

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (21. Ausschuss)

1. zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung – Drucksache 16/8983 Nr. A.20 –

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament
und den Rat
Europäische Agenturen – Mögliche Perspektiven
KOM(2008) 135 endg.; Ratsdok. 7972/08**

2. zu dem Antrag der Abgeordneten Markus Löning, Michael Link (Heilbronn), Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/8049 –

Gerichtliche und parlamentarische Kontrolle von EU-Agenturen

A. Problem

Die Regulierungs- und Exekutivagenturen der Europäischen Union unterstützen die Europäische Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in vielen Politikbereichen und verrichten teilweise auch operative Tätigkeiten. Ihre Anzahl ist in den vergangenen Jahren stark gestiegen. Einen einheitlichen Regelungsrahmen für die Errichtung, Organisation und Kontrolle der Regulierungsagenturen gibt es nicht. Für Exekutivagenturen besteht mit der 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, schon heute ein verbindlicher Rechtsrahmen.

Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament (EP) und den Rat der Europäischen Union vom 11. März 2008 „Europäische Agenturen – Mögliche Perspektiven“ die Evaluierung der bestehenden Agenturen angekündigt. In der Mitteilung geht es nach Angaben der Europäischen Kommission schwerpunktmäßig um die Regulierungsagenturen, da gerade für diese Agenturen Klärungsbedarf besteht und ein gemeinsames Konzept vonnöten ist. Daher strebt sie die Erarbeitung eines gemeinsamen Konzeptes von Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und vom Rat der Europäischen Union für die Rolle der Regulierungsagenturen im Verwaltungsgefüge der EU an.

B. Lösung

Zu Nummer 1

Annahme eines Entschließungsantrags mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE.

Zu Nummer 2

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/8049 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Kosten wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 16/8983 Nr. A.20 folgende Entschließung anzunehmen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Übertragung hoheitlicher Rechte von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Union (EU) hat zu einem Zuwachs an Kompetenzen der EU auf zahlreichen Gebieten geführt. Europäische Kommission, Rat und Europäisches Parlament haben in zunehmendem Maße Agenturen geschaffen, um die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Fortentwicklung europäischer Politik zu unterstützen. Diese Agenturen haben erheblich an Bedeutung gewonnen. Sie sind heute ein unverzichtbarer Bestandteil des institutionellen Rahmens der EU.

Die Agenturen der EU unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Aufgabenbereiche und ihrer Personalstärke deutlich voneinander und bedürfen daher einer differenzierten Bewertung.

Hinsichtlich der sechs Exekutivagenturen der EU sieht der Deutsche Bundestag derzeit aufgrund ihrer zeitlich befristeten Einrichtung, ihrer klaren Aufgabenzuweisung, die in der Unterstützung der Ausführung von Gemeinschaftsprogrammen besteht, sowie der eindeutig geregelten Verantwortung der Europäischen Kommission derzeit einen geringeren Regelungsbedarf. Für Exekutivagenturen besteht mit der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates vom 19. Dezember 2002 schon heute ein verbindlicher Rechtsrahmen. Der Deutsche Bundestag legt dabei besonderen Wert auf die in der Verordnung enthaltene Vorgabe, jeden einzelnen Vorschlag für eine neue Exekutivagentur einer umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse zu unterziehen.

Der Deutsche Bundestag erinnert die Bundesregierung an die gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments und des ECOFIN-Rates (Rat für Wirtschaft und Finanzen) vom 13. Juli 2007, in der die Einschränkung von Verwaltungskosten bei der Schaffung von Exekutivagenturen und eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse bei deren Gründung gefordert wurden.

