



Technische Universität München

Arbeitspapiere des Lehrstuhls für Politische Wissenschaften

Everything but Institutions?

**Der Umgang mit Tschernobyl als Modell für die
Europäische Nachbarschaftspolitik.**

Stephan Hofer

Arbeitspapier 1

8/2007

Impressum:

Lehrstuhl für Politische Wissenschaft
Lothstr. 17
80335 München

Tel.: 089/289 242 35
Fax: 089/289 242 75

Email: Sekretariat.polwiss@pol.wiso.tu-muenchen.de
www.wi.tum.de/politics/index_html

ISSN 1861-9797

Everything but institutions? Der Umgang mit Tschernobyl als Modell für die Europäische Nachbarschaftspolitik.

Einleitung.....	4
Beeinflussungsstrategien.....	5
Erweiterung und Nachbarschaft	8
Kozloduj – <i>Compliance</i> durch EU-Konditionalitäten	12
Tschernobyl: externe Anreize gegen innenpolitische Kosten	18
Fazit: Tschernobyl als Modell der Nachbarschaftspolitik?	21
Literatur	25

Einleitung

Der Aussicht auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union wird kausale Bedeutung bei der Übernahme von EU-Regeln in Drittstaaten zugeschrieben (vgl. etwa Wallace 2000; Sedelmeier 2000; Grabbe/Hughes 1998; Schimmelfennig/Sedelmeier 2004; Vachudova 2005; Schimmelfennig/Sedelmeier 2005). Ohne Zweifel ist die EU-Mitgliedschaft der stärkste Anreiz für Regierungen in Drittstaaten, die nationalen Regulierungsregeln an das *Acquis Communautaire* anzupassen, das nationale politische System zu europäisieren und das politische Verhalten so zu verändern, dass es den viel zitierten „europäischen Werten“ entspricht. Die Erweiterungspolitik wurde so zum erfolgreichsten außenpolitischen Instrument der EU.

Im Schatten der Erweiterung etablierte die Europäische Union seit 2004 eine Strategie für das so genannte erweiterte Europa, das heißt für die Nachbarstaaten der EU. Anders als im Erweiterungsprozess besteht für die Partnerstaaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) keine Aussicht auf eine Mitgliedschaft in der EU. Die Nachbarschaftspolitik wurde entwickelt, um aber auch diese Staaten näher an die EU zu bringen und den europäischen Herrschaftsbereich über die eigentlichen Grenzen hinaus auszudehnen. Die EU wäre bereit, „everything but institutions“ zu teilen, wie Romano Prodi (2002) formulierte, um außerhalb ihrer Grenzen einen „Ring von Freunden“ zu schaffen. Aus Sicht der Erweiterungsliteratur dürfte sich die Wirksamkeit der Nachbarschaftspolitik allerdings in Grenzen halten. Besteht keine Aussicht auf Mitgliedschaft, so die Argumentation, besteht für Drittstaaten keine Veranlassung, ihr politisches Handeln an die Wünsche und Ziele der EU anzupassen.

In diesem Paper wird argumentiert, dass die EU ihren politischen Einfluss auch auf andere Wege als ausschließlich mittels der Aussicht auf Mitgliedschaft ausüben kann. Eine Fixierung auf die Mitgliedschaft in der EU bedeutet die Erweiterung der Union *ad infinitum*, ein Szenario, dass aufgrund der vorherrschenden Erweiterungsmüdigkeit in einzelnen Mitgliedsstaaten politisch nicht praktikabel ist. Wie in diesem Paper gezeigt werden wird, muss die Union, um eine Verhaltensänderung in einem nachbarschaftlichen Drittstaat zu erreichen, nicht notwendig die Aussicht auf Mitgliedschaft, sondern ausreichend materielle Anreize bieten, um die Kosten für eine Verhaltensänderung zu decken.

Veranschaulicht wird dieses Argument durch einen Vergleich zwischen der Stilllegung der ältesten Reaktoren im bulgarischen Atomkraftwerk Kozloduj und der Stilllegung der Reaktoren im ukrainischen Atomkraftwerk Tschernobyl. Während die bulgarische Regierung erst dann ihre politische Linie änderte und die strittigen Reaktoren stilllegte, als der Beginn der Aufnahmegespräche in Gefahr war, beschloss die ukrainische Regierung die Schließung von Tschernobyl auch ohne Aussicht auf Mitgliedschaft, ließ sich dieses Einlenken allerdings mit finanziellen Unterstützungsleistungen für den Bau zweier neuer Reaktoren abkaufen. Die finanziellen Anreize waren für eine Verhaltensänderung ausreichend. Die EU übte ihren Einfluss aus, auch ohne die Mitgliedschaft in Aussicht zu stellen.

Das vorliegende Arbeitspapier basiert auf insgesamt 42 Experteninterviews, die im Rahmen des *Marie Curie Research Training Network „Dynamics and Obstacles of European Governance“* (Contract N° HPRN-CT-2002-00233) geführt wurden. Befragt wurden die Delegationen der Europäischen Kommission, die Energieministerien, die Energieregulatoren sowie Vertreter der *Scientific Community* in Kiew (29. Juni bis 9. Juli 2005), Sofia (12. bis 18. Februar 2006) und Belgrad (19. bis 25. Februar 2006). Zusätzliche Interviews wurden bei den europäischen Institutionen in Brüssel (10. bis 16. April 2005 und 5. bis 11. März 2006) und dem Sekretariat der Energiegemeinschaft in Wien (September 2006) geführt. Der Großteil der Interviews wurde anschließend transkribiert und liegt in schriftlicher Form vor.

Beeinflussungsstrategien

Warum halten sich Staaten an internationale Abkommen? Und was bewegt Staaten dazu, ihr innenpolitisches Verhalten zu verändern. Was in den internationalen Beziehungen in der *Compliance*-Forschung schon ausgiebig diskutiert wurde, ist von größter Bedeutung für eine Nachbarschaftspolitik der EU, die ihren Einfluss jenseits ihrer Grenzen ausweiten, dafür allerdings ihre Grenzen nicht verschieben will. „*Compliance can be said to occur when the actual behavior of a given subject conforms to prescribed behavior, and non-compliance or violation occurs when actual behavior departs significantly from prescribed behavior,*“ definiert Oran Young (1979). In der Literatur lassen sich zwei grundsätzliche Argumentationsstränge für eine Erklärung von *Compliance* finden: eine sozialkonstruktivistische und eine rational-materialistische Argumentation. Sie stehen in der Tradition der Division zwischen Idealismus und Realismus in den Internationalen Beziehungen (Lapid 1989).

Während Sozialkonstruktivisten in erster Linie internationale Normen für eine Verhaltensänderung von politischen Entscheidungsträgern verantwortlich machen, die von den politischen Eliten internalisiert werden (vgl. Checkel 1999, 6), nehmen Rationalisten an, dass nur materielle Anreize Regierungen davon überzeugen können, ihre Verhalten zu ändern (vgl. Downs et al. 1996; Chayes/Handler Chayes 1993; Simmons 1998).

Das vorliegende Forschungspapier verortet sich innerhalb der rationalistischen Literatur. Im Gegensatz zu einem orthodoxen Realismus wird in diesem Artikel allerdings angenommen, dass Staaten dann das Interesse haben, internationale Verpflichtungen einzuhalten, wenn sie davon stärker profitieren, als wenn sie dies nicht tun. Neo-Realisten akzeptieren, dass es für Staaten mehr als nur die Ausweitung von Macht gibt und es für sie durchaus von Interesse sein kann, internationale Abkommen abzuschließen, diese anschließend einzuhalten und somit einen Teil ihrer Souveränität abzugeben (vgl. z.B. Caporaso 1992). Internationale Verträge und völkerrechtliche Verpflichtungen werden dann als mehr als bloße Epiphänome von nationalen Interessen angenommen, wenn sich durch ein regelkonformes Verhalten Vorteile ergeben können, die anders nicht möglich gewesen wären. Chayes und Chayes (1993) argumentieren, dass Staaten durch positive Anreize und Verhandlungen überzeugt werden können, bestimmte Regeln zu akzeptieren. Downs et al. (1996) wenden ein, dass Staaten nur dann ihr Verhalten ändern und sich an eingegangene Verpflichtungen halten, wenn ein Durchsetzungsmechanismus vorhanden ist.

