

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament
und den Rat: Europäische Agenturen - Mögliche Perspektiven

KOM(2008) 135 endg.; Ratsdok. 7972/08

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 03. April 2008 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Vorlage am 13. März 2008 dem Bundesrat zugeleitet.

Die Vorlage ist von der Kommission am 12. März 2008 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. AE-Nr. 030179 und Drucksache 168/05 = AE-Nr. 050650.

Die Mitteilung erscheint auf Verlangen von Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen vom 12. März 2008 als Drucksache des Bundesrates.

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

Europäische Agenturen - Mögliche Perspektiven

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

In den letzten Jahren hat sich die Nutzung von Agenturen für die Durchführung von Schlüsselaufgaben als Teil der gängigen Praxis der Europäischen Union etabliert. Die Agenturen sind Bestandteil des institutionellen Rahmens der Union geworden. Die meisten Mitgliedstaaten haben den gleichen Weg eingeschlagen und setzen Agenturen ein, um genau vorgegebene Aufgaben mit anders gearteten Konzepten anzugehen.

Für den zunehmenden Rückgriff auf Agenturen gibt es verschiedene Gründe. Agenturen helfen der Kommission, sich verstärkt ihren Kernaufgaben zu widmen, indem sie die Möglichkeit eröffnen, bestimmte operative Funktionen externen Einrichtungen zu übertragen. Agenturen unterstützen die Entscheidungsfindung, indem sie das auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten vorhandene Fach- und Expertenwissen bündeln. Zudem wird durch die geografische Verteilung der Agenturen, die ihren Sitz weder in Brüssel noch in Luxemburg haben, die Außenwirkung der EU erhöht.

Ihrem zahlenmäßigen Anstieg entsprechend führen die Agenturen zunehmend eine Reihe wichtiger Aufgaben in einer Vielzahl von Politikbereichen durch. Den Agenturen stehen heute Ressourcen in erheblichem Umfang zur Verfügung. Mithin wird es immer wichtiger, Klarheit darüber zu gewinnen, welche Rolle die Agenturen spielen und wie die Rechenschaftspflicht dieser öffentlichen Einrichtungen gewährleistet werden kann.

Der Stellenwert der Agenturen im Verwaltungsgefüge der EU verlangt einen einvernehmlichen Ansatz der EU-Organe in Bezug auf die Zweckbestimmung und die Rolle von Agenturen. Dieser einvernehmliche Ansatz fehlt bisher. Die - von der Kommission vorgeschlagene, jedoch vom Europäischen Parlament und/oder vom Ministerrat beschlossene - Errichtung der Agenturen erfolgte von Fall zu Fall, ohne dass sie durch ein umfassendes Konzept flankiert worden wäre, aus dem hervorgeht, welchen Platz Agenturen in der Union einnehmen sollen. Das Fehlen dieses umfassenden Konzepts hat es den Agenturen erschwert, effektiv zu arbeiten und für die EU in ihrer Gesamtheit tätig zu sein.

Nach Ansicht der Kommission ist es nunmehr an der Zeit für eine Aussprache über die Rolle und den Platz der Agenturen im Verwaltungsgefüge der EU. Eine einheitliche politische Anwendung des Konzepts auf die Agenturen dürfte bewirken, dass sich die Transparenz und die Wirksamkeit eines wichtigen Teils der institutionellen Mechanismen der EU verbessern.

Grundsätzlich lassen sich die Agenturen zwei Gruppen zuordnen, die jeweils unterschiedliche Merkmale aufweisen und unterschiedliche Fragen aufwerfen. Die „Regulierungsagenturen“ oder „herkömmlichen Agenturen“ haben eine Vielzahl spezifischer Aufgaben und besitzen

jeweils eine eigene Rechtsgrundlage, in der diese Aufgaben festgeschrieben sind¹. Zum anderen gibt es die 2002 durch eine Verordnung des Rates geschaffenen Exekutivagenturen, deren Aufgaben sehr viel enger mit der Unterstützung bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen verknüpft sind².

Diese beiden Arten von Agenturen sind höchst verschieden. Ihre jeweilige Rolle unterscheidet sich in Bezug auf Aufgabenstellung, Unabhängigkeit und ihre Governance. Die Tatsache, dass die Regulierungsagenturen im gesamten EU-Raum anzutreffen sind, während sich die Exekutivagenturen ausschließlich in Brüssel oder Luxemburg befinden, ist das sichtbarste Zeichen der unterschiedlichen Beziehung, in der sie zur Kommission stehen. Es liegt folglich auf der Hand, dass diese beiden Arten von Agenturen jeweils unterschiedliche Fragen aufwerfen und unterschiedlich behandelt werden müssen.

