



Europäische Agenturen

Europäische Agenturen sind nicht mit den Institutionen (Rat, Parlament, Kommission etc.) zusammenhängende Einrichtungen des europäischen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Agenturen unterscheiden sich von den Organen und Einrichtungen der Europäischen Union (EU) darin, dass sie nicht durch die Verträge, sondern durch einen spezifischen Rechtsakt geschaffen werden, in dem die Aufgaben der Agentur geregelt sind. Nachdem die ersten Agenturen bereits in den 1970er Jahren gegründet wurden (Cedefop, EUROFOUND) kam es seit den 1990er Jahren zu einer weiteren Welle der Neugründungen. Auch Deutschland ist seit 2002 Sitz einer Agentur – der Europäischen Agentur für Flugsicherheit in Köln. Die wachsende Bedeutung der Gemeinschaftsverwaltung durch Agenturen gibt Anlass, Aufgabenwahrnehmung, Kontrolle, Finanzen sowie Fragen der Rechtsgrundlage und der Subsidiarität näher zu betrachten.

Der starke Anstieg der Zahl der Agenturen beruht nicht nur auf der dynamischen Entwicklung bei der Vollendung des Binnenmarktes und dem steigenden Bedürfnis nach Regelung, Koordinierung und Information innerhalb der EU, sondern auch wesentlich auf dem **Wunsch nach geografischer Streuung** von EU-Einrichtungen in den Mitgliedstaaten (Barbato 2006, 144). Die Einigung über den Sitz der Agenturen als Frage nationalen Prestiges wurde dabei in der Regel erst auf der höchsten Ebene der Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat in schwierigen Paketkompromissen entschieden. So legte der Europäische Rat vom 29. Oktober 1993 in Brüssel den Sitz von sieben Einrichtungen fest, die ihre Tätigkeit in den Jahren 1994 und 1995 aufnahmen. Ein weiterer Europäischer Rat in Brüssel am 12. Dezember 2003 beschloss – vor dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten – den Sitz von neun neuen Agenturen – in den alten Mitgliedstaaten.

Derzeit gibt es **19 Gemeinschaftsagenturen** (Agenturen der sog. „ersten Säule“), drei weitere Agenturen sind im Rahmen der „zweiten Säule“ (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – GASP), und drei im Rahmen der „dritten Säule“ (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – PJZS) tätig. Drei sog. Exekutivagenturen wurden eingerichtet. Im Aufbau oder in Planung befinden sich darüber hinaus fünf weitere Agenturen. Da die Agenturen der zweiten und dritten Säule Besonderheiten aufweisen, die mit der intergouvernementalen Struktur dieser Politikbereiche zusammenhängen, beziehen

sich die nachfolgenden Ausführungen in erster Linie auf die praktisch im Vordergrund stehenden und auch zahlenmäßig ganz überwiegenden Gemeinschaftsagenturen (erste Säule).

Insbesondere das **Europäische Parlament** (EP) sieht die Aufgabenauslagerung in der bisherigen Form **kritisch**, da es eine Unübersichtlichkeit und Unkontrollierbarkeit der Aufgabenwahrnehmung befürchtet. Es fordert eine Überprüfung bestehender Agenturen und eine kritische Bewertung der Schaffung neuer Agenturen, vor allem was „die Sinnhaftigkeit ihrer Tätigkeit, die transparente Durchführung ihrer Aufgaben, Stellenbesetzungen und Kostenmanagement“ betrifft (EP 2003, 6).

1. Agenturtypen

Die existierenden Agenturen sind außerordentlich vielgestaltig. Neben Einrichtungen, die lediglich mit der Informationssammlung befasst sind, gibt es Agenturen mit der Befugnis, außenwirksame Entscheidungen zu erlassen (Vetter 2005, 721). Die EU teilt ihre Gemeinschaftsagenturen in vier vage definierte Gruppen ein (EU 2006):

Für die „**Einrichtungen zur Erleichterung der Funktionsweise des Binnenmarktes**“ soll kennzeichnend sein, dass die Einrichtungen „regulierende Aufgaben [haben] und Dienstleistungen an gewerbliche Sektoren [erbringen], womit sie Einkünfte erzielen und damit über eigene Mittel verfügen können.“ Darunter werden das Harmonisierungsamt für den Binnen-

markt (Alicante), die Europäische Arzneimittel-Agentur (London), das Gemeinschaftliche Sortenamt (Angers), die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (Lissabon), die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (Parma), die Europäische Agentur für Flugsicherheit (Köln) und die Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit (Heraklion) zusammengefasst.