Welche Verpflichtungen waren in der nuklearen Sicherheit vorhanden? Zur Sicherung der veralteten Atomsektoren in Mittel- und Osteuropa entstanden Anfang der 1990er Jahre internationale Abkommen. Ausgangspunkt waren mehrere Untersuchungen an Reaktoren sowjetischer Bauart durch die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) in den Jahren 1990 und 1991. Der Grundtenor der Ergebnisse war, dass in den 58 aktiven Reaktoren in Mittel- und Osteuropa jederzeit ein größerer Unfall passieren könnte, sollten die Sicherheitsmaßnahmen nicht augenblicklich verbessert werden. Einige dieser Reaktoren (die Druckröhren-Siedewasser-Reaktoren, wie sie in Tschernobyl eingesetzt waren, und die älteren Druckwasserreaktoren, die in Kozloduj aktiv waren) konnten nicht auf IAEA-Sicherheitsstandards aufgerüstet werden und wurden folglich als hohes Sicherheitsrisiko eingestuft. Die Schließung dieser Reaktoren wurde empfohlen.

Erste Initiativen zur Verbesserung der nuklearen Sicherheit in den Jahren 1989 bis 1992 wurden zu zwei Drittel von den EU-Programmen Tacis und Phare finanziert. Zusätzlich versuchten bilaterale Kreditgeber, über die Verbesserung der nuklearen Sicherheit in Osteuropa die nationale Atomindustrie zu unterstützen, und ebenso Euratom-Kredite nach Osteuropa umzuleiten (Connolly/List 1996, 243-248).¹

Am Gipfel der G-7 im Juli 1992 in München sollten die unterschiedlichen bilateralen Unterstützungsprogramme gebündelt werden. Eine Initiative zur Verbesserung der nuklearen Sicherheit von Reaktoren sowjetischer Bauart, wie sie beispielsweise in Kozloduj eingesetzt waren, wurde gestartet. Ein „*G24 Nuclear Safety Assistance Co-ordination*“ (NUSAC) Mechanismus wurde gegründet, um die bilateralen Finanzhilfen von einzelnen Staaten zu koordinieren. Im Februar 1993 wurde die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung beauftragt, die bilaterale Hilfe der G24 Länder sowie der EU zu verwalten. Drei Fonds mit einer Gesamtsumme von etwa EUR 1,5 Mrd. wurden gegründet: der *Nuclear Safety Account* (NSA), der *International Decommissioning Support Fund* (IDSF) für Bulgarien, Litauen und die Slowakei sowie der *Chernobyl Shelter Fund* (CSF). Die ersten vier Projekte finanzierten Sicherheits-Updates in Atomkraftwerken in Bulgarien (Kozloduj), Litauen (Ignalina), Russland (Leningrad, Novovoronezh und Kola) und der Ukraine (Tschernobyl).

Im Juni 1993 stimmte die bulgarische Regierung in einem Abkommen mit der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung der vorzeitigen Schließung der Reaktoren 1 bis 4 von Kozloduj zu, sobald es die Energiesituation des Landes erlaubt („*at the earliest possible date*“). Die Reaktoren 1 und 2 sollten geschlossen werden, sobald die Modernisierung des ersten der beiden 1000MW Reaktoren von Kozloduj abgeschlossen und der Bau eines Wasserpumpkraftwerks in Cheira abgeschlossen war. Die Reaktoren 3 und 4 sollten nach der vollständigen Modernisierung des zweiten 1000MW Reaktors von Kozloduj und von mehreren Heizkraftwerken vom Netz genommen werden (EBRD Press Release, 16. Juni 1993). Bulgarien verpflichtete sich daher in einem internationalen Vertrag zur Schließung von unsicheren Reaktoren.

Auch die Ukraine ging internationale Verpflichtungen ein, allerdings auf Umwegen. Das ukrainische Parlament beschloss schon im August 1990, gleich nach der

¹ Im März 1994 änderte der Europäische Rat die Kriterien für die Kreditvergabe bei Euratom, um sie für die Fertigstellung von halbfertigen Reaktoren in Osteuropa zu nützen.

Unabhängigkeitserklärung, ein fünfjähriges Moratorium für den Bau neuer Reaktoren und im Oktober 1991 die sofortige Schließung von Reaktor 2 sowie die Schließung der Reaktoren 1 und 3 bis Ende 1993 (Peterson 1993, 199). Im Oktober 1993 – zehn Wochen vor der geplanten Stilllegung der Reaktoren 1 und 3 – hob das ukrainische Parlament die Entscheidung zur Schließung von Tschernobyl allerdings ebenso wie das Atommoratorium auf. Erst am 20. Dezember 1995 wurden eine Absichtserklärung zwischen der ukrainischen Regierung, der Europäischen Kommission und den G7-Staaten beschlossen, die die Stilllegung des Kraftwerks in Tschernobyl bis zum Jahr 2000 vorsah („*Memorandum of Understanding on the Closure of the Chernobyl Nuclear Power Plant by the Year 2000*“). Damit war sowohl die bulgarische als auch die ukrainische Regierung in der nuklearen Sicherheit *de facto* an internationale Verpflichtungen gebunden.

Erweiterung und Nachbarschaft

Während sich die ukrainische Regierung auch ohne Aussicht auf EU-Mitgliedschaft an diese Absichtserklärung hielt, begann mit Bulgarien ein langwieriger Prozess, in dem Bulgarien mehrmals seine internationalen Verpflichtungen missachtete. Erst im Zuge des Aufnahmeprozesses in die EU konnte Bulgarien dazu gebracht werden, die betroffenen Reaktoren zu schließen und die internationalen Abkommen damit zu erfüllen.

Es waren vor allem die Bedingungen der EU für den Beginn von Beitrittsverhandlungen, die die bulgarische Regierung zum Einlenken bewegten. Im Rahmen des jüngsten Erweiterungsprozesses entwickelte die Kommission administrative Verfahren, die insbesondere auf dem Element der Konditionalität beruhen. Das unbedingte Verlangen von Drittstaaten, Mitglied in der Europäischen Union zu werden, gab der EU die Möglichkeit, strikte Bedingungen für die Aufnahme zu entwerfen. Darüber hinaus gab diese Form des externen Regierens, die aufgrund der asymmetrischen und hierarchischen Struktur, der feststehenden und unverhandelbaren Regeln und der Vorherrschaft von staatlichen und supranationalen Bürokratien im Gegensatz zu „*new governance*“ (vgl. etwa Kohler-Koch/Rittberger 2006) als „*old governance*“ bezeichnet wurde (Schimmelfennig/Sedelmeier 2004, 675; Sbragia 2000, 221), der Kommission die Möglichkeit, die Bedingungen für eine Mitgliedschaft auch über die Anforderungen des *Acquis* hinaus auszuweiten. Das in der Literatur wohl am häufigsten genannte Beispiel, das auch explizit in den

Kopenhagener Kriterien angeführt wurde, ist der Minderheitenschutz (Nowak 1999; Heidbreder/Carrasco 2003). Während die Kommission innerhalb der EU keinerlei Kompetenzen in der Frage der Gleichstellung von ethnischen Minderheiten hat und die europäische Gleichbehandlungspolitik lediglich auf Individuen, nicht aber auf Kollektive ausgelegt ist, wurde der Minderheitenschutz in den Außenbeziehungen der Union in den 1990ern immer wichtiger (Brandtner/Rosas 1998, 468).

Ähnliche, über das *Acquis* hinaus führende Anforderungen, finden sich auch für die nukleare Sicherheit. Während die Kompetenzen der Europäischen Kommission in der Kernenergie begrenzt sind und jeder Mitgliedsstaat alleine – aber innerhalb seiner internationalen Verpflichtungen – über den Einsatz der Kernenergie entscheiden kann, erhielt die Kommission im Erweiterungsprozess ein stärkeres Mandat, um den Atomenergiesektor in den jeweiligen Kandidatenländern zu beeinflussen. Der Europäische Rat von Köln hob die Bedeutung von hohen Standards für die nukleare Sicherheit in Mittel- und Osteuropa hervor. Im Weißbuch zur Vorbereitung der mittel- und osteuropäischen Länder auf den Binnenmarkt wird Energiepolitik mit Umweltpolitik und nuklearer Sicherheit verknüpft.² In der Agenda 2000, einer umfassenden Studie der Europäischen Kommission zur EU-Erweiterung vom Juli 1997, forderte die Kommission die Kandidatenländer auf, nicht-aufrüstbare Reaktoren zum ehest möglichen Zeitpunkt zu schließen. Ebenso verlangten die Beitrittspartnerschaften, die die Kommission mit den einzelnen Kandidatenländern abschloss, die Festlegung auf konkrete Stilllegungstermine. Diese Position wurde vom Europäischen Rat im Dezember 1999 sowie vom Europäischen Parlament bestätigt. Dem Mandat folgend, forderte die Kommission im Beitrittsprozess die Einhaltung von Mindeststandards für die Sicherheit von Atomkraftwerken sowie die Stilllegung nichtaufrüstbarer Anlagen. Der Rat beauftragte die Europäische Kommission, die nukleare Sicherheit in den Fortschrittsberichten und in der Gesamtbewertung der Bereitschaft der Kandidatenländer zum Beitritt zu berücksichtigen. Die Kommission erhielt durch die Verknüpfung von nuklearer Sicherheit und Mitgliedschaft ein starkes Instrument zur Durchsetzung der internationalen Verpflichtungen der Beitrittskandidaten.

