

Europäische Agenturen – ein Forschungsfeld im Werden

Michael Kaeding*

EU agencies play an important role in shaping European policies. This is also reflected in the academic discourse, which in recent years has scrutinised a wide variety of aspects of EU agencies – in different ways. This article assesses the current, emerging state of political science research on EU agencies. It is a burgeoning field addressing questions of the emergence, role and function of European agencies as well as their integration into existing institutional structures: What are EU agencies; since when and why have they existed; how are they structured; how do they finance themselves; how do they relate to other EU institutions and national authorities? This article offers a descriptive overview of each of these topics to assess more exhaustively the current state of research and apparent research gaps. Eventually, the analysis shows that existing research does not always correspond to the actual policy-making influence of respective EU agencies.

Europa ist auf der Suche nach einer politischen Ordnung.¹ In den Jahren der Dauerkrise befindet sich die nationale und europäische Exekutive weiterhin im Umbruch. Auf nationaler und europäischer Ebene wurden umfassende Reformanstrengungen unternommen. Eine dieser Reformen bestand in der Ausgliederung von exekutiven Zuständigkeiten der nationalen Ministerien und der Europäischen Kommission bzw. des EU-Ministerrats an „non-majoritarian“, (teil-)autonome Agenturen auf europäischer Ebene. Dabei wurde ein breites Spektrum an Regulierungs-, Entscheidungs-, Überwachungs- und Koordinierungsaufgaben einer schnell wachsenden Anzahl von EU-Agenturen übertragen. Diese umfassen verschiedene Politikbereiche, verfügen über verschiedene Rechtsgrundlagen und formale Befugnisse, Personal- und Finanzierungsbestimmungen und pflegen ein Beziehungsgeflecht mit externen nationalen und europäischen Institutionen.

Mit dieser Entwicklung ist zugleich ein neues Forschungsfeld der Europaforschung entstanden. Die aktuelle Forschung zum Agency-Phänomen des europäischen Integrationsprozesses² befasst sich mit den verschiedenen Gründen und Entwicklungen der Agenturgründungen und -institutionalisierung. Gleichzeitig untersucht sie die Rolle der Agenturen in der sich formierenden europäischen Exekutivordnung und die unterschiedlichen Accountability-Beziehungen auf nationaler und europäischer Ebene. Dabei geht man allerdings sehr selektiv vor und wird der Bedeutung einzelner in der Praxis gewichtiger EU-Agenturen nicht immer gerecht. Im Folgenden wird in jede der vorgenannten Thematiken beschreibend eingeführt, um dann den aktuellen Forschungsstand und offensichtliche -lücken darzulegen und zu diskutieren.

* Prof. Dr. Michael Kaeding, Professor für Europäische Integration und Europapolitik, Universität Duisburg-Essen; Vorsitzender, Trans European Policy Studies Association (TEPSA), Brüssel; Gastprofessor, College of Europe, Brügge sowie European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht und Türkisch-Deutsche Universität (TDU), Istanbul.

- 1 Johan P. Olsen: Europe in Search of Political Order. An Institutional Perspective on Unity/Diversity, Citizens/their Helpers, Democratic Design/Historical Drift, and the Co-Existence of Orders, Oxford 2007.
- 2 Madalina Busuioc/Martijn Groenleer/Jarle Trondal (Hrsg.): The agency phenomenon in the European Union. Emergence, institutionalisation and everyday decision-making, Manchester 2012.

Rechtliche Grundlagen und Formen der EU-Agenturen

Die Agenturen der Europäischen Union (EU) sind unabhängige Organe, die spezielle Aufgaben für die EU übernehmen und deren Mitgliedstaaten und BürgerInnen unterstützen sollen. Aktuell³ gibt es 44 EU-Agenturen, deren Standorte auf über 23 Mitgliedstaaten verteilt sind. Die Zusammensetzung ist sehr heterogen: Neben 33 dezentralen EU-Agenturen, die über die ganze EU verteilt sind, gibt es sechs Exekutivagenturen, drei Agenturen im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und zwei Euratom-Agenturen. Während die sechs Exekutivagenturen für eine begrenzte Zeit eingerichtet und durch die Europäische Kommission in Brüssel bzw. in Luxemburg verwaltet werden, sind die regulativen Agenturen im Gegensatz dazu unabhängige Einrichtungen mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit und individuellen Rechtsgrundlage. Sie werden je nach Bedarf zeitlich unbegrenzt gegründet.

Im wissenschaftlichen Diskurs wird eine EU-Agentur als „administrative body that is formally separated from a ministerial, or cabinet-level, department and that carries out public tasks at a national level on a permanent basis“⁴ definiert. Daraus ergibt sich, dass der akademische Fokus nicht auf den Exekutivagenturen, sondern klar auf den dezentralen EU-Agenturen liegt und somit auch die folgende Darstellung des Forschungsstandes sich darauf konzentriert.⁵ Die sechs Exekutivagenturen (CHAFEA, EACEA, EASME, ERC, INEA, REA) finden in der politikwissenschaftlichen Debatte so gut wie keinerlei Aufmerksamkeit, genauso wenig wie die drei Agenturen im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (EDA,⁶ EUISS, SatCen) und die zwei Euratom-Agenturen (ESA, F4E).