Zu den „**Beobachtungsstellen**“ zählen die Europäische Umweltagentur (Kopenhagen), die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (Lissabon) und die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Wien). Zentrale Aufgabe der Beobachtungsstellen sei das „Zusammentragen und Verbreiten von Informationen mittels eines Partnernetzes, das sie errichten und laufend verwalten müssen.“

Charakteristikum der „**Einrichtungen zur Förderung des sozialen Dialogs auf europäischer Ebene**“ – Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Thessaloniki); Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Dublin); Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (Bilbao) – ist der vierseitige Verwaltungsrat, der sich jeweils aus Vertretern der Arbeitgeber, der Gewerkschaften, sowie der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzt.

Eine Auffanggruppe der „**Einrichtungen, die in ihrem jeweiligen Fachgebiet Programme und Aufgaben für die EU durchführen**“ schließt diesen Versuch einer Systematisierung ab. Darunter fallen heterogene Einrichtungen wie das Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der EU (Luxemburg), die „Europäische Stiftung für Berufsbildung“ (Turin) oder die Europäische Agentur für den Wiederaufbau (Thessaloniki), die über das größte Haushaltsvolumen aller Agenturen verfügt (2004: 374,6 Mio Euro). Mangels anderer Zuordnung müsste man hierunter auch die verbleibenden neueren Einrichtungen fassen, wie das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (Stockholm) – dem im Zuge der Eindämmung der Vogelgrippe erhebliche Bedeutung zuwachsen könnte – die Europäische Eisenbahnagentur (Lille), die GALILEO-Aufsichtsbehörde (Brüssel) und die neue Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU (Warschau).

Im Bereich der Übertragung von Zuständigkeiten auf öffentliche Einrichtungen der Gemeinschaft wurde seit 2003 eine neue Art von rechtsfähigen Agenturen für bestimmte Einzelprojekte von begrenzter Dauer geschaffen. Diesen so ge-

nannten „**Exekutivagenturen**“ (EA) obliegen reine Verwaltungsaufgaben zur Unterstützung der Kommission. Sie sollen Gemeinschaftsprogramme zur Bereitstellung finanzieller Unterstützung effizienter umsetzen und es so der Kommission ermöglichen, sich auf ihre politisch-strategischen und institutionellen Kernaufgaben zu konzentrieren. Bislang wurden eine EA für intelligente Energie, eine EA für Bildung, Audiovisuelles und Kultur (beide Brüssel) sowie eine EA für das öffentliche Gesundheitsprogramm (Luxemburg) geschaffen. Das Statut der Exekutivagenturen ist in einer eigenen Rahmenverordnung geregelt (EA-VO). Sie können danach von der Kommission durch Beschluss gegründet werden und sind organisatorisch allein an die Kommission gebunden. Sie entscheidet eigenständig über die Agenturgründung, muss dabei aber im Rahmen des vom Rat in der Rahmenverordnung festgelegten Aufgabenbereichs bleiben. Der Einsatz einer Exekutivagentur entbindet die Kommission nicht von ihren Verantwortlichkeiten aufgrund des Vertrags, z. B. gemäß Art. 274 EG (Führung des Haushaltsplans, „Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“). Sie muss die Tätigkeit der Exekutivagentur genau überwachen und ihre Arbeitsweise sowie ihre Leitung effektiv kontrollieren (EA-VO, Erwägungsgrund 9).

Die eher „klassische“ Form der Agenturen will die Kommission allerdings auch in Zukunft nutzen. Sie soll dann – in Abgrenzung zu den Exekutivagenturen – als „**Regulierungsagentur**“ bezeichnet werden. Dabei soll es sich – nach Definition der Kommission – um Einrichtungen handeln mit der Aufgabe, „durch Handlungen, die zur Regulierung eines bestimmten Sektors beitragen, aktiv an der Wahrnehmung der Exekutivfunktion teilzunehmen“ (Europäische Kommission 2002, 4; dazu EP 2003).