In dieser Mitteilung geht es schwerpunktmäßig um die *Regulierungsagenturen*, da gerade für diese Agenturen Klärungsbedarf besteht und ein gemeinsames Konzept vonnöten ist.

Der Status der *Exekutivagenturen* im institutionellen Gefüge der Union ist sehr viel klarer, da er von einer einzigen Rechtsgrundlage bestimmt wird³. Die Arbeitsvereinbarungen für Exekutivagenturen wurden unlängst mit dem Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments abgestimmt⁴. Exekutivagenturen führen Aufgaben durch, die zwangsläufig mit der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen zusammenhängen, sie werden befristet eingerichtet, ihr Standort befindet sich stets nahe den Hauptdienstorten der Kommission. Die Verantwortung der Kommission für die Exekutivagenturen ist eindeutig geregelt: Die Kommission errichtet die Agenturen, ist verpflichtet, deren Arbeitsweise „effektiv zu kontrollieren“, und ernennt deren wichtigste Mitarbeiter. Der jährliche Tätigkeitsbericht einer Agentur ist dem Tätigkeitsbericht der jeweiligen „Mutter-GD“ beigelegt. Für alle Exekutivagenturen gilt eine von der Kommission angenommene Standardfinanzregelung für die Aufstellung und Ausführung des Haushalts.

Eine allgemeine Bewertung des Erfolgs der Exekutivagenturen zum gegenwärtigen Zeitpunkt wäre verfrüht: Diese Agenturen wurden erst kürzlich geschaffen, und die umfassende Evaluierung ihrer Leistungsfähigkeit ist noch nicht erfolgt⁵. Zugleich legt das kürzlich von der Kommission vorgenommene Ressourcen-Screening den Schluss nahe, dass kein unmittelbarer Bedarf an neuen Exekutivagenturen besteht⁶. Sollte sich ein diesbezüglicher neuer Bedarf ergeben, wird die Kommission zunächst prüfen, inwieweit die Möglichkeit besteht, das Tätigkeitsfeld einer bereits bestehenden Agentur auf ein neues Programm auszudehnen. Unter den gegebenen Umständen ist es unwahrscheinlich, dass während der Geltungsdauer des Finanzrahmens bis 2013 neue Exekutivagenturen benötigt werden.

¹ Zurzeit existieren 29 Agenturen dieses Typs sowie Vorschläge für die Errichtung zweier weiterer Agenturen – siehe Anlage.

² Siehe Anlage.

³ Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden.

⁴ Schreiben vom 16.10.2007 von D. Grybauskaitė, Mitglied der Kommission, an R. Böge, Vorsitzender des Haushaltsausschusses, DGE/ef (2007)585.

⁵ Allerdings wurde 2006 eine Bewertung der Arbeit der Exekutivagentur für die Verwaltung des Programms Intelligente Energie durchgeführt, die positiv ausfiel.

⁶ SEK(2007) 530 „Humanressourcen der Kommission: Ressourcenplanung und -optimierung im Interesse der Prioritäten der EU“.

Zusätzlich zur Errichtung von Agenturen hat ihre Verantwortung für die Förderung der Forschung und der wirtschaftlichen Entwicklung die EU bewogen, *besondere Partnerschaften* zu bilden. Es wurde erkannt, dass der öffentliche Sektor im Hinblick auf die Verwirklichung mancher Ziele mit dem privaten Sektor partnerschaftlich zusammenarbeiten muss, indem er die erforderlichen Mittel beschafft und ein Mitspracherecht behält, sich jedoch aus strategischen Schlüsselentscheidungen über den einzuschlagenden Weg heraushält. Das Ergebnis dieser Überlegungen war die Schaffung innovativer Einrichtungen, zu denen Gemeinschaftsunternehmen wie ITER (Kernfusion) und SESAR (Flugverkehrsmanagement), die Gemeinsamen Technologieinitiativen im Rahmen des 7. Forschungsrahmenprogramms und das Europäische Innovations- und Technologieinstitut gehören.

Für die Modalitäten der finanziellen und administrativen Governance dieser Einrichtungen sind in der Haushaltsordnung besondere Bestimmungen vorgesehen; die Einrichtungen sind gegenüber der Entlastungsbehörde unmittelbar für den Haushaltsvollzug verantwortlich. Ihre *Daseinsberechtigung* liegt ausdrücklich darin begründet, dass sie anders als „herkömmliche öffentliche Einrichtungen“ arbeiten: Obwohl sie mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, müssen bei ihren Entscheidungen kommerzielle Vorteile und Sachkenntnis im Vordergrund stehen. Die Einrichtungen gehören mithin nicht zu den Agenturen und werden folglich in der Mitteilung nicht weiter behandelt.

