

*Simon Fink, Eva Ruffing,
Hermann Lücken genannt Kläßen, Luisa Maschlanka*

Konflikte und Handlungsspielraum von Akteuren in der Implementation europäischer Energiemarktrichtlinien – Das Beispiel Sicherheit der Stromnetze

Zusammenfassung

Neuere Ansätze der Europäisierungsforschung betrachten die Implementationsphase nach der Transposition europäischer Richtlinien. Unser Beitrag verwendet den Akteurzentrierten Institutionalismus, um nachzuzeichnen, wie sich Konflikte in der Implementationsphase abspielen. Kernargument ist, dass erst während der Implementationsphase erkennbar wird, welchen Wandel eine Richtlinie wirklich erzeugt. Wir illustrieren unser Argument anhand der Umsetzung der Regeln für die Sicherheit der Stromnetze aus dem dritten Energiemarktpaket in Deutschland. Ergebnis ist, dass sich Konflikte über den Strommarkt auch in der Implementationsphase fortsetzen. Die eigentlich „regulierten“ Übertragungsnetzbetreiber wurden aufgrund der Informationsasymmetrie zum Regulierer, der für andere Akteure regulatorische Anforderungen definiert. Die Bundesnetzagentur schränkte diese Befugnisse der Übertragungsnetzbetreiber dahingehend ein, dass sie kleinere Stromproduzenten – vor allem erneuerbarer Energien – von diesen Anforderungen ausnahm. Die in der Implementation gefundene Lösung reflektiert daher stark die Machtbalance deutscher Akteure – obgleich es bereits das dritte Energiemarktpaket ist und der Sektor schon relativ europäisiert sein sollte.

Schlagworte: Europäisierung, Akteurzentrierter Institutionalismus, Regulierung, Energiepolitik

Abstract

Actor conflict and customization in the implementation of European energy market directives – the example of system security of power grids

Current Europeanization research focuses on the implementation phase following the transposition of European directives. Our contribution uses actor-centered institutionalism to trace the conflicts emerging in this implementation phase. Our argument is that the true amount of change caused by a directive becomes visible only in the implementation phase. We illustrate this argument analysing the implementation of the third energy market package in Germany. The result is that conflicts over market design continued in the implementation phase. The nominally “regulated” transmission system operators turned into regulators defining regulatory requirements for other market participants. The federal network agency curtailed these powers of the transmission system operators so that smaller producers – especially of renewable energies – were exempted. The implementation thus reflects the power balance between German actors – even though it is the third energy market package, and the sector should exhibit convergence on a European model.

Keywords: Europeanization, actor-centered institutionalism, regulation, energy policy

1 Einleitung

Die übergreifende Fragestellung des Themenheftes ist das Spannungsfeld zwischen Policy-Wandel und Policy-Stabilität (Plümer & Schiffrs, 2022). Um die Frage zu beant-

worten, inwieweit Beharrungskräfte wirken und Policy-Wandel verhindern, ist es zunächst einmal nötig, das Ausmaß des Politikwandels korrekt zu beschreiben.

Ein interessantes Feld für diese Frage ist die *Europäisierung* von Policies. In vielen Politikfeldern hat die Rechtsetzung durch die Europäische Union (EU) Auswirkungen auf das Policy-Making (Töller, 2008). In der Literatur werden Faktoren diskutiert, die beeinflussen, *wie* europäische Richtlinien national umgesetzt werden – die Passung zu administrativen Traditionen (Knill & Lenschow, 1998), Vetospieler (Haverland, 2000), Parteipräferenzen (Treib, 2003), oder Politisierung (Börzel, 2021). Es ist aber unstrittig, *dass* durch europäische Rechtsetzung Impulse erfolgen, die zu Politikwandel führen.

Bisher hat die Europäisierungsforschung zumeist die Transposition europäischer Richtlinien in nationales Recht untersucht (Falkner, Hartlapp & Treib, 2007; König & Luetgert, 2009). Diese Transposition europäischer Richtlinien in nationale Gesetze ist zentraler Gegenstand der Compliance-Forschung (Knill & Lehmkuhl, 1999; Treib, 2014; Corcaci, 2019). Neuere Ansätze betonen aber, dass *nach* der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht noch Implementationsschritte stattfinden, die zu Divergenz zwischen Mitgliedstaaten führen, *obwohl* die Umsetzung rechtlich in Übereinstimmung mit der Richtlinie ist. Diese „customization“-These ist bisher in Forschungsdesigns mit mittleren Fallzahlen und Regressionsmodellen untersucht worden (Zhelyazkova, Kaya & Schrama, 2018; Zhelyazkova & Thomann, 2022) und zeigt, dass die Mitgliedstaaten den rechtlich gegebenen Spielraum durchaus nutzen. Dies kann positiv sein, indem es die Problem-Lösungsfähigkeit der Mitgliedstaaten erhöht. Es kann aber auch negativ sein, weil es notwendige Harmonisierung behindert, obwohl sich die Umsetzung im Rahmen des rechtlichen Spielraums bewegt.

Unser Beitrag verwendet den Akteurzentrierten Institutionalismus, um in einer Fallstudie nachzuzeichnen, wie sich Konflikte in der Implementationsphase abspielen. *Unser Kernargument ist, dass das Ausmaß an Wandel, das durch die Umsetzung einer europäischen Richtlinie erzeugt wird, erst während dieser Implementationsphase erkennbar wird.* Die Implementation einer Richtlinie erzeugt eine neue Gelegenheitsstruktur und offenbart Konflikte zwischen nationalen Akteuren (Thomann & Zhelyazkova, 2017). Für die Fragestellung des Themenheftes argumentieren wir also, dass jegliche Einschätzungen von Wandel durch Europäisierung erst dann getroffen werden können, wenn europäische Richtlinien nicht nur transponiert, sondern auch implementiert sind.¹ Dieses Argument ist für die nationale Implementationsforschung nicht neu (Pressman & Wildavsky, 1984), die Europäisierungsforschung betrachtet diese Phase aber selten (Treib, 2014; Corcaci, 2019). Stattdessen wird Implementation in der Regel mit Transposition, also der „Übersetzung“ europäischen Rechts in nationales Recht gleichgesetzt, so dass die eigentliche Implementationsphase außen vor bleibt.

Wir illustrieren unser Argument anhand der Umsetzung der Regeln für die Governance der Stromnetze im dritten Energiemarktpaket. Das dritte Energiemarktpaket soll eine diskriminierungsfreie Nutzung der Übertragungsnetze für Strom sicherstellen (Eikeland, 2011; Jevnaker, 2015). Wie dieser Zugriff auf die Stromnetze geschieht, ist Gegenstand von Konkretisierungen durch *Terms, Conditions and Methodologies* (TCMs). Diese werden von den Übertragungsnetzbetreibern (ÜNBs) vorgeschlagen und müssen von der nationalen Regulierungsbehörde – im deutschen Fall der Bundesnetzagentur (BNetzA) – genehmigt werden, gehören damit also zur genuinen Phase der Implementation ohne Involvierung des Gesetzgebers.

Wir zeichnen die Entwicklung eines spezifischen TCMs nach, die Regeln für Datenweitergabe aus Artikel 40(5) der System Operations Guideline (SOGL). Wir analysieren den Prozess, in dem diese TCM zwischen deutschen Marktakteuren und BNetzA ausgehandelt wurde. Wir stellen den institutionellen Rahmen der Implementation dar, identifizieren die Akteure, ihre Präferenzen und ihre strategische Interaktion.

Das Ergebnis ist, dass sich Konflikte über den Strommarkt auch in der Implementationsphase fortsetzten. Die deutschen Übertragungsnetzbetreiber konnten in der Implementierung ihre Rolle verschieben. Nach der Idee des dritten Energiemarktpakets sollten sie ein regulierter Monopolist sein, der diskriminierungsfreien Zugang zum Stromnetz ermöglicht. In der Umsetzung wurden sie aber aufgrund der Logik des Verfahrens und der Informationsasymmetrie selber zum Regulierer, der für andere Akteure – vor allem Verteilnetzbetreiber und Stromproduzenten – Standards setzt und ihnen regulatorische Anforderungen auferlegt (Eckert, 2019, p. 214). Im Namen der Systemsicherheit sicherten sich die ÜNB Befugnisse, von Teilnehmern am Strommarkt Daten zu erhalten. Die BNetzA wiederum schränkte diese Befugnisse der ÜNB dahingehend ein, dass sie kleinere Stromproduzenten – vor allem erneuerbarer Energien – von diesen Anforderungen ausnahm. Die Implementation ist also eine stark an Struktur und Akteure des deutschen Strommarktes angepasste Regelung. Dies klingt zunächst wenig überraschend, aber angesichts der Tatsache, dass es sich um die Umsetzung des bereits *dritten* Energiemarktpaketes handelt – nach jahrzehntelangen Versuchen der Harmonisierung des Sektors (Eising, 2001; Eberlein & Newman, 2008; Eckert & Eberlein, 2020) – könnte man alternativ auch vermuten, dass nationale Spezifika mittlerweile deutlich an Bedeutung verloren haben.

