



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11.12.2002
KOM (2002) 718 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen

.

.

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen

EINLEITUNG

In ihrem Weißbuch "Europäisches Regieren"¹ hat sich die Kommission dahingehend geäußert, dass eine der möglichen Ansätze zur Gewährleistung einer besseren Vollzugs der gemeinschaftspolitischen Maßnahmen und Regelungen darin bestehen könnte, auf Regulierungsagenturen zurückzugreifen, und mit Blick darauf auf die Notwendigkeit hingewiesen, Kriterien für die Einrichtung, den operationellen Betrieb und die Kontrolle solcher Agenturen im Rahmen des bestehenden Rechtssystems bzw. institutionellen Gefüges zu definieren.

In ihrer Mitteilung über "Bessere Rechtsetzung"² hat die Kommission näher ausgeführt, dass die Zuhilfenahme von Regulierungsagenturen Teil der umfassenderen Problematik der Wahrnehmung der Exekutivaufgaben und der Festlegung der Zuständigkeiten der Organe sei.

Größere Wirksamkeit und mehr Kohärenz im gemeinschaftlichen Handeln erfordern in der Tat, ebenso wie eine Verbesserung der Legitimität und der Transparenz der Europäischen Gemeinschaft, dass die Gemeinschaftsorgane ihre Verantwortung in vollem Umfang wahrnehmen können. Zur Erreichung dieses Ziels müssen deren jeweilige Aufgabenstellungen präzise festgelegt und ggf. bestimmte derzeitige Praktiken geändert werden.

Die Kommission ist insbesondere der Auffassung, dass sie sich auf ihre Kernaufgaben rückbesinnen muss. Dies gilt insbesondere für die Wahrnehmung der ihr mit dem EG-Vertrag zugewiesenen Exekutivfunktion, wenn es darum geht, Maßnahmen zur Durchführung bestimmter Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsebene zu erlassen. Selbstverständlich ist diese Aufgabe unter Wahrung der vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Bestimmungen und im Rahmen der dazu vorgesehenen einschlägigen Kontrollen zu erfüllen. Im Übrigen erfordern es die Legitimität, die Effizienz und die Glaubwürdigkeit der Gemeinschaft, die Einheitlichkeit und Integrität der Exekutivfunktion auf Gemeinschaftsebene ebenso wie die Wahrnehmung dieser der Kommission zugewiesenen Aufgabe beizubehalten, wenn nicht sogar zu verstärken, wenn die Kommission ihrer Verantwortlichkeit gegenüber den Bürgern, den Mitgliedstaaten und den übrigen Organen ordnungsgemäß gerecht werden soll.

Sich bei den Reflexionen zur Thematik der europäischen Regulierungsagenturen dieses Erfordernis vor Augen zu halten, erscheint von wesentlicher Bedeutung. Von ihrer Beschaffenheit wie auch von ihrer Aufgabenstellung her wirken diese Agenturen nämlich an der Ausübung der Exekutivfunktion auf Gemeinschaftsebene mit. Diese Mitwirkung muss kohärent und ausgewogen organisiert sein; zwingend geboten sind dabei Einheitlichkeit und Integrität der Exekutivfunktion und der daraus für die Kommission erwachsenen Verantwortlichkeiten.

¹ KOM (2001) 428 endg.vom 25.7.2001.

² KOM (2002) 275 vom 5.6.2002.

In dieser Perspektive betrachtet möchte die Kommission mit dem Europäischen Parlament und dem Rat die Kriterien für Rahmenbedingungen für die in Frage kommenden Agenturen vor dem Hintergrund des genannten grundlegenden Erfordernisses und der im Folgenden dargelegten Erwägungen definieren.

1. BEGRIFFSBESTIMMUNG: REGULIERUNGSAGENTUR

Im Rechtssystem der Europäischen Union gibt es eine Vielzahl dezentralisierter Einrichtungen, die unter dem Gesamtbegriff "europäische Agenturen" zusammengefasst werden können. Dazu zählen insbesondere fünfzehn Agenturen, die im Rahmen des EG-Vertrags³ eingerichtet wurden, eine Agentur im Rahmen des EURATOM-Vertrags⁴ und vier Agenturen, die im Zusammenhang mit dem Zweiten und dem Dritten Pfeiler der Europäischen Union ins Leben gerufen wurden⁵. Im Übrigen sind gegenwärtig zwei Vorschläge für Verordnungen zur Errichtung weiterer Agenturen anhängig⁶.

Diese Agenturen weisen bestimmte formelle Gemeinsamkeiten auf: Eingerichtet wurden sie durch Verordnung; ihr Zweck ist die Durchführung bestimmter, in der jeweiligen Gründungsakte genau präziser Aufgaben; sie besitzen eigene Rechtspersönlichkeit und sie verfügen über eine gewisse organisatorische und finanzielle Autonomie.

Dennoch überwiegen die den Agenturen eigenen Unterschiede - soweit es um ihre internen Strukturen, ihre Beziehungen zu den Organen, ihre Aufgaben und ihre Handlungsbefugnisse geht - ihre Gemeinsamkeiten bei weitem. Bedingt sind diese Unterschiede dadurch, dass die Agenturen zu unterschiedlichen Zeitpunkten gegründet wurden sind, um von Fall zu Fall punktuellen Erfordernissen gerecht zu werden. Mit anderen Worten: Es gibt kein Einheitsmodell für EU-Agenturen, sondern mehrere Modelle.

³ Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Verordnung (EWG) Nr. 337/75 vom 10.2.1975); Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Verordnung (EWG) Nr. 1365/75 vom 26.5.1975); Europäische Umweltagentur (Verordnung (EWG) Nr. 1210/90 vom 7.5.1990); Europäische Stiftung für Berufsbildung (Verordnung (EWG) Nr. 1360/90 vom 7.5.1990); Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (Verordnung (EWG) Nr. 302/93 vom 8.2.1993); Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (Verordnung (EWG) Nr. 2309/93 vom 22.7.1993); Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Verordnung (EG) Nr. 40/94 vom 20.12.1993); Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Verordnung (EG) Nr. 2062/94 vom 18.7.1994); Gemeinschaftliches Sortenamt (Verordnung (EG) Nr. 2100/94 vom 27.7.1994); Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union (Verordnung (EG) Nr. 2965/94 vom 28.11.1994); Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Verordnung (EG) Nr. 1035/97 vom 2.6.1997); Europäische Agentur für den Wiederaufbau (Verordnung (EG) Nr. 2454/1999 vom 15.11.1999); Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (Verordnung (EG) Nr. 178/2002 vom 28.1.2002); Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 vom 27.6.2002); Europäische Agentur für Flugsicherheit (Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 vom 15.7.2002).

⁴ EURATOM-Versorgungsagentur, Artikel 52 ff. EURATOM-Vertrag (siehe auch: Satzung der Versorgungsagentur, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft vom 6.12.1958, S. 534).

⁵ Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien (Gemeinsame Aktion des Rates vom 20.7.2001, ABl. L 200 vom 25.7.2001); Satellitenzentrum der Europäischen Union (Gemeinsame Aktion des Rates vom 20.7.2001, ABl. L 200 du 25.7.2001); Europäisches Polizeiamt (Europol - Übereinkommen vom 26.7.1995, ABl. C 316 vom 27.11.1995); Eurojust (Beschluss des Rates vom 28.2.2002, ABl. L 63 vom 6.3.2002).

⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit dem Statut der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme beauftragt werden (KOM (2000)788 endg. vom 13.12.2000) und Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur (KOM (2002) 23 endg. vom 23.1.2002).

In Anbetracht dieser ausgesprochenen Heterogenität ist von verschiedenen Fachleuten vorgeschlagen worden, die bestehenden Agenturen nach bestimmten Kriterien – und zwar dem institutionellen und normativen Bezugskontext, den übertragenen Aufgaben und den zugewiesenen Handlungsbefugnissen – unterschiedlichen, theoretisch möglichen Kategorien zuzuordnen, die ihrerseits in mehrere Untergruppen von Agenturen unterteilt wären.

Unter eher pragmatischen Gesichtspunkten haben sich aus den bei der Kommission angestellten Überlegungen die Konturen von Agenturen zweierlei Art deutlich herausgeschält: Exekutivagenturen und Regulierungsagenturen.

Den Exekutivagenturen obliegen reine Verwaltungsaufgaben. Das heißt: Ihre Aufgabe es, der Kommission bei der Durchführung von Gemeinschaftsprogrammen zur Bereitstellung finanzieller Unterstützung behilflich sind. Dabei unterliegen sie der strengen Kontrolle durch die Kommission. Von der Kommission vorgelegt worden ist ein Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung des allgemeinen Statuts dieser Exekutivagenturen. Dies soll die Errichtung solcher Agenturen in all den Fällen, in denen eine Exekutivagentur für die Durchführung eines bestimmten Gemeinschaftsprogramms zweckmäßig erscheint, vereinfachen. Der entsprechende Vorschlag für eine Rahmenverordnung, dem das Europäische Parlament zugestimmt hat, befindet sich bereits in einem fortgeschrittenen Verhandlungsstadium im Rat.

Demgegenüber haben die Regulierungsagenturen zur Aufgabe, durch Handlungen, die zur Regulierung eines bestimmten Sektors beitragen, aktiv an der Wahrnehmung der Exekutivfunktion mitzuwirken. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um Agenturen, die zum Zwecke größerer Kohärenz und Effizienz der Regulierung Tätigkeiten, die eigentlich in den nationalen Zuständigkeitsbereich fallen, auf Gemeinschaftsebene zusammenlegen und miteinander einandern vernetzen. Im Rahmen des Weißbuchs "Europäisches Regieren" sind die Regulierungsagenturen eingehend untersucht worden.

Es sei nachdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Reihe von Agenturen, die bereits auf EU-Ebene bestehen und eine nicht minder wichtige Rolle innerhalb des europäischen Systems spielen, zu keiner der beiden genannten Arten von Agenturen gehören.

Der Begriff „europäische Regulierungsagentur“ bezeichnet Agenturen, deren Aufgabe es ist, durch Handlungen, die zur Regulierung eines bestimmten Sektors beitragen, aktiv an der Wahrnehmung der Exekutivfunktion mitzuwirken.

2. DIE FESTLEGUNG VON RAHMENBEDINGUNGEN: BEGRÜNDUNG

Im Weißbuch "Europäisches Regieren" wird vorgeschlagen, Rahmenbedingungen für die Hinzuziehung von Agenturen zu schaffen. Im Vordergrund der Bemühungen stehen sollten dabei die Regulierungsagenturen, die sich in den Rahmen des EG-Vertrags einfügen. Für diesen Vorschlag sprechen mehrere Gründe:

Erstens ist es aufgrund der bestehenden erheblichen Unterschiede unmöglich, für sämtliche in Frage kommenden Agenturen ein Einheitsmodell an Rahmenbedingungen zu erarbeiten. Außerdem ist es nicht sinnvoll, je nach Kategorie, zu der die einzelnen Agenturen gehören, mehrere voneinander abweichende Modelle an Rahmenbedingungen zu entwickeln. Stattdessen sollte das Hauptaugenmerk auf die beiden vorhin genannten Arten von Typus von Agenturen gerichtet werden, die in naher Zukunft auf Gemeinschaftsebene eine wichtige Rolle spielen könnten, um den ausgemachten Systemunzulänglichkeiten entgegenzuwirken.

Für die Exekutivagenturen ist, wie bereits dargelegt, ein Vorschlag für eine Verordnung vorlegt worden. In Sachen Regulierungsagenturen jedoch ist noch nichts dergleichen geschehen.

Zweitens ist es unerlässlich, für mehr Kohärenz und Transparenz bei den Voraussetzungen für die Errichtung, den operationellen Betrieb und die Kontrollen der Regulierungsagenturen im Vergleich zur derzeitigen Sachlage Sorge zu tragen. Selbst innerhalb dieser doch recht eng gefassten Kategorie sind nämlich in Bezug auf die internen Strukturen Unterschiede festzustellen, z. B. hinsichtlich der Zusammensetzung und des Ernennungsmodus der Führungsgremien oder der Beziehungen mit den Gemeinschaftsorganen wie etwa der Kommission, vor allem aber hinsichtlich der Aufgaben und Handlungsbefugnisse dieser Agenturen. Bezogen auf Letzteres lassen sich - um nur die im Rahmen des EG-Vertrags geschaffenen Agenturen zu nennen - folgende Arten von Agenturen unterscheiden:

- Die Agenturen, die hauptsächlich damit beauftragt sind, in Form von Stellungnahmen und Empfehlungen Unterstützung zu leisten, die ihrerseits als fachliche und wissenschaftliche Grundlage für die Beschlussfassung durch die Kommission herangezogen werden. (Dies ist z. B. der Fall bei der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln und der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit);
- die Agenturen, deren wesentliche Aufgabe es ist, Unterstützung in Form von Inspektionsberichten zu leisten, damit die Kommission ihre Aufgabe als „Hüterin“ des Gemeinschaftsrechts wahrnehmen kann. (Dies ist z. B. der Fall bei der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs);
- die Agenturen, die befugt sind, Einzelfallentscheidungen zu treffen, die ihrerseits gegenüber Dritten rechtlich bindend sind. (Dies ist z. B. der Fall beim Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, beim Gemeinschaftlichen Sortenamt und bei der Europäischen Agentur für Flugsicherheit).

Drittens wäre es besonders zweckmäßig, ein für allemal Kriterien festzulegen, die eine größere Wirksamkeit in der Vorgehensweise dieser Agenturen gewährleisten, gleichzeitig aber auch sicherstellen würden, dass sich die Agenturen selbst harmonisch in den Rahmen der Grundprinzipien des durch den EG-Vertrag geschaffenen Systems einfügen.

Anders ausgedrückt: Mit Hilfe angemessener Rahmenbedingungen kann bei der Errichtung künftiger Regulierungsagenturen insoweit ein kohärenter Ansatz verfolgt werden, als sich dann eine interne Organisation planen lässt, die genau auf die den Agenturen zu übertragenden Aufgaben abgestimmt ist. Außerdem dürften solche Rahmenbedingungen den Beschlussfassungsprozess zur Schaffung der jeweiligen Agentur insoweit vereinfachen, als damit sicher gestellt wäre, dass deren Organisation und operationeller Betrieb nicht durch „taktische“ Erwägungen im Zusammenhang mit einem bestimmten Sektor oder einer konkret anstehenden Sachfrage „vorbelastet“ wären. Schließlich wäre mehr Transparenz gegenüber den Bürgern auch mit entscheidend für die Hinzuziehung der Agenturen als Exekutiv-Instrumentarium.

