

**sofia**

Sonderforschungsgruppe  
Institutionenanalyse

**Die Rechtsstellung  
Europäischer Agenturen**

Annika Michelle Selzer

sofia-Diskussionsbeitrag 10-1,  
Darmstadt 2010

ISBN: 978-3-933795-97-4

Sofia-Diskussionsbeiträge  
zur Institutionenanalyse  
Nr. 10-1

ISSN 1437-126X

ISBN 978-3-933795-97-4

Hochschule Darmstadt  
Fachbereich GS, Studiengang Informationsrecht

# **Die Rechtsstellung Europäischer Agenturen**

**Diplomarbeit**

**Referent: Prof. Dr. Martin Führ  
Koreferentin: Dr. Nina Arndt**

**Vorgelegt von**

**Annika Michelle Selzer**

**Darmstadt, 05.11.2009**



# Inhaltsverzeichnis

Fragestellung .....	1
<b>1 .Kapitel Europäische Agenturen.....</b>	<b>6</b>
<b>A. Historische Entwicklung Europäischer Agenturen .....</b>	<b>7</b>
I. Die erste Europäische Agentur.....	7
II. Ursachen für Agenturgründungen .....	8
III. Anstieg der Agenturgründungen .....	10
<b>B. Die verschiedenen Arten von Agenturen und deren Aufgaben ...</b>	<b>10</b>
I. Gemeinschaftsagenturen.....	11
1. Die ECHA .....	12
2. Die ENISA als informationsrechtlich relevante Agentur .....	13
3. Das HABM als informationsrechtlich relevante Agentur.....	13
II. Agenturen für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	14
III. Agenturen für die polizeiliche & justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen .....	14
IV. Exekutivagenturen .....	14
V. Agenturen von Euratom.....	15
<b>C. Organisatorische Merkmale.....</b>	<b>16</b>
I. Verwaltungsrat .....	16
II. Direktor .....	17
III. Ausschüsse .....	17
IV. Finanzierung.....	18
<b>D. Rechtlicher Rahmen.....</b>	<b>18</b>
<b>E. Zwischenfazit .....</b>	<b>19</b>
<b>2 .Kapitel Rechtsgrundlagen von Agenturgründungen .....</b>	<b>21</b>
<b>A. Kritik an den Agenturgründungen .....</b>	<b>21</b>
<b>B. Zur Notwendigkeit eigener Errichtungskompetenzen von Verwaltungseinheiten.....</b>	<b>23</b>
I. Der EGV als Rechtsgrundlage für die Gründung von Agenturen	24
1. Fehlende Erwähnung der Agenturgründung .....	24
2. Art. 95 EGV als Errichtungsnorm .....	24
3. Weitere Sachkompetenzen als Errichtungsnormen .....	27
4. Art. 308 EGV als Errichtungsnorm .....	28
II. Der Verfassungsvertrag und der Vertrag von Lissabon als Rechtsgrundlagen für die Gründung von Agenturen .....	30
1. Der Verfassungsvertrag .....	30
2. Der Vertrag von Lissabon.....	30
<b>C. Zwischenfazit.....</b>	<b>31</b>

<b>3 .Kapitel Die Kontrolle Europäischer Gemeinschaftsagenturen .....</b>	<b>32</b>
<b>A. Die Befugnisse der Gemeinschaftsagenturen am Beispiel der ECHA, ENISA und des HABM .....</b>	<b>33</b>
I. Befugnisse und Organisation der ECHA .....	33
II. Befugnisse und Organisation der ENISA .....	34
III. Befugnisse und Organisation des HABM .....	35
IV. Zwischenfazit .....	36
<b>B. Die Einordnung des Begriffs „Kontrolle“ .....</b>	<b>37</b>
I. Definition des Begriffs „Kontrolle“ .....	37
II. Entscheidungsbefugnisse vs. Kontrolle .....	37
III. Zwischenfazit .....	38
<b>C. Vorstellung der relevanten Akteure im Hinblick auf ihr Verhältnis zu den Europäischen Gemeinschaftsagenturen .....</b>	<b>39</b>
I. Die Europäische Kommission .....	39
II. Der Europäische Gerichtshof .....	40
III. Das Europäische Parlament .....	41
IV. Der Rat der Europäischen Union .....	42
V. Der Europäische Rechnungshof .....	43
VI. Die Mitgliedstaaten .....	43
VII. Zwischenfazit .....	44
<b>D. Die Kontrollmöglichkeiten der Akteure .....</b>	<b>44</b>
I. Rechtlich eindeutig geregelter Bereich der Kontrolle .....	45
1. Kontrolle durch die Europäische Kommission .....	45
2. Kontrolle durch die Mitgliedstaaten .....	46
3. Kontrolle durch den Europäischen Rechnungshof .....	47
4. Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof .....	47
5. Kontrolle durch das Europäische Parlament .....	51
6. Kontrolle durch den Rat der EU .....	52
7. Zwischenfazit .....	52
II. Rechtlich nicht (eindeutig) geregelter Bereich der Kontrolle .....	52
1. Rechtlich unregelter Bereich der Kontrolle .....	53
2. Stand der Rechtsprechung .....	54
a) Das Meroni-Urteil .....	55
b) Sogelma vs. Europäische Agentur für den Wiederaufbau .....	58
c) Pfizer Animal Health SA vs. Rat der Europäischen Union .....	59
3. Zwischenfazit .....	62
III. Lösungsansätze .....	63
1. Die Interessen der Akteure .....	64
a) Unabhängigkeit in der Wahrnehmung der Aufgaben .....	65
b) Bündelung von Sachkompetenz .....	65
c) Koordination der Vollzugsaufgaben .....	66

