

# Europäische Agenturen

Thomas Traguth

Am 19. Juli 2012 veröffentlichten das Europäische Parlament, der Rat, und die Kommission eine gemeinsame Erklärung für Agenturen, in der ein Zeitplan für die Umsetzung eines „Common Approach“ bis Ende des Jahres angekündigt wird.<sup>1</sup> Basierend auf der im Jahr 2009 eingesetzten ‚Interinstitutionellen Arbeitsgruppe für Regulierungsagenturen‘ wurden umfassende Vorschläge zur Vereinheitlichung ihres Aufbaus und ihrer Funktionsweise formuliert. Die Zusammensetzung der Verwaltungsräte, die in der Regel mit der Durchführung des Arbeitsprogrammes und dem operativen Geschäft beauftragt sind und anderer interner Einheiten, wie Experten- oder Stakeholdergruppen, sollen einheitlicher gestaltet werden. Auch die Personal(aus)wahl, Abstimmungsmodalitäten, Mediationsverfahren im Konfliktfall mit der EZB und Mitgliedstaaten, Stärkung von Kontrolle, Sanktion und Legitimation sowie die Außenbeziehungen sollen in einen Ordnungsrahmen integriert werden. Die Arbeitsgruppe forderte ebenfalls die Lebensdauer der Agenturen zu begrenzen und ihren Nutzen einer regelmäßigen Überprüfung zu unterziehen.

## Telekommunikation

Im Januar 2010 nahm das *Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK/BEREC)* seine Arbeit in Riga auf. GEREK wurde als Teil der am 18. Dezember 2009 in Kraft getretenen Beschlüsse zur Reform des europaweiten elektronischen Kommunikationssektors gegründet. GEREK unterstützt die EU Institutionen, und auf Anfrage auch nationale Regulierungsbehörden, in der gemeinschaftlichen Umsetzung europäischer Regulierungsvorgaben im Bereich der elektronischen Kommunikation. Es verfasst Stellungnahmen zu Kommissionsvorschlägen, gibt Empfehlungen zur Harmonisierung, berät bei Maßnahmenentwürfen und agiert als Mediator im Streitfall.

GEREK besteht aus einem Regulierungsrat ohne Rechtspersönlichkeit, für materielle Regulierung, und einem angegliederten administrativen Büro mit Verwaltungsausschuss, das als Agentur mit eigener Rechtspersönlichkeit errichtet wurde. Diese Konstellation entwickelte sich aus ihrem institutionellen Vorläufer, der im Juli 2002 durch Beschluss der Kommission gegründeten Gruppe Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste.

Der Regulierungsrat besteht aus einem Vertreter pro Mitgliedstaat, der aus nationalen Regulierungsbehörden ernannt wird. Die Kommission nimmt an den Sitzungen des GEREK als Beobachterin teil. Die nationalen Regulierungsbehörden der Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und der Beitrittskandidaten haben Beobachterstatus. Der Regulierungsrat wählt seinen Vorsitz aus dem Kreis seiner Mitglieder.

Das GEREK-Büro unterstützt den Regulierungsrat administrativ und professionell in der Vorbereitung seiner Arbeit, ggf. auch durch Einrichtung von Expertengruppen. Es soll die Erhebung und Verbreitung von bewährten Regulierungspraktiken („best practices“) und

---

1 Joint Statement of the European Parliament the Council and the European Commission on decentralised agencies, 19.07.2012.

allgemeinen Richtlinien an EU Institutionen, nationale Aufsichtsbehörden und Dritte fördern. Es berät den Verwaltungsdirektor des Büros und ist für die Ernennung des Personals zuständig. Der Verwaltungsausschuss des GEREK-Büros setzt sich aus den Leitern oder nominierten Vertretern der nationalen Regulierungsbehörden zusammen. Der Verwaltungsdirektor wird im Verwaltungsausschuss ernannt und verfügt über kein Stimmrecht.

