

Europäische Agenturen

Thomas Traguth

Die Dynamik der EU-Agenturenlandschaft ist ungebrochen. Regulierungsagenturen spielen eine zunehmend wichtige Rolle für die Gestaltung und Umsetzung der Politik der Union und sollen zukünftig zu einem noch wirksameren Instrument der institutionellen Architektur umgestaltet werden. In den letzten 10 Jahren hat sich die Anzahl der Gemeinschafts- oder Regulierungsagenturen (ohne Exekutivagenturen) von 11 (2000) auf 29 (2010) fast verdreifacht. Die Anzahl der Mitarbeiter der Agenturen ist im gleichen Zeitraum von 1219 auf ca. 4.800 angestiegen und variiert zwischen kleinen Agenturen unter 70 Mitarbeitern, z.B. der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), bis hin zu über 600, z.B. im Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (OHIM). Aufwendungen aus dem Gemeinschaftshaushalt haben sich in den letzten 10 Jahren, inklusive der nicht mehr aktiven Agentur für Wiederaufbau (EAR), versechsfacht: von ca. 95 Millionen Euro (2000) auf ca. 580 Millionen Euro (2010). Dies entspricht einem Anteil von respektive 0,1% und 0,48% des EU Budgets. Kritiker beklagen weiterhin, dass das „outsourcing“ und Ausweiten von Kommissionsaufgaben auf dezentrale Agenturen in einigen Fällen einer „Zersplitterung der gemeinschaftlichen Verwaltung“¹ gleichkomme und zu einem „undurchsichtigen Flickwerk“² von Regulierungsagenturen, Exekutivagenturen und anderen Gemeinschaftseinrichtungen führen könne.

Neue Europäische Finanzaufsicht

Die Schaffung des Europäischen Systems für die Finanzaufsicht (ESFS) ist eine tiefgreifende Neuerung des letzten Jahres, die – trotz mancher Unterschiede im institutionellen Aufbau – der Agenturlandschaft zugeschrieben werden kann. Damit zieht die EU Konsequenzen aus der Finanzkrise und der unzureichenden Zusammenarbeit nationaler Aufsichtsbehörden im Banken- und Finanzsektor. Am 1. Januar 2011 werden nun drei neue Europäische Finanzaufsichtsbehörden ihre Arbeit aufnehmen: eine Europäische Bankaufsichtsbehörde (EBA) mit Sitz in London, eine Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) mit Sitz in Frankfurt und eine Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde (ESMA) mit Sitz in Paris. Zusätzlich hierzu wird ein Europäischer Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) innerhalb der Europäischen Zentralbank – zunächst unter Vorsitz ihres Präsidenten – geschaffen, der frühzeitig vor drohenden Finanzkrisen warnen soll.³

1 Vgl. Europäisches Parlament, Entlastung 2008: Leistung, Finanzmanagement und Kontrolle der Agenturen, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Mai 2010 betreffend die Entlastung 2008: Leistung, Finanzmanagement und Kontrolle der Agenturen (2010/2007(INI)), P7_TA-PROV(2010)0139.

2 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Oktober 2008 zu einer Strategie zur künftigen Regelung der institutionellen Aspekte der Regulierungsagenturen (2008/2103(INI) (2010/C 15 E/05).

3 Siehe auch: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_de.htm.

Auf Ersuchen der Kommission empfahl eine Expertengruppe unter dem Vorsitz von Jacques de Larosière am 25. Februar 2009 in ihrem Bericht die Stärkung des existierenden Finanzaufsichtsrahmens, um künftige Finanzkrisen und deren Auswirkungen einzudämmen. In einer ersten Initiative vom 4. März 2009 („Impulse für den Aufschwung in Europa“), gefolgt von umfassenden Gesetzesinitiativen im September, schlug die Kommission vor, die bereits bestehenden aber lediglich beratenden europäischen Ausschüsse zur Bankenaufsicht (CEBS), zu Versicherungswesen und betrieblicher Altersversorgung (CEIOPS) sowie zu Wertpapierregulierungsbehörden (CESR) durch neue Behörden mit größeren Ermächtigungen zu ersetzen.⁴ Auch der Europäische Rat bestätigte in seinen Schlussfolgerungen vom 19. Juni 2009, dass ein Europäisches System für die Finanzaufsicht bestehend aus drei neuen Europäischen Finanzaufsichtsbehörden eingesetzt werden solle.⁵ Nach intensiven Diskussionen, insbesondere auch mit der britischen Regierung, die Standortvorteile des Finanzplatzes London bedroht sah – und nun einige der Spitzenposten in den neuen Behörden besetzen will⁶ – sowie einjährigen Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament,⁷ das u.a. gestärkten Verbraucherschutz für spekulative und potenziell gefährliche Finanzprodukte forderte, wurde das Paket abschließend am 22. September 2010 gebilligt.