Die **GASP** wird durch das Institut der EU für Sicherheitsstudien (Paris), das Satellitenzentrum der EU (Torrejón de Ardoz) und die „Europäische Verteidigungsagentur“ (Brüssel) unterstützt. Im Rahmen der **PJZS** wurden das Europäische Polizeiamt – Europol – und das Europäische Organ zur Stärkung der justiziellen Zusammenarbeit – Eurojust – (Den Haag) sowie die Europäische Polizeiakademie (Bramshill) geschaffen.

In Planung sind darüber hinaus eine Europäische Fischereiaufsichtsagentur (Vigo), ein Europäisches Institut für die Gleichstellung der Geschlechter, eine Europäische Agentur für den Schutz und die Förderung der Grundrechte und – im Rahmen der REACH-Gesetzgebung – eine Europäische Agentur für chemische Stoffe.

2. Aufbau

Die bisher gegründeten und in Planung befindlichen Agenturen haben ein einheitliches Organisationsmodell (EU 2006). Sie werden von einem Verwaltungsrat und einem Direktor geleitet. Der **Verwaltungsrat** legt die allgemeinen Leitlinien fest, verabschiedet die Arbeitsprogramme und setzt die Mittel gemäß den politischen Prioritäten und dem Grundauftrag ein. Bei den älteren Agenturen setzt er sich meist nur aus Vertretern der Verwaltungen der Mitgliedstaaten, Spezialisten des jeweiligen Arbeitsgebiets und Repräsentanten der Kommission zusammen. Bei den jüngeren Agenturen werden dagegen teilweise schon vom EP benannte Vertreter mit einbezogen (z. B. Umweltagentur, Arzneimittelagentur). Zusätzlich können auch Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter, Abgesandte der Nutzer, der betroffenen Interessengruppen oder sogar Vertreter von Drittländern beteiligt sein. Die Verwaltungsräte haben zwischen 16 und 48 Mitglieder. Die Vielfalt der Formen wird vom EP zu Recht als wenig transparent kritisiert („zwölf Strukturtypen und zehn Varianten bei der Zusammensetzung“, vgl. EP 2003, 9).

Der (Exekutiv-) **Direktor** als gesetzlicher Vertreter der Agentur wird je nach Agenturtyp entweder von der Kommission – aufgrund einer Vorschlagsliste des Verwaltungsrats – oder vom Verwaltungsrat – auf Vorschlag der Kommission – oder vom Rat der EU ernannt. Er ist für die gesamte laufende Verwaltung der Einrichtung und die Umsetzung ihrer Arbeitsprogramme, insbesondere für die Erstellung und Veröffentlichung der Berichte und Entscheidungen in Personalfragen zuständig. Die Verteilung der Befugnisse zwischen Verwaltungsrat und Direktor ist jeweils in der Verordnung zur Errichtung der Einrichtung festgelegt. Die Agenturführung ist weitgehend autonom, jedoch durch Kontroll- und Genehmigungsvorbehalte an die Gemeinschaft gebunden.

In der Regel unterstützen technische oder wissenschaftliche **Ausschüsse**, bestehend aus Sachverständigen für den jeweiligen Bereich, den Verwaltungsrat und den Direktor (z. B. die Ausschüsse für Arzneyspezialitäten, für Tierarzneimittel und für Arzneimittel für seltene Leiden der Europäischen Arzneimittelagentur).

3. Kontrolle

Die Auslagerung von Verwaltungstätigkeit wird insbesondere unter Kontrollaspekten kritisch gesehen. Die **Grundsätze der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit** (Art. 6 Abs. 1 EUV) erfordern im Bereich mittelbarer Gemeinschaftsverwaltung hinreichende Möglichkeiten der Organe, die Agenturen zu kontrollieren (Koch

2005, 455). Damit Transparenz und der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts gewährleistet werden, müssen die Mitgliedstaaten und das EP direkt Einblicke in die Tätigkeit der Agenturen erlangen können. Im Einzelnen kontrollieren folgende Akteure die Agenturen (Koch 2005, 456):

Die **Europäische Kommission** wirkt über den Verwaltungsrat, z. T. über die Ernennung des Direktors und in Haushaltsfragen an der Agenturtätigkeit mit. Sie ist Rechtsaufsichtsbehörde und in der Regel an der Erstellung des jährlichen Arbeitsprogramms beteiligt. Eine weitere Kontrolle ist über die Pflicht der Agenturen zur Erstellung von Rechenschaftsberichten gewährleistet.