² „Es scheint z.B. kaum vorstellbar, Stromeinfuhren zuzulassen, wenn die Stromproduktion im Ausfuhrland nicht gleich strengen Standards in Sachen Umweltschutz und nukleare Sicherheit (wie im Einfuhrland, Anm. S.H.) genügen.“ Weißbuch - Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, KOM(95) 163 endg., S. 19.

Die Kommission wurde zur Türsteherin der Europäischen Union (Grabbe 2001, 1019) und übte in dieser Funktion ihren Einfluss aus. In jeder Phase der Erweiterung gab die Kommission "Fortschrittsberichte" an die Mitgliedsstaaten ab. Sie wurden das erste Mal im Herbst 1998 veröffentlicht und anschließend jährlich erstellt. Die Berichte gaben einen Überblick über die Entwicklung eines Kandidaten in den einzelnen Verhandlungskapiteln und ließen Vergleiche zu anderen Kandidatenländern zu. Die Kommission gab darin Empfehlungen an den Rat, ob die Verhandlungen mit einem Beitrittskandidaten begonnen, weitergeführt, gestoppt oder abgebrochen werden sollten. Schimmelfennig et al. (2003, 497) nannten diese Vorgangsweise „*reinforcement by reward*.“ Werden die Bedingungen der EU nicht erfüllt, wird keine weiterführende Strafe ausgesprochen, aber die in Aussicht gestellte Belohnung, nämlich der Eintritt in die nächste Phase im Beitrittsprozess, wird nicht vergeben.³

Bietet die Europäische Union einem Drittstaat die Mitgliedschaft nicht an, braucht sie andere Anreize für die Durchsetzung internationaler Verpflichtungen. Die Union versucht auf dem Wege von Assoziierungsabkommen, Drittstaaten enger an sich zu binden und einen gewissen Einfluss auf ihre nationale Politiken zu erhalten. Ein Assoziierungsabkommen ist der vertragliche Rahmen eines besonders engen Kooperationsverhältnisses zwischen der Europäischen Union und einem Drittstaat. Nach Artikel 310 des EG-Vertrages kann die Gemeinschaft solche Abkommen mit Staaten oder internationalen Organisationen vereinbaren. Die Assoziierung mit Drittstaaten hat in der Europäischen Gemeinschaft eine lange Tradition. Gleich unmittelbar nach Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1958 begann die EWG Handelsbeziehungen zu Nicht-Mitgliedern aufzubauen. Die erste Generation der Handels- und Assoziierungsabkommen entsprang keiner kohärenten außenpolitischen Strategie der EU, sondern entstand in der Regel aus den Forderungen von Drittstaaten, die durch die Gründung der Europäischen Gemeinschaft negative Auswirkungen (Externalitäten) auf ihre nationalen Wirtschaften befürchteten. Aufgrund der Systemdifferenzen während des Kalten Krieges waren Handelsabkommen mit jenen Ländern, die innerhalb des Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe zusammenarbeiteten, nicht möglich. Die Europäische

³ Zum Beispiel könnte ein Fortschritt im Beitrittsprozess verhindert werden. Der Regierung eines Drittstaates drohen aber keine finanzielle oder sonstige Strafen. Sie sind nur von den potentiellen politischen und ökonomischen Kosten für die Verzögerung der Annäherung betroffen. Fortschritte werden daher mit einem weiteren Schritt Richtung Mitgliedschaft belohnt; beim Ausbleiben von Fortschritten bleibt auch eine weitere Annäherung aus.

Gemeinschaft konzentrierte sich bei ihren Handels- und Assoziierungsabkommen daher auf die Staaten im Mittelmeerraum. In den 1960er Jahren und Anfang der 1970er entstand so ein Mosaik aus unterschiedlichen Handels- und Assoziierungsabkommen, die untereinander allerdings nur wenig koordiniert waren (Ginsberg 1989, 117). Erst nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Beginn von neuen strategischen Gegebenheiten in Europa schloss die EU Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den Staaten der ehemaligen Sowjetunion ab.

Ab 2002 begann die Kommission mit der Ausarbeitung eines neuen Programms für ihre unmittelbaren Nachbarstaaten. In einem gemeinsamen Brief des EU-Kommissars für Außenbeziehungen, Chris Patten, und des Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik des Europäischen Rates, Javier Solana, entwarfen sie die Ziele einer erneuerten EU-Strategie gegenüber den Nachbarstaaten im Mittelmeerraum, am Westbalkan und in Osteuropa für die Zeit nach der Erweiterung 2004: *„Stability, prosperity, shared values and rule of law along our borders are all fundamental for our own security. Failure in any of these areas will lead to increased risks of negative spillover on the Union“* (Patten/Solana 2002). Als mittelfristiges politisches Ziel wurde dafür die Schaffung eines gemeinsamen „wirtschaftlichen und politischen Raumes“ rund um die EU vorgeschlagen, der auf gemeinsamen politischen und wirtschaftlichen Grundwerten beruhen sollte und bis zu einer vollständigen Integration in den europäischen Binnenmarkt und einer sektoralen Integration in einzelnen Politikfelder führen könnte, *„short of full membership or creating shared institutions“* (ebd.).⁴ Ein darauf aufbauendes Strategiepapier zur Europäischen Nachbarschaftspolitik wurde am 12. Mai 2004 veröffentlicht.

Während die Erweiterung ein zielgerichteter Prozess ist, in dem sich die EU gegenüber den Kandidaten in einer sehr starken Position befindet (*„old governance“*), ist die ENP demgegenüber ein evolutionärer und ergebnisoffener Prozess, in dem nicht ein fix vorhandener Regelkorpus exportiert wird, sondern in dem reziprok verhandelt wird. Während die EU im Erweiterungsprozess auf das

⁴ Patten und Solana benannten fünf Felder, in denen die genannten Ziele umgesetzt werden sollten: politischer Dialog, ökonomische Kooperation und Handel, Kooperation in Justiz und Innerem, finanzielle Hilfen und Assistenzleistungen, sowie sektorale Integration in relevanten Politikfeldern. Unterstützt und finanziert sollen die Tätigkeiten in diesen fünf Feldern durch das Tacis-Programm in Osteuropa und dem Meda-Programm im südlichen Mittelmeer. Was Patten und Solana also vorschlugen, war eine privilegierte Partnerschaft zwischen der EU und den Staaten in der Nachbarschaft, die über eine bloße Kooperation hinausgehen sollte und die sektorale Integration in einzelnen Politikfeldern vorsah (Patten/Solana 2002).

Instrument der Konditionalität setzen konnte, musste sie im Rahmen der Partnerschaftsabkommen und der Nachbarschaftspolitik andere Anreize finden, um *Compliance* von Drittstaaten zu erlangen. Wie die Europäische Union dabei vorgegangen ist, sollen anhand der Beispiele Kozloduj in Bulgarien und Tschernobyl in der Ukraine veranschaulicht werden. Welche Bedeutung diese Ergebnisse für die Wirksamkeit der europäischen Nachbarschaftspolitik hat, wird in den anschließenden Schlussfolgerungen diskutiert werden.

Kozloduj – *Compliance* durch EU-Konditionalitäten

Bulgarien verpflichtete sich innerhalb eines EBWE-Memorandum zur vorzeitigen Schließung der älteren Reaktoren in Kozloduj. Reaktor 1 wurde im Februar 1995 für Wartungsarbeiten abgeschaltet. Ein Bericht der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) legte aufgrund von Problemen mit dem Druckkessel die endgültige Schließung von Reaktor 1 nahe. Die bulgarische Regierung bewilligte vorerst eine zwölfmonatige Lizenz für den Betrieb des Reaktors. Dem Drängen der EU, den Reaktor zu schließen und stattdessen Unterstützung für die Stromerzeugung durch Kohle zu akzeptieren, lehnte die bulgarische Regierung ab. Die EBWE drohte mit einem Auszahlungsstopp der noch ausstehenden Transferzahlungen an Bulgarien. Frankreich veranlasste den Abzug der Mitarbeiter von *Electricité de France*, die seit 1993 in Kozloduj arbeiteten. Die externen Anreize waren zu gering, um das Verhalten der bulgarischen Regierung zu verändern (Platts Nucleonics Week, 12. Oktober 1995).