Das GEREK-Büro verfügte 2012 über ein Budget von 4,6 Mio Euro aus Beiträgen der EU und EFTA Staaten (Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein) und beschäftigte 16 Mitarbeiter und 8 abgeordnete nationale Experten.

### **Banken- und Finanzaufsicht**

Die erst im Januar 2011 im System der Europäischen Finanzaufsicht (ESFS) gegründete *Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA)* rückte in den Fokus von Reformplänen für eine Europäische Bankenunion im Rahmen der EURO-Stabilisierungsmaßnahmen. In der Erklärung des EURO-Gipfels vom 29. Juni 2012 riefen die Staats- und Regierungschefs die Kommission auf, „in Kürze [...] Vorschläge für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus zu unterbreiten.“<sup>2</sup> Nach einem ersten Vorschlag der Kommission vom 12. September 2012 zur zentralen Bankenaufsicht durch die EZB,<sup>3</sup> sollte die EBA umgestaltet und gestärkt werden.

Über die bereits bestehende Kompetenz zur Formulierung verbindlicher technischer Regulierungsstandards, soll die EBA neue verstärkte Verfahrensrechte, insbesondere eine Rechenschaftspflicht seitens der EZB erhalten, falls diese Vorschlägen der EBA zur Beilegung einer Meinungsverschiedenheit oder zur Reaktion auf einen Krisenfall nicht nachkommt. In einem solchen Fall soll die EBA Beschlüsse direkt an das betreffende Finanzinstitut richten können. Ebenso ist auch für beschränkende Maßnahmen eine Änderung des Quorums im Rat der Aufseher zugunsten einer einfachen Mehrheit vorgesehen, und die Zusammensetzung des Verwaltungsrats soll ausgewogen sein und eine ordnungsgemäße Vertretung der nicht am ESM teilnehmenden Mitgliedstaaten gewährleisten. Die EBA soll ebenfalls unabhängige Fachgremien einsetzen können.

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde in London war in Fachkreisen wegen der Operationalisierung zweier vorangegangener Stresstests an 90 Banken in 21 Staaten und folgenden Vorschlägen zur Rekapitalisierung des Bankensystems im Dezember 2011 kritisiert worden. Auch soll die EBA die Bankenkrise in Spanien weder vorhergesehen noch verhindert haben. Es ist aber auch zu beobachten, dass ein großer Teil der Bankenregulierung weiterhin in nationaler Hand liegt, und die europäischen Regulierungsmechanismen oder die Rolle der EBA als Mediator selten oder gar nicht genutzt werden. Dank der Dynamik des Finanz- und Bankensektors zeigt die EBA aber schon nach zwei Jahren der Agenturgründung einen inkrementell evolutionären Trend hin zur Ausweitung von Zuständigkeiten und Verfahrensrechten und einer Anpassung interner Strukturen, so z.B. die Zusammensetzung der Entscheidungsgremien, an das institutionelle Umfeld.

### **Die ‚vierte Welle‘ der Agenturgründung**

Die erwähnten Agenturen des ESFS, wie auch GEREK, gehören zu einer Gruppe von insgesamt sieben Einrichtungen<sup>4</sup>, die seit der Mitte des letzten Jahrzehnts meist aus vorangegangenen Komitees oder Netzwerken als Agenturen einer vierten ‚Welle‘ oder ‚Generation‘ zur

---

<sup>2</sup> Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets, 29.06.2012.

<sup>3</sup> Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), COM(2012) 512 final, 12.9.2012.

Regulierung wirtschaftlicher oder industrieller Sektoren gegründet wurden. Frühere Agenturen des Gemeinsamen Marktes fanden sich meist in Bereichen der Sicherheit (z.B. Lebensmittel, pharmazeutische Produkte, Luftfahrtsicherheit) und Interoperabilität (z.B. Eisenbahn, Informationsnetz) oder in sozialen Bereichen, wie z.B. Arbeitsplatz und Berufsbildung.

