrittsstaatenklausel und die Verankerung der einschlägigen IAEO-Sicherheitsstandards in der Richtlinie selbst statt eines allgemeinen Verweises. Der traditionell atomenergiefreundliche Wirtschafts- und Sozialausschuss (2009) begrüßte die Initiative (einstimmig bei drei Enthaltungen) und regte zum Teil ähnliche Modifizierungen wie das Europäische Parlament an. Nur rund zwei Wochen später beschloss der Rat (2009) eine wesentlich veränderte Fassung des Kommissionsvorschlags, wobei er die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses offensichtlich ignorierte. Er schwächte den Richtlinienentwurf im Rahmen seiner einstimmigen Entscheidung stark ab und strich insbesondere dessen Kern: die gemeinschaftsrechtliche Festschreibung der IAEO-Sicherheitsgrundsätze (dies ist der Kommission in ihrer ersten Pressemitteilung offenbar entgangen, vgl. Europäische Kommission 2009a). Auch das internationale *Peer-review*-Verfahren zur Evaluierung der nationalen Sicherheitssysteme wurde entschärft. Im Ergebnis dürften keine oder höchstens marginale neue Anforderungen auf die Mitgliedstaaten zukommen. Dieser Fall verdeutlicht einmal mehr, dass im EURATOM-Vertrag verankertes legislatives Entwicklungspotenzial allein nicht zu weitreichenden Regulierungen führt, wenn strukturell keine energiewirtschaftlichen oder politischen Zwänge für supranationale Kooperation im Nuklearsektor existieren.

## 5. Schlussbetrachtung

Ist die Entwicklung der europäischen Atomenergiepolitik ein „Nicht-Fall“, dessen Erklärung mit den Faktoren Primärrecht und energiewirtschaftliche Rahmenbedingungen keinen nennenswerten politikwissenschaftlichen Erkenntnisgewinn liefert, weil sowohl beide unabhängigen Variablen als auch in naheliegender Konsequenz die abhängige Variable „0“ sind? Eine solche Schlussfolgerung würde der Komplexität der Materie nicht gerecht und würde die hier dargestellten Zusammenhänge unzulässig verkürzen. Zum einen verfügt die Atomgemeinschaft, wie im zweiten Abschnitt gezeigt wurde, durchaus über ein gewisses rechtliches Entwicklungspotenzial, das bei entsprechenden Rahmenbedingungen und hierdurch beeinflussten Akteursstrategien beachtliche integrationspolitische Folgen haben könnte. Zum anderen sind die energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie im dritten Abschnitt anhand des Tschernobyl-Falles skizziert wurde, gerade nicht – vor allem nicht notwendigerweise – konstant „0“. Signifikante Integrationsfortschritte von EURATOM sind unter anderem dort zu verzeichnen und auch künftig zu erwarten, wo ein externer Schock temporär zu Notmaßnahmen und zur Überwindung grundsätzlicher Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten zwingt, wo ein Binnenmarktbezug spürbaren Wettbewerbsdruck und in der Folge supranationalen Regulierungsbedarf erzeugt, oder wo Forschungs- und Investitionsvorhaben derart kostenintensiv sind, dass sie nur als Gemeinschaftsprojekte realisiert werden können. Liegen derartige Rahmenbedingungen nicht vor, so existiert auch aus der Akteursperspektive in der Regel kein zwingender Druck für nennenswerte supranationale Kooperation, wie das im vierten Abschnitt erläuterte Projekt des „erfolgreich gescheiterten“ (vgl. Seibel 1996) Gemeinschaftsrahmens für nukleare Sicherheit eindrücklich demonstriert. Diese in der Vergangenheit dominierende Situation mag nicht sonderlich überraschen, wenn man sich wie in dem vorliegenden Beitrag die maßgeblichen Rah-