Regulierungsagenturen sind autonome Einrichtungen mit der Aufgabe, zu der Regulierung eines bestimmten Sektors beizutragen. Im Gegensatz zu den Exekutivagenturen besteht für die Regulierungsagenturen gegenwärtig kein gemeinsamer rechtlicher Rahmen. Es ist nicht gewährleistet, dass sie in ihrer Organisationsstruktur den grundlegenden Anforderungen an Rechenschaftspflicht und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gerecht werden. Aufgabenüberschneidungen zwischen der Europäischen Kommission und diesen Agenturen sind keine Seltenheit. Die Tatsache, dass zwölf Regulierungsagenturen in Artikel 308 des EG-Vertrages (EGV) (sog. Vertragsauffüllungskompetenz) ihre Rechtsgrundlage finden, gibt Anlass zu Zweifeln an der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bei der Einrichtung dieser Agenturen. Daher bedürfen Regulierungsagenturen einer wesentlich kritischeren Bewertung.

Der Deutsche Bundestag hält eine Vielzahl an Agenturen, wie beispielsweise die Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union (EUROJUST), die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) und die Europäische Umweltagentur (EEA) für grundsätzlich wirksame Einrichtungen und unterstützt sie, wenn sie notwendig und sinnvoll sind.

Die Regulierungsagenturen beschäftigen etwa 3 800 Mitarbeiter und verfügen im Haushaltsjahr 2008 über ein Jahresbudget von ca. 1,3 Mrd. Euro, wovon ca. 760 Mio. Euro aus dem Gemeinschaftsbeitrag finanziert werden.

Zur Festlegung von Rahmenbedingungen für Regulierungsagenturen hat die Europäische Kommission im Jahr 2005 einen Vorschlag für eine interinstitutionelle Vereinbarung ausgearbeitet. Trotz der Zustimmung des Europäischen Parlaments sind die Verhandlungen über den Entwurf im Rat zum Stillstand gekommen. Um den ins Stocken geratenen Prozess wiederzubeleben, hat die Europäische Kommission am 11. März 2008 in ihrer Mitteilung „Europäische Agenturen – Mögliche Perspektiven“ (KOM(2008) 135 endg.) vorgeschlagen, eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe zu bilden, die den Dialog zur Harmonisierung der Rahmenbedingungen von Regulierungsagenturen wieder aufnimmt.

Der Deutsche Bundestag begrüßt nachdrücklich, dass die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung zum ersten Mal selbst die Missstände des bisherigen Agentursystems klar benennt. Hervorzuheben ist, dass sich die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung verpflichtet, neben den in Planung befindlichen Agenturen keine weiteren Agenturen vorzuschlagen, bis eine parallel durch die Europäische Kommission vorzunehmende Evaluierung der bereits bestehenden Einrichtungen stattgefunden hat.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. dass sie den Deutschen Bundestag vor den Verhandlungen über weitere Agenturen der EU über ihre konzeptionellen Vorstellungen und die zu erfüllenden Anforderungen zur Einrichtung europäischer Agenturen unterrichtet;
2. in zukünftigen Verhandlungen über die Agenturen der EU die im Folgenden aufgeführten Forderungen des Bundestages zu berücksichtigen;
3. hinsichtlich der Exekutivagenturen sich dafür einzusetzen, dass die Europäische Kommission die in der gemeinsamen Erklärung des ECOFIN-Rates und des Europäischen Parlaments vom 13. Juli 2007 geforderte Einschränkung von Verwaltungskosten und die umfassende Kosten-Nutzen-Analyse bei deren Gründung einhält;
4. hinsichtlich der Regulierungsagenturen darauf hinzuwirken, dass die europäischen Institutionen, wie von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung „Europäische Agenturen – Mögliche Perspektiven“ (KOM(2008) 135 endg.) vorgeschlagen, den Dialog über das künftige Konzept der Regulierungsagenturen in einer interinstitutionellen Arbeitsgruppe wieder aufnehmen, um einen klaren und kohärenten Rechtsrahmen für die Regulierungsagenturen zu entwickeln;
5. im Falle der Gründung einer solchen interinstitutionellen Arbeitsgruppe in den Beratungen die vom Deutschen Bundestag in diesem Antrag festgelegten Kriterien für die Einrichtung und Überprüfung von Regulierungsagenturen zu berücksichtigen und den Bundestag fortlaufend und umfassend über die Verhandlungen in der Arbeitsgruppe zu unterrichten;
6. sich im Rat und in den Verwaltungsräten der Agenturen dafür einzusetzen, dass Agenturen regelmäßig auf ihren Zweck hin überprüft werden und jeder Vorschlag für eine neue Agentur im Einzelfall gerechtfertigt und detailliert geprüft wird. Der Deutsche Bundestag muss im Rahmen der Zusammenarbeitvereinbarung von Bundestag und Bundesregierung in Angelegenheiten der EU vom 28. September 2006 über jeden Vorschlag für eine neue Agentur frühzeitig unterrichtet werden. Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowie eine klare Zuständigkeitsverteilung sollte dabei sichergestellt werden;