3 Aktuell sind zwei neue EU-Agenturen in Planung; siehe Michael Kaeding: Europäische Agenturen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2018, Baden-Baden 2018, S. 131ff. Im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit nahmen 20 Mitgliedstaaten am 12. Oktober 2017 die Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA) an. Die neue EU-Agentur wird ihre Tätigkeit voraussichtlich Ende 2020 aufnehmen. Zudem kündigte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2017 vor dem Europäischen Parlament Pläne zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) an. Seit Ende 2018 liegt der entsprechende Kommissionsvorschlag vor.

4 Jarle Trondal: Agencification, in: *Public Administration Review* 4/2014, S. 545ff., hier S. 545.

5 Renaud Dehousse: Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies, in: *Journal of European Public Policy* 2/1997, S. 246ff.; Martijn Groenleer: The Autonomy of European Union Agencies: A Comparative Study of Institutional Development, Delft 2009; Berthold Rittberger/Arndt Wonka (Hrsg.): Agency Governance in the European Union, in: *Journal of European Public Policy* 6/2011, Special Issue, S. 780ff.; Busuioc/Groenleer/Trondal: The agency phenomenon, 2012; Michelle Everson/Cosimo Monda/Ellen Vos (Hrsg.): European Agencies in between Institutions and Member States, Amsterdam 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. 675ff.

6 Siehe Alexandra Jonas: Das Governance-System der GSVP. Die Rolle des EU-Satellitenzentrums und der Europäischen Verteidigungsagentur, Baden-Baden 2015.

Tabelle 1: Übersicht aller EU-Agenturen

Abkürzung	Name	Sitz	Gründungsjahr
<i>Dezentrale Agenturen</i>			
ACER	Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden	Ljubljana (Slowenien)	2009
CdT	Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union	Luxemburg (Luxemburg)	1994
Cedefop	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung	Thessaloniki (Griechenland)	1975
CEPOL	Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung	Budapest (Ungarn)	2005
CPVO	Gemeinschaftliches Sortenamt	Angers (Frankreich)	1995
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherheit	Köln (Deutschland)	2002
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen	Valletta (Malta)	2010
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde	London (Vereinigtes Königreich)	2011
ECDC	Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten	Stockholm (Schweden)	2005
ECHA	Europäische Chemikalienagentur	Helsinki (Finnland)	2007
EFCA	Europäische Fischereiaufsichtsagentur	Vigo (Spanien)	2005
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit	Parma (Italien)	2002
EIGE	Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen	Vilnius (Litauen)	2010
EIOPA	Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung	Frankfurt am Main (Deutschland)	2011
EMA	Europäische Arzneimittel-Agentur	London (Vereinigtes Königreich)	1995
EMCDDA	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht	Lissabon (Portugal)	1993
EMSA	Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs	Lissabon (Portugal)	2002
ENISA	Agentur der Europäischen Union für Netz- und Informationssicherheit	Heraklion (Griechenland)	2004
ERA	Eisenbahnagentur der Europäischen Union	Valenciennes (Frankreich)	2004
ESMA	Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde	Paris (Frankreich)	2011
ETF	Europäische Stiftung für Berufsbildung	Turin (Italien)	1994
EUA (engl. EEA)	Europäische Umweltagentur	Kopenhagen (Dänemark)	1990
EUIPO	Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum	Alicante (Spanien)	1994