menfaktoren erst einmal vor Augen führt; jedoch fehlte in der Politikwissenschaft bislang ja gerade eine systematische Darstellung dieser Zusammenhänge. Außerdem sind in der Zukunft zumindest teilweise veränderte Rahmenbedingungen durchaus denkbar: nukleare Katastrophen, gewaltsame Erdöl- und Erdgaskonflikte, eine unerwartete Verknappung an Kernbrennstoffen oder aber ein Durchbruch in der Kernfusionstechnologie. Auch die mittelfristig anstehende Einrichtung zahlreicher Endlagerstätten in Europa sowie die veränderte internationale Situation hinsichtlich der Verbreitung von Nuklearwaffen könnte zu einer Rückbesinnung auf EURATOM-Instrumente führen. Nach Auffassung der Kommission (2009b) haben verschiedene Governance-Strukturen der Atomgemeinschaft – etwa die nicht-diskriminierende Versorgung mit Kernmaterial durch eine Agentur in Verbindung mit einem strikten supranationalen Kontrollregime – Modellcharakter für die künftige internationale Politik der Nichtverbreitung von Atomwaffen.

Vorhersagen zur Entwicklung des Sekundärrechts der Atomgemeinschaft sind vor diesem Hintergrund trotz der im dritten Abschnitt skizzierten Rahmenbedingungen mit einiger Unsicherheit behaftet. Angesichts der Zurückhaltung der Mitgliedstaaten bei der supranationalen Nuklearrechtsetzung wird die Kommission vermutlich versuchen, den Rat nach Möglichkeit zu umgehen. So unternahm sie in den letzten Jahren mehrere erfolglose Anläufe, um auf gerichtlichem Wege eine Ausweitung des EURATOM-Vertrags – insbesondere des Gesundheitsschutzes – auf die militärische Nutzung der Atomenergie zu erreichen (Europäischer Gerichtshof 2005; 2006). Lediglich die Zukunft des EURATOM-Primärrechts lässt sich recht eindeutig prognostizieren: Es wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch mittelfristig keine inhaltlichen Veränderungen des Vertrags geben (Grunwald 2007, 6). Selbst der Konvent zur Zukunft der EU, der seine Kompetenzen extensiv auslegte und verschiedene heiße Eisen anpackte, schreckte vor einer substanziellen Befassung mit dem EURATOM-Vertrag zurück (Wolf 2006, 300–301). Die Atomgemeinschaft könnte sich in Zukunft negativ auf den in Entstehung befindlichen Energiebinnenmarkt (Geden 2008, 355ff.; Sauer/Grashof 2007, 266ff.) – eine späte Schöpfung des EG-Sekundärrechts – auswirken, weil ihre Förderung der Kernenergie möglicherweise Wettbewerbsverzerrungen zur Folge hat (Nagy et al. 2003, 3; anderer Auffassung: Europäisches Parlament 2007, Ziff. 23). Einen Energiebinnenmarkt oder gar eine gemeinsame Energiepolitik hatten die SchöpferInnen der Römischen Verträge freilich noch gar nicht im Sinn (Hofer 2008, 38).

Eingangs wurde ausgeführt, dass ein gewisser integrationspolitischer Erfolg der inhaltlich eng zugeschnittenen Atomgemeinschaft bereits dann vorliegt, wenn sich das supranationale Nuklearrecht punktuell auf andere Politikbereiche ausdehnt und/oder spezifische Governance-Modi in andere Politikfelder übernommen werden. EURATOM-Sekundärrecht hatte aus den oben diskutierten Gründen bislang kaum Auswirkungen auf andere Politikbereiche, abgesehen von Einzelfällen wie der Post-Tschernobylrechtsetzung (Grunwald 1986). Allerdings wurden einige Governance-Modelle der Atomgemeinschaft (Agentur, Forschungsprogramme, Gemeinsame Unternehmen) von der EG aufgegriffen, wohl auch die Idee der Schaffung einer europäischen Hochschule. Vor diesem Hintergrund kann man zwar zu dem Schluss kommen, dass die Atomenergie die Unionsbürger eher spaltet als eint (z.B. 64 % Zustimmung in Tschechien gegenüber 14 % in Österreich, vgl. Eurobarometer 2008, 7). Auch hat die Atomgemeinschaft trotz ihres zwingenden Ordnungsrahmens (insbesondere Gesundheitsschutz und Sicherheitsüberwachung), von dem auch KernkraftgegnerInnen profitieren (Grunwald 2007, 2), zahlreiche FeindInnen vor allem im atomkritischen grün-alternativen Lager (Mayer/Petri 2006; Wegener 2007). Dennoch muss man dem EURATOM-Vertrag integrationspolitisch zugutehalten, dass einige seiner spezifischen Governance-Modi anscheinend ein gewisses Zukunftspotenzial haben, wenn auch zum