2. REGULIERUNGSAGENTUREN HEUTE

Für jede Regulierungsagentur gibt es eine gesonderte sektorspezifische Verordnung, die nicht selten im Mitentscheidungsverfahren angenommen wird⁷. Bisweilen werden die Regulierungsagenturen - weil es sie schon seit langem gibt - als „herkömmliche Agenturen“, bzw. - weil sie über ganz Europa verteilt sind - auch als „dezentralisierte Agenturen“ bezeichnet. Sie sind unabhängige Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie werden überwiegend aus Mitteln des EU-Haushalts⁸ – und in manchen Fällen über unmittelbare Einnahmen aus Gebühren oder Abgaben finanziert. Die Haushaltsordnung enthält wesentliche Bestimmungen, die insbesondere den Stellenplan, die Anwendung der Rahmenfinanzregelung der Agenturen, die Konsolidierung der Konten der Agenturen mit den Konten der Kommission und die Entlastung durch das Europäische Parlament betreffen. Außerdem enthält die Rahmenfinanzregelung gemeinsame Bestimmungen für die Aufstellung und Ausführung des Haushalts der Agenturen, die Kontrollaspekte einschließen. Für die 20 Agenturen, die aus EU-Haushaltsmitteln finanziert werden, erfolgt die Entlastung unmittelbar durch das Europäische Parlament. Die Grundsätze für die Personalpolitik der Agenturen sind im Statut festgeschrieben. Indem diese Verordnung die Agenturen verpflichtet, im Einvernehmen mit der Kommission allgemeine Vorschriften für die Umsetzung des Statuts zu erlassen, zielt sie darauf ab, eine einheitliche Personalpolitik zu gewährleisten und unnötige Unterschiede zwischen der Einstellungs- und Laufbahnpolitik der einzelnen Agenturen zu vermeiden. Hingegen gibt es keine allgemeinen Vorschriften für die Errichtung und Arbeitsweise von Regulierungsagenturen.

⁷ Für 12 der 23 nach dem EG-Vertrag errichteten Agenturen ist die Rechtsgrundlage Artikel 308 EG-Vertrag, die übrigen Agenturen wurden auf der Grundlage sektorspezifischer Bestimmungen des Vertrags errichtet; für 8 Agenturen wurde die Rechtsgrundlage im Wege der Mitentscheidung angenommen. Siehe vollständiges Verzeichnis der Regulierungsagenturen in der Anlage.

⁸ Die im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik errichteten Agenturen werden unmittelbar von den Mitgliedstaaten finanziert.

Die beiden ersten Regulierungsagenturen CEDEFOP (Berufsbildung) und EUROFOUND (Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen) wurden 1975 geschaffen. In den 1990er Jahren führte die Weiterentwicklung des Binnenmarktes zur Errichtung einer Reihe neuer Agenturen mit verstärkt technischer und/oder wissenschaftlicher Aufgabenstellung, die beispielsweise die Zulassung von Kulturpflanzen und Arzneimitteln betrifft. Infolge zusätzlicher Aufgaben wurden weitere Agenturen errichtet, was verschiedenen Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnete, als Gastland für Agenturen zu fungieren.

Derzeit gibt es 29 Regulierungsagenturen und Vorschläge für die Errichtung zweier weiterer Agenturen (siehe Anlage). Drei dieser Agenturen wurden im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eingerichtet, drei weitere Agenturen befassen sich mit Aufgaben der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen gemäß Titel VI EU-Vertrag. Die Regulierungsagenturen beschäftigen etwa 3 800 Mitarbeiter und verfügen über ein Jahresbudget von etwa 1 100 Mio. EUR, einschließlich des Gemeinschaftsbeitrags von ca. 559 Mio. EUR⁹. Die Personalstärke der Agenturen ist sehr unterschiedlich, angefangen von weniger als 50 Mitarbeitern für die Überwachung von Kulturpflanzen bis hin zu 600 Mitarbeitern bei der Agentur für Markenschutz.

Die Regulierungsagenturen haben sehr unterschiedliche Aufgaben. Manche Agenturen können in Anwendung anerkannter EU-Standards unmittelbar wirksame Einzelbeschlüsse fassen, andere verfügen über zusätzliche technische Fachkenntnis, auf die die Kommission sich bei der Beschlussfassung stützen kann, während wieder andere sich schwerpunktmäßig mit der Vernetzung nationaler Behörden befassen.