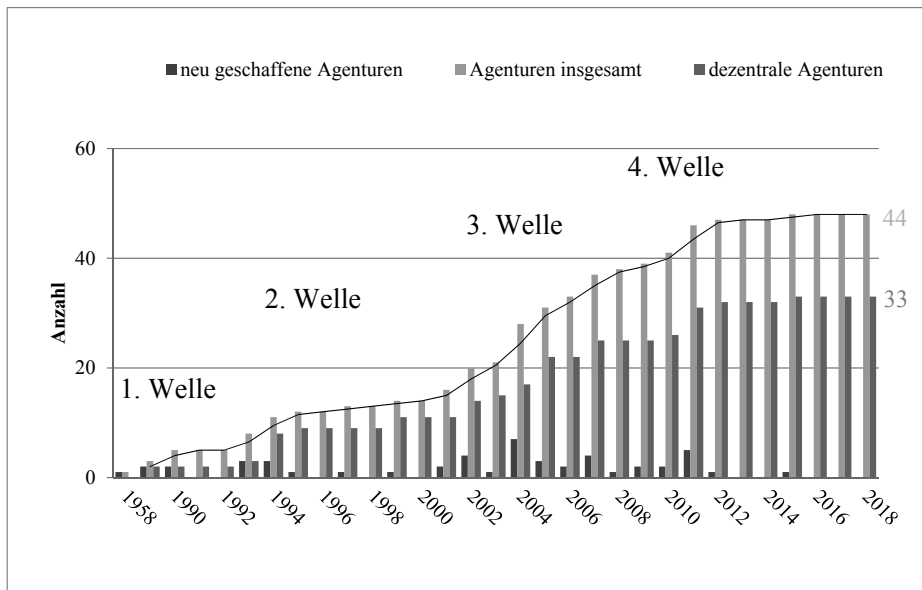
Abkürzung	Name	Sitz	Gründungsjahr
eu-LISA	Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht	Tallinn (Estland)	2011
EU-OSHA	Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	Bilbao (Spanien)	1994
Eurofound	Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen	Dublin (Irland)	1975
Eurojust	Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit	Den Haag (Niederlande)	2002
Europol	Europäisches Polizeiamt	Den Haag (Niederlande)	1999
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte	Wien (Österreich)	2007
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache	Warschau (Polen)	2004
GEREK-Büro (engl. BEREC Office)	Büro des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation	Riga (Lettland)	2010
GSA	Agentur für die European Global Navigation Satellite Systems	Prag (Tschechische Republik)	2004
SRB	Einheitlicher Abwicklungsausschuss	Brüssel (Belgien)	2015
<i>Exekutivagenturen</i>			
CHAFEA	Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel	Luxemburg (Luxemburg)	2005
EACEA	Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur	Brüssel (Belgien)	2006
EASME	Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen	Brüssel (Belgien)	2003
ERC	Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrates	Brüssel (Belgien)	2007
INEA	Exekutivagentur für Innovation und Netze	Brüssel (Belgien)	2006
REA	Exekutivagentur für die Forschung	Brüssel (Belgien)	2007
<i>Euratom-Agenturen</i>			
ESA	Euratom-Versorgungsagentur	Luxemburg (Luxemburg)	1960
F4E	Europäisches gemeinsames Unternehmen für den ITER und die Entwicklung der Fusionsenergie (Fusion for Energy)	Barcelona (Spanien)	2007
<i>Agenturen für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik</i>			
EDA	Europäische Verteidigungsagentur	Brüssel (Belgien)	2004
EUISS	Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien	Paris (Frankreich)	2002
SatCen	Satellitenzentrum der Europäischen Union	Torrejón de Ardoz (Spanien)	2002

Quelle: Europäische Union: Agenturen und sonstige Einrichtungen der EU, abrufbar unter: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_de (letzter Zugriff: 18.3.2019).

Wellen der Entwicklung der EU-Agenturen

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) in einer „ersten Welle“ zwei Agenturen geschaffen. Die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes Mitte der 1990er Jahre läutete die „zweite Welle“⁷ von Neugründungen europäischer Agenturen ein (u.a. EMA, EUA, EUIPO). Zu Beginn des 21. Jahrhunderts wurden dann vermehrt sogenannte regulative EU-Agenturen mit Befugnissen bei der Umsetzungskontrolle von EU-Recht gegründet (u.a. EASA, EFSA, Frontex). Im Zuge der globalen Finanz- und Staatsschuldenkrise kamen 2011 weitere EU-Agenturen hinzu (u.a. EBA, EIOPA, ESMA).

Abbildung 1: Mehrstufige, wellenförmige Entwicklung der EU-Agenturen 1958 bis 2018



Quelle: Eigene Darstellung.

Nicht alle 33 dezentralen Agenturen wurden unmittelbar nach ihrer Gründung, oder in den Jahren danach, untersucht. Der aktuelle Forschungsstand zu EU-Agenturen ist in dieser Hinsicht deutlich verzerrt. Zu Beginn dominierte insbesondere eine Agentur das For-

7 Egeberg/Trondal: Researching European Union Agencies, 2017, S. 678.

schungsinteresse: die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA).⁸ Daneben entwickelten sich vermehrt Studien, die 14 weitere Agenturen berücksichtigten:⁹ EUA,¹⁰ ERA,¹¹ Frontex und EASO,¹² EASA,¹³ ECHA,¹⁴ EFSA,¹⁵ EUIPO,¹⁶ ACER,¹⁷ Eurojust und Europol¹⁸ sowie EBA, ESMA und EIOPA.¹⁹

Deutlich weniger wurden CPVO,²⁰ Cedefop, EMSA,²¹ Eurofound und FRA²² berücksichtigt, obwohl sich einige von ihnen bei der Politikgestaltung und -umsetzung seit Jahren