In Anbetracht dieser Erwägungen sei nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die fraglichen Rahmenbedingungen nicht dazu bestimmt sind, unmittelbar auf jene Agenturen, die vom Konzept her keine Regulierungsagenturen sind, oder auf etwaige außerhalb des institutionellen Rahmens des EG-Vertrags geschaffene Agenturen Anwendung zu finden.

3. PRÄMISSEN FÜR DIE RAHMENBEDINGUNGEN

Wenn auch die Exekutivzuständigkeit für gemeinschaftspolitische Maßnahmen generell bei den Mitgliedstaaten und ihren innerstaatlichen Behörden liegt, erfordern es die Verträge oder Legislativakte der Gemeinschaft dennoch in bestimmten Fällen, dass die Exekutivaufgaben zentral auf europäischer Ebene durchgeführt werden, um eine kohärente Vorgehensweise und ein ordnungsgemäßes Funktionieren der betreffenden Politiken sicher zu stellen oder in Bezug auf Reglementierung einen fairen Wettbewerb aufrecht zu erhalten, so dass das Vertrauen der unmittelbar betroffenen Akteure wie auch der Bürger schlechthin gestärkt werden kann.

In solchen Fällen muss die Kommission als das Organ, dem üblicherweise die Ausübung der Exekutivfunktion obliegt, dafür Sorge tragen, dass die entsprechenden Aufgaben korrekt und effizient durchgeführt werden. Dies bedeutet aber nicht unbedingt, dass die Kommission in allen Fällen allein handeln muss - u. a. wegen der beschränkten Ressourcen, die ihr zur Verfügung stehen; dies gilt erst recht vor dem Hintergrund der anstehenden EU-Erweiterung und der kommenden Reformen des institutionellen Systems der Union.

So kann es der Gemeinschaftsgesetzgeber in bestimmten Fällen durchaus für zweckmäßig erachten, für eine bessere Durchführung bestimmter, genau festgelegter Exekutivaufgaben auf europäische Regulierungsagenturen zurückzugreifen, die die nötige Kompetenz einzubringen vermögen, um die mit den betreffenden Rechtsvorschriften angepeilten Ziele zu verwirklichen. Gestärkt werden speziell durch den Input dieser Agenturen die Kapazitäten der Exekutive auf europäischer Ebene, vor allem in technisch hoch spezialisierten Bereichen, in denen Know-how auf hohem Niveau verlangt wird und Beständigkeit, Glaubwürdigkeit und Außenwirkung öffentlichen Handels gefordert sind.

Es liegt auf der Hand, dass diese Agenturen eine sehr wichtige Aufgabe im Sinne öffentlicher Dienstleistungen zu erfüllen haben. Infolgedessen müssen sie dergestalt strukturiert sein, dass sie diese Aufgabe auch ordnungsgemäß ausführen können. Insbesondere muss ihnen in Bezug auf ihre interne Organisation und ihren operationellen Betrieb echte Autonomie zuerkannt werden, wenn die von ihnen erbrachte Leistung effizient und glaubwürdig sein soll. Gerade in der Unabhängigkeit ihrer technischen bzw. wissenschaftlichen Gutachten liegt die eigentliche Daseinsberechtigung dieser Agenturen begründet. Der zusätzliche Nutzen aus der Hinzuziehung von Regulierungsagenturen besteht nämlich genau darin, dass die von ihnen erstellten Gutachten auf rein fachtechnischen Bewertungen von sehr hoher Qualität basieren und nicht von politischen Überlegungen oder sonstigen Sachzwängen beeinflusst werden.

Aus dieser Autonomie ergibt sich, dass die Regulierungsagenturen in der Lage sein müssen, gegenüber den Organen, den betroffenen Akteuren und generell der Öffentlichkeit die Verantwortung für Maßnahmen zu übernehmen, die den Agenturen obliegen. Dies bedeutet implizite auch uneingeschränkte Transparenz im Handeln dieser Agenturen, damit die einzelnen betroffenen Akteure ihr ordnungsgemäßes Funktionieren wirksam kontrollieren können.

Allerdings muss, wie bereits in der Einführung betont, die Praxis der Hinzuziehung von Regulierungsagenturen mit den Grundprinzipien des Systems der Union in Einklang stehen. Von daher gilt es, das der Gemeinschaftsmethode inhärente Prinzip der Ausgewogenheit zwischen den Organen zu wahren. Gewahrt werden müssen vor allem die Einheitlichkeit und Integrität der Exekutivfunktion auf europäischer Ebene wie auch die Fähigkeit der Kommission, gemeinhin die Verantwortung für eine gute Ausübung dieser Funktion zu übernehmen. Damit tangiert wird die Frage, welche Aufgaben und Handlungsbefugnisse den

Regulierungsagenturen zugewiesen werden könnten und in welchem Verhältnis sie zur Kommission stehen sollten.

Es wird in jedem Fall auf entsprechende Initiative der Kommission hin Sache des Gesetzgebers sein, über die Zweckmäßigkeit der Inanspruchnahme einer Regulierungsagentur in einem bestimmten Fall zu entscheiden und dazu dann einen besonderen Rechtsakt zu erlassen, der die Organisation und die Funktionsweise der Agentur sowie ihre Beziehungen zu den Gemeinschaftsorganen und den unmittelbar betroffenen Akteuren regelt.

Nichtsdestotrotz ist es aus den genannten Gründen unabdingbar, dass das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission - nach Maßgabe der ihnen im Rahmen des Legislativprozesses zufallenden Aufgaben - sich bei der Schaffung jedweder neuen Regulierungsagentur zur Einhaltung bestimmter Kriterien und Bedingungen verpflichten, um auf diese Weise zur Verbesserung des Regierungshandeln der Union beizutragen. Mit Blick darauf schlägt die Kommission deshalb vor, Rahmenbedingungen für die Hinzuziehung von Regulierungsagenturen im Wege eines geeigneten Rechtsinstruments zu definieren.

Die Kommission muss für die Wahrung der Einheitlichkeit und Integrität der Exekutivfunktion auf Gemeinschaftsebene Sorge tragen.

Die Regulierungsagenturen können vom Gesetzgeber aufgefordert werden, an der Wahrnehmung dieser Exekutivfunktion zum Zwecke der Verwirklichung bestimmter, genau festgelegter Aufgaben mitzuwirken.

Für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Sinne einer öffentlichen Dienstleistung muss diesen Agenturen eine gewisse Autonomie hinsichtlich Organisation und Funktionen zuerkannt werden. Für die von ihnen vorgenommenen Handlungen müssen die Agenturen selbst verantwortlich sein. Sichergestellt sein muss die Transparenz ihres Handelns.

Die Rolle und Aktivitäten der Agenturen müssen sich kohärent in das institutionelle System der Gemeinschaft einfügen. In ihrer Autonomie ist die Einheitlichkeit und Integrität der Exekutivfunktion soweit zu wahren, dass die Kommission die ihr obliegende allgemeine Verantwortung wahrnehmen kann.

