

Europäische Agenturen

Michael Kaeding

Aktuell gibt es 49 Agenturen der Europäischen Union (EU-Agenturen), deren Standorte in über 23 Mitgliedstaaten verteilt sind.¹ Sie sind unabhängige Organe, die spezielle Aufgaben für die EU oder deren Mitgliedstaaten übernehmen. Die Europäische Kommission unterscheidet zwei Typen von EU-Agenturen. Neben drei Agenturen im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und zwei Euratom-Agenturen sind aktuell sechs Exekutivagenturen für eine begrenzte Zeit eingerichtet und werden durch die Europäische Kommission verwaltet. Daneben gibt es 34 dezentralisierte beziehungsweise regulative EU-Agenturen, die im Gegensatz dazu unabhängige Einrichtungen mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit und individueller Rechtsgrundlage sind und die je nach Bedarf zeitlich unbegrenzt gegründet werden. Ihre Aufgaben betreffen rechtliche, verwaltungstechnische, wissenschaftliche oder technische Fragen sowie Regulierungsaufgaben. Sie reichen dabei von schlichter Beobachtung und Beratung bis hin zur eigenständigen Aufsicht, Entscheidung und Kontrolle in unterschiedlichsten Politikfeldern.²

EU-Agenturen gibt es seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses. Mitte der 1970er Jahre wurden mit dem Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, Cedefop) und der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) die ersten zwei Agenturen geschaffen. Die Vollendung des EU-Binnenmarktes Mitte der 1990er Jahre läutete eine weitere „Welle“ von Neugründungen europäischer Agenturen ein. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts wurden dann vermehrt sogenannte „regulative“ EU-Agenturen mit Befugnissen bei der Umsetzungskontrolle von EU-Recht gegründet. Im Zuge der globalen Finanz- und Staatsschuldenkrise kamen 2011 weitere EU-Agenturen hinzu. Drei weitere EU-Agenturen sind aktuell in Planung beziehungsweise kurz vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit.

Mit Hilfe der EU-Agenturen gelingt es von Beginn an, einerseits die europäischen Institutionen zu entlasten, hier insbesondere die Europäische Kommission, und andererseits die Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Regierungen und der Europäischen Kommission in vielen Bereichen der Politik durch die Bündelung des auf europäischer und nationaler Ebene vorhandenen Fach- und Expertenwissens zu stärken. Immer häufiger stehen EU-Agenturen für Lösungen europäischer Probleme. Neben den exponierten EU-Agenturen wie dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache im Zusammenhang mit der europäischen Flüchtlingspolitik und den drei Europäischen Finanzaufsichtsbehörden im Zuge

1 Europäische Union: Agenturen und sonstige Einrichtungen, abrufbar unter: http://europa.eu/about-eu/agencies/index_de.htm (letzter Zugriff: 15.6.2020).

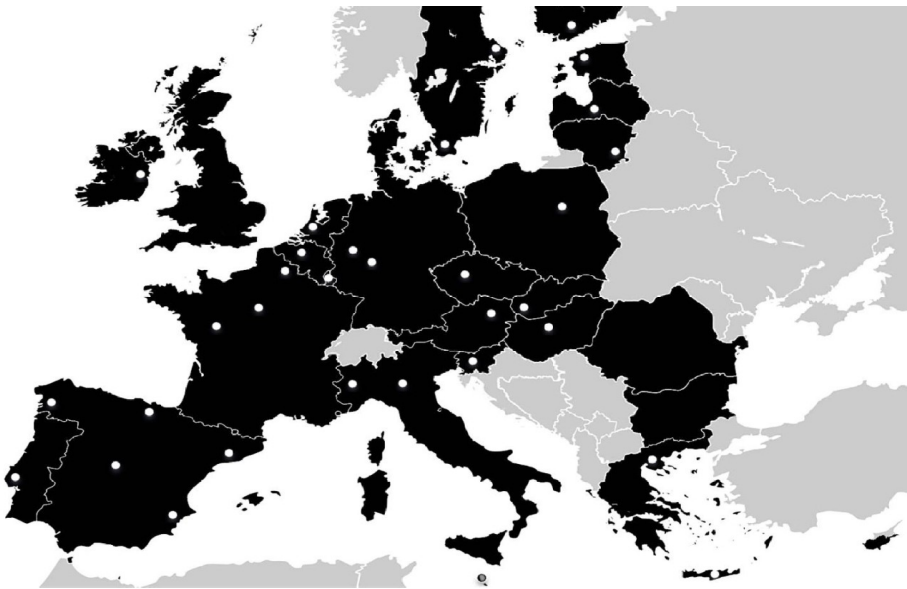
2 Esther Versluis/Erika Tarr: Improving Compliance with European Union Law via Agencies: The Case of the European Railway Agency, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2013, S. 316-333; Berthold Rittberger/Arndt Wonka: Introduction: agency governance in the European Union, in: *Journal of European Public Policy* 6/2011, S. 780-789; Morten Egeberg/Jarle Trondal: EU-level agencies: new executive centre formation or vehicles for national control, in: *Journal of European Public Policy* 6/2011, S. 868-887.