-
- 8 Z.B. Giandomenico Majone: The Credibility Crisis of Community Regulation, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2000, S. 273ff.; Graham Lewis/John Abraham: The creation of neo-liberal corporate bias in transnational medicines control: The industrial shaping and interest dynamics of the European regulatory state, in: *European Journal of Political Research* 1/2001, S. 53ff.; Susana Borrás/Charalampos Koutalakis/Frank Wendler: European Agencies and Input Legitimacy: EFSA, EMeA and EPO in the Post-Delegation Phase, in: *Journal of European Integration* 5/2007, S. 583ff.; Sebastian Krapohl: Thalidomide, BSE and the single market: An historical-institutionalist approach to regulatory regimes in the European Union, in: *European Journal of Political Research* 1/2007, S. 25ff.; Madalina Busuioc: European agencies and their boards: promises and pitfalls of accountability beyond design, in: *Journal of European Public Policy* 5/2012, S. 719ff.; Nina M. Vestlund: Pooling administrative resources through EU regulatory networks, in: *Journal of European Public Policy* 1/2017, S. 61ff.
- 9 Arndt Wonka/Berthold Rittberger: Perspectives on EU governance: an empirical assessment of the political attitudes of EU agency professionals, in: *Journal of European Public Policy* 6/2011, S. 888ff.; Busuioc: European agencies and their boards, 2012; Michael Buess: European Union Agencies' Vertical Relationships with the Member States: Domestic Sources of Accountability?, in: *Journal of European Integration* 5/2014, S. 509ff.; Michael Buess: Accountable and Under Control? Explaining Governments' Selection of Management Board Representatives, in: *Journal of Common Market Studies* 3/2015, S. 493ff.; Michael Buess: European Union agencies and their management boards: an assessment of accountability and *demos*-cratic legitimacy, in: *Journal of European Public Policy* 1/2015, S. 94ff.
- 10 Maria Martens: Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environment Agency (EEA), in: *Journal of Common Market Studies* 4/2010, S. 881ff.
- 11 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. 316ff.; Fabrizio De Francesco/Graziella Castro: Beyond legal transposition: regulatory agencies and *de facto* convergence of EU rail liberalization, in: *Journal of European Public Policy* 3/2018, S. 369ff.
- 12 Andrew W. Neal: Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2009, S. 333ff.; Marco Scipioni: *De Novo* Bodies and EU Integration: What is the Story behind EU Agencies' Expansion?, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2018, S. 768ff.; De Francesco/Castro: Beyond legal transposition, 2018; Ariadna Ripoll Servent: A New Form of Delegation in EU Asylum: Agencies as Proxies of Strong Regulator, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2018, Special Issue: Refugee Policies and Politics in Times of Crisis, S. 83ff.
- 13 Martijn Groenleer/Michael Kaeding/Esther Versluis: Regulatory governance through agencies of the European Union? The role of the European agencies for maritime and aviation safety in the implementation of European transport legislation, in: *Journal of European Public Policy* 8/2010, S. 1212ff.
- 14 Buess: European Union Agencies' Vertical Relationships with the Member States, 2014.
- 15 Borrás/Koutalakis/Wendler: European Agencies and Input Legitimacy, 2007.
- 16 Busuioc: European agencies and their boards, 2012.
- 17 Torbjørn Jevnaker: Pushing administrative EU integration: the path towards European network codes for electricity, in: *Journal of European Public Policy* 7/2015, S. 927ff.; Eva Ruffing: Agencies between two worlds: information asymmetry in multilevel policy-making, in: *Journal of European Public Policy* 8/2015, S. 1109ff.
- 18 Jörg Monar: Justice and Home Affairs, in: *Journal of Common Market Studies* s1/2005, S. 131ff.; Monica Den Boer/Claudia Hillebrand/Andreas Nölke: Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2008, S. 101ff.
- 19 Martino Maggetti/Fabrizio Gilardi: The policy-making structure of European regulatory networks and the domestic adoption of standards, in: *Journal of European Public Policy* 6/2011, S. 830ff.; R. Daniel Kelemen/Giandomenico Majone: European Agencies: Managing Europeanization, in: Dermot Hodson/John Peterson (Hrsg.): *The institutions of the European Union*, 4. Auflage, Oxford 2017.
- 20 Buess: European Union agencies and their management boards, 2015.
- 21 Eva M. Heims: Regulatory co-ordination in the EU: A cross-sector comparison, in: *Journal of European Public Policy* 8/2017, S. 1116ff.; Groenleer/Kaeding/Versluis: Regulatory governance through agencies of the European Union?, 2010.
- 22 Christopher Lord: The European Parliament and the legitimation of agencification, in: *Journal of European Public Policy* 6/2011, S. 909ff.

als sehr einflussreich erwiesen haben. Zudem wurden zwölf der 33 nicht in Brüssel oder Luxemburg angesiedelten EU-Agenturen – mit Ausnahme von Wonka und Rittberger²³ – fast völlig ignoriert: CdT, CEPOL, ECDC, EFCA, EMCDDA, ENISA, ETF, eu-LISA, EU-OSHA, GEREK, GSA, SRB. Dies überrascht wiederum, da sich unter ihnen, zumindest mit der GSA und dem SRB, sehr gewichtige EU-Agenturen befinden. Im Fall des SRB handelt es sich beispielsweise um einen Akteur mit umfassenden Zuständigkeiten in den Bereichen standardisierter Vorschriften und Verfahren für die Abwicklung von Körperschaften sowie Gestaltung glaubwürdiger, praktikabler und kostengünstiger Abwicklungsregelungen und -entscheidungen innerhalb der Bankenunion. Daraus folgt, dass das Forschungsinteresse nicht immer am tatsächlichen Einfluss einer EU-Agentur auf die europäische Politikgestaltung orientiert ist.