Teil außerhalb des Nuklearsektors. Das darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Mitgliedstaaten mitunter zentrale Entscheidungsstrukturen der Atomgemeinschaft meiden und EURATOM keine nennenswerten energiepolitischen Impulse liefert. Dieser Umstand hängt allerdings nicht nur mit strukturellen Rahmenbedingungen zusammen, sondern auch mit der Entstehungsgeschichte von EURATOM, denn als Jean Monnets einstiges Integrationsvehikel ist „die Gemeinschaft [...] erst in zweiter Linie ein Produkt der Sachlogik europäischer Energiepolitik“ (Weilemann 1983, 190).

#### ANMERKUNGEN

1 Ich danke den anonymen GutachterInnen für wertvolle Hinweise.

#### LITERATURVERZEICHNIS

- Büschemann, Karl-Heinz* (2009). Die Renaissance lässt sich Zeit. Weltweit könnten bis 2020 mehr als 100 Kernkraftwerke entstehen – doch ihre Bedeutung für die Stromerzeugung sinkt, in: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 33 vom 10.2.2009, 20.
- Duchêne, François* (1994). *Jean Monnet. The First Statesman of Interdependence*, New York.
- Eurobarometer* (2008). Einstellung zu radioaktiven Abfällen, Spezial Eurobarometer 297. Internet: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_297\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_297_de.pdf).
- Europäische Kommission* (1988). *Energie in Europa. Der Binnenmarkt für Energie*, Luxemburg.
- Europäische Kommission* (2003). Vorschlag für eine Richtlinie (EURATOM) des Rates zur Festlegung grundlegender Verpflichtungen und allgemeiner Grundsätze im Bereich der Sicherheit kerntechnischer Anlagen/Vorschlag für eine Richtlinie (EURATOM) des Rates über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, KOM(2003) 32.
- Europäische Kommission* (2004). Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie (EURATOM) des Rates zur Festlegung grundlegender Verpflichtungen und allgemeiner Grundsätze im Bereich der Sicherheit kerntechnischer Anlagen/ Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie (EURATOM) des Rates über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, KOM(2004) 526.
- Europäische Kommission* (2007a). Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament. Eine Energiepolitik für Europa, KOM(2007) 1.
- Europäische Kommission* (2007b). Document de travail des services de la Commission. Document accompagnant la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen. 50 ans du Traité EURATOM: un temps pour le bilan, SEC(2007) 347.
- Europäische Kommission* (2007c). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. 50 Jahre EURATOM-Vertrag, KOM(2007) 124.
- Europäische Kommission* (2007d). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Hinweisen des Nuklearprogramm, KOM(2007) 565.
- Europäische Kommission* (2008a). Vorschlag für eine Richtlinie (EURATOM) des Rates über einen Gemeinschaftsrahmen für nukleare Sicherheit, KOM(2008) 790.
- Europäische Kommission* (2008b). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Aktualisierung des hinweisenden Nuklearprogramms im Zuge der zweiten Überprüfung der Energiestrategie, KOM(2008) 776.
- Europäische Kommission* (2009a). EU schafft verbindlichen Gemeinschaftsrahmen zur nuklearen Sicherheit, Pressemitteilung IP/09/1039.
- Europäische Kommission* (2009b). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Mitteilung zur Nichtverbreitung von Kernmaterial, KOM(2009) 143.
- Europäischer Gerichtshof* (1971). Urteil des Gerichtshofes vom 14. Dezember 1971, Kommission/Frankreich, Rs. 7/71, Slg. 1971, 1003.
- Europäischer Gerichtshof* (1978). Beschluss des Gerichtshofes vom 14. November 1978, Rs. 1/78, Slg. 1978, 2151.
- Europäischer Gerichtshof* (1991). Urteil des Gerichtshofes vom 4. Oktober 1991, Europäisches Parlament/Rat, Rs. 70/88, Slg. 1991, I-4529.