der europäischen Finanz-, Banken- und Staatsschuldenkrise sind in Zeiten der Covid-19-Pandemie insbesondere vier EU-Agenturen in den neuen Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt: das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten im schwedischen Solna, die Europäische Arzneimittel-Agentur in Amsterdam, die Europäische Agentur für Flugsicherheit in Köln und die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte in Wien.

Haushalt und zukünftige Ausstattung der EU-Agenturen

Da die meisten EU-Agenturen fast vollständig aus dem EU-Gesamthaushaltsplan finanziert werden, entscheidet jährlich das Europäische Parlament über deren Haushalte mit. Der Entwurf der Europäischen Kommission für die Gesamthaushaltsmittel der EU-Agenturen für 2020 sieht 1,77 Mrd. Euro vor. Dies entspricht im Vergleich zum Jahr 2018 einem Plus von 9,7 Prozent beziehungsweise 157,6 Mio. Euro. Für 2020 sind zudem 7.578 auf Dauer und auf Zeit beschäftigte Bedienstete, Vertragsbedienstete oder abgeordnete MitarbeiterInnen geplant. Zudem nahm der Rechnungshof im September 2019 seinen Jahresbericht über die EU-Agenturen für das Haushaltsjahr 2018 an. Er befand, dass die Jahresrechnungen aller EU-Agenturen für 2018 zuverlässig seien und bestätigte die positiven Ergebnisse aus den Vorjahren.³ Nachdem der Rat Empfehlungen zur Entlassung der Agenturen und gemeinsamer Unternehmen an das Europäische Parlament abgegeben hatte, nahm der Haushaltskontrollausschuss zudem im Februar 2020 den Bericht über die Ausführung des Haushaltsplans der EU-Agenturen für das Haushaltsjahr 2018 an.

Abbildung 1: Sitze der EU-Agenturen



Quelle: www.eipa.eu

3 Europäischer Rechnungshof: Annual report on EU agencies for the financial year 2018, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/187863/AGENCIES_2018_EN-original.pdf (letzter Zugriff: 3.8.2020).

Rolle der EU-Agenturen in der Covid-19-Pandemie

Das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC) mit Sitz in Solna bei Stockholm ist an der Bereitstellung von Informationen und der Risikobewertung im Rahmen der Covid-19-Pandemie beteiligt. Das ECDC reagiert, indem es den EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission Risikobewertungen, Anleitungen und Ratschläge für Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit zur Verfügung stellt. Jeden Tag zwischen 6:00 und 10:00 Uhr Mitteleuropäischer Zeit untersucht ein Team von Epidemiologen bis zu 500 relevante Quellen, um die neuesten Zahlen zu sammeln. Ein Auszug aus dieser Datenbank mit aktuellen Zahlen und Datenvisualisierungen wird auf der Website des ECDC veröffentlicht. Darüber hinaus gibt die Agentur ein wöchentliches Bulletin heraus.⁴ Diese Bulletins geben die Anzahl der Fälle (nach Definition der Mitglieder) und die Anzahl der Todesfälle in den einzelnen Mitgliedstaaten, im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und im Vereinigten Königreich an. Am 28. Mai 2020 veröffentlichte das ECDC zudem eine Methodik, die den Gesundheitsbehörden in den EU/EWR-Mitgliedstaaten und im Vereinigten Königreich helfen soll, die Punktprävalenz der SARS-CoV-2-Infektion durch gepoolte RT-PCR-Tests abzuschätzen, anstatt Einzelfälle zu melden, die die Ausbreitung des Virus unterschätzen.⁵

Die Europäische Arzneimittel-Agentur (European Medicines Agency, EMA) bietet Medizinentwicklern und pharmazeutischen Unternehmen eine Anleitung zur Beschleunigung der Entwicklung und Zulassung von Medikamenten und Impfstoffen zur Bekämpfung der Pandemie und wie sie die regulatorischen Herausforderungen, die sich aus der Pandemie ergeben, angehen sollten. Für Entwickler potenzieller Covid-19-Behandlungen und relevanter Impfstoffe stehen Leitlinien zu den Schnellprüfverfahren zur Verfügung, die die EMA zur Beschleunigung der Entwicklung und Zulassung eingeführt hat. Sie stehen für Erstzulassungsanträge und Verlängerungsanträge für zugelassene Arzneimittel zur Verfügung, die für die Behandlung von Covid-19 wiederverwendet werden.

