

Flexible Integration und Compliance – Lehren aus der Energiegemeinschaft

Anne Wetzel*

This article addresses the issue of rule implementation and compliance in models of external differentiated integration. Since rules and their proper implementation are the basis of the European Union's flexible integration arrangements, any viable model must ensure compliance even by non-EU members. However, the Energy Community as a means of externalisation of EU law does not fully meet this expectation. In order to trace the origins of the Energy Community's compliance problems the analysis reverts to four different approaches. The article identifies several institutional weaknesses of the Energy Community and offers conclusions for flexible integration and intensified partnership models.

Flexible Integrationsmodelle zwischen der Europäischen Union (EU) und ihren Nachbarstaaten werden im Zuge aktueller Entwicklungen wie dem Brexit, der Assoziierung östlicher Partnerländer sowie den unklaren Beitrittsaussichten der Türkei und der Staaten des westlichen Balkans verstärkt diskutiert.¹ Dabei zeichnet flexible oder auch differenzierte Integration aus, dass der geografische Gültigkeitsbereich von EU-Regeln nicht mit der territorialen Ausdehnung der EU übereinstimmt.² Diese Situation tritt ein, wenn sich einzelne EU-Mitgliedstaaten an bestimmten Politikbereichen nicht beteiligen wollen (Opt-out) bzw. nicht beteiligen können (wie z.B. an der Eurozone) oder wenn Nicht-EU-Mitglieder EU-Recht anwenden (Opt-in).³ Beide Optionen können auch gleichzeitig in einem Politikbereich vorliegen, wie das Schengen-Regime zeigt. In diesem Artikel liegt der Fokus insbesondere auf der Opt-in-Situation für Drittstaaten, die eine Externalisierung des EU-Acquis bedeutet und auch als „external differentiation“ bezeichnet wird.⁴

Während der Begriff differenzierte Integration in der Literatur bisweilen auch die unterschiedliche Implementierung von EU-Regeln umfasst,⁵ wird hier argumentiert, dass es analytisch gewinnbringender ist, formale Gültigkeit der EU-Regeln und deren konkrete Anwendung in der Praxis zu trennen. Dies eröffnet die Chance, empirisch zu prüfen, wie sich differenzierte Integration zur Regelimplementierung und -einhaltung („compliance“) verhält. Dies ist bedeutsam, weil der Zusammenhang zwischen flexibler Integration und erfolgreicher Regelimplementierung bisher kaum erforscht ist. Verlässliche Regelimple-

* Dr. Anne Wetzel, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Universität Mannheim.

- 1 Vgl. z.B. Funda Tekin: Was folgt aus dem Brexit? Mögliche Szenarien differenzierter (Des-)Integration, in: *integration* 3/2016, S. 183 ff.; René Schwok/Cenni Najy: Switzerland's bilateral approach to European integration: a model for Ukraine?, in: Sieglinde Gstöhl (Hrsg.): *The European Neighbourhood Policy in a Comparative Perspective. Models, Challenges, Lessons*, London 2016, S. 125 ff.; Pierre Mirel: *European Union – Turkey: From an Illusory Membership to a 'Privileged Partnership'*, Fondation Robert Schuman: *European Issues* 437/2017.
- 2 Katharina Holzinger/Frank Schimmelfennig: Differentiated integration in the European Union: many concepts, sparse theory, few data, in: *Journal of European Public Policy* 2/2012, S. 292 ff., hier S. 292.
- 3 Als Opt-in wird gelegentlich auch die Situation bezeichnet, wenn EU-Mitgliedstaaten, die ein Opt-out für ein bestimmtes Politikfeld haben, in diesem Bereich freiwillig an ausgewählten Maßnahmen teilnehmen.
- 4 Dirk Leuffen/Berthold Rittberger/Frank Schimmelfennig: *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Basingstoke 2013, S. 17.
- 5 Svein S. Andersen/Nick Sitter: *Differentiated Integration*, ARENA Centre for European Studies: *Arena Working Paper* 5/2006.

mentierung ist jedoch zentral, weil flexible Integration gerade auf der Gültigkeit und der korrekten Anwendung von EU-Regeln beruht. Werden diese in Drittstaaten nicht hinreichend umgesetzt, birgt dies besondere Gefahren für die Homogenität des EU-Rechts. Anders als innerhalb der EU gibt es hier nämlich kein einheitliches Vertragsverletzungsverfahren.⁶ Zum anderen ist problematisch, dass die angestrebten Politikziele bei massiven Implementierungsmängeln nicht erreicht werden können.

Implementierung bedeutet hier die Durchführung oder Umsetzung einer bestimmten Politik durch die Anwendung von Regeln.⁷ Als Phase der „practical implementation“ schließt sie sich der Übernahme von EU-Regeln an.⁸ Regelbefolgung oder Compliance beinhaltet eine Wertung des tatsächlichen Verhaltens in Bezug auf die Anforderungen der eingegangenen Vertragsverpflichtungen. Regelbefolgung liegt vor, wenn das Verhalten eines Akteurs den Geboten einer Regel entspricht.⁹

Der Artikel beschäftigt sich mit Regelimplementierung und Regelbefolgung in Modellen externer differenzierter Integration am Beispiel der Energiegemeinschaft. Damit möchte er zur Debatte über Optionen flexibler, intensiver Integrationsmodelle in der EU-Nachbarschaft beitragen. Zunächst wird ein kurzer Blick in die noch junge Literatur zum Thema geworfen. Danach wird die Energiegemeinschaft als internationale Organisation und Mittel der Externalisierung von EU-Recht kurz vorgestellt. Es wird gezeigt, dass in der Energiegemeinschaft Implementierungs- und Compliance-Probleme bestehen. Daraufhin werden vier Ansätze präsentiert, die Regelbefolgung und Regelverletzung aus unterschiedlichen Perspektiven erklären. Diese Ansätze werden in einem nächsten Schritt auf die Energiegemeinschaft angewendet, um den Ursprung der festgestellten Probleme näher zu beleuchten. Dabei werden einige institutionelle Schwächen der Energiegemeinschaft identifiziert. Zuletzt werden Schlüsse für die flexible Integration und intensivierte EU-Partnerschaftsmodelle gezogen.