7. im Rat darauf hinzuwirken, dass die Europäische Kommission gemäß ihrer Ankündigung in der Mitteilung „Europäische Agenturen – Mögliche Perspektiven“ tatsächlich eine umfassende und transparente Evaluierung aller Regulierungsagenturen durchführt, deren Ergebnisse sie Ende 2009 präsentiert;
 8. bis zum Abschluss der Evaluierung keine weiteren Vorschläge für Regulierungsagenturen zu unterstützen;
 9. sich dafür einzusetzen, dass Kompetenzen der Regulierungsagenturen klar umgrenzt sind und ihnen kein politischer Ermessensspielraum eingeräumt wird, so dass Doppelstrukturen zwischen Agenturen oder zwischen Agenturen und den Generaldirektionen der Europäischen Kommission verhindert werden. Sofern eine Prüfung einzelner Agenturen ergeben sollte, dass sie offensichtlich Arbeiten erledigen, die an anderer Stelle bereits erledigt werden, sollte deren Schließung oder die Zusammenlegung von Agenturen zum Zweck der Effizienzsteigerung in Erwägung gezogen werden;
 10. sich dafür einzusetzen, dass alle Regulierungsagenturen einer verbesserten parlamentarischen Kontrolle unterliegen, insbesondere die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Ernennung von Direktoren und Direktorinnen und die Rolle und die Verantwortlichkeiten der zur Vertretung besonderer Interessen ernannten Mitglieder von Lenkungsorganen gestärkt werden;
 11. sich dafür einzusetzen, dass alle Regulierungsagenturen der Aufsicht einzelner Kommissare und Kommissarinnen unterstellt und der Finanzkontrolle durch die EU-Organe unterworfen werden (jährliche Haushaltsbewilligung durch Rat und EP, Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof und Entlastung durch das EP);
 12. darauf hinzuwirken, dass die Haushalts- und Stellenpläne aller Regulierungsagenturen im jährlichen Haushaltsverfahren der EU vorzulegen und zu beschließen sind;
 13. sich dafür einzusetzen, dass die Mitgliedstaaten in vollem Umfang an Personalentscheidungen beteiligt werden;
 14. sich dafür einzusetzen, dass das Verwaltungshandeln der Agenturen auf den Prinzipien von guter Verwaltungspraxis basiert;
2. den Antrag auf Drucksache 16/8049 abzulehnen.

Berlin, den 18. Juni 2008

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Gunther Krichbaum
Vorsitzender

Veronika Bellmann
Berichterstatte

Michael Roth (Heringen)
Berichterstatte

Markus Löning
Berichterstatte

Dr. Diether Dehm
Berichterstatte

Rainer Steenblock
Berichterstatte

Bericht der Abgeordneten Veronika Bellmann, Michael Roth (Heringen), Markus Löning, Dr. Diether Dehm und Rainer Steenblock

I. Überweisung

1. Zu Drucksache 16/8983 Nr. A.20

Das Unionsdokument auf **Drucksache 16/8983 Nr. A.20**, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Europäische Agenturen – Mögliche Perspektiven“ KOM(2008) 135 endg.; Ratsdok. 7972/08, wurde gemäß § 93 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages am 25. April 2008 an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur federführenden Beratung sowie an den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie und den Ausschuss für Gesundheit zur Mitberatung überwiesen.