Aufgaben der Agenturen

Die Gründe für die stetig wachsende Anzahl europäischer Agenturen liegen auf der Hand: Immer häufiger übernehmen EU-Agenturen Aufgaben zur Lösung europäischer Probleme. Die steigende Anzahl der in Europa ankommenden Flüchtlinge beispielsweise ließ in den letzten Jahren den Ruf der EU-Mitgliedstaaten nach einer besseren Sicherung der europäischen Außengrenzen lauter werden. Im Mittelpunkt stehen hierbei zwei Agenturen: die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache, kurz Frontex, und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO).

Neben der „Flüchtlingskrise“ bestimmte zudem die europäische Finanz-, Banken- und Staatsschuldenkrise die tagespolitische Agenda. Die zur Sicherstellung eines gemeinschaftlichen Aufsichtshandelns über das europäische Finanzsystem und zur Förderung dessen Stabilität und Widerstandsfähigkeit gegründeten europäischen Finanzaufsichtsbehörden (EBA, EIOPA, ESMA) spielen hierbei eine wichtige Rolle.

Die Aufgaben der EU-Agenturen wachsen somit aufgrund aktueller Entwicklungen stetig und betreffen mittlerweile „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.“²⁴ EU-Agenturen sorgen dafür, dass spezielles, nationales Expertenwissen auf europäischer Ebene gebündelt und bei der Politikformulierung berücksichtigt wird. Sie garantieren unabhängige Expertise und unterstützen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung europäischer Vorgaben.

Einige dieser Aufgabenbereiche wurden in den letzten Jahren besonders beleuchtet. Zu Beginn stand vor allem die Entstehungsgeschichte einzelner (Gruppen von) EU-Agenturen im Rahmen der an Geschwindigkeit zunehmenden „agencification“ im Vordergrund. Die vermehrte Auslagerung von administrativen und regulatorischen Regierungsaufgaben seit den 1980er Jahren, das sogenannte *agency fever*,²⁵ wurde durch das New Public Management befeuert, welches auf die effizientere Ausgestaltung des Regierungshandelns dräng-

23 Wonka/Rittberger: Perspectives on EU governance, 2011.

24 Kaeding: Europäische Agenturen, 2018, S. 131.

25 Christopher Pollitt et al.: Agency Fever? Analysis of an international policy fashion, in: Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 3/2001, S. 271ff.

te.²⁶ Hinzu kamen in den letzten Jahren Fragen der Legitimität,²⁷ der Accountability,²⁸ der Unabhängigkeit,²⁹ der Umsetzung von EU-Recht³⁰ sowie Studien zur Rolle einzelner EU-Agenturen bei der europäischen Entscheidungsfindung.³¹ Studien zu neueren Prinzipien der Good Governance, wie Transparenz, Responsiveness und Inclusiveness, fehlen allerdings.

Dabei ist Transparenz ein wichtiges Merkmal aller Tätigkeiten europäischer Institutionen und EU-Agenturen. Wie bei jeder öffentlichen Behörde müssen sich auch die EU-Agenturen bemühen, so offen wie möglich ihre Funktionsweise und ihre Entscheidungen darzulegen. Denn sie befassen sich mit Fragen und Problemen, die alle 500 Millionen BürgerInnen der EU betreffen. Dazu gehören der Zugang zu Dokumenten genauso wie Verfahren, über die sich BürgerInnen und Gruppen an den Politik- und Entscheidungsprozessen beteiligen können bzw. EU-Agenturen mit ihnen in einem institutionalisierten Prozess interagieren.

Aufbau und Funktionsweise von EU-Agenturen

Alle dezentralen Agenturen haben einen Verwaltungsrat, einen Direktor, einen geschäftsführenden Vorstand und oftmals auch wissenschaftliche Ausschüsse. Der Verwaltungsrat setzt sich üblicherweise aus je einem Mitglied pro EU-Mitgliedsland zusammen. Oft sind dies die Vorsitzenden der nationalen Regulierungsbehörden. Zudem entsendet die Kommission gewöhnlich zwei Vertreter in den Verwaltungsrat. Bei neueren Agenturen entsendet auch das Europäische Parlament eigene Vertreter und in manchen Verwaltungsräten sitzen zudem Vertreter der Zivilgesellschaft beziehungsweise sogenannte Stakeholder. Die Verwaltungsräte beschäftigen sich vordergründig mit strategischen Richtungsangaben, also dem mehrjährigen Arbeitsprogramm oder dem Haushaltsbeschluss, und überlassen dem von ihnen ernannten Direktor, unter der Kontrolle des geschäftsführenden Vorstands – einer kleinen Gruppe von Mitgliedern des Verwaltungsrats inklusive eines Vertreters der Kommission –, das Tagesgeschäft und die Personalpolitik.