<b>2. Die Rechtsstellung von nationalen Agenturen</b> .....	<b>66</b>
<b>a) Die Rechtsstellung von nationalen Agenturen in England</b> .....	<b>67</b>
<b>b) Die Rechtsstellung von nationalen Agenturen in Norwegen</b> .....	<b>69</b>
<b>c) Die Rechtsstellung von nationalen Agenturen in der BRD</b> .....	<b>73</b>
<b>d) Zwischenfazit</b> .....	<b>75</b>
<b>3. Der Europäische Gesetzgeber</b> .....	<b>76</b>
<b>4. Stellungnahme der juristischen Fachliteratur</b> .....	<b>77</b>
<b>E. Zwischenfazit</b> .....	<b>78</b>
<b>Fazit</b> .....	<b>82</b>

## Tabellenverzeichnis

<b>Tabelle 1:</b> Geregelter und unregelter Bereiche der Kontrolle .....	<b>53</b>
<b>Tabelle 2:</b> Lösungsmöglichkeiten für unregelter Bereiche der Kontrolle ....	<b>79</b>

## Fragestellung

In den letzten Jahren diskutiert die juristische Fachliteratur vermehrt über Europäische Agenturen.<sup>1</sup> Häufig macht die Fachliteratur hierbei auf fehlende beziehungsweise lückenhafte Regelungen bezüglich Europäischer Agenturen aufmerksam, die sich in zwei große Problemfelder untergliedern lassen: Zum einen das Problem der nicht eindeutig geregelten Rechtsgrundlage von Agenturgründungen; zum anderen die Frage, über welche Entscheidungsbefugnisse Europäische Agenturen verfügen.<sup>2</sup>

Daher soll sich diese Diplomarbeit mit der „Rechtsstellung Europäischer Agenturen“ beschäftigen.

Die Diplomarbeit verfolgt zwei große Ziele:

- Zum einen sind die oben genannten Problemfelder zu analysieren, um die derzeitigen Schwachstellen bezüglich der Regelungen Europäischer Agenturen aufzuzeigen.
- Zum anderen sind für die derzeit ungeregelten beziehungsweise nicht ausreichend geregelten Bereiche im Bezug auf die Entscheidungsbefugnisse Europäischer Gemeinschaftsagenturen<sup>3</sup> Lösungsansätze zu entwickeln.

Der Schwerpunkt der Diplomarbeit liegt auf der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Kommission, den Mitgliedstaaten und den Europäischen Gemeinschaftsagenturen. Die Kommission verweist auf ihre Rolle als „Hüterin der Verträge“ und leitet daraus eine weitreichende Kontrollfunktion gegenüber den Europäischen Agenturen ab; andererseits weisen die Errichtungsverordnungen den Agenturen bestimmte Aufgaben zu, in dessen Rahmen den Agenturen auch eigene Entscheidungsbefugnisse übertragen wurden. Die Agenturen verfügen zudem in der Regel über eigene Aufsichtsgremien und spezifische agenturinterne Rechtsmittelverfahren. Vor diesem Hintergrund ergibt sich ein akuter Bedarf, die Kompetenzen zwischen der

---

1 Siehe z.B. *Hellriegel*, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09; *Wittinger*, EuR 2008, 610, 610- 626; *Groß*, EuR 2005, 54, 54 - 68.

