

Europäische Agenturen

Thomas Traguth

Laut einer Gesamtübersicht der EU-Kommission zur Entwicklung von EU-Agenturen seit 2000¹ arbeiten ca. 6.600 Beschäftigte in insgesamt 32 sogenannten „dezentralen Agenturen“. Demnach werden 5.000 dauerhafte Planstellen direkt aus dem EU-Haushalt finanziert. Die größten Agenturen sind im Bereich Flugsicherheit (EASA) und Arzneimittel (EMA) mit ca. 600 Mitarbeitern, sowie die Chemikalienagentur (ECHA) und EUROPOL mit ungefähr 450. Die kleinsten Behörden sind die neue Agentur für Asyl auf Malta (EASO) mit rund 40 wie auch CEPOL und das GEREK-Büro für Telekommunikation in Riga mit unter 30 Beschäftigten. Die Kommission hat im Zuge der Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen gefordert, das Personal in Agenturen bis 2020 um 5% zu reduzieren. Im Jahr 2013 wurden jedoch nochmals mehr als 200 neue Stellen geschaffen, insbesondere in den jungen „Start-up“-Agenturen der vierten Generation. Diese beinhalten die drei Agenturen der EU-Finanzaufsicht (EBA, EMSA, EIOPA) wie auch die neue IT-Agentur (EU-LISA) zur Betreuung der Informationssysteme im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, insbesondere Schengen. Auch die Behörden in den Bereichen Energie (ACER) und Chemie (ECHA) wurden maßgeblich personell aufgestockt. Die Kommission beziffert den Gesamtbeitrag zu Agenturen aus dem jährlichen EU Haushalt mit rund 730 Mio Euro.² Die größten Zahlungen in Höhe von 70 bis 80 Mio Euro erhalten die Agenturen EUROPOL, FRONTEX, und die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA).

In einer neuen funktionalen Typologie ordnet die Kommission die EU-Agenturen in sechs übergeordnete Tätigkeitsfelder. Diese nicht ganz trennscharfe Einteilung zählt acht Agenturen zu dem Bereich „Freiheit, Sicherheit und Recht“, der neben den typischen Einrichtungen EUROPOL, EUROJUST und FRONTEX auch die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) enthält. Im Bereich „Wettbewerb für Wachstum und Arbeit“ sind insgesamt 16 Agenturen zusammengefasst, darunter auch die Europäische GNSS Agentur (GSA). Weiterhin gruppiert die Kommission drei Agenturen in den Bereichen „Erhalt und Management natürlicher Ressourcen“, sowie zwei im Bereich „Bürgerschaft“ (darunter die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, EFSA) und weiterhin zwei Agenturen auf dem Gebiet „Die Europäische Union als globaler Akteur“, von denen die Agentur zur Umsetzung des CARDS-Programms im Kosovo bereits 2008 abgewickelt wurde. Es folgen das Übersetzungszentrum (CdT) als einzige „Verwaltungsagentur“ und schließlich das Gemeinschaftliche Sortenamt (CPVO) und das Amt für die Harmonisierung des Binnenmarkts (OHIM), die sich beide selbst finanzieren.

Reform der Agenturlandschaft – der „gemeinsame Ansatz“

Im Dezember 2012 legte die Kommission einen „Fahrplan für Folgemaßnahmen zum gemeinsamen Konzept für die dezentralen Einrichtungen der EU“³ zur Umsetzung der gemeinsamen Reformbemühungen vor. Der zugrundeliegende Ansatz zur Reform von EU-

1 <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2013/DB2013/DB2013-WDIII-AGENCIES.pdf>.

2 Ebd., S. 28.

Agenturen war im Juli 2012 durch Rat, Europäisches Parlament und Kommission verabschiedet worden.⁴ Die Vorschläge zielten insbesondere auf die Steigerung der Effizienz und Rechenschaftslegung von Agenturen sowie auf die Vereinheitlichung der Organisation von Aufsichts- und Verwaltungsräten, der Entscheidungsgremien und Expertenräte. Angestrebt wird die Schaffung eines einheitlichen Agenturmodells, das Standardklauseln zur Besetzung und Entlassung von Schlüsselämtern, aber auch regelmäßige Leistungserhebungen und mehrjährige Arbeitsprogramme für alle Agenturen vorsieht.