Flexible Integration, Regelimplementierung und -befolgung – Probleme in der Energiegemeinschaft

Die Frage nach dem Verhältnis von flexibler Integration und Regeleinhaltung wurde bisher wenig betrachtet. Asya Zhelyazkova untersucht in einer Studie die Folgen differenzierter Integration innerhalb der EU für Regelübernahme und -anwendung in den Bereichen Immigration, Asyl und Schengen-Raum.¹⁰ Sie vergleicht dazu EU-Mitgliedstaaten, die vollständig an diesen EU-Politiken teilnehmen, mit EU-Mitgliedern, die nicht teilnehmen, und solchen, die sich trotz eines generellen Opt-outs selektiv an einzelnen Bereichen betei-

6 Adam Lazowski: Flexibility and homogeneity: two uneasy bedfellows, in: Steven Blockmans (Hrsg.): Differentiated Integration in the EU. From the Inside Looking Out, Brüssel 2014, S. 37 ff.

7 Werner Jann/Kai Wegrich: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle, in: Klaus Schubert/Nils C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München 2014, S. 97 ff., hier S. 114 ff.

8 Diese Transpositionsphase wird in der Literatur manchmal auch als „legal implementation“ bezeichnet. Vgl. z.B. Tanja A. Börzel: Non-compliance in the European Union: pathology or statistical artefact?, in: Journal of European Public Policy 5/2001, S. 803 ff.

9 Oran R. Young: Compliance and Public Authority: A Theory with International Applications, Baltimore 1979. Einige AutorInnen beziehen das Konzept der Regelbefolgung auch auf die Transposition von Regeln. Vgl. z.B. Börzel: Non-compliance in the European Union, 2001.

10 Asya Zhelyazkova: From selective integration into selective implementation: the link between differentiated integration and conformity with EU laws, in: European Journal of Political Research 4/2014, S. 727 ff.

ligen. Dabei zeigt sich, dass die Implementierungsergebnisse bei Opt-ins schlechter sind, als bei den EU-Mitgliedern, die von vornherein vollumfänglich teilnehmen.

Christian Frommelt lenkt den Blick weg von den EU-Mitgliedern auf Norwegen, Liechtenstein und Island als Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), die dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) angehören.¹¹ Damit steht die dynamische Externalisierung von EU-Recht im Mittelpunkt seiner Analyse und hier wiederum die Auswahl der exportierten Regeln sowie deren Annahme in den Drittstaaten. Während Frommelt auf das grundsätzlich gute Funktionieren des EWR-Arrangements hinweist, zeigt seine Arbeit trotzdem einige grundlegende Schwächen auf. Zum einen besteht die Schwierigkeit, zuverlässig festzustellen, welche EU-Regeln EWR-relevant sind. Daraus ergeben sich Inkonsistenzen bei der Auswahl der zu übernehmenden Regeln. So werden als EWR-relevant eingestufte EU-Regeln nicht immer in den EWR-Vertrag übernommen. Andererseits fanden aber zahlreiche EU-Regeln ohne den Relevanz-Vermerk ihren Weg dorthin. Ein weiteres Problem besteht in Verzögerungen, die bei der Übernahme von EU-Sekundärrecht in den EWR-Vertrag auftreten und als deren Konsequenz sich zumindest zeitweise unterschiedliche Rechtsstandards im EWR ergeben. Obwohl sie nicht auf die Anwendung von EU-Recht in den EWR-Mitgliedstaaten der EFTA eingeht, deutet auch Frommelts Studie auf Probleme flexibler Integration hin.

Während jedoch die Externalisierung von EU-Recht im EWR in einem Umfeld erfolgt, das der korrekten Regelanwendung zuträglich ist, umfassen andere Fälle flexibler Integration Länder mit grundsätzlichen Implementierungsproblemen.¹² Ein aktuelles Beispiel ist die gerade entstehende Europäische Transportgemeinschaft mit den Staaten des Westlichen Balkans. Ein bereits länger bestehendes flexibles Integrationsmodell ist die Europäische Energiegemeinschaft. Diese internationale Organisation wurde im Oktober 2005 gegründet und ist seit Juli 2006 aktiv, um einen integrierten paneuropäischen Energiemarkt zu schaffen. Ihre derzeitigen Mitglieder sind die Europäische Union (jedoch nicht die einzelnen EU-Mitgliedstaaten) sowie Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, (die Mission der Vereinten Nationen im) Kosovo, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, die Republik Moldau, Montenegro, Serbien und die Ukraine. Als Mittel zur Schaffung des Energiemarktes dient die rechtlich verbindliche Externalisierung der EU-Gesetzgebung: „The key objective of the Energy Community is to extend the EU internal energy market rules and principles to countries in South East Europe, the Black Sea region and beyond on the basis of a legally binding framework.“¹³ Damit ist die Energiegemeinschaft „a perfect example of the ‚integration without membership‘ model which gives a stake in the EU Internal Market for third countries and promotes the EU’s sectoral *acquis* beyond the EU borders“.¹⁴ Der *Acquis* der Energiegemeinschaft besteht aus einem statischen und

11 Christian Frommelt: In Search of Effective Differentiated Integration: Lessons from the European Economic Area (EEA), ETH Zurich: Doctoral Thesis 2017.

12 Iulian Groza/Mathias Jopp/Iurie Leancă/Iulian Rusu: Challenges and Perspectives for a Sustainable Transformation in the EU’s Eastern Neighbourhood, Institut für Europäische Politik: IEP Policy Paper 1/2018; Alina Mungiu-Pippidi: The widening implementation gap: the impact of EU accession on governance in the Western Balkans, in: Eviola Prifti (Hrsg.): The European Future of the Western Balkans, Paris 2013, S. 35 ff.

13 Energiegemeinschaft: Who we are, abrufbar unter: <https://www.energy-community.org/aboutus/whoweare.html> (letzter Zugriff: 31.5.2018).

14 Roman Petrov: Energy Community as a promoter of the European Union’s ‘energy *acquis*’ to its Neighbourhood, in: Legal Issues of Economic Integration 3/2012, S. 331 ff., hier S. 331.

einem dynamischen Teil. Während ersterer im Vertrag über die Energiegemeinschaft vereinbart wurde, kam Letzterer erst nach Inkrafttreten des Vertrags hinzu. Die Anpassung an sich weiterentwickelndes EU-Recht ist dabei jedoch nicht obligatorisch.¹⁵ Der derzeitige *Acquis* der Energiegemeinschaft umfasst EU-Recht in den Bereichen Strom, Gas, Öl, Versorgungssicherheit, Infrastruktur, Umwelt, erneuerbare Energie, Energieeffizienz, Wettbewerb und Statistik.