2 Zur Problematik der nicht eindeutig geregelten Rechtsgrundlage kritisch z.B. *Wittinger*, EuR 2008, 610, 611- 616; zur Notwendigkeit der Abgrenzung von Kompetenzen sehr energisch: *Hellriegel*, S. 5, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09; zur Notwendigkeit einheitlicher Rahmenbedingungen für Europäische Agenturen deutlichst: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction: “The experience of the agencies: A contribution to the debate on the future of the agency model” sowie Europäische Kommission, S. 7, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM2008:0135:FIN:EN:PDF>, besucht am 31.08.09.

3 Europäische Agenturen lassen sich in fünf Untergruppen untergliedern, zu welchen auch die so genannten Gemeinschaftsagenturen zählen. Eine ausführliche Einteilung Europäischer Agenturen in die fünf Untergruppen erfolgt im ersten Kapitel dieser Diplomarbeit.

Kommission als „Hüterin der Verträge“ einerseits und den mit Entscheidungsbefugnissen versehenen Agenturen sowie den Mitgliedstaaten, welche durch die Europäischen Agenturen Kompetenzen verlieren, andererseits zu untersuchen.

Die Diplomarbeit widmet sich vor diesem Hintergrund folgenden Kernfragen:

- Was sind Europäische Agenturen und wie untergliedern sich diese?
- Welche Rechtsgrundlagen für Agenturgründungen bestehen auf Europäischer Ebene? und
- Welche Entscheidungsbefugnisse stehen den Gemeinschaftsagenturen zu und wie sind diese von denen der Gemeinschaftsorgane und den Befugnissen der Mitgliedstaaten abzugrenzen?

Um diese Fragen beantworten zu können, gibt das folgende Kapitel zunächst einen Grundüberblick über Europäische Agenturen, um unter anderem aufzuzeigen, welche Aufgaben den Agenturen zukommen und welche Arten von Agenturen zu unterscheiden sind. In diesem Zusammenhang sollen auch die Aufgaben der jüngst neu errichteten „Europäischen Chemikalienagentur“ sowie der für den Diplomstudiengang Informationsrecht relevanten Agenturen „Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit“ und „Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster und Modelle)“<sup>4</sup> vorgestellt werden, da diese Agenturen in den folgenden Kapiteln wiederholt als Beispiel dienen sollen.

Das zweite Kapitel thematisiert die Frage nach vorhandenen Rechtsgrundlagen für Agenturgründungen. Hierbei sind sowohl der Unmut am „Wildwuchs“ der Agenturen als auch die verschiedenen möglichen Errichtungskompetenzen<sup>5</sup> darzustellen und zu bewerten.

Das dritte Kapitel gibt einen Überblick über den derzeitigen Stand der Reglementierungen im Bezug auf die Entscheidungsbefugnisse Europäischer Agenturen. Es analysiert die bestehenden Regelungen und referiert den aktuellen Meinungsstand der Beteiligten<sup>6</sup> und -soweit verfügbar- auch von Rechtsprechung und Literatur. Für offene Rechtsfragen sind Lösungen zu formulieren.

---

4 Kurz ECHA, ENISA und HABM.

5 Auch als Rechtfertigung für den „Wildwuchs.“

6 Insbesondere jedoch der Meinungsstand der Europäischen Kommission und der Agenturen.

# 1 Kapitel

## Europäische Agenturen

Am 22.10.2009 titelte „Fussball24.de:“ „Weichmacher: Bundesligisten stoppen Trikot- Verkauf.“<sup>7</sup> Hintergrund dieser Schlagzeile war eine von der Stiftung Warentest veröffentlichte Überprüfung verschiedener Trikots, bei der die Fußball- Bundesligisten „FSV Mainz 05“ und „Eintracht Frankfurt“ durch einen in deren Trikots nachgewiesenen Weichmacher<sup>8</sup> negativ auffielen. Das Besondere an dieser Schlagzeile ist, dass die Verwendung solcher Weichmacher in der Europäischen Union, zumindest für Spielzeug, durch die sogenannte Spielzeugrichtlinie verboten ist.