Im Dezember 2013 veröffentlichte die Europäische Kommission einen „Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung des gemeinsamen Ansatzes zu den dezentralen Agenturen der EU“.⁵ In einem Paket von sechs Reformdokumenten formuliert sie einheitliche Bestimmungen, die im Falle einer Neugründung oder der Reform einer bestehenden Agentur in deren Gründungsstatut zu verankern sind.

Zum einen unterbreitet die Kommission Leitlinien für ein Abkommen zur Festlegung des Sitzes der einzelnen Agenturen.⁶ Demnach haben 10 von 32 Agenturen noch kein formales Übereinkommen für einen Hauptsitz erzielt. Für 4 Agenturen wird dies derzeit verhandelt,⁷ und im Falle von zwei Agenturen⁸ sind die Verhandlungen vorerst ausgesetzt. Für die restlichen vier stehen diese noch aus.⁹ Ebenso soll die Rolle der Kommission als Dienstleister der Agenturen durch die Anpassung und gegebenenfalls Ausweitung bestehender Vereinbarungen verbessert werden, so etwa im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe.

Insbesondere soll jedoch die Funktionsweise der Agenturen selbst weiter optimiert werden. Die Kommission hat hierzu Leitlinien für die Effektivität und den Nutzen von EU-Agenturen (ergebnisorientierte Haushaltsführung) erarbeitet. Sie schlägt die quantitative Leistungsmessung durch die Einführung von „Key Performance Indicators“ vor, z.B. das Verhältnis von angefragten zu abgeschlossenen Agenturenentscheidungen oder die Anzahl von Korrekturmaßnahmen, die durch eine Agentur veranlasst wurden. Die Kommission soll bei dieser periodischen Evaluation einzelner Agenturen enge Unterstützung leisten.

Der Bericht nennt weitere Beispiele zur Effizienzsteigerung innerhalb der Behörden. Sowohl die Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) in Lissabon und Fischereiaufsichtsagentur (EFCA) in Vigo, als auch die Eisenbahnagentur (ERA) in Valenciennes und die Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) in Paris haben ihre internen Auditverfahren zusammengelegt, um administrative Synergien zu schaffen. Im Rahmen der Rahmenfinanzverordnung (FFR) wurde auch die Berichterstattung zur jährlichen und mehrjährigen Haushaltsplanung vereinfacht. Ursprüngliche Vorschläge zur Fusion zweier Agenturen, der Europäischen Polizeiakademie (CEPOL) mit EUROPOL, scheiterten jedoch schließlich am Widerstand des Europäischen Parlaments.

Als Teil des Reformpakets veröffentlicht die Kommission neue „Leitlinien zur Vermeidung und Bewältigung von Interessenskonflikten“¹⁰ in den Aufsichts- und Verwaltungsräten sowie unabhängigen Expertengremien und relevanten Ausschüssen der Agenturen. Die Leit-

3 http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencies_en.pdf.

4 http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_en.pdf.

5 http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10_progress_report_on_the_implementation_of_the_common_approach_en.pdf.

6 http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10_guidelines_hq_agreements_en.pdf.

7 EU-LISA (Tallinn), EUROFOUND (Dublin), EMSA (Paris), EU-OSHA (Bilbao).

8 FRONTEX (Warschau), CdT (Luxemburg).

9 ERA (Lille), EMA (London), EASA (Köln), CPVO (Angers).

10 http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10_guidelines_on_conflict_of_interests_en.pdf.

linien fordern mehr Transparenz in den Verfahren der Entscheidungsfindung und in der Personalpolitik sowie die explizite Offenlegung aller Interessenkonflikte in öffentlichen Erklärungen und eine Übergangsklausel für ausscheidendes Personal, um einem „Drehtüreffekt“, dem unmittelbaren Wechsel von Experten in die Privatwirtschaft, entgegenzuwirken.