Die EU-Agentur für Grundrechte (European Union Agency for Fundamental Rights, FRA) informiert in regelmäßigen Abständen über die Einschränkungen der Menschen- und Grundrechte, die sich im Zuge der Covid-19-Pandemie zwangsläufig ergeben haben. Alle Regierungen mussten Maßnahmen zur Eindämmung seiner Ausbreitung ergreifen, um die öffentliche Gesundheit zu schützen und denjenigen, die sie benötigen, medizinische Versorgung zukommen zu lassen. Sie handelten derart, um die Menschenrechte auf Gesundheit und auf das Leben selbst zu verteidigen. Unvermeidlich schränken diese Maßnahmen die Menschen- und Grundrechte in einem Maße ein, wie es in Friedenszeiten selten vorkommt. Die FRA veröffentlicht hierzu Berichte über die Auswirkungen der Beschränkungen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie auf die Grundrechte.⁶

4 Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten: COVID-19 surveillance report, abrufbar unter: <https://covid19-surveillance-report.ecdc.europa.eu/> (letzter Zugriff: 3.8.2020).

5 Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten: Considerations for travel-related measures to reduce spread of COVID-19 in the EU/EEA, 26.5.2020, abrufbar unter: <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Considerations-related-to-measures-for-travellers-reduce-spread-COVID-19-in-EUEEA.pdf> (letzter Zugriff: 3.8.2020).

6 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: Coronavirus pandemic in the EU - Fundamental Rights Implications - Bulletin 2, 28.5.2020, abrufbar unter: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-may-1> (letzter Zugriff: 3.8.2020). Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Jahrbuch.

Die Europäische Flugsicherheitsagentur (European Union Aviation Safety Agency, EASA) ergreift die erforderlichen Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass der Betrieb in der Luftfahrtindustrie so normal wie möglich fortgesetzt werden kann und dennoch für alle Beteiligten – PilotInnen, Besatzungen und Passagiere – durch Hygienestandards in Flugzeugen, Anwendung bestehender Vorschriften für die Lizenzierung und Ausbildung, Instandhaltungsfragen etc. sicher bleibt. Am 13. Mai 2020 legte die Europäische Kommission hierfür Leitlinien vor, die EASA und ECDC beauftragen, weitere operative Leitlinien für den Luftfahrtsektor herauszugeben. Am 20. Mai 2020 veröffentlichten die beiden Agenturen entsprechend das „COVID-19 Aviation Health Safety Protocol“ mit operativen Leitlinien, die Flugzeugbetreiber, Flughafenbetreiber und nationale Luftfahrtbehörden dabei unterstützen sollen, die Gesundheit und Sicherheit von Passagieren, Besatzungen und Personal zu schützen und gleichzeitig einen sicheren Betrieb aufrechtzuerhalten.⁷

Rolle der EU-Agenturen in der europäischen Flüchtlingspolitik

Infolge der sogenannten Flüchtlingskrise standen zwei Agenturen weiterhin im Mittelpunkt: die Europäische Agentur für operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU, kurz Frontex,⁸ und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office, EASO). Die steigende Zahl der in Europa ankommenden Flüchtlinge ließ in den letzten Jahren den Ruf der EU-Mitgliedstaaten nach einer besseren Sicherung der europäischen Außengrenzen lauter werden und veranlasste die Europäische Kommission, am 15. Dezember 2015 ein Maßnahmenpaket vorzulegen, welches „zur wirksameren Migrationssteuerung, Verbesserung der inneren Sicherheit der Europäischen Union und Wahrung des Grundsatzes der Freizügigkeit“⁹ beitragen soll. Im Juni 2016 erzielten daraufhin das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission eine Einigung für einen neuen Europäischen Grenz- und Küstenschutz. Der Vorschlag der Europäischen Kommission für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union sieht einen weiteren Bedeutungszuwachs beider Agenturen vor.