Das **Europäische Parlament** hat teilweise die Möglichkeit, Vertreter für die Verwaltungsräte zu benennen. Darüber hinaus ist es für die Entlastung des Verwaltungshaushaltsplans zuständig. Im EP ist aufgrund dessen vorwiegend der Haushaltskontrollausschuss bei der Kontrolle der Agenturen aktiv. Es ist aber durchaus Praxis, dass Vertreter der Agenturen auch in den jeweils zuständigen Fachschüssen Rede und Antwort stehen (Corbett/Jacobs/Shackleton 2005, 267 ff.). Das EP will die laufende Kontrolle der Agenturtätigkeit durch die Ausschussarbeit noch weiter ausbauen (EP 2003, 12).

Der **Rat der EU** verabschiedet in der Regel die Gründungsverordnung der Einrichtung und fixiert damit Aufgabenbereich und Mittelzuweisung. Teilweise ernennt er die Direktoren und hat die Disziplinargewalt über diese.

Die **Mitgliedstaaten** stellen regelmäßig die Mehrheit der Mitglieder in den Verwaltungsräten. Diese Vernetzung zwischen Gemeinschaft und den nationalen Verwaltungen der Mitgliedstaaten wird als „dezentralisierte Integration“ beschrieben (Groß 2005, 55, 59 f.). Wegen der Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten hat sich das Übergewicht der nationalen Exekutive noch verstärkt – nach Ansicht der Kommission zu Lasten der Gemeinschaftsdimension. Sie strebt daher unter Berufung auf das „Gleichgewicht zwischen den Institutionen“ eine Reduzierung der vom Rat zu ernennenden Mitglieder an (Europäische Kommission 2002, 11 ff.). Nicht zu vergessen ist auch die Einwirkungsmöglichkeit der Mitgliedstaaten über den Rat der EU.

Die Kontrolldichte dürfte in etwa der bei der klassischen Kommissionsverwaltung entsprechen. Je bedeutsamer die Tätigkeit der Agentur ist, desto stärker ist sie an die Gemeinschaftsstrukturen angebunden (Koch 2004, 130 ff.).

4. Finanzen

Die meisten Agenturen der ersten Säule werden vollständig aus **Gemeinschaftsmitteln** finanziert, die zu diesem Zweck im Gesamthaushalt der EU bereitgestellt werden. Fünf Einrichtungen finanzieren sich jedoch zum Teil oder vollständig aus **eigenen Mitteln**: Die Europäische Arzneimittelagentur, das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, das Gemeinschaftliche Sortenamnt und die Europäische Agentur für Flugsicherheit können Gebühren erheben, das Übersetzungszentrum für die Organe der EU erhält Finanzzuwendungen von seinen Kunden – vor allem den Ämtern und Einrichtungen der EU. Die Agenturen, die in der zweiten Säule (GASP) gegründet wurden, wie z.B. die Europäische Verteidigungsagentur, werden aus **Beiträgen der Mitgliedstaaten** finanziert. Das gilt auch für Euro-pol als Agentur der dritten Säule (PJZS).

Bei den meisten Agenturen ist der Verwaltungsrat für die Haushaltsabwicklung zuständig. **Haushaltsgrundsätze** für die Agenturen finden sich vor allem in der sog. Rahmenfinanz-VO (2343/2002). Häufig beschließt der Verwaltungsrat zusätzlich eigene Finanzvorschriften. Die Prüfung der dezentralen Einrichtungen der EU ist Gegenstand besonderer Jahresberichte des Europäischen Rechnungshofs. Auch im Gesamtjahresbericht des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans der EU finden sich Bemerkungen zu einigen Agenturen. Die Entlastung erteilt in der Regel das EP dem Direktor der Einrichtung.

5. Rechtsschutz

Die Gründungsverordnungen treffen unterschiedliche Regelungen, was den **Rechtsschutz** gegen Agenturhandlungen betrifft. Neben einer direkten Klagemöglichkeit finden sich auch vorgelagerte Widerspruchs- oder Beschwerdeverfahren, direkt bei der Kommission oder zunächst bei speziellen Beschwerdekammern. Meist ist in den entsprechenden Gründungsverordnungen geregelt, dass die Agenturen der Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof unterliegen. Für Agenturen, in deren Gründungsverordnung kein ausdrücklicher Rechtsschutz vorgesehen ist, wird dieser über eine analoge Anwendung des Art. 230 EG begründet (Fischer-Appelt 1999, 318).