Für unser Argument ist unser Fall ein *most likely case*. Das Ausmaß an nationaler Anpassung hängt *erstens* von dem Spielraum ab, den europäisches Recht bietet. Im Vergleich zu Verordnungen bieten Richtlinien dabei relativ viel Spielraum (Thomann, 2015). *Zweitens* ist die Frage, wie viele nationale Akteure potentiell ihre Interessen bei der Implementation einbringen können. Deutschland gilt schon bei der Transposition als „world of domestic politics“ (Falkner, Hartlapp & Treib, 2007, p. 405) – was sich bei der genuinen Implementation fortsetzen könnte – und bietet durch seinen Mehrebenencharakter bei der Implementation zahlreiche Zugriffspunkte (und vermutlich heterogene Interessenlagen) (Gollata & Newig, 2017).

Dieses Ergebnis trägt zu mehreren Debatten bei. *Erstens* zeigt unser Beitrag für den Themenschwerpunkt, dass der Wandel, der durch Europäisierung ausgelöst wird, nicht gleichzusetzen ist mit der Transposition europäischer Richtlinien in nationales Recht. Beispielsweise diagnostiziert Eising (2003, p. 113) für die Umsetzung des ersten Energiemarktpaketes der EU noch, dass Deutschland die europäischen Liberalisierungsanforderungen übererfüllt hat, betrachtet aber nur die Transposition. Die Implementation nach der Transposition geschah aber in einer Weise, die die großen Stromkonzerne relativ wenig antastete, so dass kaum echter Wettbewerb auf dem Strommarkt entstand.

Zweitens enthält unser Beitrag eine Lehre für die Europäisierungsforschung. Europäisierung ist ein andauernder Prozess, der mit der Transposition von Richtlinien nicht endet (Thomann, 2015). Stattdessen eröffnet die eigentliche Implementationsphase eine Arena für nationale Akteure, ihre Interessen durchzusetzen. Dies ist nicht nur im Bereich Energiepolitik der Fall. Viele Richtlinien bedürfen der Konkretisierung in der Implementationsphase (Gollata & Newig, 2017). Dabei ist es mitnichten so, dass

marktschaffende regulative Politik wenig Anpassungskosten erzeugt (Majone, 1997; Börzel, 2021, pp. 148-51). Auch bei regulativer Politik werden Kosten und Nutzen verteilt. Zwar werden diese redistributiven Effekte häufig nicht in einer breiten Öffentlichkeit diskutiert. Eine Politisierung im Sinne eines politischen Konfliktes mit Gewinnern und Verlieren gibt es aber.

Der Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut: Abschnitt 2 enthält das theoretische Argument. Abschnitt 3 schildert Forschungsdesign und Fallauswahl. Abschnitt 4 enthält die empirische Analyse. Abschnitt 5 zieht ein Fazit und diskutiert die Implikationen für Stabilität und Wandel von Policies.

2 Das theoretische Argument: Implementation europäischer Richtlinien als Aushandlungsprozess

Die Europäisierungsforschung hat eine Tradition, vor allem die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht – die Transposition – zu betrachten. Diese Forschung hat Variablen identifiziert, die erklären, wie lange Staaten brauchen, um europäisches Recht in nationales Recht umzusetzen (Corcaci, 2019).

Die quantitative Transpositionsforschung fokussiert sich auf Faktoren wie etwa administrative Effizienz als Bedingung schneller Transposition (Treib, 2014), die Involvierung subnationaler Einheiten (Paasch & Stecker, 2021) oder nationale politische Konflikte (König & Luetgert, 2009) als verzögernde Faktoren.

Die qualitative Transpositionsforschung wurde dagegen lange von der „goodness of fit“-Theorie dominiert, die vermutet, dass eine korrekte Umsetzung umso wahrscheinlicher ist, je besser die europäische Regelung zu nationalen administrativen Traditionen passt (Knill & Lenschow, 1998). Allerdings gibt es kaum Studien, die rein auf „goodness of fit“ abheben. Zumeist wird der Anpassungsdruck durch Faktoren wie parteipolitische Präferenzen (Treib, 2003), Vetopunkte (Haverland, 2000) oder nationale Interessengruppen (Börzel, 2000) modifiziert.

Beiden Literaturtraditionen eigen ist eine analytische Schlagseite hin zu einer top-down Perspektive. Der Ausgangspunkt ist die europäische Policy, und die Kernfrage ist, wieso sie nicht korrekt oder rechtzeitig umgesetzt wird (Thomann, 2015).

Als Alternative hat sich eine bottom-up Perspektive etabliert (Mastenbroek & Kaeding, 2006), die – analog zur Implementationsforschung (Püzl & Treib, 2007) – den nationalen Policy-Prozess in den Blick nimmt. Mastenbroek und Kaeding argumentieren, dass der Zusammenhang zwischen „goodness of fit“ und Umsetzung nur ein scheinbarer ist, da sowohl die Passgenauigkeit europäischer Regelungen als auch die Transpositionsprozesse von den Präferenzen bzw. Überzeugungen der nationalen Akteure getrieben sind. Die konkrete Transposition hängt damit davon ab, wie die nationalen Akteure in einer konkreten Situation strategisch handeln können, um ihre Präferenzen durchzusetzen bzw. inwiefern es zu einer Übernahme/Internalisierung der im europäischen Recht beinhaltenen Normen und Werte kommt.

Dabei wird grundsätzlich anerkannt, dass die Transposition von Richtlinien in nationale Gesetze nur der erste Schritt in einer Implementationskaskade ist, in der dieses Gesetz dann angewendet und durchgesetzt werden muss (Falkner, Treib & Holzleithner, 2008; Treib, 2014, p. 15; Thomann & Sager, 2017a). Hier können nationale Akteu-

re noch einmal versuchen, das Ausmaß des Wandels, auf das die Richtlinie abzielt zu verringern:

“It is, therefore, misleading to study only the initial phase of any implementation process, typically the transposition of an EU directive into domestic law or even only the start of the transposition process, while at the same time arguing that the results concern ‘implementation’ (i.e. the overall process) or ‘compliance’ (the conforming outcome)” (Hartlapp & Falkner, 2009, p. 283).

Deskriptive Studien deuten auf eine Variation in der Implementation europäischen Rechts hin: Was ein Regulatory Impact Assessment beinhaltet, wird unterschiedlich interpretiert (Radaelli, 2005), und europäische Umweltgesetze werden von Verwaltungen in unterschiedlichen Verfahren implementiert (Gollata & Newig, 2017).

In der Literatur gibt es eine Reihe von Vorschlägen, welche Faktoren die Implementation europäischen Rechts beeinflussen. So könnte der *Policy-Typus* eine Rolle spielen: Negative Integration sei einfacher zu implementieren, da sie nur *fire alarms* erfordere, also nationale Akteure, die gerichtlich gegen durch europäisches Recht verbotene Regulierungen vorgehen. Positive Integration benötige dagegen *police patrol oversight*, um sicherzustellen, dass die Regeln auch eingehalten werden. Außerdem könnte nach der Transposition auch die *goodness of fit* wieder zum Tragen kommen (Treib, 2014). Außerdem wird vermutet, dass Verwaltungen eine Richtlinie besser umsetzen, wenn sie in ein *salientes Politikfeld* fällt (Versluis, 2007). Auch die *Präferenzheterogenität nationaler Akteure* ist ein plausibler Kandidat, um Implementationsprobleme zu erklären (Dimitrova & Steunenberg, 2013). Dimitrova und Steunenberg (2013) argumentieren, dass auch Fragen der konkreten Implementation von den Präferenzen der nationalen Akteure getrieben sind. Der vorliegende Artikel folgt diesem Ansatz und erweitert die empirische Basis dieses Theoriestrangs.

Alles in allem verschiebt die jüngste Literatur den Fokus von den *Transpositionsproblemen* hin zu allgemeinen Anpassungsprozessen im Zuge der Implementation. In der älteren Literatur stand die implizite Frage im Fokus, warum europäisches Recht unzureichend umgesetzt wird. Nun wird beispielsweise vermutet, dass die *Unabhängigkeit nationaler Behörden* in Kombination mit einer *europafreundlichen öffentlichen Meinung* dazu führen kann, dass europäisches Recht besser angewandt wird, weil Defizite der Transposition in der Implementierung wettgemacht werden (Zhelyazkova, Kaya & Schrama, 2018).

Der gemeinsame Nenner dieser Literatur ist ihr Fokus auf die Akteure der Implementation, ihre Interaktionen und Präferenzen; außerdem die Vermutung, dass auch auf der Ebene der Implementation noch politische Konflikte auftreten. Wir gehen vor diesem Hintergrund davon aus, dass es im Bereich der Implementation – ähnlich wie auch bei der Transposition – zu einer *customization* kommt und folgen dabei der Definition von Thomann: „From a bottom-up perspective, countries ‘customize’ EU directives. Customization occurs when compliant countries use their leeway to adapt EU rules to domestic particularities“ (Thomann, 2015, p. 1370).

Wir argumentieren, dass es fruchtbar ist, den *Akteurzentrierten Institutionalismus* (Scharpf, 2000b) zu verwenden, um die „black box customization“ zu öffnen. Die bisherige These lautet: “Salient issues are typically customized extensively when they are opposed domestically and numerous veto points or veto players prevail” (Thomann, 2015, p. 1374). Der Akteurzentrierte Institutionalismus bietet sich an, um diese Aussage mit einer Mikrofundierung zu untermauern: Welche Akteure haben welche Konflik-

te, nutzen welche Vetopunkte, und wie entsteht aus dieser Interaktion eine „angepasste“ Implementation einer europäischen Richtlinie?