2. Zu Drucksache 16/8049

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag der Fraktion der FDP auf **Drucksache 16/8049** in seiner 143. Sitzung am 15. Februar 2008 beraten und an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

1. Zu Drucksache 16/8983 Nr. A.20

Die Europäische Kommission erläutert in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat vom 11. März 2008 „Europäische Agenturen – Mögliche Perspektiven“, dass sich die Agenturen im Verwaltungsgefüge der EU etabliert haben. Vor allem in Bereichen, die ein hohes Maß an Spezialwissen voraussetzen, nehmen die Agenturen wichtige administrative, operative und zum Teil auch regulative Schlüsselaufgaben wahr. Die Europäische Kommission stellt fest, dass die Agenturen in einer Vielzahl von Politikbereichen tätig sind und ihnen finanzielle Ressourcen in einem erheblichen Umfang zur Verfügung stehen. Mangels eines einheitlichen Regelungsrahmens unterscheiden sich die Bestimmungen für Errichtung, Arbeitsweise und Kontrollmechanismen der Agenturen sehr. Eine von der Europäischen Kommission 2005 vorgeschlagene interinstitutionelle Vereinbarung zur Festlegung von Rahmenbedingungen für die Regulierungsagenturen war im Rat gescheitert. Die Europäische Kommission strebt eine neue interinstitutionelle Debatte mit dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Erarbeitung eines gemeinsamen Konzeptes in Bezug auf die Zweckbestimmung und die Rolle von Regulierungsagenturen an. Gleichzeitig plant die Europäische Kommission eine Querschnittsprüfung der bestehenden Regulierungsagenturen, deren Ergebnisse Ende 2009 vorgelegt werden sollen. Bis zum Abschluss der Evaluierungsarbeiten beabsichtigt die Europäische Kommission, keine Vorschläge für die Gründung neuer Agenturen vorzulegen.

2. Zu Drucksache 16/8049

Die Fraktion der FDP kritisiert in ihrem Antrag, dass aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung die inhaltliche und budgetäre Kontrolle der Arbeit der Agenturen durch das Europäische Parlament nicht ausreichend gewährleistet seien. Zudem überschneiden sich die Kompetenzbereiche der

Agenturen zum Teil mit Aufgaben anderer Einrichtungen der EU, so dass mitunter Doppelstrukturen geschaffen worden seien. Unklar seien auch die Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber Maßnahmen der Agenturen. Es fehle ein mit den nationalen Parlamenten abgestimmter Kriterienkatalog für die Schaffung neuer oder die Reform bestehender Agenturen.

Der Deutsche Bundestag möge die Bundesregierung auffordern,

1. sich auf der Ebene der EU dafür einzusetzen, dass die Agenturen eine klare, auf dem Prinzip der Gewaltenteilung basierende Zuordnung zur Exekutive erhalten;
2. sich auf der Ebene der EU für eine klare und umfassende Rechtsschutzregelung zugunsten der Bürger gegenüber Handlungen der EU-Agenturen einzusetzen;
3. sich dafür einzusetzen, dass die Agenturen der vollen parlamentarischen Kontrolle unterliegen;
4. sich im Rat dafür einzusetzen, dass vor Entscheidungen über neue EU-Agenturen ein mit den nationalen Parlamenten abgestimmter Kriterienkatalog geschaffen wird;
5. vor jeder – auch informellen – Zusage über künftige EU-Agenturen den Deutschen Bundestag umfassend zu informieren und sich der Zustimmung des Deutschen Bundestages zu vergewissern;
6. der Errichtung von EU-Agenturen nur noch nach einem transparenten und demokratischen Verfahren in den Parlamenten zuzustimmen;
7. sich für den Abbau bestehender Doppelstrukturen zwischen Rat und Kommission einerseits und den EU-Agenturen andererseits sowie zwischen den EU-Agenturen untereinander einzusetzen;
8. sich auf Ebene der EU dafür einzusetzen, dass Agenturen regelmäßig auf ihren Zweck hin überprüft werden;
9. sich für die Schließung von Agenturen einzusetzen, wenn eine solche Prüfung ergeben sollte, dass sie keinen Mehrwert erbringen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Drucksache 16/8983 Nr. A.20