6. Rechtsgrundlage

Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung des Art. 5 Abs. 1 EG bedarf es für die Schaffung einer Gemeinschaftsagentur einer Rechtsgrundlage im EG-Vertrag. Eine spezifische Rechtsgrundlage für die Gründung von

Agenturen enthält der EG-Vertrag nicht. Lange wurde grundsätzlich die **Auffangnorm des Art. 308 EG** als Rechtsgrundlage herangezogen (vgl. die Errichtung des Harmonisierungsamtes für den Binnenmarkt, VO (EG) Nr. 40/94), was aber aufgrund der erforderlichen Einstimmigkeit im Rat einen schwerfälligen Weg darstellt (Vetter 2005, 722).

Wie in einer Mitteilung der Kommission (Europäische Kommission 2002) vorgesehen, wurden die Agenturgründungen im Rahmen der ersten Säule zuletzt allerdings alle auf die jeweilige **Sachkompetenz** der einzelnen Politikbereiche gestützt, z.B. auf Art. 71 Abs. 1, 80 Abs. 2 EG (Verkehr), auf Art. 37 (Landwirtschaft), auf Art. 152 Abs. 4 EG (Gesundheit), Art. 175 Abs. 1 EG (Umwelt) etc. Auf Art. 308 EG wird dementsprechend nur noch zurückgegriffen, wenn keine spezifische Sachkompetenz einschlägig ist. Diese Vorschriften werden so ausgelegt, dass sie die Gründung von Agenturen ermöglichen, die verwaltend tätig werden. Damit können die Gemeinschaftsorgane gleichzeitig mit der Regelung einer Sachmaterie die für die sachgemäße Durchführung notwendige Gründung einer Agentur in einem Akt mitregeln (vgl. Lennaerts/Van Nuffel 1999, 353). Soweit Agenturgründungen auf Art. 95 (Rechtsangleichung im Binnenmarkt) gestützt wurden, wird dies allerdings in der Literatur z. T. abgelehnt (Vetter 2005, 729).

Insbesondere für die Mitbestimmungsrechte des EP hat die Wahl der Rechtsgrundlage entscheidende Bedeutung. Ein Rückgriff auf Art. 308 EG, um neue Agenturen zu gründen, ist daher vor allem aus dem Blickwinkel der **demokratischen Legitimation** nicht wünschenswert, da die Beteiligung des EP hier eingeschränkt ist. Da die Sachkompetenzen im Hinblick auf das Rechtsetzungsverfahren überwiegend auf Art. 251 EG (Mitentscheidungsverfahren) verweisen, erscheint die Agenturgründung nach der „neuen Linie“ der Kommission durch die stärkere Mitwirkung des EP besser demokratisch legitimiert. Bei dem Weg über Art. 308 EG könnte es aber mittelfristig auch insgesamt zu einer Erosion der Verwaltungskompetenzen zuungunsten der Mitgliedstaaten kommen (Vetter 2005, 729 ff.).

Die Gründung von Agenturen im Rahmen der gemeinsamen Politiken der **zweiten und dritten Säule** erfolgt auf Grundlage der entsprechenden Regelungen im EU-Vertrag (GASP: Art. 14 EUV; PJZS: Art. 30 ff. EUV).

7. Subsidiarität

In Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, wird sie nach dem **Subsidiaritätsprinzip** nur tätig, so-

Nr. 14/06 (8. März 2006)

fern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können (Art. 5 Abs. 2 EG). Grundsätzlich ist es Sache der Mitgliedstaaten, für die Durchführung der Gemeinschaftsregelungen zu sorgen (sog. indirekter Vollzug, näher Vetter 2005, 725 ff.; Winter 2005, 260 ff.). Wenn nun durch die fortschreitende Übertragung von Vollzugskompetenzen auf Agenturen ein **europäischer Verwaltungsunterbau** geschaffen wird (Groß 2005, 54 ff.), der so in den Verträgen nicht vorgesehen ist, erscheint das im Lichte des Subsidiaritätsprinzips zumindest problematisch. Auch wenn die Entstehung eines Verwaltungsverbundes zwischen nationalen und Gemeinschaftsbehörden durch „vertikale Kooperation“ unvermeidlich sein dürfte und auch nicht insgesamt abzulehnen ist (Groß 2005, 54 ff.), darf doch das vertragliche System der grundsätzlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten durch den zunehmenden Umfang von Agenturen nicht obsolet werden (Vetter 2005, 725, 731). In der Regel ist es allerdings so, dass die Agenturen den Mitgliedstaaten Kompetenzen nicht entziehen: Sie übernehmen meist Koordinationsaufgaben oder schaffen ein komplementäres gemeinschaftliches Verwaltungsverfahren. Dies kann zu einer Art „Wettbewerb zwischen europäischen und nationalen Regelungsinstanzen“ führen (Fischer-Appelt 1999, 448 ff.).