Trotz der großen Ambition bei der Gründung der Energiegemeinschaft gestaltet sich die Implementierung der EU-Regeln in den Vertragsstaaten mehr oder weniger schwierig.¹⁶ Eine im Jahr 2013 vom Ministerrat der Energiegemeinschaft mit der Bewertung der Zielerreichung beauftragte High Level Reflection Group legte 2014 ihre Ergebnisse vor. In ihrem Bericht kam sie zu einem ernüchternden Ergebnis: „Despite progress made by many Contracting Parties, implementation of the *acquis* remains a significant challenge.“¹⁷ Einige der zentralen Erwartungen seien unerfüllt geblieben, unter anderem die Reformen der Marktstrukturen, die Schaffung eines günstigen und verlässlichen Investitionsklimas oder die regionale Marktintegration. Auch für die Zukunft erwartete die Gruppe, dass die Implementierung des *Acquis* die größte Herausforderung darstellen könnte.¹⁸

Drei Jahre später hat sich die Situation nicht grundlegend geändert. Mit Blick auf das 2009 beschlossene Dritte Energiepaket, einem Bündel aus drei Verordnungen und zwei Richtlinien, stellt der Direktor des Sekretariats der Energiegemeinschaft fest: „The efforts required to transpose the Third Energy Package should not be underestimated. Its successful implementation will continue to be a challenge for the Contracting Parties as well as the Secretariat.“¹⁹ Der vom Sekretariat der Energiegemeinschaft vorgelegte Implementierungsbericht 2016/2017 spricht dementsprechend auch von „the rocky road ahead in terms of implementation, even for the leaders.“²⁰ Speziell in Hinblick auf die Westbalkan-Staaten, die immerhin eine EU-Beitrittsperspektive und damit theoretisch einen größeren Compliance-Anreiz haben, stellt ein aktueller Bericht fest: „One of the main challenges in the Western Balkan countries is linked to the lack of implementation of the *acquis* and the gap between transposition of EU rules and implementation in practice.“²¹

Ein direkter Vergleich des Implementierungsstandes bei den Nicht-EU-Mitgliedern mit der Situation in der EU gestaltet sich schwierig, denn der Implementierungsbericht befasst

15 Ebenda, S. 340 ff.

16 Rafael Leal-Arcas/Andrew Filis: The Energy Community and the Energy Charter Treaty: special legal regimes, their systemic relationship to the EU, and their dispute settlement arrangements, in: Oil, Gas & Energy Law Intelligence 2/2014, S. 1 ff., hier S. 27; Anna Herranz-Surrallés: Energy cooperation: the leading light of the revised European Neighbourhood Policy? Drivers and limits of the EU's functionalist extension, in: Dimitris Bouris/Tobias Schumacher (Hrsg.): The Revised European Neighbourhood Policy. Continuity and Change in EU Foreign Policy, London 2017, S. 241 ff., hier S. 249.

17 The High Level Reflection Group of the Energy Community: An Energy Community for the Future, Wien 2014, S. 8.

18 Ebenda, S. 10, 12.

19 Energiegemeinschaft: Secretariat's report takes stock of compliance with the Energy Community Treaty, 6. November 2017, abrufbar unter: <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2017/011/06.html> (letzter Zugriff: 31.5.2018).

20 Energiegemeinschaft: Annual Implementation Report 2016/2017, Wien 2017, S. 13.

21 Energiegemeinschaft: Knocking on the EU's Door through the Energy Community: Integration of Western Balkans into the Pan-European Energy Market, Wien 2018, S. 7.

sich nicht mit der EU. Zu den Richtlinien 2009/72/EG²² und 2009/73/EG²³ des Dritten Energiepakets finden jedoch mehrere Vertragsverletzungsverfahren in der EU statt.²⁴ Das etwas anders organisierte Vertragsverletzungsverfahren der Energiegemeinschaft dagegen betrifft fast ausschließlich Fälle aus den Nicht-EU-Mitgliedsländern. Obwohl sich also nicht genau quantifizieren lässt, inwieweit die Probleme der Regelbefolgung dem Konstrukt der flexiblen Integration geschuldet sind, soll den Ursachen auf den Grund gegangen werden, um Lehren für flexible Integrationsmodelle zu ziehen.

Warum Staaten sich (nicht) an vereinbarte Regeln halten – vier Compliance-Ansätze

Compliance-Probleme sind in den internationalen Beziehungen nicht ungewöhnlich. Die Fragen, warum Staaten Bestimmungen von ihnen eingegangener internationaler Verträge verletzen und wie sie dazu gebracht werden können, vereinbarte Regeln einzuhalten, sind seit langem Gegenstand der wissenschaftlichen Literatur verschiedener Fachgebiete. Dabei haben sich mehrere Erklärungsansätze herausgebildet, die unterschiedliche Handlungsempfehlungen implizieren.

Externe Durchsetzung/Enforcement

Entsprechend dem rationalistisch geprägten Enforcement-Ansatz wird staatliches Handeln von einer Kosten-Nutzen-Analyse geleitet. Dementsprechend ist die Erfüllung oder Nichterfüllung internationaler vertraglicher Verpflichtungen eine bewusste Entscheidung. Staaten erfüllen ihre Zusagen nicht, wenn der Nutzen eines Vertragsbruchs höher ist als die Kosten des „Entdecktwerdens“. Steigt die Wahrscheinlichkeit, entdeckt und hart bestraft zu werden, schmälert dies den Anreiz des Regelbruchs. Dabei wird argumentiert, dass die Strafe umso höher ausfallen muss, je „tiefer“ die Kooperation ist. Die Tiefe der Kooperation wiederum ist dadurch bestimmt, wie weit Staaten für die Vertragserfüllung vom Handeln ohne die Existenz des Vertrages abweichen müssen. Schmerzhaft Reformen durchzuführen, verursacht hohe innenpolitische Kosten, womit der Anreiz steigt, den Vereinbarungen nicht nachzukommen. Je umfangreicher oder einschneidender die angestrebten Verhaltensänderungen sind, desto stärker muss die Kooperation durch Strafen abgesichert sein.²⁵ Compliance-Probleme werden laut diesem Ansatz am besten mit entsprechenden Anreizstrukturen verhindert. Effektive Überwachungsmechanismen erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass ein Vertragsbruch entdeckt wird, was wiederum in die Kosten-Nutzen-Kalkulation der Akteure einfließt. Empfindliche Strafen sorgen dafür, dass sich Regelbruch

22 Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 211 vom 14. August 2009, S. 55 ff.