Die Frage, ob die nachgewiesenen Weichmacher auch ein Risiko für die Gesundheit der Trikotträger darstellen könnten,<sup>9</sup> fällt auf Europäischer Ebene in den Zuständigkeitsbereich der REACH-Verordnung.<sup>10</sup> Gemäß der REACH-Verordnung ist an der Beantwortung derartiger Fragestellungen unter anderem<sup>11</sup> die Europäische Chemikalienagentur beteiligt, die in der Überwachung der Chemikaliensicherheit eine zentrale Rolle innehat und in deren Aufgabenbereich etwa Stellungnahmen zu den Risiken einzelner Stoffe fallen.<sup>12</sup>

Doch was genau sind überhaupt Europäische Agenturen?

Europäische Agenturen sind mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete, dezentrale Verwaltungseinrichtungen der Europäischen Gemeinschaft,<sup>13</sup> welche durch eine EU- Verordnung geschaffen werden.<sup>14</sup> Sie sind keine Organe<sup>15</sup> der Gemeinschaft. Ihnen überträgt die Kommission „spezifische Verwaltungsfunktionen“<sup>16</sup> sowie genau definierte Aufgaben.<sup>17</sup>

---

7 Vgl. <http://www.fussball24.de/fussball/1/7/38/83156weichmacherbundesligistenstoppen-trikot-verkauf>, besucht am 28.10.2009.

8 Weichmacher sind deshalb als äußerst bedenklich einzustufen, da sie die Fortpflanzungsfähigkeit beeinträchtigen können.

9 Die Tester wiesen die Weichmacher auch in Fußballtrikots für Kinder nach.

10 Die REACH- Verordnung beschäftigt sich mit der Registrierung, Bewertung, Genehmigung und Beschränkungen chemischer Stoffe zum Wohle der Gesundheit.

11 Weitere Beteiligte sind etwa die Europäische Kommission, das Europäische Parlament sowie die Mitgliedstaaten.

12 Die genauen Aufgabenbereiche der Europäischen Chemikalienagentur werden im gleichen Kapitel unter dem Unterpunkt „Gemeinschaftsagenturen“ dargestellt.

13 *Streinz*, Europarecht, S. 136. Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction: “The experience of the agencies: A contribution to the debate on the future of the agency model.”

14 *Funke*, Grundprobleme der Zulassung in der REACH- Verordnung, S. 113.

15 Organe der Gemeinschaft sind u. a. das Europäische Parlament, die Europäische Kommission, der Rat der Europäischen Union sowie der Europäische Gerichtshof.

16 *Streinz*, Europarecht, S. 136.

17 *Funke*, Grundprobleme der Zulassung in der REACH- Verordnung, S. 113.

Doch welche Funktionen erfüllen sie genau? Wie untergliedern sich Europäische Agenturen und seit wann gibt es sie?

## A.

### Historische Entwicklung Europäischer Agenturen

Um einen lückenlosen Überblick über den Begriff der Europäischen Agenturen zu erhalten, erfolgt zunächst ein Überblick über die historische Entwicklung Europäischer Agenturen. Weiterhin sollen sowohl Überblicke über die verschiedenen Arten Europäischer Agenturen als auch über deren Aufgaben, organisatorische Merkmale sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen.

## I.

### Die erste Europäische Agentur

Im Jahr 1975 wurde mit dem Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung<sup>18</sup> die erste Europäische Agentur gegründet.<sup>19</sup> Die Agentur wurde durch eine Verordnung des Rates, welche sich auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stützt und der Stellungnahmen von Wirtschafts- und Sozialausschüssen und des Europäischen Parlaments sowie der Vorschlag der Kommission vorhergingen, errichtet.<sup>20</sup> Zunächst hatte das Cedefop seinen Sitz in Berlin, mittlerweile befindet sich der Hauptsitz des Cedefop jedoch in Thessaloniki, Griechenland.<sup>21</sup>

