



Anna Christine Hansen-Nootbaar

Unabhängigkeit und Legitimation europäischer Agenturen

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	17
Einleitung und Gang der Untersuchung.....	19
I. Einleitung.....	19
II. Gang der Untersuchung.....	21
A. Der Untersuchungsgegenstand „europäische Agenturen“	23
I. Begriffsbestimmung.....	23
1. Einzelmerkmale.....	24
2. Regulierung eines Wirtschaftssektors.....	25
3. Kritik an der Begriffsbestimmung der Kommission.....	25
4. Schlussfolgerung und alternative Begriffsbestimmung.....	26
5. Zusammenfassung.....	27
II. Abgrenzung europäischer Agenturen von anderen Einrichtungen.....	27
1. Exekutivagenturen.....	28
2. Selbstregulierung.....	28
3. Weitere Formen der Auslagerung von Aufgaben.....	29
B. Unabhängigkeit.....	31
I. „Unabhängigkeit“ als mehrdimensionaler Begriff.....	32
1. Rechtliche Unabhängigkeit.....	32
2. Finanzielle Unabhängigkeit.....	33
3. Personelle Unabhängigkeit.....	33
4. Politische Unabhängigkeit.....	33
II. Formelle und faktische Unabhängigkeit.....	34
III. Zusammenfassung.....	35
C. Bestandsaufnahme und Typologie europäischer Agenturen	37
I. Die Entwicklung des europäischen Agenturwesens.....	37
II. Bestandsaufnahme und Typologie der Agenturen.....	40
1. Agenturen mit der Befugnis zum Erlass verbindlicher Einzel- fallentscheidungen.....	40

a)	Die Europäische Chemikalienagentur	41
b)	Die Europäische Agentur für Flugsicherheit	43
c)	Die Europäische Agentur für die Bewertung von Arzneimitteln	45
d)	Das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster und Modelle)	47
e)	Das Gemeinschaftliche Sortenamt	49
f)	Zusammenfassung	50
2.	Agenturen ohne Entscheidungsbefugnis im Einzelfall	51
a)	Erste Untergruppe: Operative Agenturen	52
aa)	Die Europäische Fischereiaufsichtsagentur	52
bb)	Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen FRONTEX	53
cc)	Die Aufsichtsbehörde für das Globale Navigations-satelliten-System	55
dd)	Das Satellitenzentrum der Europäischen Union	56
ee)	Die Europäische Agentur für den Wiederaufbau	57
ff)	Die Agenturen im Bereich der PJZS	58
	(1) Das Europäische Polizeiamt Europol	58
	(2) Die Einheit für justizielle Zusammenarbeit Europäischen Union Eurojust	62
	(3) Die Europäische Polizeiakademie	64
gg)	Zusammenfassung	65
b)	Zweite Untergruppe: Unterstützungsagenturen	66
aa)	Die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs	66
bb)	Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit	68
cc)	Die Europäische Eisenbahnagentur	70
dd)	Die Agentur für die Zusammenarbeit der Energie-regulierungsbehörden	71
ee)	Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen	74
ff)	Das Büro des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation	75
gg)	Zusammenfassung	77
c)	Dritte Untergruppe: Informationsagenturen	78
aa)	Die Europäische Agentur für Netz- und Informations-sicherheit	79
bb)	Das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten	80
cc)	Die Europäische Grundrechte-Agentur	82