23 Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 211 vom 14. August 2009, S. 94 ff.

24 Zwölf Verfahren, davon fünf inklusive „mit Gründen versehener Stellungnahme“, zur Richtlinie 2009/72/EG; 13 Verfahren, davon sechs mit Stellungnahme, zur Richtlinie 2009/73/EG (Stand: 1.6.2018), abrufbar unter: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm (letzter Zugriff: 1.6.2018).

25 George W. Downs/David M. Roache/Peter N. Barsoom: Is the good news about compliance good news about cooperation?, in: International Organization 3/1996, S. 379 ff., hier S. 386.

nicht lohnt. Diese Strafen können sowohl materieller als auch immaterieller Natur sein und Strafzahlungen sowie Reputationskosten²⁶ beinhalten.

Management

Der Management-Ansatz geht im Unterschied zur Enforcement-Schule davon aus, dass die Verletzung vertraglicher Vereinbarungen nicht vorsätzlich erfolgt. Vielmehr können verschiedene Faktoren zur unfreiwilligen Nichterfüllung von Verträgen führen. Zum einen sind vertragliche Vereinbarungen nicht immer eindeutig formuliert, sodass Unklarheiten über die Auslegung und das Vorliegen von Vertragsverstößen entstehen können. Andererseits scheitern manche Staaten aus Kapazitätsgründen an der Umsetzung von Vereinbarungen. Gerade wenn Verträge auf Verhaltensänderungen von Privatpersonen oder Unternehmen abzielen, erfordern sie ein hohes Maß an staatlicher Regulierungskapazität, inklusive umfangreicher finanzieller Mittel, wissenschaftlich-technischer Expertise sowie bürokratischer Ressourcen. Auch zeitlich und inhaltlich überambitionierte Ziele sind für manche Staaten nur schwer zu erreichen.²⁷ Als Lösung des ersten Problems wird von VertreterInnen des Management-Ansatzes vorgeschlagen, Mechanismen zur Vertragsinterpretation und Streitschlichtung zu entwickeln.²⁸ Außerdem müssen Verträge, die Trittbrettfahrer-Verhalten erwarten lassen, präzise formuliert werden, damit dieses leicht aufgedeckt werden kann, was die Vertragstreue aller Parteien verbessert.²⁹ Kapazitätsproblemen kann laut dem Management-Ansatz mit technischen Unterstützungsprogrammen und Capacity-Building-Maßnahmen begegnet werden. Dazu zählen unter anderem Aufbau und Stärkung von (Verwaltungs-)Institutionen, Unterstützung bei der Entwicklung von Planungskapazität, Trainingsmaßnahmen, Bildung und Forschung.³⁰ Einer zeitlichen oder inhaltlichen Überforderung mit Vertragsinhalten kann durch inkrementelle, flexible Entwicklung von Verträgen vorgebeugt werden.³¹ Eine allgemeine Grundlage für den Erfolg dieser Maßnahmen zur Verbesserung der Regeleinhaltung stellen Review- und Bewertungsverfahren dar. Im Gegensatz zum Monitoring im Enforcement-Ansatz dienen diese dazu, im Dialog zwischen der internationalen Organisation und den Vertragsstaaten herauszufinden, wie die Erfüllung der Vertragsverpflichtungen gegebenenfalls verbessert werden kann.³²

Innerstaatliche Durchsetzung

Ein dritter Ansatz zur Einhaltung international vereinbarter Regeln legt sein Augenmerk auf innerstaatliche Akteure, welche Druck auf die Regierung ausüben, die vertraglichen Bestimmungen zu erfüllen. Tanja Börzel nennt politische Parteien, Nichtregierungsorgani-

26 Robert O. Keohane: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton 1984, S. 98 ff.

27 Abram Chayes/Antonia Handler Chayes: *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge/Massachusetts 1998, S. 9 ff.; zur Rolle von Verwaltungskapazität siehe auch Wade M. Cole: *Mind the Gap: State Capacity and the Implementation of Human Rights Treaties*, in: *International Organization* 2/2015, S. 405 ff.

28 Chayes/Handler Chayes: *The New Sovereignty*, 1998, S. 201 ff.

29 Harold K. Jacobson/Edith Brown Weiss: *Assessing the record and designing strategies to engage countries*, in: Edith Brown Weiss/Harold K. Jacobson (Hrsg.): *Engaging Countries. Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge 2000, S. 511 ff., hier S. 524 f.

30 Chayes/Handler Chayes: *The New Sovereignty*, 1998, S. 197 ff.

31 Ebenda, S. 225 ff.

32 Ebenda, S. 229 ff.

sationen (NRO) und wirtschaftliche Interessengruppen als entscheidende Akteure für diesen Pull-Mechanismus. Gleichzeitig weist sie auf die Rolle der Medien hin.³³ Laut Xinyuan Dai leisten aber auch internationale Organisationen einen wichtigen Beitrag in diesem Prozess, indem sie die innerstaatlichen Akteure mit relevanten Informationen zum Verhalten der jeweiligen Regierung versorgen.³⁴ Beth Simmons erwähnt ferner die Funktion kompetenter und unabhängiger nationaler Gerichte für die staatliche Vertragserfüllung.³⁵ Dies ist konsistent mit Courtney Hillebrechts Feststellung, dass die Beschränkung der Exekutive ein wichtiger Faktor für die erfolgreiche Regelbefolgung ist.³⁶ Allgemein lässt sich sagen, dass dieser Mechanismus umso besser funktioniert, je demokratischer das politische System des Vertragsstaates ist.³⁷

Um die Regelbefolgung von Staaten zu verbessern, sollten internationale Organisationen laut diesem Ansatz Informationen darüber an innerstaatliche Nichtregierungsakteure weiterleiten. Letztere könnten auch direkt in den Monitoring-bzw. Compliance-Prozess eingebunden werden, z.B. durch ihre Teilnahme an Treffen zur Bestandsaufnahme. Generell sollte die demokratische Entwicklung, inklusive der Zivilgesellschaft und freier Medien, unterstützt und gesellschaftliche Expertise in den Reformsektoren aufgebaut werden. Reformvorhaben sollten sich auf Sektoren konzentrieren, in denen es (größere) innerstaatliche Gruppen gibt, die von der Reform profitieren. Diesen Gruppen und gesellschaftlichen (transnationalen) Koalitionen sollte besondere Aufmerksamkeit durch die beteiligten internationalen Organisationen zukommen.