Weiterhin umfasst ein gemeinsames „Handbuch zur Kommunikation von EU-Agenturen“¹¹ Leitfragen und Standards zur Optimierung der internen Kommunikation. Auch der Auftritt gegenüber der Öffentlichkeit und Stakeholdern, der Umgang mit Internet und Medien wie auch Risiko- oder Krisensituationen sollen durch Einheitlichkeit und gesteigerte Transparenz die Wahrnehmung der Agenturarbeit verbessern. Eine Analyse der Möglichkeiten für die Bildung einer begrenzten zweckgebundenen Rücklage für Agenturen, die sich teilweise selbst finanzieren, ist ebenfalls in dem Reformpaket enthalten.

Bankenunion: Finanzaufsichtsbehörden im einheitlichen Aufsichtsmechanismus

Die gemeinsame Gestaltung der Finanzaufsicht, zuletzt im Rahmen der Bankenunion, setzt die Dynamik der institutionellen Entwicklung in diesem Sektor fort. Bereits in den letzten Reformschritten der drei Agenturen zur Aufsicht des Banken- (EBA), Wertpapier- (ESMA) und Versicherungsmarkts (EIOPA), hat der Gesetzgeber die Zusammenarbeit zwischen den-EU Behörden und der Europäischen Zentralbank weiter intensiviert. Der EBA kommt in diesem Prozess eine besondere Rolle zu. So leistete sie einen wichtigen Beitrag zur Rekapitalisierung großer Kreditinstitute und ist mit der Schaffung eines gemeinsamen Regelwerks für Finanzdienstleistungen („Single Rule Book“) und einer gemeinsamen Aufsichtskultur („common supervisory culture“) beauftragt.

Obwohl die EBA laut Gründungsakte nicht für die direkte Beaufsichtigung der Finanzinstitute in der EU zuständig ist, wird sie weiterhin den Auftrag haben, technische Standards, Leitlinien und Empfehlungen auszuarbeiten, um die aufsichtsrechtliche Konvergenz und die Kohärenz der Aufsichtsergebnisse innerhalb der Union sicherzustellen.

Dies betrifft auch die Rolle der EBA als Vermittlerin in Konflikten zwischen Bankenaufsichten und im äußersten Falle auch gegenüber einzelnen Finanzinstituten. Aufgrund der geringen Anzahl von bisher acht Vermittlungsersuchen seitens der zuständigen nationalen Behörden, erweisen sich diese Klauseln in der Praxis aber als weitgehend ungenutzte Vertragsformeln. Auch neue Vorgaben, wie die Ermächtigungen im Notfall, sind eher als theoretische Möglichkeiten anzusehen. In einem Sonderbericht zur EBA vom Mai 2014 weist der Europäische Rechnungshof auf bestehende Defizite der Bankenregulierung im Bereich des Verbraucherschutzes, aber auch der internen Managementsysteme der Agentur hin. Hierzu konstatiert der Hof: „Die EBA muss wichtige interne Systeme zur Gewährleistung einer wirtschaftlichen und wirksamen Leistung noch einrichten.“¹²

Ab Herbst 2014 soll zusätzlich der einheitliche Aufsichtsmechanismus im Bankensektor (SSM) innerhalb der EZB, zusammen mit nationalen Aufsichtsbehörden, in Kraft treten. Die EZB wird, basierend auf Art. 127 AEUV, die Zuständigkeit für die Aufsicht der Banken in der Euro-Zone übernehmen. Laut Verordnung sollen die der EZB nicht übertragenen Aufsichtsaufgaben bei den nationalen Behörden verbleiben.¹³ Diese Aufwertung der EZB kann als eine strukturelle Schwächung der EBA gedeutet werden, die als Agentur ohnehin nur über begrenzte Instrumentarien zur Durchsetzung des einheitlichen Regulierungsrahmens verfügt.