dd)	Das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen	84
ee)	Das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung	85
ff)	Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen	87
gg)	Die Europäische Stiftung für Berufsbildung	87
hh)	Die Europäische Umweltagentur	89
ii)	Die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht	90
jj)	Die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesund- heitsschutz am Arbeitsplatz	92
kk)	Das Institut der Europäischen Union für Sicherheits- studien	93
ll)	Die Europäische Verteidigungsagentur	94
mm)	Zusammenfassung	95
III.	Zusammenfassung	96
D.	Die Rechtsgrundlagen der Agenturen	99
I.	Die Zulässigkeit der Gründung europäischer Agenturen	99
1.	Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	99
2.	Das Subsidiaritätsprinzip	101
a)	Das Negativkriterium – „nicht ausreichend“	102
b)	Das Positivkriterium – „besser“	104
c)	Zusammenfassung	104
3.	Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	105
a)	Die Geeignetheit	106
b)	Die Erforderlichkeit	107
c)	Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn	108
d)	Zusammenfassung	109
4.	Der Numerus Clausus der Gemeinschaftsorgane	110
5.	Das institutionelle Gleichgewicht	111
6.	Zusammenfassung	112
II.	Die Rechtsgrundlagen im Einzelnen	112
1.	Art. 352 AEUV	114
a)	Die Stellung des Art. 352 AEUV im Vertragsgefüge: Art. 352 AEUV und das Prinzip der begrenzten Einzel- ermächtigung	115
b)	Die Voraussetzungen für ein Tätigwerden auf der Grund- lage von Art. 352 AEUV	116
aa)	Die Erforderlichkeit des Tätigwerdens	117

bb)	Im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche	117
cc)	Erforderliche Befugnis nicht in den Verträgen vorgesehen	118
dd)	Die ungeschriebene Voraussetzung: Keine Vertragsänderung.....	119
c)	Die Rechtsfolgen des Art. 352 AEUV	120
d)	Zusammenfassung.....	120
2.	Materielle Normen.....	120
a)	Die Rechtsauffassung des EuGH	121
b)	Bewertung.....	121
c)	Zusammenfassung.....	122
3.	Art. 114 AEUV	122
a)	Die Stellung des Art. 114 AEUV im Vertragsgefüge	123
b)	Voraussetzungen für ein Tätigwerden auf der Grundlage von Art. 114 AEUV	123
c)	Maßnahmen gemäß Art. 114 AEUV	125
d)	Lässt Art. 114 AEUV Agenturgründungen zu?	126
aa)	Die Rechtsprechung des EuGH.....	126
bb)	Argumente für Art. 114 AEUV als Rechtsgrundlage für Agenturgründungen	127
cc)	Argumente gegen Art. 114 AEUV als Rechtsgrundlage für Agenturgründungen	128
dd)	Stellungnahme.....	129
ee)	Auswertung der EuGH-Rechtsprechung – Voraussetzungen für die Gründung von Agenturen auf der Grundlage des Art. 114 AEUV	130
4.	Ungeschriebene Kompetenzen	131
a)	Organisationsgewalt.....	132
b)	Implied Powers	133
aa)	Implied powers und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.....	135
bb)	Schlussfolgerung	135
5.	Gemeinsame Aktion des Rates und völkerrechtliches Übereinkommen der Mitgliedstaaten	136
6.	Zusammenfassung	136
III.	Zulässigkeit der Delegation von Befugnissen	137
1.	Die „Meroni“-Rechtsprechung	137
a)	Der Sachverhalt.....	137
b)	Die Entscheidung des EuGH.....	137