Da viele Fragen der Finanzregulierung bisher national entschieden und selbst harmonisierte Regeln unterschiedlich umgesetzt wurden, sollen die neuen Behörden den Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsbehörden erleichtern, Entwürfe zu technischen Standards in einem einzigen Regelhandbuch entwerfen, Meinungsverschiedenheiten zwischen nationalen Aufsichtsbehörden beilegen und künftig Probleme mit grenzüberschreitenden Unternehmen, siehe z.B. den Kollaps der Fortis Bank in 2008, ggf. autoritativ entscheiden.

Während die tägliche Finanzaufsicht weiterhin bei den nationalen Behörden verbleiben wird, sollen die neuen EU-Behörden im Falle von Krisen eines großen Finanzinstituts oder des Finanzmarktes direkte Anweisungen an Banken, Börsen und andere Marktteilnehmer erteilen können. So wird die EBA künftig „Stresstests“ anordnen dürfen. Die ESMA wird über Zulassung von Ratingagenturen entscheiden, den außerbörslichen Derivate-Handel überwachen und im Notfall riskante Finanzpapiere oder Leerverkäufe verbieten können.

Die Behörden sind dem Rat und dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig, im Gegensatz zu anderen Agenturen nicht aber der Kommission. Die Kommission wird jedoch alle 3 Jahre Vorschläge zu Reformen der Finanzaufsicht unterbreiten, so z.B. zur Ausweitung der Zuständigkeiten oder einer möglichen Zusammenlegung. Das Europäische Parlament erhält darüber hinaus ein Vetorecht bei der Ernennung der Vorsitzenden der Behörden und ein Mitspracherecht in der Entwicklung und Implementierung technischer Standards.

Energieagentur ACER – Unterstützung für die Energiestrategie 2011-2020

Basierend auf der Verordnung des Rates und des Parlaments vom Juli 2009⁸ soll die neue Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (Agency for the Coope-

4 Europäische Kommission: Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, Impulse für den Aufschwung in Europa, KOM(2009) 114 endgültig, Brüssel, den 4.3.2009.

5 Tagung des Europäischen Rates in Brüssel vom 18./19. Juli 2009, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 11225/2/09, REV 2, S. 8.

6 Handelsblatt: London greift nach wichtigen Posten, 07.09.2010.

7 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2010 zu den Prioritäten für den Haushaltsplan 2011 – Einzelplan III – Kommission (2010/2004(BUD)) (P7_TA(2010)0086).

8 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden, (EG) Nr. 713/2009.

ration of Energy Regulators, ACER) ab März 2011 in Ljubljana ihre Arbeit aufnehmen.

ACER soll die grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Gas- und Stromübertragung zwischen den Mitgliedstaaten beaufsichtigen, die Arbeit der nationalen Regulierungsbehörden koordinieren, die europäischen Institutionen beraten und unter bestimmten Umständen auch über Zugangsbedingungen und Sicherheit von grenzüberschreitender Energie-Infrastruktur entscheiden können. Voraussetzung hierfür ist die Umsetzung der neuen EU-Gesetze zur weiteren Liberalisierung der Energiemärkte durch die Mitgliedstaaten. Die Kommission sieht die langfristige Stärkung der Agentur in ihrer umfassenden Energiestrategie für Europa 2011–2020 („Energiestrategie 2020“) vor,⁹ um den Ausbau der europäischen Energienetze besser zu koordinieren, zur weiteren Liberalisierung des EU-Energiemarktes beizutragen und die Schaffung eines einheitlichen europäischen Energiemarktes zu beschleunigen.

Kritiker argumentieren jedoch, dass die Agentur mit zu wenigen starken und unabhängigen Regulierungsbefugnissen ausgestattet sei, um diesen Aufgaben effektiv nachkommen zu können. Grund dafür sind die begrenzten energiepolitischen Ermächtigungen der Kommission selbst aber auch politische Widerstände im Rat gegen weitere EU Kompetenzen, besonders in Fragen der Energiesicherheit. Die Agentur erstattet dem Rat und dem Europäischen Parlament Bericht über Ihre Tätigkeiten, wird ca. 50 Mitarbeiter beschäftigen und über ein Budget von 5 Millionen Euro pro Jahr verfügen.

EUROPOL – Umwandlung in EU-Agentur

Nach intensiven 15-monatigen Verhandlungen ist EUROPOL am 1. Januar 2010 durch den Ratsbeschluss vom 06. April 2009¹⁰ mit einem erweiterten Mandat in eine gemeinschaftlich finanzierte Agentur der Union überführt worden. Ein wesentlicher Vorteil der neuen Rechtsgrundlage besteht in einer schnelleren Anpassung des Europol-Rechtsrahmens an Erfordernisse bestimmter Formen der schweren grenzüberschreitenden Kriminalität und soll somit die Funktionsweise von Europol weiter vereinfachen und verbessern. Anpassungen an neue Gegebenheiten und politische Prioritäten durch entsprechende Protokolle haben in vergangenen Verhandlungsrunden durchschnittlich jeweils fünf Jahre gedauert.