1997, als die älteren Reaktoren abgeschaltet werden sollten, wurde die Erneuerung der Reaktoren 1 bis 4 abgeschlossen. Die neue Mitte-Rechts Koalition, die nach dem wirtschaftlichen Chaos von 1996/97 an die Macht kam, hatte keinerlei Absichten, die Reaktoren vor dem Ende ihrer Laufzeit zu schließen. Stattdessen wollte sie die Reaktoren 1 und 2 bis 2006 und die Reaktoren 3 und 4 bis 2012 am Netz lassen und die vorgesehene Lebensdauer bis zum Ende nützen.⁵ In einem Memorandum vom November 1997 informierte die bulgarische Regierung die EBWE über diese

⁵ Stanislav Georgiev, Chefsingenieur bei NEK, kündigte die weitere Modernisierung und die Ausnützung der verbleibenden Laufzeit der vier Reaktoren an. „The aim is to finish all these extra jobs in the next 2-4 years so the units are absolutely in accordance with all international safety requirements and can run to the end of their economic lives (sic!)“ (Platts Nucleonics Week, 11. Dezember 1997). Der stellvertretende Premierminister Evgenij Bakurdzhiev versicherte im Februar 1998 im bulgarischen Parlament, dass die Regierung, trotz des Drucks aus der EU, keinerlei Absichten hat, die Reaktoren in Kozloduj vorzeitig zu schließen (BBC Monitoring Europe, 21. Februar 1998).

Entscheidung. In der Energiestrategie vom November 1998 bestätigte die Regierung diese Pläne.

Gegen den Druck von Seiten der EBWE und der EU und gegen die in Aussicht gestellten externen Anreize einer raschen EU-Mitgliedschaft mobilisierte sich eine innenpolitische Koalition, die auf Unterstützung sowohl aller politischen Parteien als auch der breiten Öffentlichkeit zählen konnte. Die Atomindustrie in Bulgarien ist eine Angelegenheit von hoher nationaler Bedeutung. In einem parteienübergreifenden Konsens unterstützten 197 der 210 Abgeordneten die Strategie der Regierung, die eine harte Haltung gegenüber der EU und keine vorzeitige Schließung der betroffenen Reaktoren vorsah. Die Regierung erhielt das Mandat, das Abkommen mit der EBWE von 1993 nachzuverhandeln (BBC Monitoring Europe, 12. März 1999).

Erst als die erste Gruppe der mittel- und osteuropäischen Kandidatenländer mit den Verhandlungen begonnen hatte (Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland), entstand in Bulgarien das Bewusstsein, dass es sich in einer asymmetrischen Verhandlungssituation befand und die Europäische Kommission durch ihre Funktion als Türsteherin über tatsächlichen Einfluss verfügte. In der Agenda 2000 vom Juli 1997 erklärt die Kommission, dass die kleineren Reaktoren 1 bis 4 „nicht den in der EU allgemein anerkannten sicherheitstechnischen Anforderungen“ entsprechen. „Das Problem der nuklearen Sicherheit muss gelöst werden,“ so die allgemeine Forderung der Kommission, „und es müssen realistische Programme, gegebenenfalls auch die Abschaltung, vereinbart und zu gegebener Zeit verwirklicht werden“ (Europäische Kommission 1997, 95).

Bis zur Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen im Dezember 1999 erhöhte die EU den Druck auf Bulgarien. In der ersten Beitrittspartnerschaft mit Bulgarien vom 30. März 1998 forderte der Rat der EU die „Einhaltung der von Bulgarien eingegangenen Verpflichtungen zur Stilllegung bestimmter Blöcke des Kernkraftwerks von Kozloduj.“⁶ Im ersten „Regelmäßigen Bericht“ über Bulgariens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt vom November 1998 wies die Kommission darauf hin, dass sich Bulgarien gegenüber der EBWE zu einer Schließung der Reaktoren 1 bis 4 bis 1998 verpflichtet hätte, die bulgarische Energiestrategie von 1998 sich allerdings im Widerspruch zu diesen internationalen Verpflichtungen

⁶ 98/266/EG: Beschluss des Rates vom 30. März 1998 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Republik Bulgarien, ABl. L 121, 23/04/1998, S. 36-40.

befände. Demgegenüber forderte die Kommission, „dass Bulgarien seine Verpflichtungen erfüllen und die Blöcke 1 bis 4 stilllegen muss, sobald Block 5 oder Block 6 nachgerüstet worden sind“ (Europäische Kommission 1998, 35). Das Europäische Parlament nahm im Dezember 1998 eine Resolution an, in der die Schließung der Kozloduj-Reaktoren gefordert wurde. Auch Euratom verweigerte die Zustimmung zu einem Darlehen für die Modernisierung der Reaktoren 5 und 6, solange eine Einigung über die älteren Reaktoren ausstand (Platts Nucleonics Week, 1. Juli 1999). Eine Einigung über die Schließung der Reaktoren 1 bis 4 wurde zur Bedingung für die Aufnahme von Verhandlungen.

Die bulgarische Regierung unter Premierminister Iwan Kostov versuchte weiterhin, Argumente für die Ausschöpfung der geplanten Laufzeit der älteren Reaktoren zu liefern: Eine Schließung der strittigen Reaktoren von Kozloduj wäre für Bulgarien mit hohen Kosten verbunden. Bulgarien würde einen Devisenbringer verlieren, denn der Stromexport ist eine wichtige Einnahmequelle. Die Schließung der vier Reaktoren, die relativ billigen Strom sowohl für den Inlandsmarkt, als auch für den Export erzeugten, würde den Strompreis verteuern. Die bulgarische Gewerkschaft der Arbeiter in der Energieindustrie befürchtete überdies die Kündigung von rund 30 Prozent der Beschäftigten. Schließlich stellte sich mit der Schließung von vier der sechs Reaktoren in Kozloduj auch die Frage der Energieabhängigkeit und Versorgungssicherheit für Bulgarien. Im Dezember 1998, gleich nach Veröffentlichung des ersten regulären Reports der Kommission, legte der nationale Stromversorger NEK den Bericht eines internationalen Untersuchungsteams vor, das die Sicherheitssituation im Kraftwerk als gut bezeichnete (BBC Monitoring Europe, 2. Dezember 1998). Ein Bericht der Internationalen Atomenergiebehörde bescheinigt im März 1999 den Reaktoren von Kozloduj eine zufrieden stellende Sicherheitslage. „*The Kozloduy Nuclear Plant is perhaps one of the most frequently inspected nuclear plants,*“ argumentiert der Direktor für nukleare Sicherheit im Stromkonzern NEK, Milko Kovachev (BBC Summary of World Broadcasts, 10. Dezember 1998). Auch Premierminister Ivan Kostov versicherte wiederholt, dass das nukleare Kraftwerk sicher sei.⁷

⁷ „I am convinced that the nuclear plant does not generate any risks or cause damage to the environment and people’s health, and also that it creates no risks to cause Bulgaria’s neighbours or some European countries worries about their safety,“ so Ivan Kostov bei einem Besuch im Kraftwerk Kozloduj (BBC Monitoring Europe, 11. März 1999). Unterstützt wurde der Premierminister dabei tatsächlich von einer breiten Koalition. Der Manager des Kraftwerkes in Kozloduj, Krasimir Nikolov,

Im September 1999 deutete die Europäische Kommission an, dass sie die Aufnahme von Verhandlungen mit der zweiten Gruppe von Beitrittskandidaten empfehlen würde. Litauen und die Slowakei konnten sich mit der EU über die vorzeitige Schließung der nicht-nachrüstbaren Reaktoren in Ignalina und Bohunice einigen. Während die Kommission die Aufnahme von Beitrittsgesprächen mit Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und der Slowakei befürwortete, blieb die Schließung von Kozloduj, neben weiteren Fortschritten im wirtschaftlichen Reformprozess, eine offizielle Bedingung für den Start von Aufnahmegesprächen mit Bulgarien: *„[I]n view of the paramount importance of nuclear safety, the opening of negotiations with Bulgaria should be conditional on a decision by the Bulgarian authorities before the end of 1999 on acceptable closure dates for units 1-4 in the Kozloduy nuclear power plant“* (Press Release IP 99/751, 13. Oktober 1999). Der Kommissar für die EU-Erweiterung, Günter Verheugen, gab explizit zu verstehen, dass eine Entscheidung für den Start der Aufnahmegespräche von einer Entscheidung der bulgarischen Regierung für die vorzeitige Schließung der vier Reaktoren abhängen würde (BBC Monitoring Europe, 11 September 1999). Vor dem Europaparlament betonte Verheugen, dass „nicht die geringste Chance für einen Kompromiss“ in der Frage der nuklearen Sicherheit bestehen würde (Platts Nucleonics Week, 16. September 1999).

Der Druck der Konditionalitäten zeigte Wirkung. Mit Zustimmung aller Parteien gab das Parlament der bulgarischen Regierung ein Mandat zu Verhandlungen über die Zukunft des Kraftwerks. Im Sommer 1999 wurde mit der Europäischen Kommission eine gemeinsame Arbeitsgruppe zur Kozloduj-Frage eingerichtet.⁸ Die Kommission kam der bulgarischen Regierung entgegen und erklärte, gemeinsam mit anderen internationalen Gebern und Finanzinstitutionen für die Kosten der Schließung aufzukommen. Anfang November 1999 beauftragte das Parlament mit 146 gegen 68 Stimmen die Regierung, mit der EU über die vorzeitige Schließung der ersten vier Reaktoren zu verhandeln.