Mit der Europäischen Agentur für Grenz- und Küstenschutz, die aus Frontex und den für das Grenzmanagement zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten hervorgeht, ist die Agentur nicht mehr nur von der Unterstützung der Mitgliedstaaten abhängig. Die Europäische Kommission kann einen Durchführungsrechtsakt erlassen, „in dem sie feststellt, dass die Lage in einem bestimmten Abschnitt der Außengrenzen Sofortmaßnahmen auf europäischer Ebene erfordert“¹⁰ und demnach auch gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten auf deren jeweiligem Territorium tätig werden. Zudem ist der Agentur erlaubt, Ausrüstung zu erwerben, wodurch eine schnelle Mobilisierung ermöglicht werden soll. Außerdem wird sie eine stärkere Rolle bei der Rückführung von abgelehnten Asylbewerbern und Drittstaatsangehörigen spielen, die sich ohne Genehmigung in der EU aufhalten. Dazu wurde innerhalb der Agentur eine zentrale europäische Rückführungsstelle eingerichtet und ein Standard-Reisedokument für die Rückführung eingeführt, mit dem Ziel, die Aufnahmebereitschaft bei Drittstaaten zu erhöhen.

7 Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit: Aviation Industry Charter for COVID-19, 20.5.2020, abrufbar unter: <https://www.easa.europa.eu/aviation-industry-charter-covid-19> (letzter Zugriff: 3.8.2020).

8 Europäische Union: Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), abrufbar unter: http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_de.htm (letzter Zugriff: 3.8.2020).

9 Europäische Kommission: Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz für die Außengrenzen Europas, 15.12.2015, IP/15/6327.

10 Europäische Kommission: Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz, 2015.

Neben dem Ausbau von Frontex stand auch weiterhin der Ausbau von EASO auf der Tagesordnung. Das Ziel ist es, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Asylbereich zu stärken und diese bei der Bewältigung von Krisensituationen zu unterstützen.¹¹ Dabei bietet sie den Mitgliedstaaten praktische, technische und falls notwendig operative Unterstützung, unter anderem durch die Koordinierung von Asyl-Unterstützungsteams, die aus nationalen Experten im Asylbereich bestehen. Vor allem aber erleichtert EASO den Informationsaustausch in Asylfragen zwischen den EU-Staaten, indem es den Austausch von Informationen über die Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems auf nationaler Ebene koordiniert.

Europäische Finanzaufsichtsbehörden

Neben der Covid-19-Pandemie und der Flüchtlingskrise stand weiterhin die europäische Finanz-, Banken- und Staatsschuldenkrise auf der tagespolitischen Agenda. Die zur Sicherstellung eines gemeinschaftlichen Aufsichtshandelns über das europäische Finanzsystem, dessen Stabilität und Widerstandsfähigkeit gegründeten Europäischen Finanzaufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities, ESA) spielten hierbei immer noch eine wichtige Rolle. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority, ESMA) und die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) koordinierten im letzten Jahr weiterhin die tägliche Arbeit der nationalen Aufsichtsbehörden. Es wurden technische Standards entwickelt, die von der Europäischen Kommission als delegierte und Durchführungsrechtsakte erlassen wurden. Es wurden ferner Leitlinien und Empfehlungen für nationale Aufsichtsbehörden und Finanzinstitute erstellt, Risiken beziehungsweise Schwachstellen im Finanzsektor in Form von Stresstests aufgedeckt beziehungsweise bewertet und Verletzungen des europäischen Rechts durch nationale Aufsichtsbehörden untersucht. Zudem unterstützten sie die Maßnahmen, die von nationalen Regierungen und EU-Organen ergriffen und vorgeschlagen werden, um die negativen systemischen wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den EU-Finanzdienstleistungssektor anzugehen und abzuschwächen. In diesem Zusammenhang beabsichtigt beispielsweise die EBA, den Banken und Verbrauchern Klarheit über die Anwendung von Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen zur Unterstützung der Kreditvergabe an die Realwirtschaft zu verschaffen und gleichzeitig hohe Verhaltensstandards, Verbraucherschutz und Maßnahmen zur Bekämpfung von Finanzkriminalität aufrechtzuerhalten.