Europol wird die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zukünftig einfacher unterstützen können. Hierfür war u.a. erforderlich, dass für die Mitglieder des Europol-Personals keine Immunitäten gelten, solange sie in gemeinsamen Ermittlungsgruppen tätig sind. Ebenso werden die nationalen Stellen von Europol unmittelbaren Zugriff auf alle Daten des Europol-Informationssystems erhalten, und auch die Datenschutzbestimmungen wurden erneut gestärkt.

Für Europol gilt somit künftig auch die Haushaltsordnung und das Statut der Beamten und Bediensteten der Union mit einer stärkeren Einbeziehung des Europäischen Parlaments in seiner Eigenschaft als Haushalts- und Aufsichtsbehörde.

Agenturreform – interinstitutionelle Arbeitsgruppe „Regulierungsagenturen“

Die seit 2005 durch die Kommission angeregte Einsetzung einer interinstitutionellen Arbeitsgruppe zu „Regulierungsagenturen“, die Grundsatzfragen zur Errichtung und institu-

⁹ Europäische Kommission: Stock taking document Towards a new Energy Strategy for Europe 2011-2020, S. 2.

¹⁰ Vgl. Rat: Beschluss des Rates vom 6. April 2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol), (2009/371/JI) (2009/371/JHA).

tionellem Aufbau, Verwaltung und Arbeitsweise sowie Finanzierung und Überwachung von dezentralen Agenturen im institutionellen Gefüge der EU erörtern soll, trat erstmals am 10. März 2009 mit Vertretern der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments in Straßburg zusammen. Das Sekretariat der Interinstitutionellen Arbeitsgruppe wird von der Kommission in enger Abstimmung mit dem Parlament und dem Rat geführt. Die drei Organe verfolgen das Ziel, einen von allen getragenen klaren, gemeinsamen und einheitlichen ordnungspolitischen Rahmen für Agenturen zu schaffen – vor allem durch eine Angleichung ihrer wichtigsten strukturellen Merkmale. Bezeichnenderweise fordert das Europäische Parlament ebenso die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit und Definition des Begriffs ‚Agentur‘.¹¹ Die Kommission plant darüber hinaus eine Querschnittsprüfung der aktuellen Situation aller Agenturen auf Wirksamkeit und Überschneidungen, zum Zweck der Vermeidung von Doppelarbeit und Beurteilung des Zusatznutzens. Nach Vorstellungen des Europäischen Parlaments ist auch eine stärkere Zusammenarbeit oder Fusion ähnlicher Agenturen möglich. Ebenso müssen Fragen der Haushaltsführung für Agenturen neu diskutiert werden. Der Rechnungshof hat wiederholt auf größere Überträge und ungenutzte operationelle Mittel und unnötige cash-flows hingewiesen. Ebenso weisen manche Agenturen Schwierigkeiten auf, vergrößerte Budgets effektiv zu verwerten. Die Vorausplanung in mehrjährigen Arbeitsprogrammen, die auch die mittelfristigen Strategien der Unionsprogramme widerspiegeln, ist noch immer nicht in allen Agenturen gängige Praxis. Abschließende Ergebnisse und Bewertungen der Arbeitsgruppe waren für 2009/2010 angekündigt¹², stehen bislang aber noch aus.

Agenturen als Fusion intergouvernementaler und supranationaler Entscheidungsfindung

In einer mittelfristigen Perspektive hat sich das Feld der Regulierung für Europäische Agenturen zunehmend ausgeweitet und spiegelt dabei nicht selten Entwicklungen der vertraglichen und in der Praxis ausgebauten Politikfelder der EU wider. Diese Veränderungen können an der Entwicklung der de jure und de facto Ermächtigungen bestehender Agenturen gemessen werden. Aber auch die institutionelle Konfiguration der Agenturen, so z.B. die Anzahl und jeweiligen Befugnisse supranationaler und mitgliedstaatlicher Vertreter, wie auch Entscheidungsverfahren und -gremien oder Kontrollinstanzen, sind Kristallisationspunkte im Wettbewerb supranationaler Kompetenzübertragung gegenüber intergouvernementaler Interessenwahrung, die in Agenturen eine Form der ‚fusionierten Institutionalisierung‘ erfahren. Aufgrund ihrer Vielfalt und relativen Dynamik ist zu erwarten, dass sich durch weitere Reformen und Agenturgründungen solche neuen Mischformen der Europäischen Entscheidungsfindung und Problemlösung auch in Zukunft weiter ausbilden und verfestigen werden.

Weiterführende Literatur

- Majone, Giandomenico: The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union. EIPASCOPE 1997(3): S. 1-6.
Geradin, Damien/Munoz, Rodolphe/ Petit, Nicolas: Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance, Edward Elgar 2005.
Wonka, Arndt/Rittberger, Berthold: How independent are EU agencies, RECON online working paper No. 12, 2010, online: <http://www.reconproject.eu/>.

11 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Oktober 2008 zu einer Strategie zur künftigen Regelung der institutionellen Aspekte der Regulierungsagenturen (2008/2103(INI)) (2010/C 15 E/05), (para 24+26).

12 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, KOM(2008) 629 endgültig, Brüssel, 15.10.2008.