2.	Rezeption der EuGH-Rechtsprechung.....	139
a)	Grundsätzliche Unzulässigkeit jeglicher Delegation	139
b)	Delegation nur unter strengen Voraussetzungen.....	140
c)	Lockerung der Kriterien der „Meroni“-Entscheidungen.....	140
3.	Stellungnahme	141
a)	Das institutionelle Gleichgewicht	141
b)	Der Rechtsschutz	142
4.	Zusammenfassung	143
E.	Das Erfordernis einer unabhängigen Stellung europäischer Agenturen.....	145
I.	Was ist Delegation?.....	145
II.	Die Gründe für Delegation	146
1.	Die Kosten der Entscheidungsfindung	147
2.	Die so genannte time-inconsistency	148
3.	Komplexe Regelungsmaterien.....	150
4.	Flexible Aufgabenwahrnehmung.....	151
5.	Bessere Umsetzung der Unionspolitiken	151
6.	Agenturen als selbständige Einrichtungen.....	152
III.	Zusammenfassung.....	153
IV.	Schlussfolgerung: Das Erfordernis einer unabhängigen Stellung europäischer Agenturen.....	154
F.	Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Agenturen.....	157
I.	Die Organisation und Arbeitsplanung	157
1.	Die Gründung einer Agentur	158
a)	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren.....	159
b)	Ausnahmen	160
aa)	Agenturen im Bereich der PJZS.....	160
bb)	Agenturen im Bereich der GASP und der ESVP	160
2.	Die Zusammensetzung des Verwaltungsrats	161
a)	Die Repräsentation der Mitgliedstaaten und der Kommis- sion.....	161
b)	Die Repräsentation des Europäischen Parlaments	162
c)	Die Beteiligung anderer Personen und Institutionen.....	163
3.	Die Ernennung des Direktors.....	165
a)	Das Verfahren bei einer Ernennung durch den Verwaltungs- rat.....	165
b)	Das Verfahren bei einer Ernennung durch die Kommission oder den Rat	166
c)	Das Verfahren zur Verlängerung der Amtszeit des Direktors..	167

4.	Die Zusammensetzung beigeordneter Gremien.....	168
a)	Sachverständigenbeiräte.....	168
b)	Verbindungsstelle zu Beamten der Mitgliedstaaten	169
c)	Beschwerde- bzw. Widerspruchskammer	169
5.	Das jährliche Arbeitsprogramm.....	170
a)	Verfahren und erforderliche Abstimmungsmehrheiten.....	170
b)	Verfahren bei divergierenden Auffassungen.....	172
c)	Informationen über das Arbeitsprogramm und Veröffentlichung	172
6.	Das Mehrjahresprogramm	173
7.	Der jährliche Tätigkeitsbericht	174
8.	Zusammenfassung	175
II.	Das Haushaltswesen und die finanzielle Kontrolle	176
1.	Die Finanzierung der Agenturen.....	176
2.	Die Aufstellung des Haushalts.....	178
a)	Die Agenturen der dritten Generation.....	178
b)	Ausnahmen	179
c)	Die Agenturen der ersten und zweiten Generation	180
d)	Ausnahmen	180
3.	Die Durchführung des Haushalts und die finanzielle Kontrolle	181
a)	Die Agenturen der dritten Generation.....	182
b)	Die Agenturen der ersten und zweiten Generation	183
4.	Zusammenfassung	184
III.	Das Personalwesen der Agenturen	185
IV.	Zusammenfassung.....	186
G.	Die Zulässigkeit einer unabhängigen Stellung der Agenturen –	
	Die Legitimation der Agenturen	189
I.	Bedürfen europäische Agenturen einer Legitimation?	189
II.	Legitimationskonzepte	191
III.	Die Input-Legitimation europäischer Agenturen.....	193
1.	Die Rückkopplung der Agenturen an die Unionsorgane und Mitgliedstaaten	193
a)	Das Europäische Parlament	193
b)	Der Rat.....	197
c)	Die Mitgliedstaaten.....	199
d)	Die Kommission	201
2.	Bewertung der Rückkopplung der Agenturen	206
a)	Das Europäische Parlament	206