---

18 Kurz Cedefop.

19 *Wittinger*, EuR 2008, 610, 611. Die Entstehung der EU begann dagegen im Jahr 1951 mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, kurz EGKS. Der Vertrag sollte den zollfreien Zugang zu Kohle und Stahl ermöglichen. Im Jahr 1957 wurden die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, kurz EWG, sowie die Europäische Atomgemeinschaft, kurz EAG bzw. Euratom, gegründet. Die EWG setzte sich eine gemeinsame Wirtschaftspolitik mit einem gemeinsamen Markt zum Ziel, die EAG sowohl den Fortschritt als auch die gegenseitige Kontrolle der Kernindustrie. Im Jahr 1986 führte die einheitliche Europäische Akte, kurz EEA, zu Änderungen der Gründungsverträge. Im Jahr 1992 führte der Vertrag von Maastricht zur Gründung der Europäischen Union. Der Vertrag führte u.a. neue Politikbereiche ein und verankerte die Unionsbürgerschaft. Ab sofort stellte die EU einen übergeordneten Verbund sowohl für die EG als auch für die justizielle Zusammenarbeit und die gemeinsame Sicherheitspolitik dar. In den Jahren 1997 und 2001 wurde der Vertrag von Maastricht durch die Verträge von Amsterdam und Nizza ergänzt, im Jahr 2004 wurde hingegen der Entwurf über eine Verfassung für Europa abgelehnt. Drei Jahre nach dem gescheiterten Verfassungsvertrag wurde der Vertrag von Lissabon unterzeichnet, welcher den gescheiterten Verfassungsvertrag ersetzen soll (*Mickel/Bergmann*, Handlexikon EU, Stichworte: Europäische Atomgemeinschaft, Einheitliche Europäische Akte, Europäische Union; *Herdegen*, Europarecht, S. 42- 47, 55- 59).

20 Verordnung (EWG) Nr. 337/75, vor Artikel 1.

21 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/cedefop/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/cedefop/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

Das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung setzt sich unter anderem für lebenslanges Lernen, Informationsvermittlung im Bereich der Berufsbildung und die Forschung ein.<sup>22</sup>

Die Begründungen, die zur Errichtung der Agentur angeführt wurden, sind vielschichtig: Zum einen soll die Kommission durch die Errichtung ihre Aufgabe, eine intensive Kooperation der Mitgliedstaaten im Bereich der Fortbildung zu begünstigen, erfüllen, zum anderen sollen sowohl der Rat das Ziel zur Errichtung einer gemeinsamen Politik im Bereich der Fortbildung<sup>23</sup> verwirklichen als auch die bestehenden Probleme im Bereich der Berufsbildung durch „eine breite Mitwirkung der betreffenden Kreise“<sup>24</sup> gelöst werden.<sup>25</sup>

Warum aber kam es erst im Jahre 1975 zur Gründung der ersten Europäischen Agentur, wenn die Wurzeln der Europäischen Union fast 25 Jahre früher, im Jahr 1951,<sup>26</sup> liegen? Und warum genau lagern die Organe der Europäischen Union Aufgaben überhaupt aus?

## II.

### Ursachen für Agenturgründungen

Unter der Auslagerung von Aufgaben versteht man das Erbringen bestimmter, fachlich einschlägiger Aufgaben eines Dritten, welche ohne die Leistung des Dritten durch das Organ erbracht werden müssten, welches ursprünglich zur Erfüllung der Aufgabe angesetzt war.<sup>27</sup> Im Bereich Europäischer Agenturen liegen die Vorteile der Auslagerung von Aufgaben sowohl in der Dezentralisierung der EU- Einrichtungen<sup>28</sup> und der damit verbundenen Präsenz von Europa in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie der Verwendung von Personalmitteln außerhalb von Brüssel, Luxemburg und Straßbourg<sup>29</sup> als auch in dem Umstand, dass bestimmten Politiken durch die Errichtung von Agenturen ein Gesicht verliehen wurde.<sup>30</sup> Weiterhin führt die Selbstorganisation der Agenturen

---

22 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/cedefop/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/cedefop/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

23 Mit dem primärem Ziel der „Angleichung der Ausbildungsebenen“, welches durch die Errichtung der Agentur verfolgt werden soll. Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 337/75, vor Artikel 1.

24 Verordnung (EWG) Nr. 337/75, vor Artikel 1.

25 Verordnung (EWG) Nr. 337/75, vor Artikel 1.

26 Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

27 Analog: Braun in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, § 25 a KWG Rdnr.592.

28 Hellriegel, S. 1, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09; Winter, EuR 2005, 255, 258.

29 Hellriegel, S. 5, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

30 Hellriegel, S. 5, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

zu Sachnähe und Einsparungen im Bezug auf Verwaltungskosten,<sup>31</sup> wobei die Sachnähe bei der Auslagerung von Aufgaben an Europäische Agenturen insgesamt den größten Vorteil darstellt.

