

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-Agenturen² 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 zu den Exekutivagenturen 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.³

EU-Agenturen gibt es seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses. Mitte der 1970er Jahre wurden mit dem Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (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 hinzu. Drei Agenturen sind aktuell in Planung beziehungsweise kurz vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit.

Mit Hilfe der EU-Agenturen ist es von Beginn an gelungen, einerseits die europäischen Institutionen zu entlasten, hier insbesondere die Europäische Kommission, und andererseits die Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Regierungen und der 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 euro-

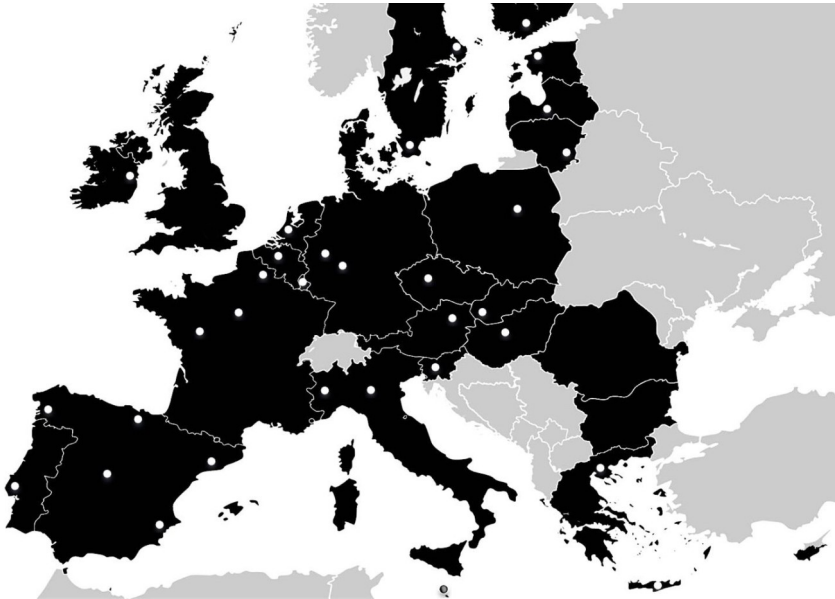
1 Europäische Union: Agenturen und sonstige Einrichtungen, abrufbar unter: http://europa.eu/about-eu/agencies/index_de.htm (letzter Zugriff: 15.6.2020).

2 Euratom = Europäische Atomgemeinschaft, 1957 durch die Römischen Verträge gegründet.

3 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.

päischen Flüchtlingspolitik sowie den drei Europäischen Finanzaufsichtsbehörden im Zuge der europäischen Finanz-, Banken- und Staatsschuldenkrise sind in Zeiten der Covid-19-Pandemie und der deutschen EU-Ratspräsidentschaft insbesondere vier EU-Agenturen in den 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.

Abbildung 1: Sitze der EU-Agenturen



Quelle: www.eipa.eu.

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

Das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (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 Morgen untersucht ein Team von EpidemiologInnen 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 und einen vergleichenden Länderbericht heraus.⁴ Diese Bulletins geben die Anzahl der Fälle (nach Definition der Mitglieder) und die Anzahl der Todesfälle in den einzelnen Mitgliedstaaten, im Euro-

4 Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten: COVID-19 surveillance report, abrufbar unter: <https://covid19-surveillance-report.ecdc.europa.eu/>; Weekly COVID-19 country overview, abrufbar unter: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews> (letzter Zugriff: 3.7.2021).

päischen 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 Covid-19-Infektion durch gepoolte Tests abzuschätzen, anstatt Einzelfälle zu melden, die die Ausbreitung des Virus unterschätzen.⁵

Die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) bietet MedizinerInnen und pharmazeutischen Unternehmen eine Anleitung zur Beschleunigung der Entwicklung und Zulassung von Medikamenten und Impfstoffen zur Bekämpfung der Pandemie und zur Herangehensweise an regulatorische Herausforderungen. Für EntwicklerInnen 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 Erstzulassungs- und Verlängerungsanträge für zugelassene Arzneimittel zur Verfügung, die für die Behandlung von Covid-19 wiederverwendet werden. Darüber hinaus informiert die EMA regelmäßig über den aktuellsten Kenntnisstand rundum Behandlungen und der Verfügbarkeit von Impfstoffen.