Zentral für den Akteurzentrierten Institutionalismus ist die Identifikation von *Akteuren*, ihrer *Wahrnehmung des Policy-Problems*, ihren *Präferenzen*, und den daraus entstehenden *Akteurskonstellationen* (Scharpf, 2000b). Der *institutionelle Kontext* erlaubt Vorhersagen darüber, welches Repertoire an *Strategien* die Akteure zur Verfügung haben, und in welchen *Interaktionsformen* sie interagieren. Die politische Entscheidung – in unserem Falle die Anpassung europäischen Rechts im Zuge der Implementation – ist dann das Resultat dieser Interaktionen. Der Leitgedanke der folgenden Untersuchung ist daher:

Wir können die Umsetzung europäischer Richtlinien als Aushandlungsprozesse zwischen nationalen Akteuren modellieren. Das Ausmaß an Wandel, der durch die Richtlinie entsteht, ist erst nach diesem Aushandlungsprozess zu erkennen.

3 Fall und Forschungsdesign: Die Umsetzung des dritten Energiemarktpaketes

Um unser Argument zu illustrieren, dass auch nach der Transposition von europäischen Richtlinien noch politische Konflikte auftreten, in denen die Umsetzung der Richtlinie ausgehandelt wird, analysieren wir die Umsetzung des dritten Energiemarktpaketes in Deutschland.² Unser Ziel ist es, aufzuzeigen, dass das Ausmaß von Stabilität und Wandel, das durch die Richtlinie erzeugt wird, erst im Zuge des nationalstaatlichen Implementationsprozesses klar wird.

Das Ziel des dritten Energiemarktpaketes war die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Marktes für Strom und Gas.³ Elementar für die Schaffung des Strommarktes ist der *diskriminierungsfreie Zugriff auf die Stromnetze*. Um diesen zu gewährleisten hatte das dritte Energiemarktpaket drei Elemente. *Erstens* sollte eine *Entflechtung* des Betriebs der Stromnetze von allen anderen Funktionen der Stromkonzerne stattfinden. Eine Untersuchung des Sektors durch die Europäische Kommission hatte die Verflechtungen zwischen Netzbetrieb, Stromproduktion und -verkauf als Problem identifiziert. Zu oft fanden sich Praktiken, in denen Übertragungsnetzbetreiber „ihren“ Stromproduzenten Vorteile verschafften (Commission of the European Communities, 2007). Die Richtlinie bot aber mehrere Möglichkeiten der Entflechtung mit mehreren Graden der Stringenz (Meletiou, Cambini & Masera, 2018). *Zweitens* sollte eine *Regulierung* durch eine von ministerieller Hierarchie und der Energiewirtschaft unabhängige Behörde sicherstellen, dass die ÜNB ihre Monopolstellung nicht ausnutzen und kostenadäquate Netzentgelte nehmen. *Drittens* sollten die ÜNB *europaweiten Stromhandel* ermöglichen, also Kapazität an den „Engstellen“ an den Ländergrenzen bereitstellen (Rumpf, 2020).

Zusammenfassend ist die Zielsetzung des dritten Energiemarktpaketes klar. Der Strommarkt zerfällt in einen „echten“ Markt für Stromproduktion und -handel, sowie einen regulierten Markt für Stromübertragung. Da die ÜNB das Monopol auf Stromübertragung haben, haben sie eine wichtige Rolle für diesen Strommarkt. Einerseits müssen ihre Aktivitäten reguliert werden, um sicherzustellen, dass sie ihre Monopolstellung nicht ausnutzen. Andererseits haben sie einen Informationsvorsprung gegenüber allen anderen Akteuren, da nur sie die technischen Daten über die Auslastung ih-

rer Stromleitungen haben (Eckert, 2019, p. 207). Des Weiteren füllen sie eine quasi-öffentliche Rolle aus, da sie für die Versorgungssicherheit verantwortlich sind. Das heißt, die Regulierung bewegt sich in einem Spannungsfeld. Die ÜNB müssen dazu gebracht werden, Kapazitäten für Stromübertragung diskriminierungsfrei freizugeben. Ihnen muss aber auch die Freiheit gelassen werden, Entscheidungen im Sinne der Versorgungssicherheit zu treffen.

Die Transposition des dritten Energiemarktpaketes in Deutschland geschah durch die *Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes* (EnWG) am 26.07.2011. Deutschland erlaubte im EnWG alle drei Entflechtungsmöglichkeiten für vertikal integrierte Unternehmen (Meletiou, Cambini & Masera, 2018). Die Netzbetreiber und ihr Entflechtungsmodell müssen von der Bundesnetzagentur zertifiziert werden. Die Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur zur Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs wurde zudem als den Forderungen des dritten Energiemarktpaketes entsprechend bewertet (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2011).

In der Summe ist erkennbar, dass die deutsche Umsetzung des dritten Energiemarktpaketes als ein Schritt formalen Wandels gewertet werden kann. Zwar haben andere Mitgliedstaaten stärkere Formen der Entflechtung, der unabhängigen Regulierung und Marktschaffung eingeführt (Eikeland, 2014). Die deutsche Umsetzung war aber im Sinne des europäischen Rechtes korrekt. *Erstens* fand die Entflechtung formal so statt, wie es die Richtlinie vorgab, zudem haben sich zwei der großen vertikalen Unternehmen eigentumsrechtlich entflechtet. *Zweitens* wurde die Rolle der BNetzA als unabhängige Regulierungsbehörde im Vergleich zum zweiten Energiemarktpaket gestärkt (Ruffing, 2014). *Drittens* wurde der europäische Stromhandel als Grundsatz im EnWG festgeschrieben.

Das Argument unseres Beitrages ist aber, dass sich das Ausmaß von Stabilität und Wandel erst im Implementationsprozess erweisen lässt.

Die Umsetzung des dritten Energiemarktpaketes ist komplex und geschieht auf europäischer Ebene über die *Network Codes* und *Guidelines*, sowie über so genannte *Terms, Conditions and Methodologies*, die teilweise durch die europäische Regulierungsbehörde ACER und teilweise durch nationalstaatliche Regulierungsbehörden verabschiedet werden.

Network Codes sind die Weiterentwicklung eines informellen Verfahrens. Im Zuge des zweiten Energiemarktpaketes war erkannt worden, dass ein Energiebinnenmarkt nur auf der Grundlage einer Harmonisierung von Standards funktionieren kann. Mit dem „Florence Forum“ hatte die Europäische Kommission ein Netzwerk der ÜNB und Marktteilnehmer geschaffen, in dem diese europaweiten Standards entwickelt werden sollten (Eberlein & Newman, 2008). Da die Bindungswirkung dieser Regeln zu gering war, wurde diese Aufgabe mit dem dritten Energiemarktpaket in ein Komitologieverfahren überführt. Nun sollen diese Regeln – die *Network Codes* – in einem Verfahren entworfen werden, an dessen Ende die Bindungswirkung der entstehenden Regeln steht (Jevnaker, 2015).

Guidelines wiederum haben dieselbe Bindungswirkung wie *Network Codes*, allerdings haben sie einen weiteren Implementierungsschritt eingebaut: Sie definieren ein Paket von *Terms, Conditions and Methodologies* (TCMs), sowie deren Eckdaten und das Verfahren, unter dem diese TCMs entwickelt werden.

Für unsere Fallstudie betrachten wir eine Methodologie, die in die Kompetenz der nationalstaatlichen Regulierer fällt (Artikel 40(5)) unter der *System Operations Guideline* (SOGL)). Die SOGL legt die Regeln für einen sicheren Betrieb der Stromnetze fest (Sys-

tem Operations). Sie definiert, nach welchen Prinzipien die ÜNB Versorgungssicherheit gewährleisten, wie sie Verantwortlichkeiten verteilen und sich europaweit koordinieren, welche Maßnahmen im Fall von Problemen mit dem Netzwerk ergriffen werden, und wer wem welche Daten über Netzzustand und -nutzung zur Verfügung stellt.

Die SOGL ist einerseits stark ingenieurwissenschaftlich determiniert: Sie wurde von den technischen Abteilungen der Netzbetreiber entworfen und enthält Punkte, die wichtig sind, um einen technisch reibungslosen Betrieb der Stromnetze sicherzustellen. Die SOGL ist andererseits auch politisch: Sie determiniert die technischen Grundlagen der Strommärkte. Alle Formen von Stromhandel, alle Produkte, die auf Strommärkten gehandelt werden, alle Innovationen in Stromproduktion, -nutzung und -handel können nur im Rahmen der Systemsicherheit stattfinden, und der Rahmen der Systemsicherheit wird in der SOGL definiert.