Da die Exekutive der Mitgliedstaaten recht umfassend in die Agenturarbeit eingebunden ist, sehen vor allem die **Parlamente** einiger Mitgliedstaaten die Neugründung von Agenturen **kritisch** (vgl. United Kingdom Parliament 2005 zur geplanten Gründung des Europäischen Instituts für die Gleichstellung der Geschlechter).

8. Fazit

Eine Gesamtbewertung des Phänomens der Agenturen ist schwierig, da verschiedenartige Einrichtungen in unterschiedlichen Aufgabenbereichen unter dieser Definition zusammengefasst werden. Positiv zu sehen ist, dass die Gründung von Agenturen bestimmten, bis dahin eher im Schatten stehenden Gemeinschaftspolitiken ein Gesicht verliehen hat. Die geographische Streuung der Einrichtungen sorgt dafür, dass **Europa** nicht nur als der „Moloch Brüssel“ wahrgenommen wird: Es wird polyzentral verwaltet und ist direkt **in den Mitgliedstaaten präsent** – nicht nur in den Hauptstädten, sondern auch in Randregionen wie in Heraklion, Parma oder Lille. Dass die erheblichen Perso-

nalmittel der Union nicht ausschließlich für in Belgien und Luxemburg ansässiges Personal, sondern zu einem kleinen Teil auch für Personal an anderen Orten ausgegeben werden, ist ebenfalls nicht nachteilig.

Die Agenturen stehen oft im Mittelpunkt neuartiger administrativer Informationsnetze und tragen dadurch dazu bei, komplexe Verwaltungsaufgaben effizient zu bewältigen (Groß 2005, 66). Die untersuchte mittelbare Gemeinschaftsverwaltung **genügt** dabei grundsätzlich auch **rechtlichen und demokratischen Anforderungen**. Die Kontrolldichte ist aufgrund der Einbindung der unterschiedlichen Organe der EU und der Mitgliedstaaten recht hoch. Entgegen einer Auffassung, die in den Agenturen ausschließlich Gemeinschaftsinstrumente sieht, ist sogar häufig die Einwirkungsmöglichkeit der Verwaltungen der Mitgliedstaaten über die von ihren Vertretern dominierten Verwaltungsräte so hoch, dass die Europäische Kommission schon eine unzureichende Berücksichtigung der Gemeinschaftsbelange kritisiert. Dies hat sicher auch dazu beigetragen, dass die Kommission inzwischen vermehrt auf das neue Modell der Exekutivagenturen zurückgreift, das ihr einen ganz überwiegenden Einfluss auf die Agenturtätigkeit sichert.

Trotzdem erscheinen viele **Einzelaspekte** durchaus **reformbedürftig**. Vor allem die bunte Vielfalt der Strukturformen ist jedenfalls nicht immer mit der Verschiedenartigkeit der Aufgaben zu rechtfertigen. Die detaillierten Verbesserungsvorschläge des EP (EP 2003, 10 ff.) und der Kommission (Europäische Kommission 2002) weisen hier in die richtige Richtung.

Die grundsätzlich positive Bewertung gilt natürlich nur, soweit die Agenturen tatsächlich den Gemeinschaften oder der Union zugewiesene Aufgaben erfüllen und nicht ihre Schaffung oder Tätigkeit die vom **Subsidiaritätsgrundsatz** gesetzten Grenzen überschreitet. Dies lässt sich allerdings nur im Einzelfall, bei jeder Agentur gesondert entscheiden. Insgesamt wird deutlich, dass die EU zunehmend selbst zu bestimmen versucht, in welchen Aufgabenbereichen sie tätig wird (Koch 2005, 259). Eine klarere Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche wurde daher auch in den Debatten, die zum Vertrag über eine Verfassung für Europa führten, übereinstimmend als nötiger Reformschritt erkannt. An der dringenden Notwendigkeit einer besseren Kompetenzabgrenzung hat sich auch nach dem einstweiligen Scheitern der Verfassung nichts geändert.