Zu den Nachteilen der Auslagerung von Aufgaben an Europäische Agenturen zählen etwa mögliche Mehrkosten durch unterschiedliche Qualität und die „Überwachung von Entscheidungen [...] in den Mitgliedstaaten“<sup>32</sup> sowie das Risiko der Nichteinbeziehung anderer Mitgliedstaaten durch die zuständige Agentur.<sup>33</sup>

Die Auslagerung von Gemeinschaftsaufgaben begann bereits in den fünfziger Jahren, als die so genannten Büros für verwaltungstechnische Unterstützung geschaffen wurden.<sup>34</sup> Die Kommission sorgte somit für die Delegation bestimmter Aufgaben an vertragsfremde Einrichtungen, was jedoch zu diesem Zeitpunkt zu einer Unübersichtlichkeit und „Unkontrollierbarkeit der Aufgabenwahrnehmung“<sup>35</sup> führte.<sup>36</sup> Auf Dauer führte die Unübersichtlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu größeren Unstimmigkeiten zwischen der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament.<sup>37</sup> Ab 1999 wurde daher von der Kommission eine bessere Kontrolle ausgelagerter Gemeinschaftsaufgaben zugesichert, wobei die primären Ziele der Kontrolle Transparenz, Effizienz und Rechenschaftspflicht sein sollten.<sup>38</sup>

Somit gab es bereits zur Zeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl<sup>39</sup> sowohl die Idee als auch Versuche, Gemeinschaftsaufgaben auszulagern.<sup>40</sup>

---

31 *Winter*, EuR 2005, 255, 259.

32 *Winter*, EuR 2005, 255, 259.

33 *Winter*, EuR 2005, 255, 259.

34 *Koch*, EuZW 2005, 455, 455.

35 *Koch*, EuZW 2005, 455, 455.

36 *Koch*, EuZW 2005, 455, 455.

37 *Koch*, EuZW 2005, 455, 455.

38 *Koch*, EuZW 2005, 455, 455.

39 Und somit in den Wurzeln der Europäischen Union.

40 *Koch*, EuZW 2005, 455, 455.

### III.

#### Anstieg der Agenturgründungen

Nach den ersten Agenturgründungen in den siebziger Jahren kam es auf Grund oben aufgeführter Argumente in den neunziger Jahren zu einem enormen Anstieg<sup>41</sup> an Agenturgründungen.<sup>42</sup> Diese Agenturen, welche nach 1975 gegründet wurden, bezeichnet man als Agenturen zweiter Generation.<sup>43</sup>

Derzeit existieren insgesamt 38 Europäische Agenturen.<sup>44</sup> Mittlerweile bilden diese einen regelrechten „Verwaltungsunterbau der Kommission.“<sup>45</sup>

### B.

#### Die verschiedenen Arten von Agenturen und deren Aufgaben

Europäische Agenturen lassen sich in fünf Untergruppen unterteilen: Es existieren so genannte Gemeinschaftsagenturen, Agenturen für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Agenturen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Exekutivagenturen sowie die Agenturen von Euratom.<sup>46</sup> Nachstehend erfolgt eine Vorstellung der fünf Untergruppen.

---

41 So stieg die Anzahl der Europäischen Agenturen vom Jahr 1990 bis zum Jahr 2000 von 2 auf 12 Agenturen an.

42 *Groß*, EuR 2005, 54, 55.

43 Die Agenturen aus dem Gründungsjahr 1975 werden hingegen als Agenturen erster Generation bezeichnet wohingegen die Exekutivagenturen, welche ab dem Jahr 2003 gegründet wurden, als Agenturen dritter Generation bezeichnet werden. *Koch*, EuZW 2005, 455, 455.

44 Stand: August 2009.

45 *Groß*, EuR 2005, 54, 66.

46 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/index_de.htm), besucht am 23.08.09; Europäische Kommission, S. 3, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:EN:PDF>, besucht am 31.08.09.

## I.

### Gemeinschaftsagenturen

Gemeinschaftsagenturen sind dezentralisierte Körperschaften<sup>47</sup> des „europäischen öffentlichen Rechts“<sup>48</sup> und sind mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet.<sup>49</sup> Jede einzelne Agentur wird zur Erfüllung von vordefinierten Aufgaben<sup>50</sup> im Bereich der ersten Säule<sup>51</sup> errichtet, wobei die Aufgaben sowohl technischer als auch verwaltungstechnischer oder wissenschaftlicher Natur sein können.<sup>52</sup> Somit liegen die Tätigkeitsfelder der Gemeinschaftsagenturen in den maßgebenden Politikbereichen der Gemeinschaft.<sup>53</sup>

