

# Europäische Agenturen

Thomas Traguth

Die Entwicklung der Agenturenlandschaft in der weiteren institutionellen EU-Architektur ist durch eine besondere ad hoc Entwicklungsdynamik geprägt. Die Errichtung von Agenturen auf Vorschlag der Kommission und durch den Ministerrat, sowie in einigen Fällen auch durch Mitentscheidung des Europäischen Parlaments, erfolgte meist von Fall zu Fall. In ihrer Mitteilung vom 11. März 2008 konstatierte die Kommission, dass die Gründung der Agenturen ohne 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.“<sup>1</sup>

## Erneute Reforminitiative

Die Beratungen basierend auf der interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Rat, Europäischem Parlament und Kommission von 2005 zur verbindlichen Formulierung von horizontalen Rahmenbedingungen für die Einrichtung, Struktur, Arbeit, Bewertung und Kontrolle europäischer Regulierungsagenturen<sup>2</sup> wurden während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 ohne Ergebnis abgebrochen. Kommissionspräsident Barroso fordert nun von den Mitgliedstaaten sich „den ungelösten Fragen in Bezug auf ihren Überbau [zu] stellen“<sup>3</sup>, um somit den Platz der Agenturen im Verwaltungs- und Entscheidungsgefüge der EU zu klären. Eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe soll bis Ende 2009 bestehende Agenturen – dabei jedoch nur Regulierungsagenturen – einer horizontalen Prüfung und Bewertung der Sinnhaftigkeit ihrer Tätigkeit, der transparenten Durchführung ihrer Aufgaben wie auch der Einstellungspolitik für Personal unterziehen und dabei allgemeine und einheitliche gesetzliche Rahmenbedingungen für die Errichtung und Arbeitsweise unter besonderer Berücksichtigung der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit und der Finanzierbarkeit vorschlagen. Gleichzeitig wurde ein Gründungsstopp neuer Agenturen beschlossen, ausgenommen der in der Diskussion befindlichen Vorschläge zu neuen Agenturen, so z.B. in den Bereichen Energie und Telekommunikation. Nach Auffassung der Kommission besteht derzeit aber kein neuer Bedarf an Exekutivagenturen.

Die Regulierungsagenturen weisen im Hinblick auf ihre Errichtung, interne Organisation, Zusammensetzung und Ernennung der Führungsgremien signifikante Unterschiede auf, wie auch in den Beziehungen zu anderen EU Organen (so z.B. der Rolle der Kommission) und der Kontrolle ihrer Aufgaben und deren Ausübung. So basieren etwa die Hälfte der nach dem EG-Vertrag errichteten Agenturen auf Artikel 308 EGV als Rechtsgrundlage, die übrigen

---

1 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Europäische Agenturen – Mögliche Perspektiven, KOM(2008) 135 endg., Brüssel, 11.03.2008.

2 Europäische Kommission: Interinstitutionelle Vereinbarung zur Festlegung von Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen, KOM(2005) 59 endg., Brüssel, 25.02.2005.

3 Europäische Kommission: EU Aktuell, Konzept für Agenturen, 11.03.2008, [http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr\\_releases/index\\_7664\\_de.htm](http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/index_7664_de.htm).

Agenturen auf sektorspezifischen Bestimmungen, während für etwa ein Drittel der Agenturen die Rechtsgrundlage auf dem Weg der Mitentscheidung angenommen wurde. So ist die Kommission auch nicht in allen Verwaltungsräten der Agenturen vertreten. Zu einem großen Teil sammeln Agenturen Informationen, bereiten sie auf, bewerten sie und stellen sie den Mitgliedstaaten bzw. der Öffentlichkeit zur Verfügung. Teilweise beschränken sie sich auch auf diese Tätigkeit und haben keinerlei exekutive Aufgaben, wie z.B. die Grundrechteagentur (FRA) in Wien, die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) in Lissabon oder die Europäische Stiftung für Berufsbildung (ETF) in Turin.