Ausblick: Auswirkung des britischen Austritts und drei neue EU-Agenturen

Nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU am 31. Januar 2020 besteht aktuell eine Übergangsphase, die zum 31. Dezember 2020 ausläuft. Die EU und das Vereinigte Königreich sollen die verbleibenden Monate nutzen, um auf der Grundlage ihrer im Oktober 2019 gemeinsam vereinbarten Politischen Erklärung eine neue Partnerschaft für die Zukunft auszuhandeln. Während der Übergangszeit ist das Vereinigte Königreich kein EU-Mitglied mehr. Als Drittstaat nimmt es nicht mehr an den Entscheidungsprozessen der EU teil. Es ist somit auch nicht mehr in den EU-Institutionen und den Aufsichtsräten und Arbeitsgruppen aller EU-Agenturen vertreten.

¹¹ Amt für Veröffentlichungen: Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen, 22.7.2014, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:j10022> (letzter Zugriff: 3.8.2020).

Ferner sind drei neue EU-Agenturen in Planung. Im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit zwischen Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, der Tschechischen Republik und Zypern nahmen die 20 Mitgliedstaaten am 12. Oktober 2017 die Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (European Public Prosecutor's Office, EPPO) an. Aufgabe der neuen Europäischen Staatsanwaltschaft wird sein,

„Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zu ermitteln und zu verfolgen sowie die Täter vor Gericht zu bringen. Damit werden die europäischen und die nationalen Strafverfolgungsmaßnahmen zur Bekämpfung von Betrug zulasten der EU gebündelt.“¹²

Derzeit können nur nationale Behörden Betrug zu Lasten des EU-Haushalts untersuchen und strafrechtlich verfolgen. Aber ihre Befugnisse enden an nationalen Grenzen. Bestehende EU-Einrichtungen wie Eurojust, Europol und das EU-Betrugsbekämpfungsamt (Office Européen de Lutte Anti-Fraude, OLAF) verfügen nicht über die notwendigen Befugnisse, um strafrechtliche Ermittlungen und Verfolgungen durchzuführen. Die neue Europäische Staatsanwaltschaft wird in allen 20 teilnehmenden EU-Ländern als eine einzige Stelle fungieren und die europäischen und nationalen Strafverfolgungsbemühungen in einem einheitlichen Ansatz zentral bündeln. Die neue EU-Agentur wird ihre Tätigkeit voraussichtlich Ende 2020 aufnehmen.

Neben der EPPO einigten sich im Frühjahr 2019 das Europäische Parlament und der Rat der EU auf die Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde (European Labour Authority, ELA) mit Sitz in Bratislava. Sie wird spätestens ab 2024 sicherstellen, dass alle EU-Vorschriften zur Arbeitskräftemobilität auf „gerechte, einfache und wirksame Art und Weise durchgesetzt werden“. Sie setzt somit direkt einen Teil der Europäischen Säule der sozialen Rechte um, indem sie den Zugang von Einzelpersonen und Arbeitgebern zu Informationen über ihre Rechte und Pflichten sowie zu relevanten Dienstleistungen vereinfacht, die Zusammenarbeit zwischen den EU-Ländern bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung des einschlägigen Unionsrechts, einschließlich der Durchführung gemeinsamer Inspektionen, erleichtert und Lösungen bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten zwischen nationalen Behörden oder bei Störungen des Arbeitsmarktes ermöglicht.

Zu guter Letzt soll die Agentur für das Europäische Globale Satellitennavigationssystem (GSA) mit Sitz in Prag im Jahr 2021 vergrößert werden und in die neue EU-Weltraumorganisation (European Union Agency for the Space Programme, EUSPA) transformiert werden. Prag wird damit das neue Weltraumfahrt-Zentrum der EU. Mit der Umwandlung wird die Anzahl der MitarbeiterInnen von 100 auf 700 aufgestockt, da neben der GSA auch das Erdbeobachtungsprogramm „Copernicus“ und das Satellitenkommunikationssystem „GovSatcom“ integriert werden sollen. Die Erweiterung ist Teil eines langfristigen Plans der EU, im Universum konkurrenzfähiger zu werden.

Weiterführende Literatur

Michelle Everson/Cosimo Monda/Ellen Vos: European Agencies in between Institutions and Member States, Wolters Kluwer 2014.

Morten Egeberg/Jarle Trondal: Researching European Union Agencies: What Have We Learnt (and Where Do We Go from Here)?, in: Journal of Common Market Studies 4/2017, S. 675-690.

Michael Kaeding: Europäische Agenturen – ein Forschungsfeld im Werden, in: integration 1/2019, S. 55-66.

12 Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung: Europäische Staatsanwaltschaft, 26.5.2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/european_public_prosecutor_de (letzter Zugriff: 3.8.2020).