4. INHALT DER RAHMENBEDINGUNGEN

Als Leitlinien, an die sich die inhaltliche Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für die Regulierungsagenturen anlehnen sollte, gilt einerseits das Erfordernis, die Autonomie, die Kompetenz und die Glaubwürdigkeit dieser Agenturen in einem von Verantwortlichkeit und Transparenz geprägten Umfeld zu tragen haben, und andererseits die Notwendigkeit, dies mit der allgemeinen Verantwortung der Kommission in Einklang zu bringen; dazu muss auch die Möglichkeit gehören, dass die Kommission im Falle ernsthafter Missstände, die die Integrität der europäischen Exekutivfunktion zu beeinträchtigen drohen, eingreifen kann.

Die wesentlichen Elemente, denen die Rahmenbedingungen Rechnung tragen müssten, sind im Folgenden der Reihe nach beschrieben. Den nachstehenden Ausführungen liegen zum großen Teil die mit den bereits bestehenden Regulierungsagenturen gewonnenen Erfahrungen zu Grunde.

4.1. Elemente im Zusammenhang mit der Errichtung der Agenturen

Rechtsakt des Gemeinschaftsgesetzgebers - Wie bereits betont, muss die Errichtung jedweder Regulierungsagentur Ergebnis einer impliziten Wahl von Seiten des Gesetzgebers sein. Letzterem obliegt es nämlich, auf europäischer Ebene die Durchführungsmodalitäten spezifischer Rechtsvorschriften festzulegen.

Rechtsgrundlage - Da eine Regulierungsagentur als Instrument zur Durchführung einer bestimmten gemeinschaftspolitischen Maßnahme dient, muss der Rechtsakt zur Gründung der Agentur auf genau der Bestimmung aus dem Vertrag fußen, die die Rechtsgrundlage dieser politischen Maßnahme bildet. Im Übrigen wurde genau dieser Ansatz bei der Errichtung der jüngsten Regulierungsagenturen für die Bereiche Lebensmittelsicherheit und Verkehr verfolgt; in diesen Fällen ist der Gemeinschaftsgesetzgeber von der bis dahin geltenden Vorgehensweise abgewichen, die darin bestand, als Rechtsgrundlage systematisch den Artikel 308 des EG-Vertrags heranzuziehen. Bildet für eine bestimmte Maßnahme allerdings genau dieser Artikel 308 die Rechtsgrundlage, so muss angesichts des bestehenden institutionellen Rahmens der Rechtsakt zur Errichtung der Agentur selbstverständlich auf ebendiesem Artikel basieren.⁷

Rechtspersönlichkeit - Jede Regulierungsagentur muss – wie dies bei den bestehenden Agenturen bereits der Fall ist – eigene Rechtspersönlichkeit haben. Zum einen stärkt dies die Autonomie der Agenturen; zum anderen können sich damit im Rechtssystem der Gemeinschaft nach außen hin deutlicher positionieren.

Sitz – Die Rechtsakte zur Gründung der meisten bisherigen Agenturen enthalten keinerlei spezifische Bestimmung zur Sitzfrage. In all diesen Fällen ist diese Frage durch Beschluss der Staats- und Regierungschefs entschieden worden, die den Artikel 289 EG-Vertrag über den Sitz der Organe der Gemeinschaft analog auf die Agenturen angewandt haben.

Eine solche Vorgehensweise ist nicht ohne Nachteile, wie das Nichtzustandekommen eines Beschlusses zur Regelung der Sitzfrage für eine Reihe von Agenturen anlässlich des Europäischen Rates von Laeken im Dezember 2001 verdeutlicht hat. Außerdem bringt diese Praxis eine Vielzahl von Schwierigkeiten administrativer und materieller Art mit sich, wie sich vor allem in der problematischen Anlaufphase des operationellen Betriebs der Agenturen gezeigt hat: Festlegung auf einen vorläufigen Sitz; Problem der Anwerbung von Personal vor dem Hintergrund der Ungewissheit in der Frage des endgültigen Standorts, zusätzlicher Aufwand und praktische Schwierigkeiten beim Übergang von einem Provisorium auf einen endgültig festgelegten Sitz.

In Anbetracht all dieser Erschwernisse wie auch des Umstands, dass im Endeffekt bei der Errichtung einer Agentur die Sitzfrage mit entscheidend ist, erscheint es geboten, in jedem Rechtsakt über die Gründung einer Agentur eine Bestimmung über den Sitz dieser Agentur vorzusehen.

Jede Regulierungsagentur muss durch besonderen Rechtsakt des Gesetzgebers auf Vorschlag der Kommission gegründet werden.

Rechtsgrundlage dieses Aktes muss die jeweilige Bestimmung aus dem EG-Vertrag sein, die auch als Rechtsgrundlage der politischen Maßnahme dient, an deren

⁷ Siehe hierzu die Beispiele der Verordnungen zur Schaffung gemeinschaftlicher Titel für den gewerblichen Rechtsschutz.

Durchführung die betreffende Agentur mitwirken soll.

Jede Agentur muss eigene Rechtspersönlichkeit besitzen.

In jedem Gründungsakt einer Agentur muss der Sitz der Agentur festgelegt sein.

4.2. Elemente im Zusammenhang mit der Funktionsweise der Agenturen

Handlungsbefugnisse - Wie die Erfahrung zeigt, sind innerhalb der Gesamtkategorie "europäische Regulierungsagenturen" je nach Aufgabenstellung und zugewiesenen Handlungsbefugnissen verschiedene Einzeltypen möglich⁸.

Generell können diesen Agenturen reine Unterstützungsaufgaben zugewiesen werden wie z.B. die Erarbeitung von Stellungnahmen und Studien im Hinblick auf bestimmte von der Kommission auszuarbeitende Legislativvorschläge oder Vorlagen für Beschlüsse, die Durchführung oder Koordinierung von Kontrollen und Inspektionen bei bestimmten Wirtschaftsteilnehmern im Sinne der Wahrnehmung der Aufgabe der Kommission als "Hüterin" des Gemeinschaftsrechts oder die Erbringung jedweder anderen für die Politikerarbeit in den verschiedenen gemeinschaftspolitischen Bereichen unerlässlichen Unterstützungsleistung zugunsten der Organe. Diese Unterstützung kann auch den externen Teil bestimmter Politiken betreffen, und zwar durch Beteiligung der Agenturen an Tätigkeiten internationaler Kooperation unter strikter Wahrung der ausschließlichen Verantwortlichkeit der Kommission auf diesem Gebiet.

Denkbar ist ebenso, den Regulierungsagenturen unter bestimmten Voraussetzungen eigene Entscheidungsbefugnis zuzuerkennen. Allerdings sei nachdrücklich darauf hingewiesen, dass sich aus den Grundsätzen des geltenden Rechtssystems der Gemeinschaft bestimmte Sachzwänge hinsichtlich des Umfangs einer solchen Befugnis ergeben. So können die Regulierungsagenturen lediglich dazu befugt sein, Einzelfallentscheidungen im Rahmen genau abgesteckter gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften zu erlassen, mithin also nicht ermächtigt sein, allgemein geltende Maßnahmen mit normativer Wirkung festzulegen, obgleich die von ihnen getroffenen Entscheidungen im Ergebnis dazu führen könnten, dass daraus verbindliche Normfestlegungen entstehen⁹.