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 104. Sitzung am 4. Juni 2008 das Unionsdokument beraten und empfiehlt Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat in seiner 67. Sitzung am 18. Juni 2008 das Unionsdokument beraten und empfiehlt Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für Gesundheit** hat in seiner 86. Sitzung am 4. Juni 2008 das Unionsdokument beraten und empfiehlt Kenntnisnahme.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat das Unionsdokument auf Drucksache 16/8983 Nr. A.20 und den Antrag der Fraktion der FDP auf Drucksache 16/8049 in seiner 65. Sitzung am 18. Juni 2008 beraten.

Zu dieser Sitzung haben die Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Entschließungsantrag (Ausschussdrucksache 16(21)608) eingebracht, dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung zu Nummer 1 ergibt.

Für die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte die Abgeordnete Veronika Bellmann, der Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei ein gutes Beispiel, wie die nationalen Parlamente zur Gestaltung und Kontrolle der Politik der EU beitragen könnten. Bei den europäischen Agenturen, die mittlerweile aus dem institutionellen Rahmen der EU nicht mehr wegzudenken seien, gebe es seit längerer Zeit Kritik bezüglich ihrer Aufgabenstellung und -kontrolle, ihrer Effizienz, Finanzierung und Personalpolitik. Spätestens seit der Einrichtung der Grundrechteagentur in Wien und der Meinungsbildung dazu im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union sei aus Sicht der Fraktion der CDU/CSU eine vertiefte Befassung mit den bestehenden und neuen EU-Agenturen geboten gewesen. Besonderen Handlungsbedarf gebe es bei den so genannten Regulierungsagenturen. Der vorliegende Entschließungsantrag zu dem Unionsdokument auf Drucksache 16/8983 Nr. A.20 trage dem Rechnung. Die Mitteilung der EU-Kommission sei der zweite Versuch, einen harmonisierten Rahmen in Bezug auf Bezeichnungen, Aufgaben, Organisationsstrukturen und Kontrollmechanismen der europäischen Regulierungsagenturen festzulegen. Dabei greife die Europäische Kommission auch die Kritik auf, wegen der ständig steigenden Zahl von Regulierungsagenturen wachse die Gefahr, dass die Exekutivfunktion der Europäischen Kommission ausgehöhlt und auf eine Fülle von Einrichtungen aufgeteilt werde. Da die vorgeschlagene interinstitutionelle Vereinbarung mit dem Rat und dem Europäischem Parlament nicht vorankomme, wolle die Europäische Kommission zunächst eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe bilden, die den Dialog zur Harmonisierung der Rahmenbedingungen von Regulierungsagenturen wieder aufnehme. Dabei sollten die Regulierungsagenturen einer Querschnittsprüfung unterzogen, die Methoden der Folgenabschätzung überprüft und bis zum Abschluss der Evaluierungsarbeiten keine neuen Regulierungsagenturen zur Gründung vorgeschlagen werden. Mit dem Entschließungsantrag begrüßten und unterstützten die Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN diese Zielsetzungen und forderten die Bundesregierung auf, den Deutschen Bundestag über ihre konzeptionellen Vorstellungen zur Einrichtung europäischer Agenturen zu unterrichten. Darüber hinaus solle die Bundesregierung sich bei jedem Vorschlag einer neuen Agentur für eine detaillierte Kosten-Nutzen-Analyse sowie die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einsetzen. Alle Regulierungsagenturen sollten der Aufsicht einzelner Kommissare/Kommissarinnen unterstellt und der Finanzkontrolle durch die EU-Organe unterworfen werden.

Mit diesem Antrag gebe der Deutsche Bundestag der Bundesregierung im Hinblick auf die Mitgestaltung der Politik der EU einen eindeutigen Handlungsrahmen vor.