Nur mit der für die EU eigentümlichen Verbindung aus politischen Konditionalitäten und finanzieller Hilfe erreichten Bulgarien und die Kommission schließlich eine

argumentierte, dass die Sicherheitssituation von Reaktor 1 eine Laufzeit bis 2009 zulassen würde (BBC Summary of World Broadcasts, 18. Februar 1999). „They make low-cost electricity, they are safe and their exploitation is reliable and in compliance with the international standards and that is why they will be in operation until the time their life expires,“ insistierte Ivan Schiliaschki, Vorsitzender des Nationalen Energiekommittees, (BBC Summary of World Broadcasts, 3. Juni 1999).

⁸ Die Delegation der Europäischen Kommission wurde von Enrico Grillo Pasquarelli (DG Relex) geleitet, die bulgarische Delegation leitete Metodi Konstantinoff, Direktor von NEK, ausgestattet mit einem Mandat der Bulgarischen Energiekommission.

Einigung. Günter Verheugen und Bulgariens Außenminister Nadeschda Michailova unterzeichneten eine gemeinsame Absichtserklärung (*Memorandum of Understanding*), in der die Schließung der ersten beiden Reaktoren vor 2003 vereinbart wurde. Eine Entscheidung über die Einstellung der Reaktoren 3 und 4 sollte im Rahmen einer neuen Energiestrategie, spätestens allerdings 2002 getroffen werden. Eine Schließung musste bis spätestens Ende 2006 erfolgen. Im Gegenzug erhielt Bulgarien finanzielle Unterstützung. Zwischen 2000 und 2006 waren EUR 200 Mio. aus dem Phare-Programm vorgesehen.⁹ Die erste Hälfte sollte sofort, die zweite Hälfte erst 2002 bewilligt werden, falls die Außerbetriebnahme planmäßig verlief. Außerdem wurde ein Euratom-Darlehen in der Höhe von EUR 250 Mio. für die Aufrüstung der Reaktoren 5 und 6 gewährt.

Viel wichtiger war allerdings die aufrechte Beitrittsoption. Denn mit der Absichtserklärung wurde der Weg zum Beginn von Beitrittsgesprächen mit Bulgarien frei. Der Europäische Rat unterstützte beim Gipfeltreffen in Helsinki im Dezember 1999 den Vorschlag der Kommission, mit fünf weiteren Kandidaten aus Mittel- und Osteuropa, einschließlich Bulgarien, sowie mit Malta im nachfolgenden Jahr Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Die Kommission, angetrieben von einigen atom-kritischen Mitgliedsstaaten, hatte sich mit ihrer harten Haltung durchgesetzt.

Nachdem in der gemeinsamen Absichtserklärung von 1999 kein Datum für die Schließung der Reaktoren 3 und 4 festgelegt wurde und Auffassungsunterschiede zwischen Kommissar Günter Verheugen und Premierminister Iwan Kostov bestanden, setzte die Europäische Kommission im Jahr 2002 neuerlich die Konditionalitäten im Aufnahmeprozess ein, um ihre Forderungen durchzusetzen. Die Europäische Kommission forderte die Schließung der Reaktoren 3 und 4 in Kozloduj bis Ende 2006. Sowohl im „*Report on Nuclear Safety in the Context of Enlargement*“ der Ratsarbeitsgruppe Atomfragen vom 27. Mai 2001¹⁰ als auch im anschließenden „*Peer Review Status Report*“ vom 5. Juni 2002¹¹ ging der Rat von einer Stilllegung der Reaktoren 3 und 4 bis Ende 2006 aus: „*The EU's understanding is that the closure of Units 3 and 4 will take place in 2006 at the latest.*“ Die bulgarische

⁹ Die nicht-rückzahlbaren Zuwendungen sollen für den Bau von nuklearen Endlagern, die Abschaltung der Reaktoren, die Erhöhung der Energieeffizienz sowie für die Verbesserung der Energieinfrastruktur und für Abfederung von sozialen Problemen, die durch die Schließung auftreten, verwendet werden.

¹⁰ Ratsdokument 9181/01

¹¹ Ratsdokument 9601/02

Regierung wurde aufgefordert, einen entsprechenden Beschluss bis Ende 2002 zu fassen.

Wie bei der Entscheidung vom November 1999 setzte die Europäische Kommission auch in diesem Fall ihre Funktion als Türsteherin ein. Ein Einlenken der bulgarischen Regierung war eine Bedingung für die vorläufige Schließung des Energiekapitels im Rahmen des Verhandlungsprozesses. Diesmal gab die bulgarische Regierung schon im August 2002 die Schließung der Reaktoren 3 und 4 bis Ende 2006 bekannt und verzichtete damit auf einen langwierigen Verhandlungsprozess. Die politische Landschaft in Bulgarien hatte sich allerdings verändert. Bei den Parlamentswahlen im Juni 2001 gewann die Partei von Simeon Sakschoburggotski, der im Juli zum Premierminister gewählt wurde. Gleich geblieben war allerdings die öffentliche Ablehnung der Reaktorstilllegungen in Kozloduj.

Innenpolitisch wurde Premierminister Sakschoburggotski für das rasche Einlenken daher zum Teil scharf kritisiert. Mit nur einer Gegenstimme lehnte das bulgarische Parlament am 2. Oktober 2002 mit 209 Stimmen die eventuelle Schließung der beiden Reaktoren vor einem Beitritt ab und forderte die Schließung erst für 2008 bis 2010.¹² Das Parlament forderte in ihrer Entscheidung, einen Sicherheitsbericht der IAEA zu berücksichtigen, der den beiden Reaktoren akzeptable Sicherheitsbedingungen bescheinigte. Im November 2002 wurden darüber hinaus noch zwei Misstrauensanträge gegen die Regierung eingebracht, die von der Demokratischen Union und den Sozialisten unterstützt wurden, von den Regierungsparteien allerdings abgelehnt wurden. Beide Oppositionsparteien warfen der Regierung vor, durch die mit der EU vereinbarte frühzeitige Stilllegung der Reaktoren 3 und 4 bis Ende 2006 die nationalen Interessen zu verraten. Außerdem würde der Premierminister damit einen Beschluss des Parlaments umgehen und damit gegen die Verfassung des Landes verstoßen (Sofia Echo, 21. November 2002).

Zur Beruhigung der innenpolitischen KritikerInnen konnte Sakschoburggotski allerdings Erfolge im Integrationsprozess vorweisen. Kapitel 14 der Aufnahmeverhandlungen wurde im November 2002 vorläufig geschlossen. Die bulgarische Regierung erreichte damit das Ziel, das Energiekapitel noch vor dem Gipfel des Europäischen Rates in Kopenhagen im Dezember 2002 abzuschließen, und

¹² Zu diesem Zeitpunkt war der Beitrittsvertrag noch nicht unterschrieben und der EU-Beitritt am 1. Jänner 2007 noch unwahrscheinlich.

blieb im Zeitplan für den EU-Beitritt im Jahr 2007. Sie konnte nebenbei mit der zweiten Tranche der finanziellen Unterstützung durch die EU rechnen (Stanchev, 16. Februar 2006, Sofia). Die Konditionalitäten im Aufnahmeprozess waren für das rasche Einlenken entscheidend.

Tschernobyl: externe Anreize gegen innenpolitische Kosten

Etwas kürzer soll im vorliegenden Arbeitspapier der ukrainische Fall geschildert werden. Die Ukraine änderte im Oktober 1993 ihre Strategie und schob die Schließung der Reaktoren 1 und 3 von Tschernobyl auf. Die Sicherheitssituation in den Reaktoren war für diese Entscheidung allerdings nicht verantwortlich. Eine Untersuchung durch die Internationale Atomenergiebehörde fand mehrere schwerwiegende Sicherheitsprobleme an den laufenden Reaktoren in Tschernobyl. Auch der Sarkophag über dem explodierten zweiten Reaktor stellte ein schweres Sicherheitsrisiko dar, so die IAEA. Das ukrainische Parlament wollte allerdings sowohl auf Tschernobyl als auch auf den Bau neuer Reaktoren setzen. Im Oktober 1993 beendete das Parlament das schon 1990 beschlossene Atommoratorium. Im Februar 1994 veröffentlichte Präsident Krawtschuk ein Dekret, das die Fertigstellung der fünf Reaktoren vom Typ WWER-1000 (der gleiche Typ wie die Reaktoren 5 und 6 von Kozloduj) in Zaporozhe, Rovno und Khmelnytski bis 1999 vorsah (Oudenaren 2001, 484). Erst im Dezember 1995 gab die ukrainische Regierung dem Drängen westlicher Regierungen nach und gab in einer Absichtserklärung die Schließung der noch laufenden Reaktoren in Tschernobyl bekannt (vgl. Seite 8).