Quellen:

- **Barbato, Mariano (2006)**, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A bis Z, Taschenbuch der europäischen Integration, 9. Auflage, Berlin.
- **Corbett, Richard; Jacobs, Francis B.; Shackleton, Michael (2005)**, The European Parliament, London.
- **EA-VO**, Verordnung über Exekutivagenturen, 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, ABl Nr. L 11 vom 16. Januar 2003 S. 1.
- **EP (2003)**, Europäisches Parlament, Bericht vom 4. Dezember 2003 über die Mitteilung der Kommission "Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen" (KOM(2002) 718 – 2003/2089(INI)), Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Berichterstatterin: Teresa Almeida Garrett, A5-471 / 2003.
- **EU (2006)**, Europäische Union, Die Agenturen der Europäischen Gemeinschaft, Rückblick, Funktionsweise, Tätigkeiten, http://europa.eu.int/agencies/index_de.htm [Stand: 28.2.2006].
- **Europäische Kommission (2002)**, Mitteilung der Kommission vom 11. Dezember 2002 über Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen, KOM (2002) 718 endg.
- **Europäischer Rechnungshof (2006)**, Besondere Jahresberichte, http://www.eca.eu.int/audit_reports/specific_reports/specific_reports_index_de.htm [Stand: 27.2.2006].
- **Fischer-Appelt, Dorothee (1999)**, Agenturen der Europäischen Gemeinschaft, Berlin.
- **Groß, Thomas (2005)**, Die Kooperation zwischen europäischen Agenturen und nationalen Behörden, in: Europarecht (EuR) 2005, S. 54 – 68.
- **Koch, Michael H. (2005)**, Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung in der Praxis, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2005, S. 455 – 459.
- **Koch, Michael H. (2004)**, Die Externalisierungspolitik der Kommission – Zulässigkeit und Grenzen mittelbarer Gemeinschaftsverwaltung, Baden-Baden.
- **Lenaerts, Koen; Van Nuffel, Piet (1999)**, Constitutional Law of the European Union, London.
- **Rahmenfinanz-VO**, Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2343/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 betreffend die Rahmenfinanzregelung für Einrichtungen gemäß Artikel 185 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. L 357 vom 31. Dezember 2002, S. 72 – 90.
- **United Kingdom Parliament (2005)**, Select Committee on European Scrutiny, Twelfth Report, Pkt. 3: European Institute for Gender Equality, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmeuleg.htm> [Stand: 27.2.2006].
- **Vetter, Rainer (2005)**, Die Kompetenzen der Gemeinschaft zur Gründung von unabhängigen europäischen Agenturen, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2005, S. 721 – 731.
- **Winter, Gerd (2005)**, Kompetenzverteilung und Legitimation in der europäischen Mehrebenenverwaltung, in: Europarecht 2005, S. 255 – 276.

Einzelne Agenturen in Publikationen der Wissenschaftlichen Dienste:

- **Baddenhausen, Heike (2005)**, EPA – Die Europäische Polizeiakademie, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa Nr. 8/05 vom 11. November 2005.
- **Baddenhausen, Heike / Hellriegel, Christoph (2005)**, Die Europäische Verteidigungsagentur, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa Nr. 2/06 vom 20. Dezember 2005.
- **Schlichting, Jan Muck / Pietsch, Jörg (2005)**, Europäische Grundrechteagentur, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Der aktuelle Begriff Nr. 53/05 vom 26. Juli 2005.

Anhang: Tabellarischer Überblick über die Agenturen und ihre finanzielle Ausstattung. Angaben zum Haushalt aus den besonderen Jahresberichten des Europäischen Rechnungshofes (unter: http://www.eca.eu.int/audit_reports/specific_reports/specific_reports_index_de.htm) und aus dem Gemeinschaftshaushalt (unter: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/budget/www/index-de.htm>).