Die Agenturen haben sich als besonders wichtig in Bereichen mit geteilter Zuständigkeit erwiesen, wenn es gilt, die Umsetzung neuer Politiken auf Gemeinschaftsebene durch eine enge Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten und EU zu flankieren. Die Errichtung von Agenturen kann eine Bündelung von Befugnissen auf EU-Ebene ermöglichen, die auf Widerstand stieße, wenn sie bei den EU-Organen selbst erfolgte.

Schließlich haben die Regulierungsagenturen daran mitgewirkt, bestimmten Drittländern dabei zu helfen, sich mit dem *Besitzstand* und den bewährten Praktiken der EU besser vertraut zu machen. Die Kandidatenländer werden seit 2000¹⁰ an Gemeinschaftsagenturen beteiligt; diese Beteiligung wurde seither auf die Länder des Westlichen Balkans und die Partnerländer der Europäischen Nachbarschaftspolitik ausgeweitet.

Den autonomen Befugnissen von Regulierungsagenturen sind nach der geltenden Rechtsordnung der Gemeinschaft klare und deutliche Grenzen gesetzt. Den Agenturen dürfen keine Befugnisse zum Erlass allgemeiner Regulierungsmaßnahmen übertragen werden. Die Agenturen dürfen lediglich Einzelentscheidungen in spezifischen Bereichen, die eine genau definierte technische Sachkenntnis erfordern, treffen und verfügen über keine wirkliche Ermessensbefugnis. Außerdem dürfen den Agenturen keine Befugnisse übertragen werden,

⁹ Diese Angaben beziehen sich ausschließlich auf die nach Maßgabe des EG-Vertrags und die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen errichteten Agenturen, jedoch nicht auf EUROPOL, das aufgrund seines derzeitigen Rechtsstatus von den Mitgliedstaaten finanziert wird. Die im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik geschaffenen Agenturen unterliegen der vollständigen Kontrolle durch den Rat (und werden ausnahmslos von den Mitgliedstaaten finanziert).

¹⁰ Mitteilung von 20. Dezember 1999, KOM(1999) 710 endg.

die Zuständigkeiten berühren könnten, die nach Maßgabe des EG-Vertrags ausdrücklich der Kommission vorbehalten sind (wie das Tätigwerden als Hüterin der Verträge).

Durch die Agenturen, die an der Entscheidungsfindung oder der Beschlussfassung mitwirken, sollte unter anderem erreicht werden, den betreffenden Beschlüssen ein Mehr an Glaubwürdigkeit und Durchsetzungskraft zu verleihen: indem die Agenturen dazu beitragen zu verdeutlichen, dass Beschlüsse aufgrund sachlicher und wissenschaftlicher Erwägungen gefasst werden. Damit das geschehen kann, müssen die Agenturen Beschlüsse auf der Grundlage verlässlicher Informationen und Sachkenntnisse fassen, wobei Transparenz und wissenschaftliche Kompetenz eine sehr wesentliche Rolle spielen. Dieses Ziel ist zudem mit einer Herausforderung verbunden, da diese technische Dimension der Agenturen mit der für alle öffentlichen Einrichtungen geltenden Verpflichtung in Einklang gebracht werden muss, über ihre Tätigkeit ordnungsgemäß Rechenschaft abzulegen.

Die Regulierungsagenturen werden in der Regel von einem Lenkungsausschuss geleitet, der überwacht, dass die Agentur die im Basisrechtsakt festgelegten Aufgaben durchführt; außerdem wird ein Direktor benannt, der für die operativen Tätigkeiten der Agentur zuständig ist. Die Ernennung des Direktors erfolgt in der Regel durch den Lenkungsausschuss, der Weisungsbefugnisse in Bezug auf das Arbeitsprogramm, das Budget und den Jahresbericht besitzt.

Es gibt unterschiedliche Bestimmungen hinsichtlich Größe und Zusammensetzung des Lenkungsausschusses; in der Regel ist die Kommission dort vertreten, jedoch stets in der Minderheit und bisweilen sogar ohne Stimmrecht. Damit stellt sich die Frage, in welchem Umfang die Kommission für die Beschlüsse von Agenturen zur Rechenschaft gezogen werden kann. Diese Frage wird weiter kompliziert durch die Beteiligung der Kommission an anderen Aspekten der Tätigkeit der Agenturen - dazu kann die Vorlage einer namentlichen Vorschlagsliste für die Benennung des Direktors einer Agentur, die Anhörung zu einem Arbeitsprogramm oder die Durchführung von Evaluierungen gehören. Hinzu kommt, dass der Interne Prüfer der Kommission gegenüber Agenturen die gleichen Befugnisse besitzt wie gegenüber den Dienststellen der Kommission¹¹.