Die **Fraktion der SPD** stimmte der Fraktion der CDU/CSU in ihrer positiven Bewertung des Antrags zu. Sie begrüße die Einigung der drei Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf eine gemeinsame Haltung zu den EU-Agenturen. Es sei gelungen, einen ausgeglichenen Antrag zu formulieren, der die Bedenken des Bundestages deutlich mache und zugleich nicht in die Falle trete, pauschal alle Agenturen zu verteufeln. All zu häufig habe sie den Eindruck, dass die Schaffung von EU-Agenturen abgelehnt werden, solange sie nicht in Deutschland angesiedelt werden. Diese inkonsequente Haltung werde mit dem Entschließungsantrag vermieden. Vielmehr werde der Bundesregierung ein konkretes und vernünftiges Mandat für die Arbeit in der geplanten interinstitutionellen Arbeitsgruppe zu der Agenturenfrage mit auf den Weg gegeben. Sie hoffe, dass die Bundesregierung sich hieran auch halte. Bedauernswert sei es, dass im Entstehungsprozess des Entschließungsantrags erneut Unklarheiten bei der Auslegung der „Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (BBV) und dem Ausmaß der darin enthaltenen Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundestages offenbar geworden seien. Die Fraktion würde es begrüßen, wenn diese nach der Sommerpause behoben werden könnten. Die Entscheidung der Fraktion der FDP, sich an dem Antrag nicht zu beteiligen, sei bedauernswert und für sie nicht nachvollziehbar, zumal sie inhaltlich keinen grundsätzlichen Widerspruch zwischen dem Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und dem Antrag der Fraktion der FDP sehe.

Die **Fraktion der FDP** verwies auf die Erfahrungen mit der Grundrechteagentur. Damals sei man sich interfraktionell einig gewesen, dass eine Entscheidungsfindung über Sitz und Größe von Agenturen hinter verschlossenen Türen und ohne parlamentarische Begleitung nicht mehr vorkommen solle. Insbesondere die Fraktion der CDU/CSU bliebe mit dem Entschließungsantrag zur Drucksache 16/8983 Nr. A.20 weit hinter diesem Diskussionsstand von 2006 und 2007 zurück. Zusagen der Bundesregierung bezüglich des Budgets der Grundrechteagentur seien schlicht nicht eingehalten worden. Mit dem Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Drucksache 16/8983 Nr. A.20 gebe sich die Fraktion der CDU/CSU damit zufrieden, weiter nur stiller Beobachter solcher Entwicklungen zu sein. Weiterhin wurde von Seiten der Fraktion der FDP auf die Problematik der fehlenden gerichtlichen Überprüfbarkeit der Tätigkeit der Agenturen hingewiesen. Es könne nicht sein, dass man bewusst Rechtsschutzlücken hinnehme. Auch die Regelung, dass der Rat bei Neugründung jedes Mal von neuem über den jeweiligen Rechtsschutz gegenüber Handlungen von Agenturen entscheiden könne, sei eine nicht hinnehmbare Verkürzung von Bürgerrechten. Eine Überprüfbarkeit auf Überschneidungen von Tätigkeiten oder auf die Sinnhaftigkeit von Agenturen finde überhaupt nicht statt. Schließlich gebe es aus liberaler Sicht auch grundsätzliche Bedenken gegen eu-

ropäische Agenturen. Es gebe Fälle, da seien die Grenzen zwischen Exekutive, Legislative und der Gerichtsbarkeit nicht mehr klar zu erkennen. Dies erodiere die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten zusätzlich.