Legitimität

Aus einer konstruktivistischen Perspektive befolgen Staaten Regeln, weil sie dies als angemessenes Verhalten betrachten. Grundannahme dieses Ansatzes ist die Legitimität von Regeln als Voraussetzung für deren Befolgung: Die Gemeinschaft erwartet, dass legitime Verpflichtungen erfüllt werden.³⁸ Legitimität ist dabei definiert als „a property of a rule or rule-making institution which itself exerts a pull toward compliance on those addressed normatively because those addressed believe that the rule or institution has come into being and operates in accordance with generally accepted principles of right process“.³⁹ Die Legitimität von Regeln speist sich aus mehreren Faktoren. Der erste ist dabei die Klarheit der Formulierung. Regeln, die klar benennen, welches Verhalten erwartet wird, können besser befolgt werden und bieten weniger Interpretationsspielraum, der für Abweichungen genutzt werden könnte. Zweitens wird die Legitimität von Regeln durch symbolische Validierung gestärkt. Damit werden die Authentizität und Autorität der Regeln unterstrichen. Formen symbolischer Validierung sind Rituale und die Geschichtsträchtigkeit („pedigree“)

33 Tanja A. Börzel: Why there is no 'southern problem'. On environmental leaders and laggards in the European Union, in: *Journal of European Public Policy* 1/2000, S. 141 ff., hier S. 148.

34 Xinyuan Dai: Why comply? The domestic constituency mechanism, in: *International Organization* 2/2005, S. 363 ff.

35 Beth Simmons: Treaty compliance and violation, in: *Annual Review of Political Science* 1/2010, S. 273 ff., hier S. 291.

36 Courtney Hillebrecht: The power of human rights tribunals: compliance with the European Court of Human Rights and domestic policy change, in: *European Journal of International Relations* 4/2014, S. 1100 ff.

37 Oona A. Hathaway: Why do countries commit to human rights treaties?, in: *Journal of Conflict Resolution* 4/2007, S. 588 ff.

38 Thomas M. Franck: *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford 1997, S. 33.

39 Thomas M. Franck: *The Power of Legitimacy among Nations*, New York 1990, S. 24.

einer Regel oder regelsetzenden Instanz. Drittens müssen Regeln auf generellen Prinzipien beruhen und, als Konsequenz, kohärent angewendet werden. Schlussendlich sollen die Regeln auf weiteren Regeln aufbauen, die unter anderem deren Zustandekommen festlegen. Die Legitimität einer Vorschrift steigt, wenn sie nach einem gängigen Verfahren erlassen wurde.⁴⁰

Aus diesem Ansatz folgt, dass bei der Regelsetzung auf eindeutige Formulierungen und auf die Einhaltung eines anerkannten Verfahrens geachtet werden sollte. Für die Regelanwendung gilt, dass jede Andersbehandlung von Gleichen mit grundlegenden Prinzipien gerechtfertigt werden muss. Schließlich sollte auch die symbolische Dimension von Regeln nicht vergessen werden.

Implementierungs- und Compliance-Probleme der Energiegemeinschaft aus der Perspektive verschiedener Ansätze

Im folgenden Abschnitt wird untersucht, inwiefern die Institutionen der Energiegemeinschaft aus Sicht der vorgestellten Compliance-Ansätze problematisch für die Regelbefolgung in den Vertragsparteien sind.

Compliance-Probleme aus Sicht des Enforcement-Ansatzes

Aus der Perspektive des Enforcement-Ansatzes, der die Rolle von Überwachung und Bestrafung für die Regelbefolgung in den Vertragsstaaten betont, ist das Verfahren der Rechtsdurchsetzung in der Energiegemeinschaft kritisch zu sehen. Die Organisation besitzt kein unabhängiges Gericht, das über eine etwaige Vertragsverletzung entscheiden könnte. Im Zentrum des Vertragsverletzungsverfahrens steht stattdessen der aus VertreterInnen der Vertragsstaaten und der Europäischen Union zusammengesetzte Ministerrat. Dieses diplomatische Gremium ohne ausgewiesene Rechtsexpertise neigt daher zu „discretionary political decision-making“.⁴¹ An den Ministerrat können sich der Regulierungsausschuss, das Sekretariat und die Vertragsparteien der Energiegemeinschaft wenden. Das Sekretariat nimmt auch private Beschwerden zu Vertragsverletzungen entgegen. Als Sanktionsmöglichkeit bei dauerhafter und schwerwiegender Vertragsverletzung ist die Aussetzung der aus dem Vertrag erwachsenden Rechte, wie zum Beispiel des Stimmrechts, vorgesehen.⁴²

Das schwache Rechtsdurchsetzungsverfahren der Energiegemeinschaft wurde von vielen Seiten kritisiert. Eine öffentliche Stakeholder-Konsultation ergab, dass „[t]he majority of stakeholders also shared the view that the current law enforcement regime should be fundamentally changed as it cannot adequately deter the Contracting Parties from violating Energy Community law“.⁴³ Davor kommentierte die High Level Reflection Group bereits ausführlich: „Weak enforcement mechanisms constitute one of the major obstacles to im-

⁴⁰ Ebenda.

⁴¹ Energiegemeinschaft: Proposal for Amendments to the Treaty, Annex 22/14th MC/10-08-2016, 2016, S. 6.

⁴² Dirk Buschle: Die Energiegemeinschaft, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Baden-Baden 2014, S. 1239 ff., hier S. 1253 ff.