Die Notwendigkeit, klare Regeln für die Rechenschaftspflicht in Bezug auf die Tätigkeiten der Agenturen aufzustellen, steht im Zentrum der Debatte. Weitere Fragen stellen sich in Bezug auf bestimmte Aspekte der Beziehungen zwischen den übrigen Organen und den Agenturen; sie betreffen unter anderem die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Ernennung von Direktoren und die Rolle und die Verantwortlichkeiten der zur Vertretung besonderer Interessen ernannten Mitglieder von Lenkungsausschüssen.

Die Regulierungsagenturen haben einen nennenswerten und nutzbringenden Beitrag zum reibungslosen Funktionieren der EU geleistet. Sie haben vielfach ein ausgesprochen beachtenswertes wissenschaftliches und technisches Know-how aufgebaut und dadurch die Organe bei der Fassung wirkungsvoller Beschlüsse unterstützt. In anderen Fällen wiederum haben sie ihre Fähigkeit bewiesen, die öffentliche Debatte auf europäischer wie auf internationaler Ebene zu analysieren und anzuregen. Dadurch konnte sich die Kommission schwerpunktmäßig ihren Kernaufgaben zu widmen.

¹¹ Artikel 185 Absatz 3 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002.

3. EIN GEMEINSAMER RAHMEN FÜR REGULIERUNGSAGENTUREN

Angesichts der zunehmenden Zahl und Vielfalt der Regulierungsagenturen hat die Kommission beschlossen, Funktionen und Arbeitsmethoden dieser Agenturen mittels eines gemeinsamen Rahmens zu präzisieren und zu homogenisieren. 2005 hatte sie eine Interinstitutionelle Vereinbarung zur Festlegung von Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen vorgeschlagen¹², um Rahmenbedingungen für Errichtung, Arbeitsweise und Kontrolle der Agenturen zu vereinbaren. Obwohl ursprünglich für neue Agenturen gedacht, konnten diese Grundregeln auch für eine formelle oder informelle Überprüfung der Arbeit bestehender Agenturen verwendet werden. Trotz allgemeiner Zustimmung seitens des Europäischen Parlaments kamen die Verhandlungen über diesen Entwurf im Laufe des Jahres 2006 zum Erliegen, da der Rat nicht bereit war, sich mit dieser Frage zu befassen, und Zweifel an der Zweckmäßigkeit einer interinstitutionellen Vereinbarung aufgeworfen wurden.

Die Problematik, die in dieser interinstitutionellen Vereinbarung behandelt werden sollte, besteht jedoch unverändert weiter. Die Unterschiede in Rolle, Struktur und Profil der Regulierungsagenturen führen zu einem Mangel an Transparenz und lassen Zweifel an ihrer Rechenschaftslegung und Legitimität entstehen. Ihre unterschiedliche Rolle nährt Befürchtungen, dass sie ihre Tätigkeit auf Bereiche erstrecken könnten, die eigentlich in die Zuständigkeit der für die politische Willensbildung verantwortlichen EU-Instanzen fallen. Die Verantwortung der übrigen Organe und insbesondere der Kommission gegenüber den Agenturen bedarf eines klaren Rahmens und einer genauen Abgrenzung der Zuständigkeiten.

3.1. Gegenstand des gemeinsamen Konzepts

Die Kommission hält ein gemeinsames Konzept zur Verwaltung der Regulierungsagenturen unabhängig von Formfragen für erforderlich. Unterschiede zwischen den Agenturen sind unvermeidlich, da ihre Funktion, Arbeitsweise und Größe nicht durch den Zufall bestimmt wurden, sondern dem Bemühen geschuldet sind, den Agenturen eine effektive Ausführung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Ein gemeinsames Konzept muss daher einerseits genügend Gemeinsamkeiten vorsehen, um den Agenturen einen kohärenten Platz im Institutionengefüge der EU zuzuweisen, andererseits aber die Besonderheiten der einzelnen Agenturen berücksichtigen. Als öffentliche Einrichtungen der EU müssen die Agenturen in ihrer Organisationsstruktur den grundlegenden Anforderungen an Rechenschaftspflicht und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gerecht werden. Zwar gelten die Haushaltsordnung und das Beamtenstatut auch für die Agenturen, allerdings sind angesichts ihrer geringen Größe im Vergleich zu EU-Organen entsprechende Anpassungen durchaus gerechtfertigt.