Mit zunehmender Anzahl und erweiterten Aufgabenbereichen stiegen die Gesamthaushaltsmittel der EU-Agenturen in den letzten 20 Jahren stark an. 2015 beliefen sie sich auf fast 1 Milliarde Euro, was einem Anstieg um etwa 800 Prozent gegenüber dem Jahr 2000 entspricht. Dabei finanzieren sich die meisten EU-Agenturen über den EU-Haushalt. Einige von ihnen generieren zusätzliche Einnahmen über Serviceleistungen, die sie anbieten (ECHA, EMA, ERA, ESA). Die EU-Agenturen des europäischen Finanzsystems (EBA,

26 Siehe hierzu auch Egeberg/Trondal: *Researching European Union Agencies*, 2017, S. 678f.

27 Borrás/Koutalakis/Wendler: *European Agencies and Input Legitimacy*, 2007.

28 Madalina Busuioc: *European Agencies. Law and Practices of Accountability*, Oxford 2013.

29 Matthew Flinders: *Distributed public governance in the European Union*, in: *Journal of European Public Policy* 3/2004, S. 520ff.; Groenleer: *The Autonomy of European Union Agencies*, 2009; Kutsal Yesilkagit: *Institutional compliance, European networks of regulation and the bureaucratic autonomy of national regulatory authorities*, in: *Journal of European Public Policy* 7/2011, S. 962ff.; Chris Hanretty/Christel Koop: *Measuring the formal independence of regulatory agencies*, in: *Journal of European Public Policy* 2/2012, S. 198ff.

30 Groenleer/Kaeding/Versluis: *Regulatory governance through agencies of the European Union?*, 2010; Versluis/Tarr: *Improving Compliance with European Union Law via Agencies*, 2013; Michael Kaeding/Esther Versluis: *EU Agencies as a Solution to Pan-European Implementation Problems*, in: Michelle Everson/Cosimo Monda/Ellen Vos (Hrsg.): *European Agencies in between Institutions and Member States*, Amsterdam 2014, S. 73ff.; De Francesco/Castro: *Beyond legal transposition*, 2018.

31 Christoph Ossege: *European Regulatory Agencies in EU Decision-Making*, Basingstoke 2016.

EIOPA, ESMA, SRB) werden durch nationale öffentliche Verwaltungen mitfinanziert. Nur wenige EU-Agenturen sind finanziell autark (CPVO, EUIOP) und finanzieren sich ausschließlich über Gebühren, die sie von der Industrie für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen erheben.

Auch die Anzahl der Beschäftigten steigt kontinuierlich. 2015 waren 9.965 auf Dauer und auf Zeit befristete Bedienstete, Vertragsbedienstete oder abgeordnete MitarbeiterInnen in den dezentralen EU-Agenturen tätig: ein Plus von 6,25 Prozent im Vergleich zum Vorjahr 2014.³² Parallel dazu mussten die EU-Agenturen trotz wachsender Aufgaben auch sparen und den für alle EU-Institutionen geltenden Personalabbau von 5 Prozent im Zuge der politischen Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2014 bis 2020 umsetzen.

Wenige dieser Aspekte wurden bisher für alle EU-Agenturen erforscht. Was den Aufbau betrifft, betrachten Busuioc³³ und Buess³⁴ die Verwaltungsräte von insgesamt zehn dezentralen EU-Agenturen (CPVO, EASA, ECHA, EMA, ERA, EUA, EUIPO, Eurojust, Europol, Frontex). Dabei bedient sich Buess einer Onlineumfrage und generiert 127 Antworten auf „how far member states’ representation on the management boards (MBs) of EUAs constitutes an instance of vertical accountability and a possible source of democratic legitimacy. [...] It investigates the transnational links between MB representatives and their peers from other member states as possible instances of peer accountability.“³⁵ Busuioc und Groenleer³⁶ fokussieren ihre Arbeit auf die Rolle der Direktoren in sieben EU-Agenturen (EASA, EFSA, EMA, EUA, EUIPO, Eurojust, Europol). Sie untersuchen „the formal autonomy of European Union agency directors, the room for manoeuvre they acquire over time and the accountability arrangements they are subject to at the individual level [...] inquiring to what extent executive directors [...] are autonomous and accountable vis-à-vis management boards.“³⁷ Studien zu den geschäftsführenden Vorständen und wissenschaftlichen Ausschüssen, den Vertretern des Europäischen Parlaments und den Stakeholdern einzelner EU-Agenturen gibt es keine.