⁴³ Energiegemeinschaft: Stakeholders give their views on how a future Energy Community should look like, 13.3.2015, abrufbar unter: <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2015/03/13.html> (letzter Zugriff: 31.5.2018).

plementing the *acquis communautaire* in the Contracting Parties.”⁴⁴ Das um den Ministerrat strukturierte Verfahren habe sich nicht bewährt. Neben Kritik an den Prozeduren verweist die Gruppe auf substanzielle Defizite bei den vorgesehenen Strafen: „Similarly, the sanctions foreseen by the Treaty lack any weight and do not provide an incentive for Contracting Parties to fulfil their obligations.”⁴⁵ Als Lösung des Durchsetzungsproblems wurden die Einrichtung eines Gerichts sowie die Verbesserung der privaten Regeldurchsetzung vor nationalen Gerichten vorgeschlagen. Die Kopplung von Vertragserfüllung und EU-Beitrittsverhandlungen, Kürzungen von finanziellen Hilfen sowie (entsprechend dem Bruttoinlandsprodukt gewichtete) Geldstrafen sollten aus Sicht der Experten als wirksamere Sanktionsmöglichkeiten eingeführt werden. Bereits 2013 hatte das Europäische Parlament die „Einrichtung von rechtlichen Kontrollmechanismen im Hinblick auf die unzulängliche Umsetzung des gemeinsamen Besitzstands“ gefordert.⁴⁶ Obwohl zwei Verfahrensakte des Ministerrates⁴⁷ das Rechtsdurchsetzungsverfahren bereits konkretisiert und „stark verrechtlicht“⁴⁸ haben, sieht auch das Sekretariat der Energiegemeinschaft in der weiteren Stärkung des Durchsetzungsmechanismus’ einen Weg zu besseren Implementierungsergebnissen.⁴⁹ Wie vom Enforcement-Ansatz postuliert, muss die Höhe der Strafe dabei dem Reformumfang entsprechen: „The Energy Community dispute settlement procedure has been successful in non-controversial cases, such as the lack of transposition of energy efficiency legislation. However, the sanctions envisioned under the Treaty have failed to serve as a sufficiently dissuasive mechanism when political or commercial issues are at stake.”⁵⁰

Compliance-Probleme aus Sicht des Management-Ansatzes

Aus der Perspektive des Management-Ansatzes, der Compliance-Probleme auf unfreiwillige oder unbewusste Regelverletzung zurückführt, ist der Mechanismus zur Vertragsinterpretation verbesserungswürdig. Zentral ist hierbei wieder der Ministerrat. Das Fehlen unabhängiger entscheidungsbefugter Institutionen zur Vertragsinterpretation zieht Unsicherheiten bezüglich grundlegender Fragen wie z.B. nach Direktwirkung, Vorrang und Staatshaftung nach sich:⁵¹ „There is uncertainty or unawareness within the Contracting Parties as to whether direct effect, supremacy of Energy Community law as well as State liability apply under the Treaty“.⁵² Eine Klärung dieser Fragen würde die privaten Durchsetzungsmöglichkeiten des Vertrags über den Weg nationaler Gerichte stärken. Vorschläge

44 Für diese und folgende Einschätzungen: The High Level Reflection Group: Energy Community for the Future, 2014, S. 19 f.

45 Ebenda, S. 19, Hervorhebungen des Originals wurden weggelassen.

46 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2013 zum Thema „Europäische Nachbarschaftspolitik: für eine Vertiefung der Partnerschaft“, P7_TA(2013)0446.

47 Energiegemeinschaft: Procedural Act N° 2008/01/MG-EnC of the Ministerial Council of the Energy Community of 27 June 2008 on the Rules of Procedure for Dispute Settlement under the Treaty; Energiegemeinschaft: Procedural Act of the Ministerial Council of the Energy Community. PA/2015/04/MC-EnC: on amending Procedural Act of the Ministerial Council 2008/01/MC-EnC of June 2008 on Rules of Procedure for Dispute Settlement under the Treaty, Annex 28/13th MC/16-10-2015, 2015.

48 Buschle: Energiegemeinschaft, 2014, S. 1254.

49 Energiegemeinschaft: Proposal for Amendments, 2016, S. 7 f.

50 Energiegemeinschaft: Knocking on the EU's Door, 2018, S. 7.

51 Buschle: Energiegemeinschaft, 2014, S. 1258.

52 Energiegemeinschaft: Analytical Paper. “Options for the Implementation of the Proposals made by the High Level Reflection Group” and Review of the Responses to the Public Consultation, Annex 3/36th PHLG/12-03-2015, 2015, S. 63.

zur Verankerung des Prinzips der Direktwirkung im Energiegemeinschaftsvertrag wurden vom Sekretariat vorgelegt.⁵³

Gerade in Staaten mit begrenzter Verwaltungskapazität kann es gemäß dem Management-Ansatz zu Vertragsverletzungen kommen, die sich durch bessere Unterstützung verhindern ließen. Der Aufgabenzuschnitt des Sekretariats der Energiegemeinschaft war ursprünglich begrenzt auf „administrative Unterstützung der anderen Institutionen, die Ausarbeitung eines jährlichen Fortschrittsberichts zur Umsetzung des Energiegemeinschaftsrechts und die Mithilfe bei der Koordinierung der Aktivitäten internationaler Geldgeber in der Region“.⁵⁴ In der Praxis hat sich das Aufgabenspektrum des Sekretariats jedoch erheblich weiterentwickelt. Es unterstützt nun auch Vertragsparteien bei der Umsetzung der Vereinbarungen und trägt zu deren Durchsetzung bei: „Der intensive Prozess des Mahnens, Verhandelns und Beratens verschafft dem Sekretariat die Rolle einer viel pro-aktiveren Behörde als Art. 67 des Vertrags vorsieht.“⁵⁵ So stellt der Implementierungsbericht 2016/2017 fest: „[T]he Secretariat gets deeper and deeper involved in the energy sector reforms in the Contracting Parties“.⁵⁶ Es berät die Vertragsparteien unter anderem bei der Formulierung von Gesetzestexten und gewährt technische Unterstützung („technical assistance“) auf der Basis von nationalen oder EU-Fördermitteln. Dass dies positive Auswirkungen auf den Reformprozess hat, unterstreicht folgende Aussage ukrainischer Nichtregierungsorganisationen: „Cooperation between stakeholders and experts, namely with the Secretariat of the Energy Community, increases the possibilities for better reforms. Reform process was faster and dialogue between the main political forces was more efficient in the sectors, where experts of the Energy Community Secretariat were involved. Introduction of world practices, transfer from discussions to clear mechanisms, and even development of draft laws and key regulations on the initiative of the Energy Community Secretariat mitigated political factors and allowed key stakeholders (M[embers] of P[arliament], as a rule) reaching agreement faster.“⁵⁷ Die Unterstützungsleistungen des Sekretariates gelten trotzdem als weiterhin ausbaufähig. Der Konsultationsprozess mit Stakeholdern der Energiegemeinschaft ergab, dass dies von der Mehrheit der Beteiligten gewünscht wird: „Increasing of funds to the Secretariat to increase capacities to organise training programmes and assistance in implementation of the legislation and investment projects [...] was supported by a vast majority of stakeholders“.⁵⁸