Die Bestandteile eines gemeinsamen Konzepts für die Agenturen sollten sich auf folgende Bereiche erstrecken:

- *Aufgaben der Regulierungsagenturen*

Die heutige Aufgabenvielfalt der Agenturen macht deutlich, dass es kein Einheitsmodell für die Aufgaben einer Agentur geben kann. Die Agenturen lassen sich jedoch unterschiedlichen Kategorien zuordnen. Eine genaue Erklärung dieser Funktionskategorien würde zu mehr Klarheit und einem besseren Verständnis ihrer Rolle führen.

¹² KOM(2005) 59 endg. vom 25.2.2005.

Unterschiedliche Arten von Regulierungsagenturen

Die Agenturen können auf verschiedene Weise in Kategorien unterteilt werden. Eine mögliche Unterscheidung ist die nach ihren wesentlichen Aufgaben. Auch wenn sie oft mehrere Rollen ausfüllen, führt eine Analyse ihrer Tätigkeitsschwerpunkte zu folgender Unterteilung¹³:

- Agenturen, die gegenüber Dritten rechtlich bindende Einzelfallentscheidungen treffen: CVPO, OHIM, EASA¹⁴ und ECHA¹⁵
- Agenturen, die der Kommission und gegebenenfalls den Mitgliedstaaten direkte Unterstützung in Form von technischen und wissenschaftlichen Gutachten und/oder Inspektionsberichten leisten: EMSA¹⁶, EBLS, ERA und EMEA
- Operative Agenturen: EAR, GSA, EUFA, FRONTEX, EUROJUST, EUROPOL und EPA
- Agenturen, deren Tätigkeit in der Sammlung, Analyse und Weitergabe objektiver, verlässlicher und verständlicher Informationen und dem Aufbau von Netzen besteht: CEDEFOP, EUROFOUND, EEA, ETF, EBDD, EU-OSHA, ENISA, ECDC, die Grundrechte-Agentur und das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen
- Agenturen, die Dienstleistungen für andere Agenturen und EU-Einrichtungen erbringen: CdT

- *Struktur und Arbeitsweise der Agenturen*

Ein einheitlicheres Konzept für die Verwaltung der Agenturen würde bestimmte Standardregeln für den Lenkungsausschuss, den Direktor, die Arbeitsplanung und die Berichtspflichten ermöglichen sowie zu einer Klärung ihrer Beziehungen zu den EU-Organen und den Mitgliedstaaten beitragen.

- *Rechenschaftspflicht und Beziehungen der Regulierungsagenturen zu den übrigen Organen und Einrichtungen*

Die Verfahren zur Gewährleistung der Rechenschaftspflicht der Regulierungsagenturen sollten sowohl für die Agenturen als auch für die Organe klar sein. Dazu gehören bestimmte Berichts- und Rechnungsprüfungsanforderungen, die Beziehungen zu den beteiligten Akteuren und die Beantwortung parlamentarischer Anfragen. Die Leitung der Agenturen muss zudem grundlegende Normen der verantwortungsvollen Verwaltung erfüllen, um möglichen Gefahren entgegenzuwirken. Außerdem sollte es kohärente Regeln für die Evaluierung der Agenturen geben.

Insbesondere darf die Rechenschaftspflicht der Kommission nicht umfangreicher sein als

¹³ Ohne die im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik errichteten Agenturen.

¹⁴ Die EASA leistet der Kommission und gegebenenfalls den Mitgliedstaaten zudem direkte Unterstützung in Form von technischen und wissenschaftlichen Gutachten und/oder Inspektionsberichten.

¹⁵ Die ECHA leistet der Kommission und gegebenenfalls den Mitgliedstaaten zudem Unterstützung in Form von technischen und wissenschaftlichen Gutachten und/oder Stellungnahmen.

¹⁶ Zum Aufgabengebiet der EMSA zählen auch in erheblichem Umfang operative Tätigkeiten (z.B. Maßnahmen gegen die Verschmutzung der Meeresgewässer).

der Einfluss, den die Kommission auf die Tätigkeit der betreffenden Agentur ausübt. Die Kommission wird auch ihre interne Organisation auf den Prüfstand stellen, um zu gewährleisten, dass die Verbindungen zu den Agenturen und die Rolle ihrer Dienststellen auf korrekten Grundlagen beruhen. Andere Fragen betreffen die Beziehungen zwischen den Agenturen und dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Rolle dieser beiden Organe bei der Annahme der Rechtsgrundlage und das Haushaltsverfahren hinaus, beispielsweise in Bezug auf die Beteiligung des Parlaments an der Ernennung der Mitglieder der Lenkungsausschüsse und der Direktoren.