In der Praxis freilich wird jede Regulierungsagentur in der Regel eine Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben wahrzunehmen haben. Von daher wäre eine Zuordnung der Agenturen zur einer bestimmten Kategorie nach dem Kriterium ihrer Aufgabenstellung unrealistisch. Zum Zwecke der festzulegenden Rahmenbedingungen könnte allerdings unterschieden werden zwischen Agenturen mit Entscheidungsbefugnis – also Agenturen, die u.a. ermächtigt worden sind, gegenüber Dritten bindende Rechtsakte zu erlassen – und Agenturen mit Unterstützungsfunktion – also solchen, die zwar nicht über autonome Entscheidungsbefugnisse gegenüber Dritten verfügen, aber sonstige Regulierungsaufgaben jeder Art, einschließlich der Organisation und Koordination der Tätigkeiten, die zum Teil in die Zuständigkeiten der nationalen Behörden fallen, wahrnehmen, um der Kommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben behilflich zu sein. Nach dieser Unterscheidung könnte es zweckmäßig sein, spezifische Kriterien in Bezug auf den operationellen Betrieb und die Kontrolle vorzusehen, die jeweils nur für eine der beiden Arten von Agenturen maßgebend wären.

⁸ Siehe hierzu die in Teil II zitierten Beispiele bestehender Gemeinschaftsagenturen.

⁹ Siehe hierzu die Aufgabenstellung der Europäischen Agentur für Flugsicherheit.

Aktionsbereich – Wie bereits betont, ist der Beitrag, den die Regulierungsagenturen zu leisten vermögen, vor allem in technisch hochspezialisierten Bereichen angezeigt, die zum einen hochentwickelte Kompetenzen und ein ausgeprägtes Know-how erfordern – was in einer Behörde wie der Kommission nicht unbedingt vorhanden ist –; zum anderen sollten die Agenturen über einen Autonomie-Spielraum für die von ihnen erstellten technischen und wissenschaftlichen Gutachten verfügen.

Aus Erwägungen heraus, die im ausgesprochen technischen Charakter der Agenturen wie auch schlechthin in den Grundprinzipien der Rechtsordnung der Gemeinschaft begründet liegen, ist im Weißbuch "Europäisches Regieren" der Aktionsradius der Agenturen mit Entscheidungsbefugnis zusätzlich abgegrenzt worden. So kann speziell für Bereiche, in denen ein bestimmtes, eindeutiges öffentliches Anliegen prioritär ansteht, wie auch in Angelegenheiten, in denen es nicht Sache der Agenturen wäre, zwischen kollidierenden öffentlichen Interessen zu vermitteln oder politische Ermessensbefugnis wahrzunehmen oder komplexe ökonomische Bewertungen durchzuführen, auf Agenturen zurückgegriffen werden. Im Übrigen dürfen den Agenturen auch keine Zuständigkeiten übertragen werden, für die die Kommission kraft EG-Vertrags unmittelbare Entscheidungsbefugnis besitzt (z. B. im Bereich Wettbewerb oder, *mutatis mutandis*, im Zusammenhang mit Vertragsverletzungsverfahren gemäß den Artikeln 226 bis 228 EG-Vertrag).

Verwaltungsrat – Der Verwaltungsrat der Regulierungsagentur muss zur Aufgabe haben, die allgemeinen Leitlinien für den operationellen Betriebs der Agentur festzulegen, und zwar innerhalb des vom Gesetzgeber vorgegebenen normativen Rahmens und der von der Kommission erlassenen Vorschriften. Insbesondere müsste der Verwaltungsrat das Arbeitsprogramm und die Geschäftsordnung der Agentur festlegen und beim Haushaltsverfahren der Agentur eine zentrale Rolle spielen. Damit die Kommission sich vergewissern kann, dass das Arbeitsprogramm der Agenturen so beschaffen ist und ausgeführt wird, dass sie ihre eigenen Aufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen kann, wäre für die Agenturen mit Unterstützungsfunktion ferner vorzusehen, dass die Kommission den betreffenden Rechtsakt vorab billigen muss.

Außerdem muss sich der Verwaltungsrat mit agenturinternen Verwaltungsangelegenheiten befassen, z. B. in das Verfahren zur Ernennung des Direktors und der Mitglieder der übrigen Organe der Agentur eingebunden sein.

Die Frage der Zusammensetzung des Verwaltungsrates ist bei den schon bestehenden Agenturen unterschiedlich geregelt worden¹⁰. Aufgrund der unzureichenden Berücksichtigung der Gemeinschaftsdimension scheinen die daraus gewonnenen Erkenntnisse aber – soweit es um die Wahrung der Einheitlichkeit und Integrität der Exekutivfunktion auf europäischer Ebene geht – nicht unbedingt von Nutzen zu sein. Diese Perspektive wie auch die Erfordernisse in Sachen Effizienz des Funktionierens der Agenturen angesichts der bevorstehenden EU-Erweiterung sprechen für einen Verwaltungsrat „in kleiner Besetzung“ als Spiegelbild der Exekutive auf Gemeinschaftsebene unter angemessener Berücksichtigung

¹⁰ Zwar setzt sich in den meisten Fällen der Verwaltungsrat aus einem (oder zwei) Vertreter(n) der einzelnen Mitgliedstaaten und der Kommission zusammen, jedoch gehören dem Verwaltungsrat mitunter auch vom Europäischen Parlament oder von den Sozialpartnern designierte Mitglieder an. Eine Besonderheit stellt der Verwaltungsrat der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit dar, da er sich aus einem Vertreter der Kommission und aus vierzehn Mitgliedern zusammensetzt, die vom Rat in Abstimmung mit dem Europäischen Parlament aus einer von der Kommission erstellten Anwärterliste ernannt wurden. Von diesen vierzehn Mitgliedern müssen deren vier über Erfahrung verfügen, die sie bei Verbraucherorganisationen oder anderen betroffenen Kreisen erworben haben.

des Know-hows der Exekutive in den einzelnen Mitgliedstaaten. Im übrigen besteht ein gewisses Interesse daran, auch eine Mitwirkung der Vertreter der betroffenen Kreise vorzusehen, damit den Standpunkten der Wirtschaftssubjekte des betreffenden Sektors wie auch der Nutznießer aus den Tätigkeiten, die den Agenturen obliegen, Rechnung getragen werden kann – vorausgesetzt, eine solche Mitwirkung führt nicht zu Interessenkonflikten oder gefährdet das ordnungsgemäße Funktionieren der Agenturen. Dies würde zu mehr Transparenz führen und könnte das Vertrauen der Öffentlichkeit stärken.

Denkbar wäre ein Verwaltungsrat, der sich aus fünfzehn Mitgliedern zusammensetzt, davon je sechs, die von der Kommission bzw. vom Rat ernannt werden - als Vertreter der jeweiligen nationalen Exekutive - , sowie aus drei Mitgliedern ohne Stimmrecht als Vertreter der betroffenen Kreise.

Demgegenüber erscheint es aufgrund der Art der Aufgaben der Regulierungsagenturen wie auch angesichts der Tatsache, dass das Europäische Parlament die Tätigkeiten der Agenturen einer externen politischen Kontrolle unterziehen können muss, ohne dass es durch eine Beteiligung an deren interner Verwaltung vorbelastet wäre, nicht angezeigt, dass das Europäische Parlament Mitglieder zur Entsendung in den Verwaltungsrat designiert.