Diese technischen Grundlagen sind vor allem für die Integration erneuerbarer Energien und die Schaffung eines europäischen Strommarktes wichtig. In einem Energiesystem, in dem volatile erneuerbare Energien eingespeist werden, ist der Betrieb der Übertragungsnetze – die System Operation – anspruchsvoll und benötigt Koordination zwischen den ÜNB und den Marktteilnehmern – den Stromproduzenten und -konsumenten und den Verteilnetzbetreibern. Außerdem erfordert ein europäischer Strommarkt gemeinsame technische Grundlagen, damit die Transaktionskosten für Stromhandel nicht durch unterschiedliche technische Standards zu hoch werden.

Innerhalb der SOGL betrachten wir Artikel 40(5). Artikel 40(5) ist eine *nationale TCM*, also eine Regel, die in jedem Mitgliedsland der EU angepasst werden kann (im Gegensatz zu regionalen und europaweiten TCMs). Artikel 40(5) regelt, welche Daten die ÜNB von den anderen Marktteilnehmern – den Stromproduzenten und -verbrauchern, aber vor allem von den Verteilnetzbetreibern – erhalten, um einen sicheren Betrieb sicherzustellen. Die ÜNB haben die Aufgabe, die Übertragungsnetze sicher, effektiv und effizient zu betreiben (SOGL Artikel 4). Um dies zu tun, müssen sie wissen, was die an die Übertragungsnetze angeschlossenen Akteure tun und planen zu tun – wie viel Strom sie wann entnehmen oder einspeisen wollen. Welche Informationen die ÜNB legitimerweise von wem verlangen dürfen, soll nach Artikel 40(5) mit Hilfe eines TCMs festgelegt werden.

Die SOGL legt auch das Verfahren fest, nach dem der TCM entstehen soll: Die ÜNB entwickeln einen Vorschlag (eine Liste mit Daten, die sie anfordern), stellen diesen Vorschlag zur Konsultation, und die nationale Regulierungsbehörde muss den Vorschlag genehmigen.

Im weiten Weg zur Implementation des dritten Energiemarktpaketes springen wir also von den groben Zielen auf eine der untersten Konkretisierungen dieser Ziele: Welche Informationen dürfen die ÜNB von den Marktteilnehmern verlangen?

Unsere Vermutung ist, dass wir Aushandlungsprozesse finden, in denen die nationalen Akteure versuchen, die durch Artikel 40(5) entstehenden Kosten zu minimieren, und den Nutzen zu maximieren. Die Möglichkeiten dazu haben sie: Die SOGL legt zwar Eckdaten fest, für welche Arten von Daten der Austausch spezifiziert werden soll, ist dabei aber relativ vage. Die Grundbedingung für *customization* ist also gegeben: Eine Anpassung ist möglich und in der Logik des europäischen Rechts sogar angelegt. Deutschland fällt in die „world of domestic politics“, also die Gruppe von Ländern, in denen nationale Akteure die Umsetzung von europäischem Recht aushandeln (Falkner,

Hartlapp & Treib, 2007, p. 405). Unser Fall ist daher ein *most likely case* für nationale Aushandlungsprozesse.

Unsere Analyse wird vom Akteurzentrierten Institutionalismus angeleitet (Scharpf, 2000b). Das heißt, dass wir in einem *ersten* Schritt das *Policy-Problem* schildern. Im zweiten Schritt diskutieren wir die vom Policy-Problem betroffenen *Akteure* und ihre *Präferenzen*. In einem dritten Schritt analysieren wir die *Interaktionen* zwischen den Akteuren. Im vierten und letzten Schritt schildern wir das Politikergebnis und bewerten es anhand der Frage, inwieweit es als Policy-Wandel gewertet werden kann.

Unsere Materialbasis ist die schriftliche Dokumentation des Implementationsprozesses. Da der Prozess in höchstem Maße formalisiert ist, gibt es umfangreiche Dokumente zu den Vorschlägen der ÜNB, den Eingaben der Stakeholder und den Erwägungsgründen der BNetzA für ihre Entscheidung (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018b; 50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018a; 50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018c; Bundesnetzagentur, 2018, S. 4-5). Diese Dokumente wurden qualitativ daraufhin ausgewertet, welche Akteure darin welche Präferenzen und Policy-Vorschläge einbringen. Dieses Vorgehen wird dadurch erleichtert, dass die Logik des Verfahrens die Akteure dazu zwingt, ihre Vorschläge und Entscheidungen klar zu formulieren und zu begründen, so dass die Präferenzen gut aus den Dokumenten herauszulesen sind.

Unsere Vorgehensweise hat als Problem die mangelnde Generalisierbarkeit. Studien in der bottom-up Tradition der Implementationsforschung sind meist länder- und politikfeldspezifisch (Thomann & Sager, 2017b). In der Diskussion werden wir daher nur vorsichtige Generalisierungen vornehmen. Positiv hervorzuheben ist die hohe interne Validität eines solchen Designs: Wir gehen der Implementation akteursbasiert auf den Grund und können auf der Basis umfangreicher Dokumentenanalysen die Präferenzen der Akteure und ihre Interaktionen nachzeichnen. Sollte sich allerdings zeigen, dass die Implementation tatsächlich in hohem Maße akteursgetrieben ist, wäre dies ein Beitrag zur theoretischen Diskussion, die annimmt, dass Akteurspräferenzen in der Implementationsphase von besonderer Bedeutung sind.

4 Empirische Analyse: Konflikte und Kompromisse bei Schaffung des Energiemarktes

Wie im vorigen Abschnitt beschrieben, ist das *Policy-Problem* von Artikel 40(5) SOGL die Frage, welche Marktteilnehmer den ÜNB welche Daten übermitteln müssen. Die ÜNB haben die Aufgabe, das Stromübertragungsnetz sicher und effizient zu betreiben. Um dies tun zu können, müssen sie von den Verteilnetzbetreibern und den großen Netznutzern Strukturdaten, Echtzeitdaten und Planungsdaten erhalten.⁴ Auf den großen Kontext bezogen ist dieses Policy-Problem Teil der Marktschaffung durch das dritte Energiemarktpaket: Ein europäischer Strommarkt bedarf einer effizienten und sicheren Übertragungsinfrastruktur, allerdings sind die Betreiber dieser Infrastruktur Monopolisten mit dem damit einhergehenden Problem des potentiellen Missbrauchs der Monopolstellung.

Die *Akteure*, die von dem Policy-Problem betroffen sind, sind die *ÜNB*, die *Verteilnetzbetreiber* und die großen *Netznutzer*, sowie die *Bundesnetzagentur* als Regulierungsbehörde.

Die *ÜNB* in Deutschland sind 50Hertz, Amprion, Tennet und TransNetBW. Sie haben Gebietsmonopole über deutsche Regionen. Ihre Aufgabe ist es, den Stromtransport über große Entfernungen sicherzustellen, sie betreiben das „Rückgrat“ des Stromnetzes. Alle haben ihre Wurzeln in den vertikal integrierten Unternehmen, die früher das System der Stromversorgung in Deutschland bildeten. Durch die Entflechtung der Stromversorgung sind sie nun eigenständige Unternehmen, waren aber früher Teil derselben Unternehmen, die heute Strom produzieren oder die Verteilnetze betreiben. Einige von ihnen sind immer noch mit deutschen Kommunen und Bundesländern verbunden, die Aktienanteile an den jeweiligen Mutterkonzernen halten.

Die *Präferenzen der ÜNB* lassen sich aus ihrer Rolle auf dem Strommarkt herleiten: Sie wollen vermutlich so viele Daten wie möglich von den Netznutzern haben. Je mehr und genauere Daten über aktuelle und künftige Stromproduktion und -entnahme sie haben, desto sicherer können sie das Übertragungsnetz betreiben.

Die *Verteilnetzbetreiber* sind die Akteure, die den Strom direkt zu den Kunden leiten. Außerdem sind viele Kraftwerke über Verteilnetze mit dem Stromnetz verbunden. Bei ihnen fallen also die meisten Daten über Produktion und Verbrauch an. In Deutschland gibt es ca. 900 Verteilnetzbetreiber, die von großen Akteuren wie 50Hertz Transmission GmbH bis zu kleinen Stadtwerken reichen.

Die *Präferenzen der Verteilnetzbetreiber* sind ähnlich denen der *ÜNB*, aber auf einer anderen Ebene des Netzes. *Erstens* haben auch die Verteilnetzbetreiber ein grundlegendes Interesse an guten Daten über Stromeinspeisung. Zudem hängt auch ihr Systembetrieb davon ab, wie viel Strom in einem benachbarten Verteilnetz oder in das Übertragungsnetz eingespeist wird. Aus ihrer Sicht sollten die Daten daher nicht in einer Einbahnstraße von ihnen zu den *ÜNB* fließen, sondern ein Austausch stattfinden. *Zweitens* wollen die Verteilnetzbetreiber aber nicht alle Daten herausgeben oder dies nicht in der vollen Feinkörnigkeit tun. Dies liegt daran, dass zwischen *ÜNB* und Verteilnetzbetreibern eine *mixed-motive* Situation besteht: Beide haben ein Interesse daran, dass das gesamte Stromnetz stabil läuft, aber jeder möchte die eigenen Probleme beim Betrieb des Stromnetzes (z. B. die „Verstopfungen“ des Netzes) dem jeweilig anderen Akteur aufbürden. Wenn die Verteilnetzbetreiber zu viele ihrer eigenen Daten herausgeben, befürchten sie, die Autonomie über ihre Netzsteuerung zu verlieren. *Drittens* sind viele Verteilnetzbetreiber noch mit Stromproduzenten verflochten (z. B. die kleineren Stadtwerke) und wollen ihre Daten nicht mit *ÜNB* teilen, die bis vor kurzem noch eng mit großen Stromkonzernen – und daher Konkurrenten – verbunden waren.