Die Europäische Union und die G7-Staaten erreichten das Einlenken der Ukraine durch konkrete materielle Anreize. Die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedsstaaten, die dringend auf die Schließung von Tschernobyl bestanden, beschlossen beim Ratsgipfel in Korfu im Juni 1994 ein Hilfspaket an Transferzahlungen in der Höhe von EUR 100 Mio. aus dem Tacis-Programm und Euratom-Kredite in der Höhe von EUR 400 Mio. für die Fertigstellung der unvollendeten Reaktoren. Die Auszahlung des Hilfspakets machte die EU von der Schließung Tschernobyls abhängig. Beim Treffen der G-7 im Juli 1994 in Neapel wurden zusätzliche USD 200 Mio. bereitgestellt, die ebenfalls von weitreichenden Reformen im ukrainischen Energiesektor abhängig gemacht wurden (Oudenaren 2001, 484).

In Anbetracht der Kosten, die für die Ukraine aus einer Schließung des Kraftwerks entstehen würde (neben dem Verlust an Stromkapazität waren etwa 5.000 Beschäftigte direkt und weitere 23.000 Beschäftigte indirekt davon betroffen), war das finanzielle Angebot in der Höhe von etwa EUR 800 Mio. allerdings enttäuschend. Der neu gewählte ukrainische Präsident Kutschma forderte deutlich mehr, insgesamt USD 4,5 Mrd. für die frühzeitige Schließung von Tschernobyl.¹³ Die EU wiederum war zunehmend frustriert ob des Stillstands in den Verhandlungen, suspendierte im Herbst 1994 ein schon genehmigtes Darlehen in der Höhe von EUR 85 Mio. und kündigte an, weitere Finanzhilfen zu streichen, sollte die Ukraine den westlichen Forderungen nicht entgegen kommen (Suter 2002, 200). Die Ukraine, die 1994 vor dem Staatsbankrott stand, war allerdings auf internationale Unterstützung angewiesen. Im Dezember 1994 begannen die Verhandlungen für ein Unterstützungsprogramm des Internationalen Währungsfonds. Die Sanktionen der EU kamen für die ukrainische Regierung daher zur Unzeit. Die wirtschaftlichen Notwendigkeiten brachte die Regierung zurück an den Verhandlungstisch.

Im April 1995 gab Präsident Kutschma einer hochrangigen EU-Delegation die prinzipielle Zustimmung zur vorzeitigen Schließung der Reaktoren in Tschernobyl. Ein Monat später veröffentlichte die ukrainische Regierung einen Zeitplan für die Schließung von Reaktor 1 bis 1997, von Reaktor 3 bis 1999 und die endgültige Stilllegung des seit 1991 nicht mehr aktiven Reaktor 2 bis 1996. Gleichzeitig stellte nun die Ukraine Bedingungen: Nur wenn die westlichen Geber für die Schließung von Tschernobyl sowie für die Fertigstellung von Reaktor 2 in Khmelnytski und Reaktor 4 in Rovno (diese Finanzierung wurde später unter dem Akronym K2/R4 bekannt) aufkamen, würde die Ukraine die Reaktoren in Tschernobyl schließen.

Die prinzipielle Zustimmung der Ukraine zu den Forderungen machte den Weg für ein interimistisches Handelsabkommen mit der EU frei, das am 1. Juni 1995 unterzeichnet wurde. Nach dem Abschluss des Interimabkommens bestätigte die EU auch das EUR 85 Mio. Darlehen zur makrofinanziellen Unterstützung. Zusätzlich sagte die EU eine weitere Erhöhung der Unterstützung um EUR 200 Mio. zu. Die G-7 versprach beim Gipfel im September insgesamt USD 1,2 Mrd. für Erneuerungen im ukrainischen Energiesektor und USD 200 Mio. für die Schließung Tschernobyls. Im

¹³ Diese Forderung setzte sich zusammen aus USD 1,5 Mrd. für die Schließung der Reaktoren in Tschernobyl und die Fertigstellung der unvollendeten Reaktoren und USD 3 Mrd. für den Bau zweier neuer Reaktoren.

November erhöhte die G-7 nach Beschwerden aus Kiew das Finanzpaket noch einmal auf insgesamt USD 2,2 Mrd.

Die finanziellen Unterstützungsleistungen für eine Reform des ukrainischen Energiesektors bewegte die Regierung zum Einlenken. Am 20. Dezember 1995 unterzeichneten Vertreter der G-7, der europäischen Kommission und der ukrainischen Regierung die gemeinsame Absichtserklärung zur Schließung der verbleibenden Reaktoren in Tschernobyl. Der Ukraine wurden USD 500 Mio. an Transferzahlungen und USD 1,8 Mrd. an geförderten internationalen und Euroatom-Darlehen zugesagt. Im April 1996 erhöhte die G-7 die finanziellen Zusagen noch einmal auf USD 3,1 Mrd. Kutschma ließ sich die Zustimmung zur Schließung von Tschernobyl teuer abkaufen (Suter 2002, 202-204).

Das Problem der Compliance trat nach Unterzeichnung der Absichtserklärung auf. Weniger bestand das Problem allerdings auf ukrainischer, sondern eher auf Seite der westlichen Geber. Im November 1996 wurde Reaktor 1 planmäßig stillgelegt. Die Finanzierung der beiden unvollendeten Reaktoren (K2/R4) stieß allerdings auf Widerstand in der EU. Erstens ging aus einer Studie hervor, dass der Bau der beiden Reaktoren nicht die effizienteste Nutzung der Darlehen ist. Aufgrund der anhaltenden wirtschaftlichen Probleme war der Strombedarf drastisch gesunken, weshalb die Ukraine keinen Bedarf an neuen Atomreaktoren hatte. Die Statuten der EBWE sahen allerdings vor, dass nur die effizienteste Lösung gefördert werden darf. Außerdem waren Umweltschutzgruppen und atom-kritische Staaten wie Österreich gegen den Bau neuer Atomkraftwerke. Trotz dieser Widerstände gab die Bank für Wiederaufbau und Entwicklung im Juni 1998 das erste Darlehen über USD 190 Mio. frei (Oudenaren 2001, 486).

Die ukrainische Regierung hatte zuvor mehrmals gedroht, die Reaktoren 2 und 3 in Tschernobyl nicht endgültig stillzulegen, sondern sie mit russischer Hilfe aufzurüsten und bis 2010 und 2015 weiter zu betreiben, wenn die Darlehen für K2/R4 nicht freigegeben würden. Die Ukraine führte dazu bilaterale Gespräche mit der russischen Regierung. Russland hatte der Ukraine im Februar 1998 ein Darlehen in der Höhe von USD 180 Mio. für die Fertigstellung der Reaktoren in Khmel'nitski und Rowno gewährt. Nicht nur wären damit niedrigere Sicherheitsstandards verbunden, viel entscheidender war, dass dies das Ende für die Verträge mit der westlichen Atomindustrie bedeutet hätte. Staaten mit einer starken Nuklearindustrie, wie die

USA, Frankreich oder Deutschland, setzten sich allerdings durch. Eine neue Studie hatte die Kosteneffizienz der K2/R4-Lösung bestätigt und den Weg für die Auszahlung der EBWE- und Euratom-Darlehen freigemacht (Suter 2002, 212). Die Ukraine konnte mit ihrer Drohung, die unsicheren Reaktoren in Tschernobyl laufen zu lassen, genügend Druck auf die EU ausüben.

Im März 1999 erklärte die ukrainische Regierung, Reaktor 2 nicht wieder in Betrieb zu nehmen. Im Juni 2000 gab Präsident Kutschma die Stilllegung des letzten Reaktors mit Ende des Jahres bekannt. Diese Ankündigung wurde eingehalten: am 21. Dezember 2000 wurde der letzte Reaktor in Tschernobyl vom Netz genommen. Die Ukraine hielt sich also, trotz laufender Auszahlungsverzögerung auf Seiten der EU und anderer westlicher Geberorganisationen, an die Bestimmungen der gemeinsamen Absichtserklärung.

Fazit: Tschernobyl als Modell der Nachbarschaftspolitik?