Wie auch im Management-Ansatz vorgesehen, schlug die High Level Reflection Group eine stärkere Flexibilisierung der Implementierungsanforderungen vor: „More flexibility should be allowed in the scope and time of the adaptation of the acquis, taking into account that the situation of the Contracting Parties may differ in many aspects which are key for implementation.“⁵⁹ Obwohl Art. 24 des Energiegemeinschaftsvertrags eine Bestimmung zur Anpassung („adaptation“) des Acquis an die jeweilige Situation in den Vertragsstaaten beinhaltet, wurde diese bisher nur für Fristverlängerungen genutzt. Ein formeller

53 Energiegemeinschaft: Proposal for Amendments, 2016, S. 5 f.

54 Buschle: Energiegemeinschaft, 2014, S. 1246.

55 Ebenda, S. 1256.

56 Energiegemeinschaft: Annual Implementation Report 2016/2017, 2017, S. 8.

57 Energy Reforms Coalition: Ukraine and Energy Community: On the Road of Reforms, Kiew 2015, S. 5.

58 Energiegemeinschaft: Analytical Paper, 2015, S. 10.

59 The High Level Reflection Group: Energy Community for the Future, 2014, S. 13.

Prozess zur Abklärung, wo gegebenenfalls substanzieller Anpassungsbedarf für einzelne Vertragsstaaten besteht, existiert nicht und wurde von der Mehrheit der Stakeholder auch für die Zukunft abgelehnt. Eine Befürchtung war dabei, dass sich gerade eine höhere Flexibilität negativ auf die Implementierung des Acquis auswirkt.⁶⁰

Compliance-Probleme aus Sicht des Ansatzes der innerstaatlichen Durchsetzung

Der Weg der innerstaatlichen Durchsetzung ist gemäß dem gleichnamigen Ansatz vor allem durch das Handeln der Akteure in den Vertragsstaaten geprägt. Gleichzeitig ist in den Vertragsstaaten der Energiegemeinschaft die Zivilgesellschaft eher schwach. Entsprechend nüchtern fällt daher auch die Bewertung ukrainischer NRO aus: „Monitoring and control of the reforms implementation quality [...] require better public awareness on original objectives and values of the changes. There are still little public initiatives and organizations in the energy sector which have relevant knowledge; therefore, the task is to teach and to improve awareness of the stakeholders.“⁶¹ In der Energiegemeinschaft selbst werden nichtstaatliche Akteure erst seit Kurzem stärker eingebunden. Bis 2015 waren zivilgesellschaftliche Organisationen nicht ausdrücklich in die politische Entscheidungsfindung involviert.⁶² So formulierte die High Level Reflection Group 2014 noch: „The role of civil society and business in the institutions should be strengthened“⁶³ Nachdem sich in der Stakeholder-Befragung eine große Mehrheit dafür ausgesprochen hatte, zivilgesellschaftlichen Organisationen einen formalen Beobachterstatus einzuräumen,⁶⁴ beschloss der Ministerrat in einem verbindlichen Verfahrensakt ihre Zulassung zu Arbeitsgruppen und „task forces“ sowie als Beobachter zu spezifischen Tagesordnungspunkten des Ministerrates und der Hochrangigen Gruppe, welche dessen Arbeit vorbereitet, in allen Fällen auf Einladung.⁶⁵ Die Energiegemeinschaft kann die Zivilgesellschaft dadurch auch mit wertvollen Informationen versorgen. Wie ukrainische NRO beschreiben, ist es für sie oft schwierig, bei nationalen Ministerien und Behörden Auskunft über den Stand der Reformen zu erhalten: „There is no single source of integrated information on the implementation status of the directives. Such information is scattered across reports, other working papers of the government officials and is thus incoherent [...]. [M]ost of the responses [von Ministerien und Behörden] did not contain an exhaustive list of the measures taken [...]. The Ministry of Economy appeared to be the most open and ready to provide information. The Ministry of Energy and Coal Industry proved to be closest to the public, despite it is responsible for fulfilment of obligations in the Energy Community and has the fullest information on the issue“.⁶⁶ Zusätzlich zur Einbindung der Zivilgesellschaft könnten

60 Energiegemeinschaft: Analytical Paper, 2015, S. 6, 12.

61 Energy Reforms Coalition: Ukraine and Energy Community, 2015, S. 6.

62 Energiegemeinschaft: Analytical Paper, 2015, S. 128.

63 The High Level Reflection Group: Energy Community for the Future, 2014, S. 22.

64 Energiegemeinschaft: Analytical Paper, 2015, S. 10.

65 Energiegemeinschaft: Procedural Act of the Ministerial Council of the Energy Community. PA/2015/03/MC-EnC: on strengthening the role of civil society, Annex 27/13th MC/25-07-2015, 2015.

66 DiXi Group: Ukraine and Energy Community. Two Years of Waiting, Kiev 2013, S. 7.

auch die neu geschaffenen Parlamentarischen Plenumstreffen⁶⁷ dazu beitragen, die jeweiligen Reformkoalitionen in den Vertragsstaaten zu stärken.