Insgesamt existieren derzeit 22 verschiedene Gemeinschaftsagenturen.<sup>54</sup> Diese lassen sich erneut in drei Arten von Gemeinschaftsagenturen untergliedern: Die erste Art von Gemeinschaftsagenturen ist diejenige, welche der Sammlung und Veröffentlichung bestimmter Informationen dient,<sup>55</sup> die zweite Art

---

47 In der mittelbaren Staatsverwaltung, in welcher der Staat seine Verwaltungsaufgaben an rechtlich selbstständige Organisationen überträgt, unterscheidet man zwischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Körperschaften des öffentlichen Rechts sind öffentlich-rechtliche Personenverbände, welche sich selbst verwalten und „ihre Mitglieder nach spezifischen, nämlich beruflichen, wirtschaftlichen [...] oder sonstigen Gesichtspunkten“ erfassen. Ein Beispiel hierfür sind u.a. Industrie- und Handelskammern sowie Hochschulen. Anstalten des öffentlichen Rechts sind „ein Bestand von Mitteln, [...] welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind.“ Ein Beispiel hierfür sind etwa die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Stiftungen des öffentlichen Rechts sind rechtsfähige Organisationen „zur Verwaltung eines von einem Stifter zweckgebunden übergebenen Bestands an Vermögenswerten.“ Als Beispiel hierfür ist etwa die Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“ zu nennen, welche für contergangeschädigte Kinder eingerichtet wurde. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 575 f, 602, 611, 616f.

48 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

49 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

50 Die Aufgaben werden primär von dem Rat der Europäischen Union fixiert.

51 Die Europäische Union bildet einen übergeordneten Verbund, das „Dach,“ der so genannten „3 Säulen:“ Die „erste Säule“ steht für die Europäischen Gemeinschaften, die „zweite Säule“ für den Politikbereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die „dritte Säule“ für den Politikbereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Die Politikbereiche GASP und PJZS sind erst durch den Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 ergänzt worden. Vor dem Vertrag über die Europäische Union waren die Bereiche der nationalstaatlichen Souveränität überlassen. (*Herdegen*, S. 3- 5).

Die Gemeinschaftsagenturen nehmen somit durch ihre Aufgaben im Bereich der „ersten Säule“ Aufgaben im Bereich der Europäischen Gemeinschaften wahr.

52 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

53 *Kilb*, EuZW 2006, 268, 270.

54 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/index_de.htm), besucht am 23.08.09. Hierzu gehören u.a. die Europäische Agentur für Flugsicherheit, die Europäische Arzneimittelagentur sowie die Europäische Umweltagentur.

55 Beispiele hierfür sind etwa die Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit sowie die Europäische Umweltagentur.

dient der Vorbereitung von Kommissionsentscheidungen und der Unterstützung der Mitgliedstaaten<sup>56</sup> wohingegen die dritte Art von Gemeinschaftsagenturen mit eigenen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet ist.<sup>57</sup>

Da den Europäischen Gemeinschaftsagenturen im dritten Kapitel dieser Diplomarbeit eine besondere Rolle zukommen soll, erfolgt an dieser Stelle die Vorstellung der Aufgaben der Europäischen Chemikalienagentur sowie zweier Gemeinschaftsagenturen mit hoher informationsrechtlicher Relevanz, der ENISA und dem HABM, um einen umfassenderen Eindruck der Gemeinschaftsagenturen zu vermitteln.<sup>58</sup>

## 1.

### Die ECHA

Die ECHA ist die Europäische Chemikalienagentur und wurde 2007 errichtet.<sup>59</sup> Der Sitz der ECHA ist die Stadt Helsinki in Finnland, ihre Aufgabe ist es, die in der REACH-Verordnung<sup>60</sup> festgelegten Verpflichtungen zu koordinieren.<sup>61</sup> Hierzu soll die ECHA sowohl als beratende Stelle agieren als auch Leitlinien zur Verfügung stellen und als Anlaufstelle für Informationssuchende dienen.<sup>62</sup> Des Weiteren sorgt die ECHA für die Angleichung der Bewertung, Zulassung, Beschränkung und auch der Registrierung chemischer Stoffe, so dass sie deren Abstimmung in der gesamten Europäischen Union gewährleistet.<sup>63</sup> Die Ziele der Europäischen Chemikalienagentur sind es zum einen, die sichere und gesunde Nutzung der chemischen Stoffe sicherzustellen, und zum anderen, die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Industrie Europas zu ge-

---

56 Ein Beispiel hierfür ist etwa die Europäische Arzneimittelagentur.

57 Beispiele hierfür sind etwa das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster, Modelle) sowie die Europäische Chemikalienagentur. *Winter*, EuR 2005, 255, 257; Europäische Kommission, S. 3, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:EN:PDF>, besucht am 31.08.09.