- *Bessere Rechtsetzung und die Arbeit der Agenturen*

Da sie zum institutionellen Überbau der Union zählen, müssen auch die Agenturen moderne Grundsätze einer besseren Rechtsetzung befolgen. Dazu zählen eine Konzentration auf die eigentlichen Aufgaben, die Berücksichtigung des Bedarfs einer ordentlichen Abstimmung mit den beteiligten Akteuren und eines angemessenen Informationsrückflusses an diese, sowie eine Organisation der eigenen Arbeitsabläufe, die Transparenz und eine wirksame Leistungskontrolle durch die Organe und die beteiligten Akteure gewährleistet.

- *Das Verfahren zur Einrichtung und Auflösung von Regulierungsagenturen*

Das Verfahren für die Einrichtung einer Agentur könnte festgelegt werden – einschließlich einer Folgenabschätzung vor der Vorlage eines offiziellen Kommissionsvorschlags sowie einer Klärung der Rolle des Gastlandes, u.a. in Bezug auf die Gewährleistung eines geeigneten Schulwesens für die Kinder der Mitarbeiter¹⁷. Ferner könnten Kriterien zur Beurteilung der Frage aufgeführt werden, wann eine Agentur ihren Zweck erfüllt hat und aufgelöst werden kann.

- *Kommunikationsstrategie*

Grundregeln für die Kommunikationsstrategie der Agenturen könnten ein besseres Verständnis ihrer Rolle in der Öffentlichkeit fördern und gewährleisten, dass die Kommunikationspolitik der Agenturen mit dem Gesamtkonzept der Union übereinstimmt.

3.2. Hin zu einem gemeinsamen Konzept

Der Vorschlag für eine interinstitutionelle Vereinbarung ist ins Stocken geraten und scheint jetzt eher ein Hindernis für eine Einigung auf ein gemeinsames Konzept zu sein. Die Kommission beabsichtigt daher, ihren Vorschlag für eine interinstitutionelle Vereinbarung zurückzuziehen und stattdessen zu einer interinstitutionellen Debatte aufzurufen, die in ein gemeinsames Konzept einmünden soll.

- Mit diesem Ziel vor Augen sollten die drei Organe als nächstes auf einem Forum zu einem kollektiven politischen Meinungsaustausch über ihre Erfahrungen mit den Agenturen und ihre Sicht von deren Rolle in der Union übergehen. Das Forum böte Gelegenheit, den Regulierungsagenturen einheitliche Konturen zu verleihen und die Zuständigkeiten eines jeden Organs gegenüber den Agenturen festzulegen. Die Kommission schlägt zu diesem Zweck die Bildung einer interinstitutionellen Arbeitsgruppe vor. Als Einstieg in die Debatte könnten die bereits vorhandenen einschlägigen Studien und Berichte

¹⁷ Diese Anforderung ist bereits in Artikel 47 der interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und den Artikeln 27 bis 30 der interinstitutionellen Vereinbarung über eine bessere Rechtsetzung enthalten.

herangezogen werden, darunter die Berichte, die die Kommission dem Europäischen Parlament im Rahmen des Haushaltsverfahrens 2008¹⁸ bereits vorgelegt hat, sowie die Berichte des Europäischen Rechnungshofs.