Die *Netznutzer* („significant grid user“) sind die *Stromproduzenten* und *-konsumenten*. In Deutschland besteht auf der Produzentenseite eine Konzentration auf die großen Unternehmen E.ON AG, RWE AG, Vattenfall GmbH und EnBW AG, hinzu kommen zahlreiche kleinere Produzenten, vor allem aus dem Bereich erneuerbarer Energien.

Ihre *Präferenzen* sind vor allem, die Kosten durch Datenerhebung und -übermittlung gering zu halten, und keine kommerziell sensitiven Daten preiszugeben. Auch sind für die Betreiber von Solar- und Windkraftanlagen Planungsdaten schwierig zu bestimmen, da sie eine Schätzung zukünftiger Produktion bedeuten, sie damit implizit binden und eine flexible Reaktion auf Entwicklungen am Markt sowie auf veränderte Umweltbedingungen erschweren.

Die *Bundesnetzagentur* ist die Regulierungsbehörde für den Stromsektor. Die Bundesnetzagentur ist am 13. Juli 2005 aus der Regulierungsbehörde für Telekommunikation

tion und Post hervorgegangen. Sie erhielt die entsprechenden Kompetenzen über den Gas- und den Elektrizitätssektor als Reaktion auf die europäischen Anforderungen eines regulierten Netzzugangs durch das zweite Energiemarktpaket. Im Jahr 2019 verfügte sie über ein Budget von über 262.681.000€ und beschäftigte 3000 Mitarbeiter*innen, von denen etwa 200 zur Regulierung des Energiesektors und 240 zum Netzausbau arbeiten (Bundesnetzagentur, 2021). Die Bundesnetzagentur ist eine Agentur mit hoher Kapazität, so dass sie Konsultationen und Aushandlungsprozesse differenziert einschätzen und entscheiden kann (Fink & Ruffing, 2019; Fink & Ruffing, 2020). Ihr Mandat ist die Gewährleistung von niedrigen Strompreisen durch die Förderung von Wettbewerb, die Sicherstellung der Systemsicherheit und die Förderung der Integration von erneuerbaren Energien (Bundesnetzagentur, 2021).

Die *Präferenzen* der BNetzA für die Regulierung des Stromsektors ergeben sich aus ihren grundlegenden Zielen. So hat sie *erstens* dafür zu sorgen, dass die Systemsicherheit gewährleistet ist. *Zweitens* ist sie für die Schaffung des Strommarktes verantwortlich. Dies beinhaltet vor allem den bereits diskutierten diskriminierungsfreien Zugriff auf das Stromnetz. *Drittens* hat sie den Auftrag, die Energiewende zu fördern, also den Ausbau der erneuerbaren Energien zu begleiten und sicherzustellen, dass sie ins Netz eingespeist werden können. Diese drei gleichgewichteten Ziele stehen in einem Spannungsverhältnis. Daher können über die Präferenzen der Bundesnetzagentur ex ante keine Aussagen getroffen werden.

Ein weiterer Akteur, der potentiell in die Interaktion eingreifen kann, ist die *Europäische Kommission*. Sie hat klare *Präferenzen* für eine Harmonisierung der Regeln des Strommarktes. Allerdings kann sie in den Implementationsprozess nur eingreifen, wenn klare Verletzungen europäischen Rechts vorliegen (z. B. wenn Deutschland die Regeln des dritten Energiemarktpaketes gar nicht umsetzt). In diesem Sinne ist das potentielle Eingreifen der Kommission eher ein Teil des institutionellen Kontextes – des Möglichkeitsraumes der Umsetzung –, als handelnder Akteur tritt die Kommission in unserem Fall aber nicht auf. Die technische Komplexität der Strommarktregeln ist auch so hoch, dass Klagen gegen einzelne Implementationsentscheidungen schwierig sind. Die ÜNB und die nationalen Regulierungsbehörden haben einen Informationsvorsprung und können oft „ihre“ technischen Lösungen verteidigen (Rumpf, 2020).

Der *institutionelle Kontext*, in denen die Policy entwickelt wird, wird durch Artikel 40(5) SOGL gegeben: Die ÜNB sollen „in Koordination mit den Verteilnetzbetreibern und den Netznutzern“ Regeln für den Datenaustausch entwickeln, die dann von der Regulierungsbehörde bestätigt werden müssen. Zwei Punkte sind hier von Bedeutung: *Erstens* betrifft Artikel 40(5) nur den *Typ* von Daten, also *welche* Daten übermittelt werden müssen. *Wie* diese Daten übermittelt werden (Datenformat, Hierarchie der Übertragungswege), wird in einer separaten TCM geregelt (Artikel 40(7) SOGL). In der Struktur der ineinander geschachtelten Implementation des dritten Energiemarktpaketes gibt es also noch einen weiteren Schritt. *Zweitens* sind Institutionen nur Möglichkeitsräume, sie schränken das Verhalten der Akteure ein, determinieren es aber nicht (Scharpf, 2000a). Für unsere Analyse betrifft das vor allem die Frage, was „Koordination“ der Akteure meint. An einem Ende des Spektrums könnte das eine minimale Form der Interaktion sein – die ÜNB informieren Verteilnetzbetreiber und Netznutzer über ihre Datenanforderungen. Am anderen Ende des Spektrums sind umfangreiche Verhandlungen in einem langfristig angelegten Politiknetzwerk denkbar. Ähnlich ist es eine offene Frage, wie die „Bestätigung“ durch die Bundesnetzagentur wirkt. Auf der

einen Seite könnte dies ein legalistisch-adversariales Verfahren erzeugen, in dem die ÜNB Vorschläge einreichen, die BNetzA ablehnt, erneut Vorschläge eingereicht werden und so weiter. Alternativ – und für den deutschen Fall aufgrund der Regulierungstradition wahrscheinlicher – kann das Verfahren zu Verhandlungen im Schatten der Hierarchie führen (Töller, 2012), das heißt, die ÜNB treten in Verhandlungen mit der BNetzA, um bereits vor der formellen Bestätigung eine Lösung auszuhandeln, die für die BNetzA akzeptabel ist.

Die *Akteurskonstellation* ist also durch ein *mixed motive game* geprägt: Alle Beteiligten haben ein Interesse an einem sicheren Übertragungsnetz; die ÜNB wollen aber mehr Daten anfordern, als die anderen Akteure bereit sind, ihnen zu geben. Wie die BNetzA sich positioniert, ist ex ante nicht klar. Sie könnte sich auf Seiten der System-sicherheit positionieren, also die Datenwünsche der ÜNB in den Vordergrund stellen; oder auf die Seite der Marktschaffung, also versuchen, die Marktteilnehmer vor Ausnutzung durch die Monopolisten zu schützen.

Die Interaktion der Akteure begann im Februar 2018 mit dem Entwurf einer Liste von Datentypen, die die ÜNB von den Marktteilnehmern anfordern wollen. Die ÜNB beriefen sich bei ihren Datenanforderungen nicht nur auf das europäische Recht, also die SOGL, sondern auch auf § 12 (4) EnWG (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018c). Dieser Paragraph ist eine weit gefasste Norm, die den Übertragungsnetzbetreibern das Recht gibt, Daten anzufordern, „die notwendig sind, damit die Elektrizitätsversorgungsnetze sicher und zuverlässig betrieben, gewartet und ausgebaut werden können“.

Der bottom-up-These der Europäisierung entsprechend ist die Implementation hier also nicht nur die Übertragung europäischen Rechts in nationale Regelungen; stattdessen sahen die ÜNB die Umsetzung der SOGL als ein Gelegenheitsfenster, umfangreiche Forderungen zu stellen.

Von Februar bis März 2018 hielten die ÜNB dann eine Konsultation ihrer Vorschläge ab. Die Verteilnetzbetreiber und Netznutzer reichten zahlreiche Kommentare ein (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018a; 50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018c). Auf einem Workshop diskutierten die ÜNB dann mit interessierten Stakeholdern, wie sie mit den Kommentaren umgehen wollten (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018b).

Der Inhalt der Kommentare der Verteilnetzbetreiber und Netznutzer war einheitlich: Bei fast allen Datenwünschen der ÜNB gaben sie an, diese Daten seien für die Netz-sicherheit nicht nötig, sie seien zu teuer oder unmöglich bereitzustellen, oder die ÜNB könnten diese Daten auch anderweitig beschaffen.