### **,Wildwuchs‘ und Heterogenität**

Hintergrund der gegenwärtigen Reformdebatte ist das in der Literatur vielfach als ‚Wildwuchs‘ charakterisierte Anwachsen der Agenturenlandschaft. In der ausgeprägten Heterogenität von Regulierungsagenturen bei gleichzeitiger Ausweitung der Finanzausstattung sehen Kritiker die Gefahr einer potenziell unbeherrschbaren Bürokratie und Verwaltungsstruktur, die durch eine Eigendynamik der Politikentwicklung ihre Tätigkeit auf immer neue Bereiche ausdehnt. Eine unzureichende Kontrolle der Aufgaben durch das EP nährt weitere Zweifel an ihrer Rechenschaftslegung und folglich der demokratischen Legitimität der Agenturen. Um diese jedoch ausreichend und dauerhaft zu gewährleisten, ist ein entsprechendes Maß an Transparenz und Effizienz anzustreben, das auf dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in Übereinstimmung zwischen Zielen und Ergebnissen<sup>4</sup> basiert.

Die Anzahl der durch den europäischen Gesetzgeber eingerichteten Gemeinschaftsagenturen der ersten Säule ist seit 2000 um das Doppelte auf heute 24 angewachsen. Kürzliche Gründungen umfassen z.B. die Aufsichtsbehörde für Europäische Satellitennavigationssysteme (GSA) in Brüssel als Nachfolger des Galileo Joint Undertaking, das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen in Vilnius, wie auch die Europäische Agentur für chemische Stoffe mit Sitz in Helsinki (ECHA).

Darüber hinaus gibt es 6 Exekutivagenturen, die auf Grundlage der Verordnung (EG) No 58/2003 unmittelbar nach Art. 55 der Haushaltsordnung ganz oder teilweise mit der Verwaltung und Durchführung sektorspezifischer Gemeinschaftspolitiken und gemeinschaftlicher Programme beauftragt sind, deren Mittelausstattung im Gesamthaushaltsplan veranschlagt ist. Die Kommission errichtet diese Exekutivagenturen als unabhängige Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, als Körperschaft des europäischen öffentlichen Rechts, ernennt deren wichtigste Mitarbeiter und ist verpflichtet, die Umsetzung der Förderprogramme „effektiv zu kontrollieren“. Im Verwaltungsrat der Agenturen ist ebenfalls jeder Mitgliedstaat grundsätzlich mit mindestens einer Person vertreten und hat dort Einfluss auf das Arbeitsprogramm, den Haushalt und andere grundlegende Bereiche der Agentur. Die Arbeitsvereinbarungen für Exekutivagenturen sind hierbei bereits mit dem Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments abgestimmt.

Das Gesamtbudget für Agenturen beträgt derzeit rund 1,1 Milliarden Euro einschließlich eines Gemeinschaftsbeitrags von ca. 559 Millionen Euro für 14 Agenturen auf die die Bestimmungen der Rahmenfinanzregelung zutreffen, da sie Zuschüsse zulasten des Haushalts erhalten. Die Rahmenfinanzregelung enthält gemeinsame Bestimmungen für die Aufstellung und Ausführung des Haushalts der Agenturen, die auch Kontrollaspekte einschlie-

---

4 Europäischer Rechnungshof: Wie erzielen die Agenturen der Union Ergebnisse?, Sonderbericht 05/2008, Luxemburg, 07.07.2008.

ben. Für die Agenturen, die aus Haushaltsmitteln finanziert werden, erfolgt die Entlastung auf Empfehlung des Rates unmittelbar durch das Europäische Parlament.