Auch das Personal einzelner EU-Agenturen wurde untersucht. Während Wonka und Rittberger mit Hilfe von 720 Fragebögen die Einstellung der Beschäftigten von neun EU-Agenturen (Cedefop, CPVO, EFSA, EMA, EMCDDA, ETF, EUA, EU-OSHA, Eurofound) gegenüber zukünftigen Entwicklungen des europäischen Integrationsprojekts untersuchen,³⁸ analysieren Suvarierol, Busuioc und Groenleer die Sozialisierungseffekte auf die Beschäftigten verschiedener Agenturen und gehen der Frage nach, inwieweit sich mit der

32 Michael Kaeding: Europäische Agenturen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2017, Baden-Baden 2017, S. 165ff., hier S. 165.

33 Busuioc: European agencies and their boards, 2012.

34 Buess: European Union Agencies’ Vertical Relationships with the Member States, 2014; Buess: European Union agencies and their management boards, 2015; Buess: Accountable and Under Control?, 2015.

35 Buess: European Union agencies and their management boards, 2015, S. 94.

36 Madalina Busuioc/Martijn Groenleer: Wielders of supranational power? The administrative behaviour of the heads of European Union agencies, in: Madalina Busuioc/Martijn Groenleer/Jarle Trondal (Hrsg.): The agency phenomenon in the European Union. Emergence, institutionalisation and everyday decision-making, Manchester 2012, S. 128ff.

37 Ebenda, S. 128.

38 Wonka/Rittberger: Perspectives on EU governance, 2011.

Dauer des Beschäftigungsverhältnisses bei einer EU-Agentur die Einstellung gegenüber der EU verändert.³⁹

Zurzeit gibt es nur wenige EU-Agenturen, die mehrere hundert MitarbeiterInnen beschäftigen. Allerdings wird sich das mittelfristig ändern. Der Kommissionsentwurf zum MFR 2021-2027 sieht beispielsweise vor, die Anzahl der Beschäftigten von Frontex über einen mehrjährigen Zeitraum auf 10.000 zu erhöhen. Studien über die Rekrutierung von Personal in EU-Agenturen⁴⁰ fehlen bis jetzt fast völlig.

Das Verhältnis von EU-Agenturen zu anderen EU-Institutionen und nationalen Behörden

Der Alltag der meisten EU-Agenturen ist geprägt von der Kooperation mit anderen EU-Institutionen und nationalen Behörden. Insbesondere der Beziehung zur Europäischen Kommission kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu. Die sogenannten Partner-Generaldirektionen (GD) der Kommission, die für die Politikfelder verantwortlich sind, in denen die EU-Agenturen operieren, sind oft die ersten Ansprechpartner – neben weiteren zentralen Dienststellen der Kommission, wie beispielsweise dem Generalsekretariat, der GD Humanressourcen, der GD Haushaltsplan oder dem Juristischen Dienst.

Darüber hinaus sind EU-Agenturen verpflichtet, den beiden Gesetzgebern – dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union – Rechenschaft über ihre Arbeit abzulegen. Dies passiert zum einen über das institutionalisierte, alljährliche Entlastungsverfahren im Rahmen des EU-Haushaltsverfahrens. In dem Zusammenhang prüft der Europäische Rechnungshof die Rechtmäßigkeit der Transaktionen in den Geschäftsbüchern aller EU-Agenturen. Zum anderen können Direktoren aller Agenturen auch ad hoc in Ausschüsse des Europäischen Parlaments und Ratsarbeitsgruppen geladen werden, um über bestimmte Arbeitsbereiche oder aktuelle Umstände zu berichten.

Neben den EU-Institutionen pflegen die EU-Agenturen auch enge Kontakte zu den nationalen Behörden. Somit gelingt es mit Hilfe der EU-Agenturen, einerseits schnelle europäische Lösungen auf den Weg zu bringen, derweil die europäischen Institutionen entlastet werden, hier insbesondere die Europäische Kommission. „[A]ndererseits wird 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 gestärkt.“⁴¹

Dies spiegelt sich auch in der Forschung zu EU-Agenturen wider. Das Verhältnis europäischer Agenturen zu anderen EU-Institutionen und nationalen Behörden ist ein sich im Aufbau befindendes Forschungsfeld. Neben der Beziehung zwischen EU-Agenturen und

39 Semin Suvarierol/Madalina Busuioc/Martijn Groenleer: Working for Europe? Socialization in the European commission and agencies of the European union, in: Public Administration 4/2013, S. 908ff.

40 Siehe hierzu Adriaan Schout/Fabian Pereyra: The Institutionalization of EU Agencies: Agencies as 'Mini Commissions', in: Public Administration 2/2011, S. 418ff.