Die ÜNBs wiederum hatten vier Strategien, um die Forderungen der anderen Akteure abzuwehren: *Erstens* schoben sie die Diskussionen auf die Implementation von Artikel 40(7) SOGL und argumentierten, dass unzweifelhaft sei, dass sie die Daten benötigten, und die Eingaben der Netznutzer nur das *wie* der Datenweitergabe betrafen (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018b, S. 17). *Zweitens* wurde auf andere Verhandlungsarenen verwiesen. Sowohl die ÜNB als auch die Verteilnetzbetreiber und Netznutzer sind Mitglied im Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW). Der BDEW wiederum hat eine Arbeitsgruppe zur Stromnetztopologie. Bei Anforderungen einiger Datentypen argumentierten die ÜNB, dass diese Anforderungen schon in dieser Arbeitsgruppe besprochen und angenommen wurden (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018b, S. 38). Eine *dritte* Strategie ist die Bezugnahme auf das EnWG. Wie oben bereits diskutiert: Bei einigen Datenanforderungen argumentierten die

Netznutzer (korrekt), dass die Daten nicht von der SOGL gedeckt sind, die ÜNB argumentierten aber, dass sie aus Gründen der allgemeinen Systemsicherheit diese Daten benötigen (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018b, S. 53). Die *vierte* Strategie bestand darin, auf Gründe der Systemsicherheit zu bestehen und die Forderungen einfach aufrechtzuerhalten. So gab ein Konsultationsbeitrag beispielsweise an, dass kleinere Anlagen einen bestimmten Datentyp nicht liefern können. Die ÜNB entgegneten: „Die ÜNB halten alle [...] geforderten Daten für relevant und notwendig und sehen nicht, warum und welche von den jeweils geforderten Daten nicht verfügbar sein sollten.“ (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018b, S. 4). Ein ähnlich konfrontativer Ansatz zeigte sich, als die Netznutzer argumentierten, dass Daten über Nichtbeanspruchbarkeiten vom Stromgeneratoren nur mit „erhebliche[m] Zusatzaufwand“ erhoben werden könnten, und die ÜNB entgegneten, dass sie „erfreut zur Kenntnis nehmen“, dass diese Daten lieferbar seien (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018b, S. 59).

In einem nächsten Schritt übergaben die ÜNB ihren – größtenteils unveränderten – Vorschlag der BNetzA. Die BNetzA führte wiederum eine Konsultation durch. Nach der Zusammenfassung der BNetzA hatten die teilnehmenden Akteure – vor allem der BEE (Bundesverband Erneuerbare Energie) und der BDEW dieselben Argumente wie schon bei der Konsultation der ÜNB: Der Umfang der Datenanforderungen sei übertrieben und nicht von der SOGL gedeckt. Außerdem seien einige der geforderten Daten Geschäftsgeheimnisse. Insbesondere der BDEW argumentierte noch einmal für die Verteilnetzbetreiber und forderte mehr Gegenseitigkeit beim Datenaustausch (Bundesnetzagentur, 2018, S. 4-5).

Die BNetzA nutzte dann ihre Vetomacht, um in Verhandlungen mit den ÜNB einzutreten. Das heißt, sie lehnte den Vorschlag der ÜNB nicht ab, sondern verhandelte mit den ÜNB, wie sie ihren Vorschlag „genehmigungsfähig“ machen könnten (Bundesnetzagentur, 2018, S. 7). Dies zeigt eine klare Form der Verhandlungen im Schatten der Hierarchie.

Dabei wird deutlich, dass die BNetzA in vielen Fragen die Interessen der ÜNB aufrechterhielt. *Erstens* akzeptierte sie das Argument, dass viele der Einwände nicht das Ob der Datenübermittlung, sondern das Wie betreffen, und daher nicht unter Artikel 40(5) SOGL fielen (Bundesnetzagentur, 2018, S. 10). *Zweitens* lehnte die BNetzA das Argument des BDEW ab, dass auch die Verteilnetzbetreiber eine Mitsprache bei der Datenanforderung haben sollten. Nach Auffassung der BNetzA bezieht sich die SOGL nur auf die Sicherheit der Übertragungsnetze, nicht aber die Sicherheit der Verteilnetze (Bundesnetzagentur, 2018, S. 12). *Drittens* akzeptierte die BNetzA das Argument der ÜNB, dass sich ihre Datenerfordernisse nicht nur aus der SOGL, sondern auch den allgemeinen Regeln des EnWG herleiten ließen (Bundesnetzagentur, 2018, S. 12). Sie selber verwendete dieses Argument ebenfalls, um Stromspeicher zur Datenbereitstellung zu verpflichten – Akteure, die nicht in der SOGL genannt werden (Bundesnetzagentur, 2018, S. 18). *Viertens* ließ die BNetzA nicht das Argument gelten, dass einige der ÜNB nicht ausreichend entflochten seien und es daher für die anderen Akteure wirtschaftlich gefährlich sei, ihnen sensitive Daten zu überlassen. *Fünftens* argumentierte die BNetzA, dass die ÜNB viele der geforderten Daten für die Systemsicherheit benötigen und die anderen Akteure die Kosten der Datenerhebung und -übermittlung im Interesse der Systemsicherheit tragen müssen (Bundesnetzagentur, 2018, S. 28).

In einer Reihe von Fragen stellte sich die BNetzA aber *gegen* die ÜNB und strich Datenanforderungen aus dem Katalog. Insbesondere die Anforderungen an die Betrei-

ber kleinerer Anlagen, die mit erneuerbaren Energien arbeiten, wurden gesenkt. Der ursprüngliche Vorschlag der ÜNB war, alle Betreiber von Anlagen mit mehr als 0,8kW zu Datenlieferungen zu verpflichten, diese Grenze wurde von der BNetzA auf 135kW hochgesetzt (Bundesnetzagentur, 2018, S. 17). Auch die Datenlieferungsverpflichtungen der VNB wurden in einigen Fällen verringert (Bundesnetzagentur, 2018, S. 20-1).

In Einklang mit dem Bild der BNetzA als sehr technisch orientierte Regulierungsbehörde (Fink & Ruffing, 2020) hatte die BNetzA also sehr präzise Vorstellungen davon, welche Daten für die Systemsicherheit benötigt werden und handelte diese Vorstellungen mit den ÜNB aus.

Der *Outcome* der Implementation von Artikel 40(5) SOGL in Deutschland erfüllt also nur teilweise die Ideen des Politikwandels, der durch das dritte Energiemarktpaket avisiert wird. Die Idee des dritten Energiemarktpaketes war, die Infrastrukturbetreiber – also die ÜNB – von der Produktion des Stromes zu entflechten, und durch Regulierung sicherzustellen, dass sie den Marktteilnehmern diskriminierungsfrei Zugang zu den Übertragungsnetzen gewähren. Sie sollten gewissermaßen zu Dienstleistern des europäischen Strommarktes werden. Durch die Informationsasymmetrien und die Rolle der ÜNB als Vorbereiter der Implementationsentscheidungen sind sie aber zu Neben-Regulierern geworden, die im Namen der Systemsicherheit eigene regulatorische Standards aufstellen, die wiederum Auswirkungen darauf haben, wer am Strommarkt unter welchen Bedingungen teilnehmen kann. In der Implementation sind die regulierten Dienstleister also selber zu Regulierern mit großen Befugnissen geworden.

Inwieweit dieser Outcome generalisierbar ist, ist eine offene Frage. Zwar könnte man argumentieren, dass wir hier einen besonders auf private Akteure zugeschnittenen Implementationsprozess haben, der eine solche Ermächtigung der eigentlich regulierten privaten Akteure begünstigt. Andererseits zieht sich aber die Erkenntnis, dass gerade in der Implementation politischer Programme private Akteure zentral eingebunden werden, durch die Literatur über nationale, europäische und internationale Regulierung (Streeck & Schmitter, 1996; Green, 2013; Eckert, 2019). Der Raum dieses Artikels erlaubt keine breite Diskussion, aber Evidenz aus den Niederlanden deutet darauf hin, dass auch dort die Implementation der Energiemarktpakete stark durch nationale Erwägungen geprägt war (Fink, Ruffing, Maschlanka & Lüken genannt Klauen, 2021).

5 Schlussfolgerungen und Diskussion: Ein andauernder Implementationsprozess

Unsere empirische Untersuchung zeigt, dass alleine die Transposition europäischer Richtlinien in nationalstaatliches Recht nicht ausreichend ist, um Policy-Stabilität oder Wandel in der Folge von Europäisierungsprozessen zu beurteilen. Im Gegenteil: Die nachfolgende Implementation ist ein zentraler Teil des Policy-Prozesses, bei dem Akteure zum Teil mit großem Erfolg Einfluss auf das Ausmaß des Wandels nehmen. Aus der Sicht der nationalstaatlichen Implementationsforschung mag das nicht überraschen. In der Europäisierungsforschung ist dieser Aspekt aber unterbeleuchtet und erfährt erst in letzter Zeit Beachtung (Thomann & Zhelyazkova, 2017).

Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Europäisierungsforschung unscharf in der Verwendung des Begriffs der Implementation bleibt und darunter alles von Komitologieentscheidungen bis zum Ausstellen von Bescheiden durch national-

staatliche Behörden fasst. Dies erschwert die gegenseitige Befruchtung der „traditionellen“, auf Transposition fokussierten Europäisierungsforschung und der Implementationsforschung. Der Umsetzungsprozess im europäischen Mehrebenensystem ist genauso „langkettig“ wie der Policy-Making-Prozess. Dies macht es erforderlich, für unterschiedliche „Phasen“ des Umsetzungsprozesses auch unterschiedliche Theorieinstrumentarien zum Einsatz zu bringen, die teilweise genuin auf den europäischen Prozess zugeschnitten sind, teilweise aber auch nahe an auf nationalstaatlicher Ebene Bekanntem bleiben.