Direktor – Der Direktor muss für die der Agentur zugewiesenen operativen Aufgaben verantwortlich sein. Dementsprechend wäre es in einer Agentur mit Entscheidungsbefugnis seine Aufgabe, dafür Sorge zu tragen, dass die anstehenden Einzelfallentscheidungen getroffen werden bzw. im Falle einer Agentur mit Unterstützungsfunktion je nach dem entsprechend geltenden Rechtsrahmen seine Aufgabe, Stellungnahmen, Empfehlungen und sonstige Beiträge zu erarbeiten oder deren Erstellung zu organisieren.

Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben muss der Direktor unbedingt auf technische und wissenschaftliche Hilfe zurückgreifen können. In bestimmten Fällen werden ihm dazu die Bediensteten der Agentur unterstützend zur Seite stehen, in anderen Fällen wiederum werden agenturintern spezielle Konsultativgremien vorgesehen werden müssen. Als solche in Frage kämen etwa ein Exekutivrat „in kleiner Besetzung“ und ein beratender Ausschuss. Der beratende Ausschuss würde sich aus unabhängigen Sachverständigen zusammensetzen, die vom Verwaltungsrat auf der Grundlage vorab festgelegter, transparenter Kriterien benannt würden und der zur Aufgabe hätte, die technischen und wissenschaftlichen Gutachten innerhalb eines Rechtsrahmens auszufertigen, der seine Ermessensfreiheit in angemessener Weise wahrt. Der Exekutivrat würde sich zusammensetzen aus dem Vorsitzenden des beratenden Ausschusses und einigen hochrangigen Bediensteten der Agentur. Seine Aufgabe wäre es, in speziellen Fällen für den Direktor bestimmte Gutachten auszuarbeiten, z.B. zu besonders sensiblen Themen oder bei gravierenden Meinungsverschiedenheiten im beratenden Ausschuss.

Zu den Aufgaben des Direktors gehören muss ferner die Ausführung der Vorarbeiten für die Beratungen des Verwaltungsrates und die Vertretung der Agentur. Im Rahmen dieser Repräsentativfunktion obliegt es dem Direktor, angemessene Beziehungen mit den Verhandlungspartnern der Agentur, insbesondere mit den Gemeinschaftsorganen, zu pflegen

Das Verfahren für die Ernennung und Abberufung des Direktors müsste je nach Art der Agentur unterschiedlich sein. Für die Agenturen mit Unterstützungsfunktion müsste der Direktor vom Verwaltungsrat aus einem Kandidatenverzeichnis, das von der Kommission vorgeschlagen wird, ernannt werden. Demgegenüber müsste bei den Agenturen mit Entscheidungsbefugnis der Direktor im Wege eines transparenten und begründeten Verfahrens von der Kommission anhand eines Verzeichnisses von Anwärtern, die vom

Verwaltungsrat vorgeschlagen werden, ernannt – und ggf. abberufen – werden. Dass im letztgenannten Fall die Ernennungsbefugnis bei der Kommission liege würde – was in gewisser Weise eine Neuerung im Vergleich zur bisherigen Vorgehensweise wäre¹¹ – drängt sich geradezu auf, wenn es ihr denn ermöglicht werden soll, ihre Verantwortung bei der Ausübung der Exekutivfunktion auf europäischer Ebene effektiv wahrzunehmen, und dabei gleichzeitig die Autonomie der Agentur mit Entscheidungsbefugnis gewahrt bleibt. De facto würde der Direktor der Agentur in Bezug auf die von ihm zu treffenden Entscheidungen den gesamten ihm kraft geltender Rechts- und Verwaltungsvorschriften zuerkannten Ermessensspielraum beibehalten. Allerdings müsste er generell in der Lage sein, das Vertrauen des Verwaltungsrates zu gewinnen und sich dieses zu sichern, wie auch insbesondere das Vertrauen der Kommission, da diese in letzter Instanz verantwortlich für die Durchführung ist.

In jedem Fall ist es im Hinblick auf eine Konsolidierung der Autorität der Agentur zweckmäßig vorzusehen, dass der für das Amt des Direktors vorgesehene Anwärter sich einer Anhörung vor dem Europäischen Parlament stellt, bevor er förmlich ernannt wird.

Beschwerdekammern – Für den Fall, dass eine von den Agenturen mit Entscheidungsbefugnis getroffene Entscheidung ein Dritte beschwerender Akt darstellt, müssten in der internen Organisation dieser Agenturen Beschwerdekammern vorgesehen werden, wie dies bereits beim Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, dem Gemeinschaftlichen Sortenamt und bei der Europäischen Agentur für Flugsicherheit der Fall ist. Diese Beschwerdekammern würden im Falle eines Einspruchs zunächst als interne Kontrollinstanzen fungieren, die die Beschwerde unabhängig von der vom Direktor der Agentur getroffenen Entscheidung prüfen würden, bevor eventuell das Gericht erster Instanz anzurufen wäre.

Die speziellen Bestimmungen hinsichtlich Zusammensetzung und Verfahren dieser Beschwerdekammern müssten vom Gesetzgeber festgelegt werden; komplementär dazu müsste die Kommission ggf. entsprechende Durchführungsbestimmungen erlassen. Wichtigstes Erfordernis, dem die Beschwerdekammern gerecht werden müssten, wäre ihre Unabhängigkeit in der Beurteilung der jeweiligen Sachlage. Diesem Erfordernis ist bei den Kriterien für die Auswahl und die Ernennung der Personen, die in die Beschwerdekammern berufen werden sollen, unbedingt Rechnung zu tragen.

Finanzielle und haushaltsbezogene Aspekte – Die neue Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften¹² enthält eine besondere Regelung für die Agenturen. So finden sich speziell in Artikel 185 dieser neuen Haushaltsordnung Bestimmungen, die unmittelbar auf die Entlastung für die Ausführung der Haushaltspläne der Agenturen, ihre interne Prüfung und die für sie geltenden Rechnungsführungsregeln Anwendung finden. Im Übrigen obliegt es nach dieser Bestimmung der Kommission, für den Haushalt eine Rahmenordnung zu erlassen, die grundsätzlich für sämtliche Agenturen der Gemeinschaft gelten soll, die Zuschüsse zu Lasten des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften erhalten. Diese Vorschriften sind selbstverständlich bei den anstehenden Rahmenbedingungen mit zu berücksichtigen. Insbesondere darf die Finanzordnung einer Regulierungsagentur nur dann von der genannten Rahmenordnung abweichen, wenn es die

¹¹ Vorgesehen ist die Ernennung des Direktors durch die Kommission nur für das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung und für die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, also zwei Agenturen, die 1975 ins Leben gerufen wurden und die nach der Begriffsbestimmung in Abschnitt 1 der vorliegenden Mitteilung nicht als Regulierungsagenturen betrachtet werden können.

¹² Verordnung(EG, Euratom) Nr. 1605/2002 vom 25.6.2002.

spezifischen Erfordernisse der Agentur erfordern und die Kommission dem vorher zugestimmt hat.

Als zweckmäßig erweist sich ferner, für die Festlegung des Haushalts der Regulierungsagenturen ein unkompliziertes Verfahren vorzusehen, demzufolge es Aufgabe des Direktors wäre, den Haushaltsentwurf zu erstellen, der anschließend vom Verwaltungsrat zu prüfen und zu billigen wäre – nachdem dieser sich vergewissert hat, dass die Kommission den Entwurf im Lichte der Festlegungen für den Gesamthaushalt der Europäischen Gemeinschaften genehmigt hat. Entlastung für die Ausführung des Haushalts erteilen muss das Europäische Parlament auf Empfehlung des Rates.