Die EU-Agentur für Grundrechte (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 jedoch auch 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.⁶⁷

Die Europäische Flugsicherheitsagentur (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.⁸

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 6, 27.11.2020, abrufbar unter: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-november-1> (letzter Zugriff: 2.7.2021).

7 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Jahrbuch.

8 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).

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 (Frontex)⁹ und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO). Der Vorschlag der Europäischen Kommission für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union sieht einen weiteren Bedeutungszuwachs beider Agenturen vor. Das Ziel des Ausbaus beider Agenturen ist es, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Asylbereich zu stärken und diese bei der Bewältigung von Krisensituationen zu unterstützen.¹⁰ 2021 erschien zudem zum zehnten Mal der EASO-Asylbericht über die Situation von AsylbewerberInnen in der Europäischen Union.¹¹

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 weitere technische Standards entwickelt, die von der Europäischen Kommission als delegierte und Durchführungsrechtsakte erlassen wurden. Es wurden ferner weitere 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.

Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs (EURH) über die Zukunft der EU-Agenturen

Neben der alljährlichen Prüfung der Rechnungsführung, Einnahmen und Zahlungen aller EU-Agenturen veröffentlichte der Europäische Rechnungshof (EuRH) im Oktober 2020 die erste Gesamtbewertung der „Bedingungen, die von der EU geschaffen wurden, um alle EU-Agenturen bei der Umsetzung der Politik zum Wohle der Bürger zu unterstützen“¹². Auf 122 Seiten stellt der EuRH fest, dass die Agenturen immer wichtiger für die Arbeit der EU werden, jedoch die Wirksamkeit ihrer Rolle für das Wohl der EU-BürgerInnen

9 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).

10 Verordnung (EU) Nr. 439/2010 zur Errichtung eines Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen vom 19. Mai 2010, in: Amtsblatt der EU L 132/11, 29.5.2010.

11 European Asylum Support Office: EASO Asylum Report 2021, abrufbar unter: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2021.pdf> (letzter Zugriff: 3.7.2021).

12 Europäische Rechnungshof: Sonderbericht 22/2020: Die Zukunft der EU-Agenturen – Flexibilität und Zusammenarbeit könnten verstärkt werden, 22.10.2020, abrufbar unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_22/SR_Future_of_EU_Agencies_DE.pdf (letzter Zugriff: 3.7.2021).

nen sorgfältiger bewertet werden muss.¹³ Weiterhin ergab die Prüfung, dass die Agenturen in ihrer Errichtung, Arbeitsweise und potenzieller Abwicklung flexibler gehandhabt werden müssen. Die PrüferInnen stellten außerdem fest, dass es Agenturen gibt, die ihre Aufgabe wegen mangelnder Unterstützung der Mitgliedstaaten, der Industrie, der Europäischen Kommission oder anderer EU-Agenturen nicht zufriedenstellend erfüllen können. Der Europäische Rechnungshof empfiehlt der Europäischen Kommission und den EU-Agenturen, die Arbeit der Agenturen sorgfältiger aufeinander abzustimmen, um die Effizienz im Bereich der Ressourcen und der Governance zu verbessern. So könne erreicht werden, dass neben ihrer Tätigkeit auch der wichtige Beitrag der Agenturen zur Politikumsetzung Anerkennung erfährt und dass sie Unterstützung dabei erhalten, als Kompetenz- und Netzwerkzentren zusammenzuarbeiten.¹⁴

Brexit, das Handels- und Kooperationsabkommen und EU Agenturen:

EU-Agenturen werden auch in den zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich eine Rolle spielen. Das seit Anfang des Jahres 2021 in Kraft getretene Handels- und Kooperationsabkommen spricht sieben EU-Agenturen explizit an, die Politikbereiche von gemeinsamem Interesse abdecken: Energie (ACER), Verkehr (EASA und EMSA), die Bereiche Freiheit, Sicherheit und Recht (eu-Lisa, Eurojust, Europol) und geistiges Eigentum (EUIPO). Allerdings deckt das Abkommen auf Wunsch des Vereinigten Königreichs nicht die Zusammenarbeit in den Bereichen Außenpolitik, äußere Sicherheit und Verteidigung ab, obwohl dies ursprünglich in der politischen Erklärung vorgesehen war. Darüber hinaus deckt es weder Entscheidungen über Äquivalenzen für Finanzdienstleistungen noch mögliche Entscheidungen über die Angemessenheit des britischen Datenschutzregimes oder die Bewertung seines sanitären und phytosanitären Regimes zum Zweck der Auflistung als Drittland, das Lebensmittel in die EU exportieren darf, ab.

Aus Sicht der EU betont das Abkommen daher zwei allgemeine EU-Verhandlungs-Leitlinien:

1. Das Vereinigte Königreich hat sich bewusst für das am wenigsten ehrgeizige Modell entschieden und deshalb sollte die EU nicht defensiv sein oder versuchen, bei der Umsetzung des Abkommens flexibel zu sein.
2. Das Handels- und Kooperationsabkommen stellt ein einheitliches Regelwerk und Abkommen dar, das umgesetzt werden muss. Es ist kein Plug-in-Modell, also mehr als eine Grundlage für jahrelange zukünftige Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich.

Letztendlich werden alle sieben im Abkommen erwähnten EU-Agenturen Arbeitsvereinbarungen mit dem Vereinigten Königreich treffen müssen, da dieses als Drittstaat nicht mehr an den Entscheidungsprozessen der EU teilnimmt. Diese Vereinbarungen müssen insbesondere die Art und Weise der Beteiligung dieser Länder an den Arbeiten der Agentur festlegen, einschließlich Bestimmungen über die Mitwirkung in bestimmten internen Gremien, finanzielle Beiträge und die Beschäftigung von Personal.

13 Michael Kaeding: More important than ever – EU agencies in times of crisis, in: EIPA Briefing 8/2020, abrufbar unter: https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2020/11/EIPA-Briefing_Michael-Kaeding_More-important-than-ever-%E2%80%93-EU-agencies-in-times-of-crisis_2020-8.pdf (letzter Zugriff: 3.7.2021).

14 Europäischer Rechnungshof: Sonderbericht 22/2020.

Ausblick: Weitere neue EU-Agenturen

Im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit nahmen die 20 Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) im Oktober 2017 die Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EPPO) an. Ihre Aufgabe 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.“¹⁵

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 Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF, aus dem Frz. Office Européen de Lutte Anti-Fraude) 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 nahm am 1. Juni 2021 ihre Tätigkeit auf.

Neben der EPPO einigten sich im Frühjahr 2019 das Europäische Parlament und der Rat der EU auf die Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) mit Sitz in Bratislava. Sie soll spätestens ab 2024 sicherstellen, dass alle EU-Vorschriften zur Arbeitskräftemobilität auf „gerechte, einfache und wirksame Art und Weise durchgesetzt werden“. ELA 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 wurde am 12. Mai 2021 die Agentur für das Europäische Globale Satellitennavigationssystem (GSA) mit Sitz in Prag geschaffen bzw. vergrößert und wurde in die neue EU-Weltraumorganisation (EUSPA) transformiert. 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, in der Raumfahrt konkurrenzfähiger zu werden.

Weiterführende Literatur

Michelle Everson et al.: European Agencies in between Institutions and Member States, Alphen aan den Rijn 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.

15 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).