In unserem Fall zeigt sich, dass das institutionelle Design des Implementationsverfahrens – die Übertragungsnetzbetreiber müssen der BNetzA einen Vorschlag vorlegen, den sie genehmigen muss – erheblichen Einfluss auf das Ergebnis des Implementationsprozesses hat, ganz wie es der Akteurzentrierte Institutionalismus erwartet.

Dieses Verfahren führt zu dem, dass sich die Interessen der Verteilernetzbetreiber, die in Deutschland im Verfahren keine institutionalisierte Funktion haben, kaum in der Implementationsentscheidung niederschlagen.⁵ Zum anderen bleibt die BNetzA trotz der deutlich gestärkten Rolle des ÜNBs Herrin des Verfahrens und folgt dabei ihrem technisch-legalistischen Mandat, wie das auch aus anderen Bereichen bekannt ist (Ruffing, 2014; Fink & Ruffing, 2020).

Während unsere Implementationsstudie zeigt, dass der Prozess vielen bekannten Mustern der nationalstaatlichen Implementierung folgt, weist er auch durch das Mehrebenensystem bedingte Besonderheiten auf:

Bezieht man diese Ergebnisse auf den deutschen Strommarkt, so zeigt sich, dass sich dieser durch die Europäisierung verändert, aber möglicherweise nicht in dem Ausmaß, wie es die europäischen Energiemarktpakete vorsehen (Bundesnetzagentur, 2021). Stattdessen findet eine weitreichende *customization* statt. Dies ist durchaus überraschend, handelt es sich doch nicht um die ersten Ansätze von Europäisierung im Sektor, sondern um die Umsetzung des bereits dritten Energiemarktpaketes als Fortführung eines langjährigen Prozesses der Harmonisierung (Eberlein & Newman, 2008; Eikeland, 2011).

Eine solche *customization* wird in der Literatur vielfach positiv gesehen (Gollata & Newig, 2017) und es wird angenommen, dass so problemadäquate Lösungen gefunden werden können. Allerdings, und auch hier kann an die nationalstaatliche Implementationsforschung angeschlossen werden, gibt es keine Garantie dafür, dass *customization* zu einer besseren Problemlösung führt. *Customization*-Prozesse haben zwar das Potential zu guten Problemlösungen. Die Ergebnisse von Aushandlungsprozessen können aber auch „schlechte“ Problemlösungen sein, bei denen vor allem fraglich ist, ob sie in der Summe zu europäisch harmonisierten Regelungen führen (Gehring, 2002; Ruffing, 2011). Gerade für den Strommarkt gibt es zahlreiche kritische Stimmen, welche die immer noch fehlende Harmonisierung als großes Problem sehen (European Commission, 2007; Purchala, 2019), und gerade das deutsche Stromnetz sowie dessen Regulierung als ein großes Hemmnis identifizieren (Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER), 2015; Rumpf, 2020). Dies kann zum einen darauf zurückgeführt werden, dass das europäische Recht offenbar zu viel Spielraum lässt, um das angestrebte Niveau an Harmonisierung zu erreichen – jedenfalls wenn die Mitgliedstaaten ihre *Customization*-Möglichkeiten auch tatsächlich nutzen. Zum anderen zeigen die vielfältigen Verfahren vor dem EuGH im Energiebereich, dass die Mitgliedstaaten die Grenzen der *customization* bis an den Rand nutzen, bzw. immer wieder ausloten, wie weit diese tatsächlich gesteckt sind.

Die vorliegende Untersuchung stellt eine Einzelfallstudie mit einer notwendigerweise begrenzten Generalisierbarkeit dar. Zwei Lehren lassen sich dennoch ziehen:

Zum einen handelt es sich bei dem untersuchten Fall um einen *most-likely case*. Die Stärke von *most-likely cases* liegt grundsätzlich darin, zu zeigen, dass theoretische Ansätze *überhaupt* geeignet sein können, um empirische Phänomene zu erklären (Seawright & Gerring, 2008). Unser Fallbeispiel zeigt die analytische Fruchtbarkeit des Akteurzentrierten Institutionalismus für die Analyse nationaler Implementationsprozesse europäischen Rechts und legt damit nahe, dass der Ansatz sich auch für zukünftige, breitere Untersuchungen eignen könnte.

Zum zweiten zeigt unsere Untersuchung, dass es sich lohnt, stärker voneinander abzugrenzen, wo – oder anders ausgedrückt in welcher Phase – Implementation europäischen Rechts mit nationalstaatlichen Konstellationen untersucht werden kann, und wo es genuine Mehrebenenansätze braucht. Dort, wo nationalstaatliche Ansätze zum Tragen kommen, sollten sie auch ernst genommen und in die Nationalstaaten hineingeschaut werden. Das macht die europaweit vergleichende Untersuchung mühsamer, könnte aber im Gegenzug auch die Implementationsforschung befruchten.

Finanzierung

Diese Publikation ist im Rahmen des Projektes „Implementing Network Codes“, finanziert vom Norwegian Research Council, entstanden (Projekt INC, Förderkennzeichen 308855).

Danksagung

Wir danken zwei Gutachter*innen sowie den Herausgeber*innen des Sonderheftes für hilfreiche Anmerkungen.

Anmerkungen

- 1 Als Implementation definieren wir „those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions.“ (Van Meter & Van Horn, 1975, p. 447) Die *prior policy decision* im Fall der Europäisierung ist also die Europäische Richtlinie und ihre Transposition in nationales Recht, danach folgt die Implementation.
- 2 Bestehend aus Richtlinie 2009/72/EG sowie den Verordnungen 713/2009 und 714/2009.
- 3 Fast alle Energiemarktpakete sind Pakete für Strom und Gas. Wie viele Analysen (Eising, 2003; Eike-land, 2011) beziehen wir uns aber nur auf den Strommarkt.
- 4 Grob übersetzt: Strukturdaten sind grundlegende Eigenschaften der Stromproduzenten und Großverbraucher. Echtzeitdaten beinhalten, wer aktuell wie viel Strom einspeisen und entnehmen will. Planungsdaten beinhalten, wer plant, wann wie viel Strom einzuspeisen und zu entnehmen.
- 5 Zum Vergleich: Ganz anders sieht dies etwa in den Niederlanden aus, in denen Verteilnetzbetreiber und ÜNBs im Verfahren eine gleichberechtigte Stellung haben und der Datenaustausch im Ergebnis dann auch deutlich gleichberechtigter erfolgt (Netbeheer Nederland & Tennet, 2018).

Literatur

- 50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion (2018a). *Datenaustausch im Rahmen der SOGL: Antwortdokument zur Konsultation* -Stand: 19. März 2018. Secondary Datenaustausch im Rahmen der SOGL: Antwortdokument zur Konsultation. Stand: 19. März 2018. Verfügbar unter: https://www.netztransparenz.de/portals/1/SO_GL_40-5_konsultation_stand_2018_03_19_1600h.pdf.
- 50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion (2018b). *Datenbedarf gemäß Artikel 40 Absatz 5 SO GL Workshop zur Diskussion der Konsultationsanmerkungen*. Secondary Datenbedarf gemäß Artikel 40 Absatz 5 SO GL Workshop zur Diskussion der Konsultationsanmerkungen. Verfügbar unter: https://www.netztransparenz.de/portals/1/2018_03_21_AG_DIN_workshop_stuttgart_folien_stand_2018_04_26.pdf.
- 50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion (2018c). *Konsultationsdokument zum Datenaustausch im Rahmen der SO-Verordnung*. Secondary Konsultationsdokument zum Datenaustausch im Rahmen der SO-Verordnung. Verfügbar unter: https://www.netztransparenz.de/portals/1/Content/EEG-Umlage/SO_GL_Datenaustausch_Konsultationsdokument_Stand_2018_02_06.pdf.
- Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) (2015). *ACER Opinion 09-2015 on the compliance of NRAs' decisions approving methods of cross-border capacity allocation in the CEE region*.
- Börzel, Tanja (2000). Why there is no "Southern Problem". On Environmental Leaders and Laggards in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 7, 141-162.
- Börzel, Tanja A (2021). *Why Noncompliance. The Politics of Law in the European Union*. Cornell University Press.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2011). *Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011*.
- Bundesnetzagentur (2018). *Genehmigung eines Vorschlags der Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) für die Anwendbarkeit und den Umfang des Datenaustauschs mit Verteilernetzbetreibern (VNB) und signifikanten Netznutzern (SNN) gemäß Art. 40 Abs. 5 und Art. 6 Abs. 4 lit. b der Verordnung (EU) 2017/1485 der Kommission vom 2. August 2017 zur Festlegung einer Leitlinie für den Übertragungsnetzbetrieb*. Secondary Genehmigung eines Vorschlags der Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) für die Anwendbarkeit und den Umfang des Datenaustauschs mit Verteilernetzbetreibern (VNB) und signifikanten Netznutzern (SNN) gemäß Art. 40 Abs. 5 und Art. 6 Abs. 4 lit. b der Verordnung (EU) 2017/1485 der Kommission vom 2. August 2017 zur Festlegung einer Leitlinie für den Übertragungsnetzbetrieb.
- Bundesnetzagentur (2021). *Die Energie der Zukunft. 8. Monitoring Bericht zu Energiewende. Berichtsjahre 2018 und 2019*. Bonn: Bundesnetzagentur
- Commission of the European Communities (2007). *Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors (Final Report)*. In SEC (2006) 1724.
- Corcaci, Andreas (2019). *Compliance in der Europäischen Union*. Wiesbaden: Springer
- Dimitrova, Antoaneta & Steunenbergh, Bernard (2013). Living in Parallel Universes? Implementing European Movable Cultural Heritage Policy in Bulgaria. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 51, 246-263.
- Eberlein, Burkard & Newman, Abraham L. (2008). Escaping the International Governance Dilemma? Incorporated Transgovernmental Networks in the European Union. *Governance*, 21, 25-52.
- Eckert, Sandra (2019). *Corporate Power and Regulation*. Springer.
- Eckert, Sandra & Eberlein, Burkard (2020). Private authority in tackling cross-border issues. The hidden path of integrating European energy markets. *Journal of European Integration*, 42, 59-75.
- Eikeland, Per Ove (2011). The Third Internal Energy Market Package: New Power Relations among Member States, EU Institutions and Non-state Actors? *Journal of Common Market Studies*, 243-263.
- Eikeland, Per Ove (2014). *Green Champion, Struggling to Adapt. Implementing the EU 2020 Energy and Climate Package in Germany*. FNI Report, 2014.
- Eising, Rainer (2001). *Strategic action and policy learning in embedded negotiations: the liberalization of the EU electricity supply industry*. Hagen: Inst. für Politikwiss.