Die **Fraktion DIE LINKE**. begrüßte, dass die anderen Fraktionen den Bericht der Europäischen Kommission zum Anlass genommen hätten, sich mit den EU-Agenturen gründlicher auseinanderzusetzen. Die Fraktion pflichte einem Großteil der Kritik bei. Dass sich dabei die Fraktionen der CDU/CSU und SPD mit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu einer ganz großen Koalition zusammengefunden hätten, sei bemerkenswert, störe die Fraktion DIE LINKE. aber nicht. Es wäre jedoch wünschenswert gewesen, wenn der gemeinsame Entschließungsantrag früher zur Beratung im Ausschuss vorgelegt worden wäre. Sowohl der gemeinsame Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Drucksache 16/8983 Nr. A.20 als auch der Antrag der Fraktion der FDP auf Drucksache 16/8049 gingen nicht weit genug, weil sie sich nicht mit dem im schlechten Sinne ideologischen Ansatz des Hangs zur „Agenturitis“ auseinandersetzten: Bei der Ausgliederung von öffentlichen Aufgaben aus der unmittelbaren Exekutive werde vielfach die angebliche Unabhängigkeit, teilweise auch Wissenschaftlichkeit solcher Einrichtungen beschworen, die politisch abgekoppelt und parlamentarisch weithin unkontrolliert arbeiteten. Die Fraktion überschätze nicht die Wirksamkeit der Kontrolle der Kommissionsbürokratie durch das Europäische Parlament. Mit der Praxis der Ausgliederung von Aufgaben auf Agenturen werde aber vorgebliche Unabhängigkeit und Sachlichkeit zur Legitimation, um demokratische Mechanismen auszuschalten. Anders wäre es, wenn die demokratische Kontrolle in die Einrichtungen selbst hinein verlagert würde, wie dies bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften möglich und teilweise in Ansätzen realisiert sei. So sei es aber bei den EU-Agenturen nicht. Richtig aber unzureichend sei die Kritik in beiden Anträgen an der Rechtsgrundlage für die Einrichtung einer

großen Anzahl von Agenturen: Artikel 308 des EG-Vertrages sei nicht nur eine fragwürdige Rechtsgrundlage oder eine Rechtsgrundlage, die Anlass gibt zu Zweifeln an der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Hier würden ohne zureichende Kompetenz im Primärrecht bürokratische Apparate eingerichtet. Es sei notwendig, dass alle Agenturen, die unter Berufung auf Artikel 308 des EG-Vertrages eingerichtet worden seien, in die allgemeine Verwaltung eingegliedert würden oder eine tragfähige Rechtsgrundlage erhielten. Da die vorliegenden Anträge aber den Weg zu einer wirklichen Lösung des Agenturproblems nicht verstellten und in ihren Forderungen teilweise in die richtige Richtung gingen, werde sich die Fraktion bei beiden Anträgen der Stimme enthalten.

Nach Auffassung der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** besteht kein Zweifel, dass sowohl notwendige wie auch weniger notwendige EU-Agenturen existieren. Zur Überprüfung und Beurteilung dessen sei jedoch ein klarer Kriterienkatalog zur Einrichtung von EU-Agenturen erforderlich. In einem Gesamtkonzept, zu dem eine Stellungnahme der Bundesregierung erforderlich sei, müsse dargelegt werden, welcher konkrete Mehrwert für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten durch die Einrichtung einer jeweiligen Agentur entstehe.

Im Anschluss an die Aussprache hat der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE. beschlossen, dem Deutschen Bundestag in Kenntnis des Unionsdokumentes die Annahme des in der Beschlussempfehlung zu Nummer 1 wiedergegebenen Entschließungsantrags zu empfehlen.

Der Ausschuss hat zudem mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag auf Drucksache 16/8049 abzulehnen.

Berlin, den 18. Juni 2008

Veronika Bellmann
Berichterstatlerin

Michael Roth (Heringen)
Berichterstatter

Markus Löning
Berichterstatter

Dr. Diether Dehm
Berichterstatter

Rainer Steenblock
Berichterstatter

Anlage



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 1. April 2008 (02.04)
(OR. fr)**

7972/08

**INST 26
JUR 145**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	12. März 2008
Empfänger:	der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA
Betr.:	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat Europäische Agenturen – Mögliche Perspektiven

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument - KOM(2008) 135 endgültig.

Anl.: KOM(2008) 135 endgültig



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11.3.2008
KOM(2008) 135 endgültig

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

Europäische Agenturen - Mögliche Perspektiven

{SEK(2008) 323}

**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“ beigefügt. 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.