aa)	Die Gründung einer Agentur und die Ausgestaltung ihres Aufgabenbereichs	206
bb)	Die Tätigkeit der Agenturen	208
cc)	Die Finanzierung und die Haushaltskontrolle der Agenturen	208
b)	Der Rat und die Mitgliedstaaten	210
aa)	Die Gründung einer Agentur und die Ausgestaltung ihres Aufgabenbereichs	210
bb)	Die Tätigkeit der Agenturen	211
cc)	Die Finanzierung und die Haushaltskontrolle der Agenturen	212
c)	Die Kommission	212
aa)	Die Gründung einer Agentur und die Ausgestaltung ihres Aufgabenbereichs	213
bb)	Die Tätigkeit der Agenturen	214
cc)	Die Finanzierung und die Haushaltskontrolle der Agenturen	215
3.	Zusammenfassung zur Input-Legitimation	215
IV.	Die Output-Legitimation europäischer Agenturen	216
1.	Mehrwert durch europäische Agenturen?	216
a)	Die Qualität der Arbeit	217
b)	Effizienz	218
aa)	Größe der Verwaltungsräte	218
bb)	Arbeitsplanung der Agenturen	220
cc)	Das Haushaltsverfahren und die finanzielle Kontrolle	220
dd)	Personalwesen	222
c)	Transaktionskosten	223
d)	Sichtbarkeit der EU in den Mitgliedstaaten	225
2.	Zusammenfassung	226
V.	Sonderfall – Die Beteiligung anderer Akteure an den Agenturen	227
1.	Formalisierte Beteiligung	228
a)	In den Verwaltungsräten der Agenturen	228
b)	In den beigeordneten Gremien der Agenturen	229
c)	Weitere Beteiligungsformen	230
aa)	Vollständig oder ganz überwiegend gebührenfinanzierte Agenturen	230
bb)	Teilweise gebührenfinanzierte Agenturen	231
d)	Zusammenfassung zur formalisierten Beteiligung	232
2.	Informelle Beteiligung	232
3.	Zusammenfassung zur informellen Beteiligung	237

4.	Bewertung der formalisierten Beteiligung anderer Akteure	237
a)	In den Gremien der Agenturen	237
b)	Weitere Einflussmöglichkeiten	238
5.	Bewertung der informellen Beteiligung	239
VI.	Zusammenfassung	241
H.	Die Zulässigkeit einer unabhängigen Stellung der Agenturen – Einbindung der Agenturen in das Rechtsschutzsystem der Verträge	243
I.	Der Rechtsschutz gegen Handlungen der Agenturen	243
1.	Agenturinterne Verfahren	243
2.	Gerichtliches Verfahren	244
3.	Sonderfälle – Rechtsschutz gegen die Agenturen im Bereich der PJZS	247
a)	Neuregelung durch den VvL	247
b)	Spezielle Verfahren	248
4.	Sonderfälle – Rechtsschutz gegen Agenturen im Bereich der GASP und ESVP	249
II.	Der Rechtsschutz für Agenturen	251
III.	Zusammenfassung	253
IV.	Bewertung	253
I.	Entwurf eines Konzepts für europäische Agenturen	255
I.	Darstellung der Analyseergebnisse	255
II.	Vorschläge für die rechtliche Ausgestaltung der Agenturen	256
1.	Die Gründung und Aufgaben europäischer Agenturen	257
2.	Die Wahl des Standorts einer Agentur	259
3.	Organe der Agenturen	261
a)	Ernennung des Direktors und Verlängerung seiner Amtszeit ..	261
aa)	Mindestanzahl von Bewerbern	261
bb)	Verfahren zur Zurückweisung der Kandidaten	262
cc)	Anhörung der Kandidaten vor dem Parlament	263
b)	Zusammensetzung und Größe der Verwaltungsräte	263
aa)	Verkleinerung der Verwaltungsräte	264
bb)	Alternative der agenturinternen Delegation?	266
4.	Die Arbeitsplanung und Tätigkeitsberichte der Agenturen	266
5.	Sonstige formelle Rahmenbedingungen	268
a)	Zusammenlegung von Verwaltungsfunktionen	268
b)	Der Haushalt bestimmter Agenturen	268
c)	Karenzzeitregelungen für die Agenturmitarbeiter	269

6. Die Partizipation der sonstigen Akteure	270
a) Formalisierte Partizipation.....	270
b) Informelle Partizipation	271
III. Zusammenfassung.....	271
J. Abschließende Zusammenfassung in Thesen.....	275
K. Fazit & Ausblick	283
Literaturverzeichnis	285