AGENTUREN – ÜBERBLICK	Gründung	Haushalt 2004 in Mio. Euro (EG-Zuschuss)
1. Säule: Gemeinschaftsagenturen		
Cedefop , Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, Thessaloniki, http://www.cedefop.eu.int	1975	16,6 (97 %)
EUROFOUND , Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dublin, http://www.eurofound.eu.int	1975	18,1 (99,6 %)
AEE , Europäische Umweltagentur, Kopenhagen, http://www.eea.eu.int/	1990	33,6 (81 %)
ETF , Europäische Stiftung für Berufsbildung, Turin, http://www.etf.eu.int	1990	18,4 (100 %)
EBDD , Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, Lissabon, http://www.emcdda.eu.int/	1993	12,2 (96 %)
EMEA , Europäische Arzneimittel-Agentur, London, http://www.emea.eu.int	1993	99,1 (24,7 %)
HABM , Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, Alicante, http://oami.eu.int	1994	190 (0 %)
EU-OSHA , Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, Bilbao, http://agency.osha.eu.int/	1994	10,7 (98 %)
CPVO , Gemeinschaftliches Sortenamtsamt, Angers, http://www.cpvo.eu.int	1994	11,3 (0 %)
CdT , Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der EU, Luxemburg, http://www.cdt.eu.int	1994	29,8 (0 %)
EUMC , Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Wien, http://www.eumc.eu.int	1997	7,9 (99 %)
EAR , Europäische Agentur für den Wiederaufbau, Thessaloniki, http://www.ear.eu.int	2000	374,6 (96,7 %)
EFSA , Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, Parma, http://www.efsa.eu.int/	2002	29,1 (100%)
EMSA , Europ. Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, Lissabon, http://www.emsa.eu.int/	2002	13,3 (100 %)
EASA , Europäische Agentur für Flugsicherheit, Köln, http://www.easa.eu.int		11,3 (98 %)
ENISA , Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit, Heraklion, http://www.enisa.eu.int/	2003	3,5 (100 %)
ECDC , Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, Solna / Stockholm, http://www.ecdc.eu.int	2004	k. A. für 2004
ERA , Europäische Eisenbahnagentur, Valenciennes / Lille, http://www.era.eu.int	2004	k. A. für 2004
GALILEO , Galileo Aufsichtsbehörde, Brüssel	2004	k. A. für 2004
2. Säule: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)		
ISS/IES , Institut der EU für Sicherheitsstudien, Paris, http://www.iss-eu.org	2001	3,4 (0 %)
EUSC , Satellitenzentrum der EU, Torrejón de Ardoz, http://www.eusc.org/	2001	k. A. für 2004
EDA/EVA , Europäische Verteidigungsagentur, Brüssel, http://www.eda.eu.int	2004	1,9 (0 %)
3. Säule: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS)		
Europol , Europäisches Polizeiamt, Den Haag, http://www.europol.eu.int/	2001	58,8 (0 %)
Eurojust , Europäisches Organ zur Stärkung der justiziellen Zusammenarbeit, Den Haag, http://www.eurojust.eu.int/	2002	9,3 (100 %)
Cepol , Europäische Polizeiakademie, Bramshill, http://www.cepol.net	2004	k. A. für 2004
Exekutivagenturen gemäß der Verordnung (EG) 58/2003		
IEEA , Exekutivagentur für intelligente Energie, Brüssel, http://europa.eu.int/comm/energy/intelligent/ieea/index_en.htm	2003/2004	k. A. für 2004
Exekutivagentur für das öffentliche Gesundheitsprogramm, Luxemburg, http://www.eu.int/comm/health/ph_programme/agency/agency_de.htm	2005	–
EACEA , Exekutivagentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur, Brüssel, http://europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/eacea/index_en.htm	2005	–
Im Aufbau befindliche und geplante Agenturen		
Frontex , Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU, Warschau, http://europa.eu.int/agencies_jha/frontex_de.htm	2004	k. A. für 2004
EUFA , Europäische Fischereiaufsichtsagentur, Vigo, http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l66019.htm	2005	–
Europäisches Institut für die Gleichstellung der Geschlechter, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0081de01.pdf	–	–
Europäische Agentur für den Schutz und die Förderung der Grundrechte, http://www.eu.int/comm/justice_home/fsj/rights/fsj_rights_intro_de.htm	–	–
Europäische Agentur für chemische Stoffe (REACH)	–	–