Die Kontroverse rund um die Schließung der Reaktoren 1 bis 4 des Kernkraftwerks Kozloduj zeigt sehr anschaulich die Wirkung der EU-Konditionalitäten im Aufnahmeprozess. In Kozloduj steht das einzige Kernkraftwerk in Bulgarien, das etwa 40 Prozent des bulgarischen Strombedarfs abdeckt. Die Europäische Union forderte im Zuge des Aufnahmeprozesses, die älteren vier der insgesamt sechs Reaktoren vor dem Ende ihrer Laufzeit aus Sicherheitsgründen vom Netz zu nehmen. Diese Forderung stieß auf eine starke Front der Ablehnung in Bulgarien, wo die Atomindustrie ein unstrittiger Teil des nationalen Energiesektors ist. Mehr noch: die Atomindustrie, die in den 1970er Jahren mit sowjetischer Unterstützung aufgebaut wurde, sicherte nach dem Ende der Sowjetunion einen gewissen Grad an Unabhängigkeit von externen Energiequellen und sorgte durch die vorhandenen Überkapazitäten für relativ günstigen Strom. Die Atomindustrie hat aus diesem Grunde in Bulgarien gewissermaßen den Status einer nationalen Errungenschaft, die die Unabhängigkeit des Landes sicherte. Die finanziellen Zusagen aus einem Abkommen der Europäischen Bank für Wiederaufbau waren für die Schließung der älteren Reaktoren in Kozloduj nicht ausreichend. Die Kommission nützte in der Auseinandersetzung rund um die vorzeitige Schließung der Reaktoren allerdings ihre Rolle als Türsteherin der EU. Trotz einer starken innenpolitischen Ablehnung gegen die Schließung der Reaktoren in Bulgarien setzte sich die EU damit durch.

Warum gelang es in der Ukraine, im Gegensatz zu Bulgarien, die Regierung auch ohne Aussicht auf EU-Mitgliedschaft zur Stilllegung der drei Reaktoren in Tschernobyl zu bewegen? Es waren die viel höheren materiellen Anreize von der EU und den G-7 Staaten in der Form von Zusagen für Transferzahlungen und Darlehen in der Höhe von insgesamt USD 3,1 Mrd., die eine Verhaltensänderung in der Ukraine bewirkten. Zwar formierte sich nach der Absichtserklärung und vor der endgültigen Stilllegung des Kraftwerks politischer Widerstand gegen Präsident Kutschma (Meredith 2006, 170), als Kutschma allerdings finanzielle Mittel nicht nur für die Schließung von Tschernobyl und für die Erneuerung des Sarkophags, sondern auch für die Fertigstellung von zwei neuen Reaktoren sicherstellen konnte, überstiegen diese Vorteile die politischen und ökonomischen Kosten für die Stilllegung und für eine eventuelle Erneuerung der Reaktoren in Tschernobyl. Die Auszahlung der versprochenen Gelder verzögerte sich allerdings, weshalb die ukrainische Regierung wiederholt mit dem Ausstieg aus der Absichtserklärung und der Verlängerung der Laufzeit des letzten Reaktors drohte. Bis 2000 wurden die Störfälle allerdings immer häufiger, sodass umfangreiche und teure Erneuerungen für den weiteren Betrieb notwendig gewesen wären. Reaktor 3 war in einem so desolaten Zustand,¹⁴ dass Investitionen für die Inbetriebnahme für nur einige Jahre, verbunden mit dem Risiko, dadurch die finanzielle Unterstützung für den Bau der K2/R2-Reaktoren zu verlieren, nicht lohnten. Dazu kam, dass *Energoatom*, die Betreiberfirma des ukrainischen Nuklearsektors, durch die niedrige Zahlungsmoral bei den Stromrechnungen schwer verschuldet war und Probleme bei der Finanzierung der nuklearen Brennstäbe hatte.¹⁵

In Bulgarien (und in den beiden übrigen Beitrittskandidaten mit nicht-nachrüstbaren Reaktoren sowjetischer Bauart) waren die finanziellen Anreize für die Stilllegung vergleichsweise niedrig. Bulgarien erhielt finanzielle Unterstützung für kurzfristige Sicherheitsverbesserungen aus dem Nuclear Safety Account (EUR 24 Mio.). Nach der Einigung mit der EU über einen Stilllegungsplan für die Reaktoren 1 bis 4 erhielt Bulgarien weitere EUR 200 Mio. aus dem Phare-Programm und ein Euratom-Darlehen in der Höhe von EUR 250 Mio. für die Aufrüstung der Reaktoren 5 und 6.

¹⁴ Im Frühjahr 2000 kam es zu immer neuen Störfällen in Tschernobyl. Die „Frankfurter Rundschau“ berichtete von Experten, die eine Abschaltung bis August 2000 forderten. Den Experten zufolge gab es Probleme beim Grafitmantel die zu einem schweren Unfall führen könnten (<http://www.anti-atom.de/akwukra.htm>, abgerufen am 5. Oktober 2006).

¹⁵ Bis 1997 finanzierten die USA russische Brennstofflieferungen an die Ukraine, nachdem Kiew dem Abtransport der sowjetischen Atomwaffen nach Russland zugestimmt hatte (Grillot 2000).

Mit diesen Summen wurden die kurzfristigen Stilllegungskosten gedeckt, für die langfristigen Einkommensausfälle gab es allerdings keine Kompensation. Die Mittel waren nicht für die Finanzierung der Fertigstellung der halbfertigen Reaktoren im nordbulgarischen Belene vorgesehen. Nachdem die finanziellen Anreize für die Stilllegung der älteren Reaktoren in Kozloduj nicht ausreichend waren, um eine Verhaltensänderung im Sinne der EU zu bewirken, wurde die Aussicht auf den Beginn der Beitrittsverhandlungen zum ultimativen Anreiz, der Bulgarien keine Alternative ließ.

Was bedeuten diese Ergebnisse für die Wirksamkeit der Europäischen Nachbarschaftspolitik? Im Gegensatz zum Erweiterungsprozess müssen die ENP-Partnerstaaten keinen fixen Katalog von Regeln übernehmen. Die Verhandlungen innerhalb der ENP sind offener. Die Handlungsprioritäten der EU und der Drittstaaten werden in den Aktionsplänen festgeschrieben. Allerdings steht dieser Offenheit in den Verhandlungen ein zentraler Nachteil gegenüber, nämlich jener der mangelnden externen Anreize. Während in Bulgarien mangelnde finanzielle Anreize beim Beitrittsprozess durch eine spätere Mitgliedschaft ausgeglichen werden konnten, waren in der Ukraine viel stärkere finanzielle Anreize notwendig.

Allerdings sind diese finanziellen Anreize in der Nachbarschaftspolitik begrenzt. Das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENPI) stellt zwischen 2007 und 2013 den finanziellen Anreiz. Das Budget liegt deutlich über der Periode 2000-2006; der finanzielle Rahmen beträgt für die 16 ENP-Partnerstaaten bis 2013 etwa EUR 11,2 Mrd.¹⁶ Im Vergleich zu den Mitteln, die allein für die Stilllegung der Reaktoren in Tschernobyl notwendig waren, sind diese Gelder allerdings vernachlässigbar. Auch im Vergleich mit dem *Pre-Accession Instrument* für die Kandidatenländer (Türkei und Kroatien) und für die potentiellen Kandidaten (die Staaten des Westlichen Balkans), die ein Finanzvolumen in der Höhe von EUR 11,6 Mrd. zur Verfügung haben, ist die Höhe des ENPI bescheiden. Diese Schwäche der ENP stellt die Europäische Kommission im ENP-Bericht (2006) fest. Während die ENP durchaus große Ziele verfolgt, so die Kommission, machen es die vorhandenen Anreize den Regierungen der Partnerländer schwierig, die nötige innenpolitische Unterstützung für Reformen zu finden. „Die für die Unterstützung der ENP-Reformagenda verfügbaren Mittel

¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments.

werden nach wie vor relativ bescheiden sein, obwohl diese Agenda breit gefächerte und ehrgeizige Ziele umfasst“ (Europäische Kommission 2006, 14). Der prominente „*expectations-capability gap*“ (Hill 1993) lässt sich mit den vorhandenen Mitteln nicht überwinden.

Um jenem Schicksal zu entgehen, das etwa sämtliche EU-Programme für den Mittelmeerraum erleiden mussten, dass sie nämlich große Ansprüche hatten, aber wenige konkrete Ergebnisse erzielen konnten (Schumacher 2005; Phillippart 2003), ist eine deutliche Steigerung der vorhandenen Anreize notwendig. Zusätzliche finanzielle Anreize sind im Budget bis 2013 allerdings nicht vorgesehen. Als Lösung schlägt die Kommission ihr ureigenstes Instrument vor: die Stärkung der Wirtschaftsbeziehungen. Durch die ENP-Aktionspläne sollten nicht-tarifäre Handelshemmnisse beseitigt und gleiche Standards erreicht werden. Prodis „*everything but institutions*“ sah eine Marktintegration nach Vorbild des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) vor. Allerdings bestand auch in der Vergangenheit das Problem, dass in jenen Bereichen, in denen Drittstaaten konkurrenzfähig sind, die EU versucht, ihre Wirtschaft zu schützen (z.B. in der Landwirtschaft). Auch wenn eine Freihandelszone nach dem Vorbild des EWR verwirklicht werden sollte (inklusive eines liberalisierten Waren- und Dienstleistungssektor sowie eines freien Kapitalverkehrs), wären in der EU Landwirtschaft und Fischerei nach wie vor geschützt, insbesondere nachdem selbst in der Zollunion mit der Türkei die Landwirtschaft ausgeschlossen ist.