- Wenn am Anfang ein echter interinstitutioneller Dialog über das künftige Konzept der Regulierungsagenturen steht, wäre es nur natürlich, dass in einem nächsten Schritt die Schlussfolgerungen dieses Dialogs in eine feste Form gegossen würden, die Transparenz gewährleistet. Die Kommission bleibt offen für Alternativen zu dem Instrument einer interinstitutionellen Vereinbarung, gleich, ob sie rechtlich bindend sind oder nicht. Oberstes Ziel sollte es sein, eine politische Einigung herbeizuführen – da die Regulierungsagenturen anders beschaffen sind, wäre es nicht sinnvoll, den für Exekutivagenturen geltenden Rechtsrahmen eins zu eins auf Regulierungsagenturen zu übertragen. Bis dahin wird sich die Kommission, was ihre eigene Herangehensweise an die Agenturen betrifft, weiterhin von den Grundgedanken und Grundprinzipien des Entwurfs der interinstitutionellen Vereinbarung leiten lassen.
- Gleichzeitig plant die Kommission eine zusammenhängende Evaluierung der Regulierungsagenturen. Mit dieser Querschnittsprüfung sämtlicher Agenturen wird zu der laufenden Debatte über die Zukunft des Systems der Gemeinschaftsagenturen beitragen¹⁹. Durch die geplante Neuauflage sollen sich die europäischen Organe ein Bild von den tatsächlichen Auswirkungen der Gründung und Arbeit von Agenturen in der Union machen können. Über die Ergebnisse der Evaluierung wird die Kommission voraussichtlich 2009-2010 berichten.
- Damit die Evaluierung unter gleichbleibenden Bedingungen stattfinden kann, hat die Kommission beschlossen, bis zum Abschluss der Arbeiten keine neuen Regulierungsagenturen vorzuschlagen. Vorschläge zu Agenturen, die bereits Gegenstand von interinstitutionellen Gesprächen sind, würden weiterhin ihren geplanten Gang gehen; dies gilt auch für die Vorschläge im Energie- und Telekommunikationssektor sowie die geplanten Agenturen im Bereich Justiz und Inneres²⁰ und für Veränderungen im Aufgabenbereich der Agenturen. Mit Hilfe der Ergebnisse des Evaluierungsprozesses müssten die Organe die Folgen der Gründung und Arbeit der Regulierungsagenturen umfassend abschätzen können. Am Ende sollte ein kohärentes Konzept für den künftigen Umgang mit Agenturen stehen.
- Dieses einvernehmliche Konzept müsste für alle Agenturen gleichermaßen gelten und deren jeweiligen Spezifika berücksichtigen, was bedeuten könnte, dass Änderungen an den Basisrechtsakten für die bereits existierenden Regulierungsagenturen vorgenommen werden müssten, um sie mit dem neuen Ansatz auf eine Linie zu bringen.

¹⁸ Insgesamt zwei Berichte: i) eine Zusammenfassung aller Evaluierungsberichte zu den Agenturen und ii) einen Bericht über den aktuellen Stand und die Planung betreffend die Evaluierung der Agenturen.

¹⁹ Zielgerichtete horizontale Studien zum System der Gemeinschaftsagenturen wurden von der Kommission bereits durchgeführt, so die Metastudie über die dezentralisierten Agenturen aus dem Jahr 2003 und die entsprechende Studie, die derzeit durchgeführt wird; die Studien stützen sich jeweils auf die vorliegenden Evaluierungsberichte über die dezentralisierten Agenturen.

²⁰ Bezieht sich auf einen möglichen Vorschlag für eine Agentur für die operative Verwaltung von SIS II, VIS und EURODAC und für die Entwicklung und Verwaltung weiterer breit angelegte IT-Systeme sowie einen möglichen Vorschlag für eine Europäische Unterstützungsagentur für Asylangelegenheiten. Die Folgenabschätzungen und Durchführbarkeitsstudien werden zurzeit durchgeführt.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Agenturen für die Verwaltungsstrukturen der Union einen zusätzlichen Nutzen bringen können. Allerdings wird dieses Potenzial wegen mangelnder Übereinstimmung in Bezug auf die Rolle und die Aufgaben der Regulierungsagenturen bisher nicht voll ausgeschöpft.

Nach Ansicht der Kommission ist es daher an der Zeit für eine Aussprache über die Rolle und den Platz der Agenturen im Verwaltungsgefüge der EU. Eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe könnte die Schlüsselfragen, die sich im Zusammenhang mit Agenturen stellen, in allgemeingültige Grundregeln ummünzen. Des Weiteren beabsichtigt die Kommission,

- ihren Vorschlag für eine interinstitutionelle Vereinbarung zurückzuziehen,
- eine Querschnittsprüfung der Regulierungsagenturen bis Ende 2009 vorzunehmen und das Europäische Parlament und den Rat baldmöglichst über deren Ergebnisse zu unterrichten,
- bis zum Abschluss der Evaluierungsarbeiten (Ende 2009) keine neuen Regulierungsagenturen vorzuschlagen,
- ihre internen Verfahren, die ihre Beziehungen zu den Agenturen regeln, sowie ihre Methode der Folgenabschätzung in diesem Bereich zu überprüfen.

Die von den Agenturen geleisteten Dienste können einen echten Beitrag zur Umsetzung der EU-Politik leisten. Nach Ansicht der Kommission sollten die drei Organe daher zusammenarbeiten, um ein klares und in sich schlüssiges Konzept für den künftigen Platz der Agenturen im Verwaltungsgefüge der Union zu entwickeln.