Was nun die Einnahmen der Agenturen betrifft, so könnte das für die – zumindest teilweise – Bezuschussung zu Lasten des allgemeinen Haushalts maßgebende Element allgemeine Anwendung finden, um auf diese Weise den Stellenwert, der den Aufgaben der Regulierungsagenturen im Sinne des öffentlichen Dienstes beigemessen wird, zu verdeutlichen. Im Übrigen wäre es gerechtfertigt, für diese Agenturen auch eine Eigenfinanzierungsmöglichkeit durch Entgelte für erbrachte Dienstleistungen zugunsten der in Frage kommenden Wirtschaftsteilnehmer vorzusehen, wie dies bereits bei bestimmten bestehenden Regulierungsagenturen der Fall ist. Um allerdings die Entscheidungsfreiheit der Agenturen zu gewährleisten und der Gefahr einer "Vereinnahmung" durch die betreffenden Akteure vorzubeugen, müssten Mechanismen vorgesehen werden, die sicherstellen, dass die Agenturen von derlei Entgelten finanziell unabhängig bleiben. In bestimmten Fällen könnte außerdem eine finanzielle Beteiligung der Mitgliedstaaten in Erwägung gezogen werden.

Sonstige Verwaltungsaspekte – Der EG-Vertrag wie auch bestimmte Akte des abgeleiteten Rechts verlangen von den Organen, bestimmte Verpflichtungen einzuhalten, bei denen es generell um die Prinzipien guter Verwaltungspraxis geht. Diesbezüglich seien genannt: die Grundsätze des Rechts der Subjekte auf Anhörung und Gegendarstellung vor Erlass von sie beschwerenden Entscheidungen, die zwingende Begründung vorgenommener Handlungen, die Bestimmungen in Sachen Transparenz und Zugang zu Dokumenten und die Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten und Geheimhaltung, die Vorkehrungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und anderer die Interessen der Gemeinschaft schädigender rechtswidriger Praktiken.

Da die Regulierungsagenturen aktiv an der Ausübung der Exekutivfunktion mitwirken, haben die Bürger und die Mitgliedstaaten einen berechtigten Anspruch darauf, dass die Grundsätze und Regelungen der Gemeinschaft für eine gute Verwaltungspraxis, wozu auch die geltenden Bestimmungen in Sprachangelegenheiten gehören, auch Ihnen gegenüber angewandt werden. Infolgedessen ist unbedingt vorzusehen, dass sich die Agenturen bei all ihren Tätigkeiten an ähnliche Verpflichtungen halten.

Zum Zwecke der Rahmenbedingungen, die Gegenstand dieser Mitteilung sind, lassen sich bei den Regulierungsagenturen unterscheiden: Agenturen mit Entscheidungsbefugnis, die u.a. ermächtigt sind, gegenüber Dritten bindende Rechtsakte zu erlassen, und Agenturen mit Unterstützungsfunktion, deren Aufgabe es ist, verschiedene Exekutivaufgaben zu erfüllen, damit die Kommission ihre Aufgaben wahrnehmen kann, ohne dass diese Agenturen jedoch über wirkliche Entscheidungsbefugnis verfügen.

Die Agenturen mit Entscheidungsbefugnis sind ermächtigt, Einzelfallentscheidungen zu treffen; ausgenommen hiervon sind allgemein

anzuwendende Maßnahmen mit normativer Wirkung.

Als zweckmäßig erweist sich eine Hinzuziehung der Regulierungsagenturen in technisch hochspezialisierten Bereichen.

Die Inanspruchnahme der Agenturen mit Entscheidungsbefugnis beschränkt sich auf die Bereiche, in denen ein bestimmtes, eindeutiges öffentliches Anliegen prioritär ist und in denen es nicht Sache der Agenturen sein darf, zwischen kollidierenden öffentlichen Interessen zu vermitteln, politische Ermessensbefugnis wahrzunehmen oder komplexe ökonomische Bewertungen durchzuführen. Diesen Agenturen dürfen keine Zuständigkeiten übertragen werden, für die die Kommission kraft EG-Vertrags unmittelbare Entscheidungsbefugnis besitzt.

Der Verwaltungsrat der Agentur müsste die Festlegung der allgemeinen Leitlinien für den operationellen Betrieb der Agentur bewerkstelligen (Arbeitsprogramm, Geschäftsordnung, Haushaltsplan, Ernennung des Direktors und der Mitglieder der übrigen Organe der Agentur). Von seiner Zusammensetzung her muss der Verwaltungsrat ein Spiegelbild der Einbindung der Agentur in die Exekutive der Gemeinschaft sein; dabei ist dem Know-how der nationalen Exekutiven und, unter bestimmten Bedingungen, den Standpunkten der betroffenen Kreise Rechnung zu tragen.

Der Direktor der Agentur müsste für die operativen Aufgaben verantwortlich sein (Erlass der Einzelfallentscheidungen, Erarbeitung der Stellungnahmen und Erstellung der Studien, Vertretung der Agentur und Beziehungen zu den Gemeinschaftsorganen). Für die Wahrnehmung seiner Aufgaben können dem Direktor je nach Fall die Bediensteten der Agentur, ein Exekutivrat „in kleiner Besetzung“ oder ein beratender Ausschuss, der mit der Erstellung autonomer technischer oder wissenschaftlicher Gutachten beauftragt werden kann, unterstützend zur Seite stehen.

Zu ernennen wäre der Direktor, je nach Fall, vom Verwaltungsrat oder von der Kommission. Das Europäische Parlament müsste in die Ernennungsprozedur involviert sein, um auf diese Weise der Agentur größere Autorität zu verschaffen.

Innerhalb der internen Organisation der Agenturen mit Entscheidungsbefugnis müssten Beschwerdekammern vorgesehen werden, die unabhängig von den Entscheidungen der Agenturen zunächst eine erste interne Kontrolle vornehmen würden.

Was die finanziellen und die Haushaltsaspekte betrifft, so enthält Artikel 185 der neuen Haushaltsordnung Bestimmungen, die unmittelbar Anwendung finden. Zu berücksichtigen ist ferner die von der Kommission festgelegte Rahmenregelung für den Haushalt der Agenturen. Vorzusehen wäre außerdem ein unkompliziertes Verfahren für die Festlegung des Haushalts der Agenturen. Gespeist werden würde der Haushalt der Agenturen aus Zuschüssen aus dem Gesamthaushalt der Europäischen Gemeinschaften sowie ggf. aus Einnahmen der Agenturen als Entgelt für erbrachte Dienstleistungen zu Gunsten der in Frage kommenden Akteure; dabei müsste sichergestellt werden, dass die Agenturen nicht von dieser Art von Entgelten abhängig werden. In bestimmten Fällen könnte eine finanzielle Beteiligung der Mitgliedstaaten in Erwägung gezogen werden.

Auf die Agenturen Anwendung finden müssen bestimmte Grundsätze und Regeln guter Verwaltungspraxis (Recht der Betroffenen auf Anhörung und Gendarstellung, zwingende Begründung vorgenommener Handlungen, Zugang zu Dokumenten, Schutz personenbezogener Daten und Geheimhaltung, Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, Bekämpfung von Betrug und Korruption und zwingenden Regelung in Sprachangelegenheiten).