- Europäischer Gerichtshof* (1997). Urteil des Gerichtshofes vom 11. März 1997, ENU/Kommission, Rs. C-357/95 P., Slg. 1997, I-1329.
- Europäischer Gerichtshof* (1999). Urteil des Gerichtshofes vom 22. April 1999, KKW Lippe-Ems/Kommission, Rs. C-161/97 P., Slg. 1999, I-2057.
- Europäischer Gerichtshof* (2002). Urteil des Gerichtshofes vom 10. Dezember 2002, Kommission/Rat, Rs. C-29/99, Slg. 2002, I-11221.
- Europäischer Gerichtshof* (2005). Urteil des Gerichtshofes vom 12. April 2005, Kommission/Vereinigtes Königreich, Rs. C-61/03, Slg. 2005, I-2477.
- Europäischer Gerichtshof* (2006). Urteil des Gerichtshofes vom 9. März 2006, Kommission/Vereinigtes Königreich, Rs. C-65/04, Slg. 2006, I-2239.
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss* (2009). Opinion on the Proposal for a Council Directive (Euratom) setting up a Community framework for nuclear safety, CES-Dokument 1030/2009.
- Europäisches Parlament* (2007). Entschließung vom 10. Mai 2007 zu der Bewertung von Euratom – 50 Jahre europäische Atomenergiepolitik, A6-0129/2007.
- Europäisches Parlament* (2009). Legislative resolution of 22 April 2009 on the proposal for a Council directive (Euratom) setting up a Community framework for nuclear safety, T6-0254/2009.
- European University Institute* (2009). A Brief History of the EUI. Internet: <http://www.eui.eu/About/HistoryofEUI.aspx>.
- Fischer, Severin* (2009). Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon: Legitimationserweiterung für wachsende Herausforderungen, in: *integration*, Vol. 32(1), 50–62.
- Geden, Oliver* (2008). Die Energie- und Klimapolitik der EU – zwischen Implementierung und strategischer Neuorientierung, in: *integration*, Vol. 31(4), 353–364.
- Gmelin, Wilhelm* (2007). IAEO und EURATOM – Eine nicht immer spannungsfreie Kooperation, in: *Dirk Schriefer/Walter Sandtner/Wolfgang Rudischhauser* (Hg.): 50 Jahre Internationale Atomenergie-Organisation IAEO. Ein Wirken für Frieden und Sicherheit im nuklearen Zeitalter, Baden-Baden, 154–167.
- Groenleer, Martijn* (2006). The European Commission and Agencies, in: *David Spence/Geoffrey Edwards* (Hg.): *The European Commission*. 3. Aufl., London, 156–172 (Ersterscheinungsjahr 1994).
- Grunwald, Jürgen* (1986). Tschernobyl und das Gemeinschaftsrecht, in: *Europarecht*, Vol. 21(4), 315–339.
- Grunwald, Jürgen* (2000). Der EURATOM-Vertrag: nie war er so wertvoll wie heute, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Vol. 11(16), 481.
- Grunwald, Jürgen* (2003). Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften. EGKS, EURATOM, EG. Grundlagen, Geschichte, geltende Regelungen, Berlin.
- Grunwald, Jürgen* (2007). Anhörung vor dem Europäischen Parlament. Internet: [http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070201/itre/grunwald\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070201/itre/grunwald_de.pdf).
- Hofer, Stephan* (2008). Die Europäische Union als Regelexporteur. Die Europäisierung der Energiepolitik in Bulgarien, Serbien und der Ukraine, Baden-Baden.
- Howlett, Darryl A.* (1990). EURATOM and Nuclear Safeguards, Houndmills.
- Loth, Wilfried* (2007). Guy Mollet und die Entstehung der Römischen Verträge 1956/57, in: *integration*, Vol. 30(3), 313–319.
- Lübbert, Daniel/Felix Lange* (2006). Uran als Kernbrennstoff. Vorräte und Reichweite, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Info-Brief WF VIII G-069/06. Internet: [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2006/uran\\_als\\_kernbrennstoff-vorraete\\_und\\_reichweite.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2006/uran_als_kernbrennstoff-vorraete_und_reichweite.pdf).
- Lübbert, Daniel/Heike Baddenhausen* (2007). Die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM), Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Nr. 11/07. Internet: [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/Die\\_Europaeische\\_Atomgemeinschaft\\_-\\_EURATOM.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/Die_Europaeische_Atomgemeinschaft_-_EURATOM.pdf).
- Mayer, Erwin/Franko Petri* (2006). Atompolitik in der EU. Europäische Kernschmelze, in: *Attac* (Hg.): *Das kritische EU-Buch*. Warum wir ein anderes Europa brauchen, Wien, 217–229.
- Monnet, Jean* (1976). *Mémoires*, Paris.
- Moravcsik, Andrew* (1998). The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca.
- Nagy, Marie/Renée Wagner/Neil MacCormick* (2003). The Future of the EURATOM Treaty in the Framework of the European Constitution, Konvents-Dokument 563/03. Internet: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/03/cv00/cv00563de03.pdf>.
- Neyer, Jürgen* (2007). Welche Integrationstheorie braucht Europa?, in: *integration*, Vol. 30(4), 382–393.
- Nugent, Neill* (2001). The European Commission, Basingstoke.
- Pierson, Paul* (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: *American Political Science Review*, Vol. 94(2), 251–267.
- Rat der Europäischen Union* (2009). Council Directive establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations, Rats-Dokument 10667/09.