- Eising, Rainer (2003). Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization. *International Organization*, 56, 85-120.
- European Commission (2007). *DG COMP Report on Energy Sector Inquiry*. Secondary DG COMP Report on Energy Sector Inquiry.
- Falkner, Gerda, Hartlapp, Miriam & Treib, Oliver (2007). Worlds of compliance: Why leading approaches to European Union implementation are only 'sometimes-true theories'. *European Journal of Political Research*, 46, 395-416.
- Falkner, Gerda, Treib, Oliver & Holzleithner, Elisabeth (2008). *Compliance in the enlarged European Union: Living rights or dead letters?* Ashgate Publishing.
- Fink, Simon & Ruffing, Eva (2019). Going beyond dyadic consultation relationships: information exchange in multi-step participation procedures. *Journal of Public Policy*, 39, 587-608.
- Fink, Simon & Ruffing, Eva (2020). Stakeholder consultations as reputation-building: a comparison of ACER and the German Federal Network Agency. *Journal of European Public Policy*, 27, 1657-1676.
- Fink, Simon, Ruffing, Eva, Maschlanka, Luisa & Lüken genannt Klaben, Hermann (2021). *Implementation of EU Energy Packages – harmonisation or path-dependent trajectories? A comparison of Germany and the Netherlands*. Papier präsentiert auf dem DVPW-Kongress 2021.
- Gehring, Thomas (2002). *Die Europäische Union als komplexe internationale Organisation*. Baden-Baden: Nomos.
- Gollata, Judith A. M. & Newig, Jens (2017). Policy implementation through multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 24, 1308-1327.
- Green, Jessica F (Hrsg.) (2013). *Rethinking Private Authority* Princeton University Press.
- Hartlapp, Miriam & Falkner, Gerda (2009). Problems of Operationalization and Data in EU Compliance Research. *European Union Politics*, 10, 281-304.
- Haverland, Markus (2000). National Adaptation to the European Union. The Importance of Institutional Veto Points. *Journal of Public Policy*, 20, 83-103.
- Jevnaker, Torbjørn (2015). Pushing administrative EU Integration: The Path towards European Network Codes for Electricity. *Journal of European Public Policy*, 22, 927-947.
- Knill, Christoph & Lehmkuhl, Dirk (1999). *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*. European Integration Online Papers (EIoP), 3.
- Knill, Christoph & Lenschow, Andrea (1998). Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy. *Journal of European Public Policy*, 5, 595-614.
- König, Thomas & Luetgert, Brooke (2009). Troubles with transposition? Explaining trends in member-state notification and the delayed transposition of EU directives. *British Journal of Political Science*, 39, 163-194.
- Majone, Giandomenico (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17, 139-167.
- Mastenbroek, Ellen & Kaeding, Michael (2006). Europeanization Beyond the Goodness of Fit: Domestic Politics in the Forefront. *Comparative European Politics*, 4, 331-354.
- Meletiou, Alexis, Cambini, Carlo & Masera, Marcelo (2018). Regulatory and ownership determinants of unbundling regime choice for European electricity transmission utilities. *Utilities Policy*, 50, 13-25.
- Netbeheer Nederland & Tennet (2018). *Implementatie GL SO, artikel 40 5 en 40 6, de nationale gevegensuitwisseling* (12.07.2018).
- Paasch, Jana & Stecker, Christian (2021). When Europe hits the subnational authorities: the transposition of EU directives in Germany between 1990 and 2018. *Journal of Public Policy*, 41, 798-817.
- Plümer, Sandra & Schiffrers, Maximilian (2022). Dynamics of policy change: Conceptualizing policy stability, path dependency and policy change in a transforming society – an introduction to our special issue. *dms – der moderne staat*, 15 (2).
- Pressman, Jeffrey L & Wildavsky, Aaron (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation*. University of California Press.

- Pülzl, Helga & Treib, Oliver (2007). Implementing Public Policy. In Frank Fischer, Gerald J Miller & Mara S Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 89-108). Boca Raton: CRC Press.
- Purchala, Konrad (2019). EU Electricity Market: The Good, the Bad and the Ugly. In Susanne Nies (Ed.), *The European Energy Transition. Actors, Factors, Sectors* (pp. 275-287). Deventer: Claeys & Casteels Law Publishers
- Radaelli, Claudio (2005). Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, 12, 924-943.
- Ruffing, Eva (2011). *Die europäische Wertpapierregulierung zwischen Input- und Output-Legitimität. Das Lamfalussy Verfahren*. Baden-Baden: Nomos
- Ruffing, Eva (2014). How to Become an Independent Agency: The Creation of the German Federal Network Agency. *German Politics*, 23, 43-58.
- Rumpf, Julius (2020). Congestion displacement in European electricity transmission systems – finally getting a grip on it? Revised safeguards in the Clean Energy Package and the European network codes. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 38, 409-436.
- Scharpf, Fritz W. (2000a). Institutions in Comparative Policy Research. *Comparative Political Studies*, 33, 762-790.
- Scharpf, Fritz W. (2000b). *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich
- Seawright, Jason & Gerring, John (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61, 294-308.
- Streck, Wolfgang & Schmitter, Philippe C. (1996). Gemeinschaft, Markt und Staat – und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung. In Patrick Kenis & Volker Schneider (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk* (S. 123-164). Frankfurt/M: Campus.
- Thomann, Eva (2015). Customizing Europe: transposition as bottom-up implementation. *Journal of European Public Policy*, 22, 1368-1387.
- Thomann, Eva & Sager, Fritz (2017a). Moving beyond legal compliance. *Journal of European Public Policy*, 24, 1253-1268.
- Thomann, Eva & Sager, Fritz (2017b). Toward a better understanding of implementation performance in the EU multilevel system. *Journal of European Public Policy*, 24, 1385-1407.
- Thomann, Eva & Zhelyazkova, Asya (2017). Moving beyond (non-)compliance. *Journal of European Public Policy*, 24, 1269-1288.
- Töller, Annette Elisabeth (2008). Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80%-Mythos. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 39, 3-17.
- Töller, Annette Elisabeth (2012). *Warum kooperiert der Staat? Kooperative Umweltpolitik im Schatten der Hierarchie*. Baden-Baden: Nomos
- Treib, Oliver (2003). Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurszentrierte Antwort auf die Misfit-These. *Politische Vierteljahresschrift*, 44, 506-528.
- Treib, Oliver (2014). Implementing and complying with EU governance outputs. *Living Reviews in European Governance*, 9.
- Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6, 445-488.
- Versluis, Esther (2007). Even rules, uneven practices: Opening the 'black box' of EU law in action. *West European Politics*, 30, 50-67.
- Zhelyazkova, Asya, Kaya, Cansarp & Schrama, Reini (2018). When Practice Goes beyond Legislators' Expectations: Analysis of Practical Implementation Exceeding Legal Compliance with EU Directives. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56, 520-538.
- Zhelyazkova, Asya & Thomann, Eva (2022). 'I did it my way': customisation and practical compliance with EU policies. *Journal of European Public Policy*, 29, 427-447.

*Anschriften der Autor*innen*

Prof. Dr. Simon Fink, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen, E-Mail: simon.fink@sowi.uni-goettingen.de.

Prof. Dr. Eva Ruffing, Universität Osnabrück, Seminarstr. 33, 49074 Osnabrück, E-Mail: eva.ruffing@uni-osnabrueck.de.

Hermann Lüken genannt Klaßen, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen, E-Mail: hermann.lueken-genannt-klassen@uni-goettingen.de.

Luisa Maschlanka, Universität Osnabrück, Seminarstr. 33, 49074 Osnabrück, E-Mail: luisa.maschlanka@uni-osnabrueck.de.