Die Regulierungsagenturen beschäftigen zurzeit etwa 3.800 Mitarbeiter. Im Jahr 2005 betrug der Personalaufwand im Haushaltsplan noch 2.735 Bedienstete und alleine im Jahr 2006 kamen über 400 zusätzliche Stellen für Regulierungsagenturen hinzu. Für den gleichen Zeitraum betrug die Steigerung der für die Agenturen veranschlagten Mittel etwa 22% – bei gleichzeitiger Erhöhung des Verwaltungshaushalts der Kommission um 6%. Der Aufbau neuer Agenturen bei gleichzeitiger Ausweitung des Mandats bestehender Agenturen kann einen solchen zusätzlichen Bedarf weitgehend erklären.

Die durch den Rat auf Grundlage des EU-Vertrags eingerichteten Agenturen der zweiten Säule in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik werden unmittelbar von den Mitgliedstaaten finanziert. Wie am 17. Januar 2008 im Konsultationsverfahren beschlossen, soll auch das Europäische Polizeiamt (Europol) der 3. Säule ab 2010 in eine Agentur der Europäischen Union umgewandelt und ihr Aufgabenbereich auf alle schwerwiegenden Formen grenzübergreifender Kriminalität ausgeweitet werden. Europol wird dann aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert und soll somit auch dem Europäischen Parlament ein Mitspracherecht und gewisse Kontrollfunktionen sichern.

Als finanziell autonome Agenturen gelten das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (HABM) in Alicante und das Gemeinschaftliche Sortenamt (CPVO) in Angers, die ihre Kosten durch Eigeneinnahmen aus Gebühren oder Abgaben decken. Im Falle des Übersetzungszentrums (CDT) in Luxemburg sind dies Gebühren anderer EU-Institutionen.

Es existieren Leitlinien zur Personalpolitik nach denen jede Agentur jedes Jahr einen (gleitenden) Mehrjahres-Personalpolitikplan (Staff Policy Plan, SPP) erstellt, dessen Standardinhalte im Einvernehmen mit der Kommission beschlossen wurden. Grundsätze für die Personalpolitik der Agenturen sind zwar im Statut festgeschrieben, jedoch besteht auch in diesem Bereich keine allgemeine Vereinheitlichung der Vorschriften für die Umsetzung des Statuts. Im Juni 2007 wurden erstmals auf Ersuchen des EP die Personalentwicklungspläne im Rahmen des Haushaltsverfahrens vorgelegt.

In einer Stellungnahme vom Juli 2008 regte der Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments an, das Audit-/Entlastungsverfahren proportional zum Gesamtbudget der Agenturen anzulegen.<sup>5</sup> Das Europäische Parlament fordert darüber hinaus die Überprüfung der Haushaltsführung und administrativen Effizienz durch den Europäischen Rechnungshof und stellt insbesondere fest, dass sich die dem Rechnungshof zur Verfügung stehenden Mittel nicht entsprechend dem Wachstum der Agenturen während der letzten Jahre erhöht haben.

In seinem Sonderbericht 05/2008 bestätigt der Rechnungshof, dass alle Agenturen ihrer vorgeschriebenen Berichtspflicht nachkommen, regt aber ebenso an, klare Regeln für die Berichts- und Rechenschaftspflicht in Bezug auf die Tätigkeiten der Agenturen nach dem Vorbild der Tätigkeitsberichte der Generaldirektoren der Kommission zu schaffen.<sup>6</sup> Bestehende Agenturen sollen darüber hinaus auf ihre Notwendigkeit überprüft und gegebenenfalls Kriterien für deren Abwicklung festgelegt werden.

Der Rechnungshof kritisiert insbesondere die Ungenauigkeit der Zielsetzungen und die unzureichende Ausarbeitung mehrjähriger Planungsdokumente basierend auf ex ante Bewer-

---

5 Europäisches Parlament: Stellungnahme des Haushaltskontrollausschusses für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen zu einer Strategie für die künftige Regelung der institutionellen Aspekte der Regulierungsagenturen, (2008/2013(INI)), Straßburg, 16.7.2008.