11 http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10_communication_handbook_en.pdf

12 http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_05/SR14_05_DE.pdf

13 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:287:0063:0089:DE:PDF>

Im Gegenzug erfüllt die EBA aber weiterhin eine wichtige Funktion in der Koordinierung der europäischen Bankenaufsicht außerhalb der Eurozone. Die EBA kann insbesondere bei den nicht zum SSM gehörenden Aufsichtsbehörden verstärkt zur Umsetzung der einheitlichen Regeln beitragen. Bei der Anwendung verbindlicher Richtlinien ist die Agentur im letzten Reformschritt auch gegenüber der EZB durch eine „Comply-or-explain“-Regelung gestärkt worden, die kurze Fristen zur Rechenschaftspflicht der EZB bei Verletzung oder Verzögerung der Umsetzung der EBA Richtlinien setzt.

Insgesamt bedeutet die Einführung des SSM einen höheren Grad an Komplexität für die institutionelle Ausgestaltung der Bankenaufsicht in der EU. Zusätzlich zur vertikalen Trennung der Bankenaufsicht – zwischen nationalen Aufsichtsbehörden und der koordinierenden EU-Agentur – entsteht nun eine weitere horizontale Zweiteilung auf EU-Ebene, zwischen der EBA einerseits und der supranationalen Institution EZB andererseits. Der Rechnungshof vertritt in seinem Bericht die Position, dass eine klare Trennung der Rollen sowie der jeweiligen Rechenschaftspflichten der EBA, der EZB und der nationalen Aufsichtsbehörden erforderlich wird, um Überschneidungen, Doppelungen und Unklarheiten zwischen den Akteuren zu vermeiden. Dies könne auch durch gemeinsame Absichtserklärungen formalisiert werden. Auch die Gesetzesgrundlage zur Bankenunion sieht vor, dass die EZB verpflichtet werden sollte, eng mit den drei Agenturen innerhalb der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität zusammenzuarbeiten.

GALILEO

Im Rahmen des geplanten Europäischen Satelliten-Navigationssystems GALILEO ist die Europäische GNSS Agentur (GSA) in Prag zur Mitwirkung an der gewerblichen Verbreitung und Maximierung des sozioökonomischen Nutzens dieser Systeme beauftragt. Darüber hinaus übernimmt die Agentur eine besondere Rolle in der Sicherheitsakkreditierung für diese Systeme. Eine neuerliche Verordnung des Rates und des Parlamentes vom April 2014¹⁴ klärt die Rolle des „Gremiums für die Sicherheitsakkreditierung“, sodass die ihm übertragenen Aufgaben unabhängig von den übrigen Organen und Tätigkeiten der Agentur wahrgenommen und Interessenkonflikte vermieden werden. In der technischen Umsetzung kooperiert die GSA eng mit der Europäischen Raumfahrtagentur (ESA), die sich Plänen einer Umwandlung in eine dezentrale EU-Agentur bisher widersetzt hat. Zuletzt war GALILEO im August 2014 in die Schlagzeilen gekommen, da es der ESA-Mission nicht gelungen war, die europäischen Satelliten in die nötige Umlaufbahn zu transportieren. Die GSA informiert nun in regelmäßigen Abständen über die neuesten Entwicklungen zum missglückten Start des europäischen Navigationssystems, für das im mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 nochmals rund 6 Mrd. Euro vorgesehen sind.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Tätigkeit der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) und das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS), COM (2014) 509 final, Brüssel.

Ulrike Neyer/Thomas Vieten: Die neue europäische Bankenaufsicht – eine kritische Würdigung, in: Ordnungspolitische Perspektiven, Nr. 49, Juli 2013.

Adriaan Schout/Fabian Pereyra: The institutionalization of EU agencies: Agencies as ‚mini Commissions‘, Public Administration, Vol. 89 (2010) 2, S. 418-432.

14 Verordnung (EU) Nr. 512/2014 vom 16. April 2014 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 912/2010 über die Errichtung der Agentur für das Europäische GNSS.