Zusätzlich schlägt die Kommission (2006) Anreize wie Erleichterungen im Personenverkehr, vereinfachte Visumverfahren, Bildungs- und Jugendaustauschprogramme oder die stärkere Zusammenarbeit in der Wissenschaft vor. Es ist allerdings mehr als unwahrscheinlich, dass die EU einem freien Personenverkehr zustimmen könnte. Die Anreize aus der Nachbarschaftspolitik sind daher weit geringer als im Erweiterungsprozess: „*Considering the figures of the new Financial Perspective 2007-2013, the issue of market access, and the internal power dynamics of the EU, we see that it is hardly conceivable that the ENP could ever give to its neighbours the same economic advantages that membership gives to the poorer members of the EU*“ (Chilosi 2006, 2). Wie im vorliegenden Artikel argumentiert wurde, bedurfte es ohne einer Aussicht auf EU-Mitgliedschaft sehr konkreter und umfassender materieller Anreize, um die ukrainische Regierung dazu zu bringen, ihr Verhalten zu ändern.

Neue Formen des Regierens, wie sie innerhalb der EU angewandt werden, könnten als Lösungsmöglichkeit auch in den externen Beziehungen zur Anwendung kommen (vgl. Kohler-Koch/Rittberger 2006). Insbesondere in der Sicherheitspolitik wurden neue Formen des Regierens als „*security governance*“ konzeptionalisiert, um die Grenzen staatlichen Handelns in einer globalisierten Umgebung zu erkennen und Möglichkeiten ihrer Überwindung aufzuzeigen (vgl. etwa Krahmann 2003; Webber et al. 2004). Auch für den Zivilschutz und die „zivile Sicherheit“ in der Atomenergie könnten im zwischenstaatlichen Bereich private Unternehmungen mit europäischen Anforderungen zusammenarbeiten und Anreize für eine Verbesserung der Sicherheitsstandards bieten. Inwiefern „weiche“ Formen der politischen Steuerung auch die Nachbarschaftspolitik effektiver gestalten könnten und welche Bedingungen und Anreize dafür notwendig sind, wäre ein interessanter Aspekt für die weitere Forschung.

Aus den bislang von der EU angebotenen Anreizen lässt sich schon heute die Erwartung formulieren, dass die Kommission im Jahr 2013 eine deutliche Stärkung der ENP fordern, von zusätzlichen „Herausforderungen“ sprechen und einige Bereiche der ENP finden wird, „in denen beträchtliches Potential für weiteren Fortschritt besteht“ (Europäische Kommission 2006, 3). Die ENP in der gegenwärtigen Form ist schlicht nicht ausreichend, um Drittstaaten Anreize für *Compliance* zu geben. Umgekehrt wäre das Modell Tschernobyl, das für ein Einlenken auf westliche Forderungen umfassende finanzielle Unterstützung vorsah, ein zwar kostenintensives, dafür aber wirkungsvolles Modell für die Europäische Nachbarschaftspolitik. Die Schaffung einer erweiterten Herrschaftszone an den Außengrenzen der EU muss sich die EU *nolens volens* etwas kosten lassen.

Literatur

Brandtner, Barbara/Allan Rosas (1998). The Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice, in: European Journal of International Law 9, 468-490.

Caporaso, James A. (1992). International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations, in: International Organization 46(3), 599-632.

Chayes, Abram/Antonia Handler Chayes (1993). On compliance, in: International Organization 47(2), 175-205.

Checkel, Jeffrey T. (1999). Why Comply? Constructivism, Social Norms and the Study of International Institutions. ARENA Working Paper 99/24, Oslo.

- Chilosi, Alberto (2006). The European Union and its Neighbours: "Everything but Institutions"?, MPRA Paper No. 925 Munich.
- Connolly, Barbara/Martin List (1996). Nuclear Safety in Eastern Europe and the Former Soviet Union, in: Robert O. Keohane/Marc A. Levy (Hg.): Institutions for Environmental Aid: Pitfalls and Promise Cambridge, MA, 233-279.
- Downs, George W./David M. Rocke/Peter N. Barsoom (1996). Is the good news about compliance good news about cooperation, in: International Organization 50(3), 379-406.
- Europäische Kommission (1997). Agenda 2000 - Stellungnahme der Kommission zum Antrag Bulgariens auf Beitritt zur Europäischen Union, DOC/97/11, Brüssel.
- Europäische Kommission (1998). Regelmäßiger Bericht der Kommission über Bulgariens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.
- Europäische Kommission (2006). Über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2006)726 endgültig, Brüssel.
- Ginsberg, Roy H. (1989). Foreign policy actions of the European Community: the politics of scale, London.
- Grabbe, Heather (2001). How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity, in: Journal of European Public Policy 8(6), 1013–1031.
- Grabbe, Heather/Kirsty Hughes (1998). Enlarging the EU Eastwards, London.
- Grillot, Suzette R. (2000). Explaining Ukrainian Denuclearization: Material Interests or Liberal Identity?, in: International Politics 37(2), 185-211.
- Heidbreder, Eva G./Laura Carrasco (2003). Assessing the Assessment. A Review on the Application Criterion Minority Protection by the European Commission, Maastricht.
- Hill, Christopher (1993). The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's international role, in: Journal of Common Market Studies 31(1), 305-328.
- Kohler-Koch, Beate/Berthold Rittberger (2006). Review Article: The 'Governance Turn' in EU Studies in: Journal of Common Market Studies 44(1), 27-49.
- Krahmann, Elke (2003). Conceptualizing Security Governance, in: Cooperation and Conflict 38(1), 5-26.
- Lapid, Yosef (1989). The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era, in: International Studies Quarterly 33(3), 235-254.
- Meredith, Spencer B. (2006). Political instability and Nuclear dangers in Eastern Europe, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics 22(2), 162 - 179.
- Nowak, Manfred (1999). Human Rights "Conditionality" in Relation to Entry and Full Participation in the EU, in: Philip Alston (Hg.): The EU and Human Rights, Oxford, 687-692.
- Oudenaren, John van (2001). The Limits of Conditionality: Nuclear Reactor Safety in Central and Eastern Europe, 1991-2001, in: International Politics 38(4), 467-498.

- Patten, Christopher/Javier Solana (2002). Joint letter by EU Commissioner Chris Patten und the EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy on Wider Europe, Brussels.
- Peterson, D.J. (1993). *Troubled Lands: The Legacy of Soviet Environmental Destruction*, Boulder.
- Phillippart, Eric (2003). The Euro-Mediterranean Partnership: A Critical Evaluation of an Ambitious Scheme, in: *European Foreign Affairs Review* 8, 201–220.
- Prodi, Romano (2002). A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability, Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project, Brussels, 5-6 December 2002, SPEECH/02/619.
- Sbragia, Alberta (2000). The European Union as coxswain: governance by steering, in: Jon Pierre (Hg.): *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford, 219-240.
- Schimmelfennig, Frank/Stefan Engert/Heiko Knobel (2003). Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey, in: *Journal of Common Market Studies* 41(3), 495-518.
- Schimmelfennig, Frank/Ulrich Sedelmeier (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe, in: *Journal of European Public Policy* 11(4), 661-679.
- Schimmelfennig, Frank/Ulrich Sedelmeier (2005). The Europeanization of Central and Eastern Europe.
- Schumacher, Tobias (2005). Die Europäische Union als internationaler Akteur im südlichen Mittelmeerraum. "Actor Capability" und EU-Mittelmeerpolitik, Baden-Baden.
- Sedelmeier, Ulrich (2000). Eastern Enlargement: Risk, Rationality, and Role-Compliance, in: Maria Green Cowles/Michael Smith (Hg.): *The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance, and Revival*, Oxford.
- Simmons, Beth A. (1998). Compliance with International Agreements, in: *Annual Review of Political Science* (1), 75-93.
- Suter, Roy P. (2002). The Role of Positive Incentives in Fostering International Environmental Cooperation. The Nuclear Safety Problem in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union, Dissertation, Zurich, University of Zurich.
- Vachudova, Milada (2005). *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration Since 1989*, Oxford.
- Wallace, Helen (2000). EU Enlargement: A Neglected Subject, in: Maria Green Cowles/Michael Smith (Hg.): *The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance, and Revival*, Oxford.
- Webber, Mark/Stuart Croft/Jolyon Howorth/Terry Terriff/Elke Krahnmann (2004). The governance of European security, in: *Review of International Studies* 30(1), 3-26.
- Young, Oran (1979). *Compliance and Public Authority*, Baltimore.