6 Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 05/2008.

tungen, die es ermöglichen, mittelfristige Zielvorgaben festzulegen, auch wenn diese nicht immer in der Grundverordnung vorgesehen sind und nach Auffassung der Agenturen nur bei der Verwaltung von Programmen zur Anwendung kommen sollten und nicht in solchen Agenturen, die als Behörden fungieren. Zusätzlich zu einer vorgeschalteten Kosten-Nutzen-Analyse und Folgeabschätzung, die alternative Optionen oder auch den Nachweis eines Mehrwerts einer Agentur durch Effizienzgewinne und Synergieeffekte erbringt und eine Untersuchung auf potenzielle Duplizierung von Kompetenzen durchführt, und über die regelmäßigen Risikoanalysen hinaus, sollen nun auch vermehrt ergebnisorientierte Leistungsindikatoren auf Ebene des Verwaltungsrates eingeführt werden, um die Auswirkungen und den Zusatznutzen der Agenturen besser quantitativ messen zu können. Entsprechende Indikatoren könnten bereits in den Basisrechtsakten angelegt, und Überwachungssysteme (z.B. balanced scorecard), die sich nach Auffassung des Rechnungshofs in einigen Agenturen, so z.B. in der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (EUROFOUND) in Dublin bereits bewährt haben, auf alle Agenturen übertragen werden. Auch die Rolle der Kommission ist hierbei neu zu bewerten und diese in die Einrichtung von „Ergebnis“- und „Wirkungsindikatoren“ und der Durchführung der periodischen Bewertungen stärker einzubeziehen.

### **Perspektive der Agenturenlandschaft**

Es ist zu erwarten, dass die europäischen Agenturen in Zukunft einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung und Umsetzung der Politiken der Europäischen Union leisten werden. Die Glaubwürdigkeit und Durchsetzungskraft ihrer Beschlüsse beruht dabei auf der Grundlage verlässlicher Informationen, Sachkenntnis und wissenschaftlicher Kompetenz. Aber auch das Prinzip, bestimmte operative Funktionen aus dem unmittelbaren Arbeitsbereich der Kommission auszulagern und an externe Einrichtungen zu delegieren scheint ein zunehmend beliebtes Instrument der europäischen Verwaltungsebene geworden zu sein. In ihrem Zusammenspiel mit bestehenden Agenturen der Mitgliedstaaten können europäische Regulierungsagenturen mittelbar auch Entlastungen für nationale Behörden mit sich bringen. Die europäischen Agenturen bedürfen zum Teil sogar der Zuarbeit durch nationale Stellen, und trotz der genannten Gefahr der Duplizierung und Unübersichtlichkeit von Zuständigkeiten, sieht jedoch – z.B. im Falle Deutschlands – die Bundesregierung keine negative Auswirkungen auf die Tätigkeit der Bundes- oder Landesbehörden.

Die Agenturen tragen nach Vorstellung der Kommission ebenso dem Wunsch nach Standortdiversifizierung und administrativer wie auch geografischer Dezentralisierung Rechnung. Insbesondere die Beteiligung der Kandidatenländer an Gemeinschaftsagenturen seit 2000 wie auch die Ausweitung auf die Länder des westlichen Balkans und die Partnerländer der Europäischen Nachbarschaftspolitik leistet einen wichtigen Beitrag zu einer gesteigerten EU-Außenwirkung.<sup>7</sup>

### **Weiterführende Literatur**

Geradin, Damien/Munoz, Rodolphe/Petit, Nicolas: Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance, Edward Elgar 2005.

Geradin, Damien/Petit, Nicolas: The Development of Agencies in EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform, Jean Monnet Working Paper 01/04.

---

7 Europäische Kommission: Mitteilung über die „Teilnahme der Beitrittsländer an den Programmen, Agenturen und Ausschüssen der Gemeinschaft“, KOM(1999) 710 endg., Brüssel, 20.12.1999.