Diese neuen Regulierungsagenturen sind zwar mit einer Rechtspersönlichkeit und einigen Zuständigkeiten ausgestattet, ihre Durchgriffsrechte sind in der Praxis jedoch recht begrenzt. Zumindest formal müssen Entscheidungen von der Kommission gebilligt werden. Auch das Klagerecht vor dem Gerichtshof im Fall von Nichteinhaltung durch die Adressaten bleibt der Kommission vorbehalten. Nicht zuletzt durch die Einschränkung der ‚Meroni-Doktrin‘ und des Romano Urteiles ist die verbindliche Entscheidungsmacht von Agenturen<sup>5</sup> nicht die der Kommission. Aufgrund dieser Einschränkungen sind die Agenturen der vierten Generation in ihrer heutigen Form als europäische, jedoch nicht supranationale Regulierungsinstanzen zu charakterisieren.

Hinzu kommt, dass die nationalen Vertreter in den Entscheidungsgremien dieser Agenturen nicht zwingend Vertreter einer Regierungsposition sind, denn sie sind Vertreter ihrer jeweiligen nationalen Regulierungsbehörden, die in einem gewissen Maße unabhängig von nationalen Ministerien agieren können. Sie handeln somit national, jedoch nicht intergouvernemental. Dies ist auch der Fall für einige Agenturen der 3. Welle (z.B. EASA). Bei den europäisch neu zu regulierenden Industrien handelt es sich auch um die kürzlich national re-regulierten Sektoren Telekommunikation und Elektrizität. Im Bankensektor wurden entweder unabhängige Bankenaufsichten gegründet<sup>6</sup>, oder die unabhängige nationale Zentralbank übernimmt die Aufsicht. Diese Agenturen bilden somit eine ‚hybride Mischform‘ oder fusionierte Institutionalisierung indirekter (durch den Mitgliedstaat) und direkter Formen (durch die Kommission) der EU-Regulierung.

### Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Im Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sind ebenfalls zwei neue Agenturen entstanden. Das *Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)* nahm im Mai 2010 in Valletta, Malta, seine Arbeit auf. Die Agentur soll das beschlossene Gemeinsame Europäische Asylsystem unterstützen. Durch systematische Erhebung und Weitergabe von Information zu ‚best practices‘, Veröffentlichung von Jahresberichten, Richtlinien und Handbüchern zur Umsetzung der Instrumente im Asylbereich und durch Personalschulungen nationaler Behörden fördert sie die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Sie soll somit die gemeinschaftliche Umsetzung einheitlicher Verfahren und Vorschriften gewährleisten. Insbesondere Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme aufgrund ihrer besonderen geografischen Lage übermäßigen Migrationsströmen ausgesetzt sind, sollen durch die Einführung von Frühwarnsystemen und Koordinationsteams entlastet und in der Umsiedlung von Personen unter internationalem Schutz unterstützt werden.

Das Unterstützungsbüro besteht aus einem Verwaltungsrat und einem Exekutivdirektor und dem Personal. Der Verwaltungsrat setzt sich aus einem Vertreter pro Mitgliedstaat, sowie zwei Kommissionsvertretern und einem Vertreter des UNHCR ohne Stimmrecht

4 ACER, BEREC, ECHA, ENISA (mit erneuertem Mandat) und die drei Behörden der mikroprudenziellen Finanzaufsicht EBA, EIOPA, ESMA – jedoch nicht das ESRB innerhalb der EZB.

5 Merijn Chamon: ‚EU agencies between „Meroni“ and „Romano“ or the devil and the deep blue sea‘, in: *Common Market Law Review*, 4/2011, S. 1056.