- Sauer, Raphael/Katherina Grashof* (2007). Ein neuer Impuls für eine europäische Energiepolitik? Ergebnisse des EU-Frühjahrgipfels 2007, in: *integration*, Vol. 30(3), 264–280.
- Scharpf, Fritz W.* (2000). Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe, MPIfG Discussion Paper 00/5, Köln. Internet: [http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp00-5.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp00-5.pdf).
- Schuler, Gefion* (2009). Monitoring Procedures of the International Fight Against Corruption – Legal Conceptualisation as International Standard Instrument, Paper zur Tagung „International Anti-Corruption Regimes in Europe“, Konstanz, 24.07. 2009.
- Seibel, Wolfgang* (1996). Successful Failure. An Alternative View on Organizational Coping, in: *American Behavioral Scientist*, Vol. 39(8), 1011–1024.
- Skogmar, Gunnar* (2004). The United States and the Nuclear Dimension of European Integration, Houndmills.
- 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. 9(5), 664–685.
- Wegener, Bernhard* (2007). Die Kündigung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM). Europa-, völker- und verfassungsrechtliche Optionen der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. Internet: [http://www.gruene-bundestag.de/cms/publikationen/dokbin/170/170871.euratom\\_gutachten\\_im\\_auftrag\\_der\\_bundest.pdf](http://www.gruene-bundestag.de/cms/publikationen/dokbin/170/170871.euratom_gutachten_im_auftrag_der_bundest.pdf).
- Weilemann, Peter* (1983). Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft. Zur Gründungsgeschichte von EURATOM 1955–1957, Baden-Baden.
- Wessels, Wolfgang* (2001). Jean Monnet – Mensch und Methode. Überschätzt und überholt?, in: Institut für Höhere Studien Wien, Reihe Politikwissenschaft, Nr. 74.
- Wolf, Sebastian* (2006). Zur Zukunft des EURATOM-Vertrags, in: *integration*, Vol. 29(4), 297–302.
- Wolf, Sebastian* (2007). Integration durch Kernfusion? Zur Wiederbelebung der EURATOM-Gründungsmythen, in: *Forum Recht*, Vol. 25(1), 26–28.

#### AUTOR

Sebastian WOLF, geb. 1977, ist seit 2007 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz. Seine hauptsächlichen Forschungsinteressen sind europäische Integration, Rechtspolitik und internationale Korruptionsbekämpfung.

Korrespondenzadresse: Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Fach D 89, Universitätsstraße 10, D-78457 Konstanz

E-Mail: [Sebastian.Wolf@uni-konstanz.de](mailto:Sebastian.Wolf@uni-konstanz.de)