4.3. Elemente im Zusammenhang mit den Kontrollen

Wie bereits betont, erfordert die Autonomie, über die die Regulierungsagenturen verfügen, als Gegengewicht eine unbedingt klar definierte Aufgabenstellung. Diesbezüglich ist es von größter Wichtigkeit, ein angemessenes Kontrollsystem für die betreffenden Agenturen einzurichten.

Beziehungen zur Kommission – Zunächst ist aus den bereits genannten Gründen vorzusehen, dass die Agenturen bevorrechtigte Beziehungen zur Kommission pflegen.

Selbstverständlich geht es nicht darum, der Kommission eine Aufsichtsfunktion im juristischen Sinne zu übertragen. Anders ausgedrückt: Vorzusehen, dass die Kommission den Regulierungsagenturen gegenüber weisungsbefugt wäre oder deren Einzelfallentscheidungen aufheben oder ihnen auferlegen könnte, bestimmte Einzelfallentscheidungen zurückzuziehen, kommt nicht in Frage.

Vielmehr geht es darum, ein Geflecht an kohärenten Beziehungen vorzusehen, bei denen sich die Autonomie der Agenturen und die Gesamtverantwortung der Kommission als das in letzter Instanz zuständige Organ im Rahmen des Gemeinschaftssystems miteinander in Einklang bringen lassen. Erwähnt wurde bereits die Rolle, die der Kommission im Ernennungsverfahren des Direktors der Agentur oder im Zusammenhang mit der Festlegung des Tätigkeitsprogramms und des Haushalts oder auch noch indirekt im Zusammenhang mit den sonstigen Beratungen des Verwaltungsrats der Agentur, und zwar mit Hilfe der dazu ernannten Verwaltungsratsmitglieder, zukommt. Schon erwähnt wurde auch Artikel 185 der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan, der besagt, dass die internen Finanzprüfungen der Agenturen vom internen Auditbeauftragten der Kommission vorgenommen werden müssen.

Hinzu käme, dass die Kommission zum einen ihrer Rolle als "Hüterin" des Gemeinschaftsrechts gerecht werden können muss und es ihr folglich möglich sein muss, tätig zu werden, um sich zu vergewissern, dass die Agenturen die entsprechenden Bestimmungen einhalten – z. B. in Sachen Anwendung des Beamtenstatuts auf die Bediensteten der Agentur. Zum anderen ist es wichtig, dass die Kommission sicherstellen können muss, dass ihre allgemeine Verantwortung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften, wie in Artikel 274 EG-Vertrag vorgesehen, nicht durch Maßnahmen der Agenturen in Frage gestellt wird.

Verwaltungskontrolle – Gemäß Artikel 43 der Grundrechtecharta der Europäischen Union sollte vorgesehen werden, dass die Regulierungsagenturen der Verwaltungskontrolle durch den Europäischen Bürgerbeauftragten in Übereinstimmung mit Artikel 195 EG-Vertrag unterliegen.

Politische Kontrolle – Das Europäische Parlament und der Rat müssten eine gewisse politische Kontrolle über die Regulierungsagenturen ausüben können. Denkbar wäre, zu diesem Zweck vorzusehen, dass die Direktoren der Agenturen sich Anhörungen vor diesen

beiden Organen unterziehen müssten und dass die Agenturen periodisch über ihre Tätigkeiten Bericht erstatten.

Finanzkontrolle – Die Ausführung des Haushalts der Regulierungsagenturen muss einer Kontrolle unterzogen werden, die zunächst vom Europäischen Rechnungshof gemäß Artikel 248 EG-Vertrag und anschließend vom Europäischen Parlament im Rahmen des Entlastungsverfahrens zum jeweiligem Haushalt der Agentur durchzuführen wäre.

Im Übrigen müssten die Bestimmungen über die Ermittlungsbefugnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) uneingeschränkt auf diese Agenturen Anwendung finden.

Justizielle Kontrolle – Es muss sichergestellt sein, dass die Regulierungsagenturen sich an die Grundsätze des institutionellen Systems, in das sie eingebunden sind, genau so wie die übrigen für sie geltenden besonderen Regelungen beachten. So sollte vorgesehen werden, dass die Mitgliedstaaten und die Organe den Gerichtshof anrufen können, damit dieser über etwaige Verstößen der Agenturen gegen diese Grundsätze und Regeln befindet und Handlungen, bei denen solche Verstöße begangen worden sein könnten, für nichtig erklärt

Insbesondere für die Agenturen mit Entscheidungsbefugnis beinhaltet die Wahrung des allgemeinen Grundsatzes der Rechtmäßigkeit auch das Erfordernis, dass betroffene Dritte die Möglichkeit haben müssen, vor dem Gericht erster Instanz oder künftig vor spezialisierten gerichtlichen Instanzen Rechtsmittel einzulegen, um eine Nichtigkeitsklärung etwaiger von der Agentur getroffener Entscheidungen zu erwirken – ggf. nach Revision durch die internen Beschwerdekammern – und im Falle einer ungerechtfertigterweise ausbleibenden Entscheidung den Tatbestand der Untätigkeit gerichtlich feststellen zu lassen.

Im Übrigen sind die Regulierungsagenturen juristisch verantwortlich für ihnen obliegende Akte und Handlungen. Infolgedessen müsste vorgesehen werden, dass die Agenturen – ggf. nach gerichtlicher Feststellung ihrer Verantwortlichkeit – für die durch entsprechende Maßnahmen entstandenen Schäden aufkommen.

Zur Gewährleistung kohärenten Handelns Regulierungsagenturen im Rahmen der Ausübung der Exekutivfunktion auf Gemeinschaftsebene ist vorzusehen, dass die Kommission und die Agenturen unter einander privilegierte Beziehungen pflegen. So müsste, komplementär zu den bereits dargelegten Vorschlägen (unmittelbare Beteiligung an Verfahren zur Ernennung des Direktors und Erlass bestimmter Akte von größerer Bedeutung, Mitwirkung im Verwaltungsrat, Durchführung der internen Finanzprüfungen) sichergestellt werden, dass die Kommission ihre Rolle als Hüterin des Gemeinschaftsrechts und ihre allgemeine Verantwortung für die Ausführung des Gemeinschaftshaushalts wahrnehmen kann.

Die Agenturen müssten der Verwaltungskontrolle durch den Europäischen Bürgerbeauftragten unterliegen.

Sie müssten der politischen Kontrolle des Europäischen Parlaments und des Rats unterliegen (Anhörungen des Direktors, Tätigkeitsberichte).

Sie müssten der Finanzkontrolle durch den Europäischen Rechnungshof und das Europäische Parlament unterliegen. Die Regelungen über die Ermittlungsbefugnisse des Amtes für Betrugsbekämpfung müssen uneingeschränkt auf die Agenturen Anwendung finden.

Verbindliche Akte der Agenturen müssen insoweit richterlicher Kontrolle unterliegen, als die Mitgliedstaaten, die Organe und betroffene Dritte die Möglichkeit haben müssen, auf Nichtigkeit zu klagen. Ebenso müssten diese im Falle einer auf Seiten der Agenturen nicht vorgenommenen Handlung diese auf Untätigkeit bzw. bei beschwerenden Maßnahmen, für die die Agenturen verantwortlich sind, auf Schadenersatz verklagen können.