41 Kaeding: Europäische Agenturen, 2017, S. 165.

der Kommission⁴² wurde vor allem das Verhältnis zum Europäischen Parlament⁴³ und nationalen Behörden bzw. Agenturen⁴⁴ untersucht. Forschung zu den Beziehungen europäischer Agenturen zum Rat der Europäischen Union, zum Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), zum Europäischen Auswärtigen Dienst, zum Ombudsmann, zum Europäischen Amt für Personalauswahl (EPSO), zum Gerichtshof der Europäischen Union oder aber zur Europäischen Zentralbank fehlt. Auch die Kooperation unter den EU-Agenturen wurde bis jetzt kaum untersucht, obwohl sich das informelle „EU Agencies Network“ im Brüsseler Alltag zu einem wichtigen Akteur und Ansprechpartner entwickelt hat.

Künftige Forschungsfelder

Aktuell gibt es 44 EU-Agenturen und ständig kommen neue hinzu. Seit 2008 hat sich das Tempo vor allem mit dem Aufkommen der neuen europäischen Aufsichtsbehörden im Finanzdienstleistungsbereich weiter beschleunigt. Aber auch infolge der sogenannten Flüchtlingskrise traten insbesondere Frontex und das EASO in den Mittelpunkt der öffentlichen Wahrnehmung.

In letzter Zeit wurden EU-Agenturen aber nicht nur quantitativ, sondern auch in Bezug auf ihre Beschaffenheit und ihre Befugnisse, von denen einige recht neu und weitreichend sind, inhaltlich und strukturell weiter ausdifferenziert. Zusammen geben diese Agenturen zudem mehr als 1 Milliarde Euro pro Jahr aus und beschäftigen mehr als 6.000 MitarbeiterInnen. Kurz gesagt, EU-Agenturen entwickeln sich zu einem festen Bestandteil der sich formenden europäischen Exekutivordnung.

Dieser Entwicklung wurde in der Forschung bisher kaum Rechnung getragen. Das Forschungsfeld zu den EU-Agenturen ist erst im Entstehen begriffen. Das hat zum einen mit der stetig wachsenden Anzahl von EU-Agenturen zu tun, die es in ihrer Gesamtheit und über Einzelfallstudien hinaus zu untersuchen gilt. Die mit jeder europäischen Krise zunehmende Aufgabenfülle der europäischen Agenturen macht es zudem schwieriger, den Forschungsstand auf einem aktuellen Stand zu halten. Forschungsfragen zu Accountability, Unabhängigkeit und Oversight sind weiterhin aktuell und bedürfen einer Erweiterung um Aspekte der Good Governance wie Transparenz, Responsiveness und Inclusiveness. Außerdem fehlen Studien zu den Verwaltungsräten der EU-Agenturen, den geschäftsführenden Vorständen und insbesondere den wissenschaftlichen Ausschüssen sowie zu den Vertretern des Europäischen Parlaments und der Zivilgesellschaft für alle EU-Agenturen.

Dabei sollte sich das Forschungsinteresse idealerweise am tatsächlichen Einfluss der EU-Agenturen auf die europäische Politikgestaltung orientieren und neben Einzelfallstudien vermehrt auf Forschungsdesigns mit einer größeren Fallzahl setzen. Auch die Datenlage

42 Maria Martens: Administrative Integration through the Back Door? The Role and Influence of the European Commission in Transgovernmental Networks within the Environmental Policy Field, in: *Journal of European Integration* 5/2008, S. 635ff.; Morten Egeberg/Jarle Trondal/Nina M. Vestlund: The quest for order: unravelling the relationship between the European Commission and European Union agencies, in: *Journal of European Public Policy* 5/2015, S. 609ff.

43 Lord: The European Parliament and the legitimation of agencification, 2011; Nuria Font/Durán Pérez: The European Parliament oversight of EU agencies through written questions, in: *Journal of European Public Policy* 9/2016, S. 1349ff.

44 Heims: Regulatory co-ordination in the EU, 2017; Vestlund: Pooling administrative resources through EU regulatory networks, 2017.

könnte sich verbessern, indem man den Beispielen von Wonka und Rittberger⁴⁵ bzw. Buess⁴⁶ folgt und den Anspruch erhebt, neues Wissen über EU-Agenturen zu generieren, das über ein Dutzend Interviews hinausgeht.

Zudem wird neben den zahlreichen Kooperationen von EU-Agenturen mit europäischen und nationalen Akteuren ein weiterer Aspekt zunehmend an Bedeutung gewinnen: die Zusammenarbeit unter den EU-Agenturen. Sie wurde bis jetzt kaum untersucht, obwohl sich das „EU Agencies Network“ mit seinen verschiedenen agenturübergreifenden Arbeitsgruppen als wichtiger Akteur und Ansprechpartner etabliert hat.

45 Wonka/Rittberger: Perspectives on EU governance, 2011.

46 Buess: European Union Agencies' Vertical Relationships with the Member States, 2014.