Die nationalen Gerichte fallen als Pull-Faktor größtenteils aus. Obwohl die Gerichte in den meisten Vertragsstaaten ihre Urteile direkt auf ratifizierten internationalen Verträgen aufbauen dürften, sieht die Praxis anders aus:⁶⁸ „[C]ommentators emphasize certain difficulties in applying international law within the legal systems of eastern neighbouring countries. The major obstacle is the reluctance of the judiciary in the eastern neighbouring countries to apply and effectively implement international law sources in own judgments“.⁶⁹

Compliance-Probleme aus Sicht des Legitimitätsansatzes

Aus der Legitimitätsperspektive erscheint es für die Regelbefolgung nicht förderlich, dass der Ministerrat als politisches Gremium Entscheidungen über die Vertragsverletzungen trifft. Insbesondere das bereits zuvor erwähnte „discretionary political decision-making“ widerspricht der Auffassung, dass Regeln kohärent angewendet werden müssen, um als legitim erachtet zu werden. Ebenso gibt es Zweifel an der Neutralität dieses Gremiums: „The Ministerial Council essentially covers all executive, legislative and judicial functions under the current governance framework of the Energy Community. This raises questions about [...] the neutrality of enforcement [...]“.⁷⁰ Dies hat das Sekretariat auch erkannt und schlägt deshalb vor, dass der Ministerrat seine Entscheidungen in Zukunft schriftlich begründen soll. Davon erhofft es sich einen Zuwachs an „legitimacy, transparency and ultimately acceptance of the Ministerial Council’s decision-making in enforcement cases“.⁷¹

Bewertung und Ausblick – Lehren für die flexible Integration und intensivierte Partnerschaftsmodelle

In dieser Analyse wurden Implementierungs- und Compliance-Probleme in der Energiegemeinschaft beleuchtet. Dabei zeigte sich, dass aus allen vier vorgestellten Compliance-Perspektiven institutionelle Schwächen dieser internationalen Organisation identifiziert werden können, welche diesen Problemen zugrunde liegen. Am schwerwiegendsten erscheint dabei das ineffektive Verfahren der Rechtsdurchsetzung. Bisher wurde einer der als zentral erkannten Mängel, nämlich die Betrauung des Ministerrates mit der Rechtsdurchsetzung, noch nicht behoben. Zwar hat das Sekretariat vorgeschlagen, analog zu Art. 260 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union finanzielle Strafen einzuführen. Zentral für den Prozess bliebe aber weiterhin die Entscheidung des Ministerrates.⁷² Die vom Management-Ansatz betonten Probleme der Vertragsinterpretation wurden erkannt und teilweise vom Sekretariat in Reformvorschlägen aufgegriffen. Eine eher „organische“ Problemlösung deutet sich im Bereich der Kapazitätsprobleme in den Vertragsstaa-

67 Energiegemeinschaft: Procedural Act of the Ministerial Council of the Energy Community. PA/2015/05/MC-EnC: on the establishment of an Energy Community Parliamentary Plenum meetings, Annex 29/13th MC/02-10-2015, 2015.

68 Energiegemeinschaft: Analytical Paper, 2015, S. 63.

69 Petrov: Energy Community, 2012, S. 344.

70 Energiegemeinschaft: Analytical Paper, 2015, S. 65 f.

71 Energiegemeinschaft: Proposal for Amendments, 2016, S. 6 f.

72 Ebenda, S. 7 f.

ten durch die schrittweise und informelle Ausdehnung der Aufgaben des Sekretariates in diesem Bereich an. Einige der vom Ansatz der innerstaatlichen Durchsetzung identifizierten Defizite wurden wie bereits erwähnt durch Reformen zur Einbindung der Zivilgesellschaft in die Energiegemeinschaft und die Parlamentarischen Plenumstreffen zumindest begrenzt. Die nationalen Gerichte hingegen nehmen ihre Rolle als Durchsetzer des Gemeinschaftsrechts noch nicht genügend wahr. Auch aus Sicht der Legitimitätsperspektive besteht weiterhin Verbesserungsbedarf, vor allem bezüglich kohärenter Entscheidungen des Ministerrates. Dies wurde von Experten und Stakeholdern jedoch weit weniger thematisiert als die oben genannten Probleme.

Für flexible Integrationsarrangements und intensivierte EU-Partnerschaftsmodelle lässt sich aus der Analyse ableiten, dass diese mit viel Bedacht konstruiert werden müssen. Die Implementierungschancen der gemeinsamen Regeln in den Opt-in-Staaten sind dabei von Anfang an zu bewerten und Institutionen entsprechend zu gestalten. Es muss beachtet werden, dass mit der Motivation, einem Vertrag beizutreten nicht automatisch die Motivation einhergeht, seine Bestimmungen umzusetzen. Intensivierte Partnerschaftsmodelle sind also vor allem dann eine Option für die EU, wenn (gegebenenfalls auch unter großen Anstrengungen) die Implementierung der gemeinsamen Rechtsvorschriften wahrscheinlich ist. Ansonsten drohen die Wirkungslosigkeit und damit einhergehend eine eventuelle Diskreditierung der entsprechenden Politik sowie konkreter Schaden durch Nachteile für die EU-Mitgliedstaaten.

Ob solche Partnerschaftsmodelle eine Option für die Nachbarn der EU sind, konnte hier nicht diskutiert werden. Zwei Schlaglichter nähren jedoch Zweifel daran, dass die Interessen immer kongruent sind. So ist einerseits der Vorschlag der EU, das Energierecht auch auf die südlichen Nachbarn auszuweiten, dort auf Skepsis und offene Kritik gestoßen.⁷³ Andererseits besteht auch auf Seiten der östlichen Nachbarn mit EU-Beitrittsambitionen ein potenzielles Akzeptanzproblem, nämlich dann, wenn gute Implementierungsergebnisse eine Mitgliedschaftsperspektive verbauen könnten. Daniel Göler und Kristina Kurze bringen dies so auf den Punkt: „Alle Alternativen zur Vollmitgliedschaft [...] können nur begrenzt effektiv sein, solange die betreffenden Länder sich noch ‚Hoffnungen‘ auf einen EU-Beitritt machen und in allen Alternativen zur einer Vollmitgliedschaft die Gefahr einer dauerhaften *second-class-membership* sehen“.⁷⁴ Probleme der Regelimplementierung und -befolgung sind daher auch in einem größeren Rahmen zu sehen, der über die institutionelle Ausgestaltung eines einzelnen Vertrages hinausgeht.

73 Anna Herranz-Surrallés: Thinking energy outside the frame? Reframing and misframing in Euro-Mediterranean energy relations, in: *Mediterranean Politics* 1/2018, S. 122 ff., hier S. 123.

74 Daniel Göler/Kristina Kurze: Die EU als transnationaler *Polity-Shaper* – Über die Schaffung sektoraler Governance-Strukturen am Beispiel der Energiegemeinschaft, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4/2009, S. 423 ff., hier S. 434.