6 Lucia Quaglia: Explaining the reform of banking supervision in Europe: an integrative approach, in: *Governance*, 3/2008, S. 439-463.

zusammen. Für zivilgesellschaftliche und Nichtregierungsorganisationen wird ein Beirat eingesetzt. Die Agentur verfügte 2012 über einen eigenen Haushalt von rund 18 Mio. Euro und eine Personalausstattung von 61 Mitarbeitern.<sup>7</sup>

Dänemark beteiligt sich nicht an der Annahme dieser Verordnung, jedoch soll es an allen Sitzungen des Verwaltungsrats und ggf. Ausschusssitzungen teilnehmen können. Das Unterstützungsbüro steht der Beteiligung der EFTA-Staaten offen gegenüber.

Die *Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (IT Agency)* wurde Ende 2011 mit Sitz in Tallinn und Außenstellen in Straßburg und St. Johann im Pongau, Österreich, gegründet. Bis Ende 2012 soll sie das Betriebsmanagement des zentralen Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) von der Kommission übernehmen. Die Agentur soll ebenfalls den kontinuierlichen Austausch von Daten zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden im Visa-Informationssystem für kurzfristige Aufenthalte (VIS) sicherstellen. Als drittes IT-System verwaltet sie EURODAC zum Vergleich von Fingerabdrücken zur effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens und dient zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates für die Prüfung eines Asylantrags. Sie übernimmt die Berichterstattung, Überwachung und statistische Auswertung sicherheitsrelevanter Daten und ist für die Annahme und Umsetzung von Sicherheitsmaßnahmen, wie auch das Training von Experten für die ihr unterstehenden IT-Systeme verantwortlich. Auch soll sie EUROJUST und EUROPOL unter datenschutzrechtlichen Voraussetzungen Informationen zur Kriminalitätsbekämpfung weiterleiten können.

Die Agentur besteht aus einem Verwaltungsrat, der sich aus einem Vertreter der gegenwärtig 26 Schengen-Staaten und zwei Vertretern der Kommission zusammensetzt, einem Exekutivdirektor und Beratergruppen für jedes der drei IT-Systeme, bestehend aus nationalen Experten und einem Mitglied der Kommission. Die neue Agentur soll mit bis zu 120 Mitarbeitern unabhängig arbeiten und wird mit einem eigenständigen Budget aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union ausgestattet.

Auch die assoziierten EFTA-Staaten werden an der Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands und Eurodac-bezogener Maßnahmen teilnehmen. Das Vereinigte Königreich hat seine Beteiligung an ausgewählten Bestimmungen der Verordnung angekündigt, insofern sich diese auf den bereits eingerichteten Schengen-Besitzstand im SIS II und Eurodac beziehen. Dänemark beteiligt sich nicht an der Annahme der Gründungsverordnung und beschließt Ergänzungen zum Schengen-Besitzstand, soweit sie das SIS II und das VIS betreffen, separat in einzelstaatliches Recht umzusetzen. Auch Irland beteiligt sich nicht an der neuen Agentur.

### **Dynamik der institutionellen Entwicklung**

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt beschäftigt die EU über 5000 Mitarbeiter in 26 ‚dezentralen Fachagenturen‘, drei Agenturen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, sowie weiteren sechs ‚Exekutivagenturen‘ für die Durchführung von Gemeinschaftsprogrammen. Zwei Agenturen basieren auf den EURATOM-Verträgen.<sup>8</sup> Es ist zu beobachten, dass sich in den letzten Jahren nicht nur das Wachstum, sondern auch die Neugründung von ‚Regulierungsagenturen‘ kontinuierlich fortgesetzt hat, und somit bleibt die Dynamik der Agenturenlandschaft ungebrochen.

---

7 EASO work plan 2013, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/easo\\_2011\\_00110000\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/easo_2011_00110000_en.pdf).

8 Die Euratom-Versorgungsagentur (ESA) und das Europäische gemeinsame Unternehmen für den ITER und die Entwicklung der Fusionsenergie (Fusion for Energy).