58 Da es auf Grund der Fülle Europäischer (Gemeinschafts)agenturen nicht möglich ist, all diesen Agenturen durch ausführliche Darstellung gerecht zu werden, soll auf die drei eben genannten Agenturen des Weiteren immer dann zurückgegriffen werden, wenn eine Darstellung in Form konkreter Beispiele erforderlich ist.

59 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/echa/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/echa/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

60 Die REACH-Verordnung beschäftigt sich mit der Registrierung, Bewertung, Genehmigung und Beschränkungen chemischer Stoffe zum Wohle der Gesundheit.

61 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/echa/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/echa/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

62 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/echa/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/echa/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

63 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/echa/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/echa/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

währleisten.<sup>64</sup> Durch die vielseitigen Aufgaben kommt der ECHA somit eine hohe Breitenwirkung zu.

## 2.

### Die ENISA als informationsrechtlich relevante Agentur

Die ENISA ist die Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit und wurde 2004 von dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union sowie auf Vorschlag der Europäischen Kommission gegründet.<sup>65</sup> Der Sitz der ENISA ist Heraklion auf der Insel Kreta in Griechenland.<sup>66</sup> Die Hauptaufgaben der ENISA sind es, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Bezug auf die Sicherheit von Informationen und Kommunikationsinfrastruktur zu verbessern, den Informationsaustausch im Bereich der IT-Sicherheit zwischen Mitgliedstaaten, Kommission und anderen Akteuren zu fördern<sup>67</sup> sowie Empfehlungen auszusprechen, wie die Netz- und Informationssicherheit gewährleistet beziehungsweise erhöht werden kann.<sup>68</sup>

## 3.

### Das HABM als informationsrechtlich relevante Agentur

Das HABM<sup>69</sup> ist das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt für den Bereich Marken, Muster und Modelle und wurde 1995 gegründet.<sup>70</sup> Der Sitz des HABM ist die Stadt Alicante in Spanien.<sup>71</sup> Die Hauptaufgaben des HABM sind sowohl die Eintragung von Gemeinschaftsmarken, -Geschmacksmustern und -Modellen als auch deren Verwaltung und die „Förderung [...] eines gemeinschaftlichen Markensystems.“<sup>72</sup> Weiterhin ist das HABM immer dann zuständig, wenn der Inhaber einer internationalen Marke Markenschutz im Gebiet

64 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/echa/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/echa/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

65 *Kibele*, MMR 2004, XI, XI; Verordnung (EG) Nr. 460/2004.

66 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/enisa/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/enisa/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

67 Und somit als Brücke zwischen den verschiedenen Stellen dienen. Die ENSIA soll bereits vorhandene nationale Stellen, wie etwa das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik in Deutschland, demnach nicht ersetzen oder mit diesen konkurrieren. *Kibele*, MMR 2004, XI, XI.

68 *Kibele*, MMR 2004, XI, XI.

69 Auch OHIM genannt.

70 *Mickel/Bergmann*, Handlexikon EU, Stichwort: HABM.

71 *Mickel/Bergmann*, Handlexikon EU, Stichwort: HABM.

72 *Mickel/Bergmann*, Handlexikon EU, Stichwort: HABM.

des Binnenmarktes begehrt.<sup>73</sup> Im Jahr 2004 verwaltete das HABM bereits 411.000 Gemeinschaftsmarken.<sup>74</sup>

## II.

### **Agenturen für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik**

Eine weitere Untergruppe der Europäischen Agenturen stellen die Agenturen für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik dar. Diese übernehmen spezielle Aufgaben im Bereich der zweiten Säule, zu denen etwa die Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit gehört.<sup>75</sup> Derzeit existieren im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik drei Agenturen: Die Europäische Verteidigungsagentur, das Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien sowie das Satellitenzentrum der Europäischen Union.<sup>76</sup>

## III.

### **Agenturen für die polizeiliche & justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen**

Weiterhin existieren Agenturen der dritten Säule: Diese wurden zur Koordinierung polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit in Strafsachen errichtet.<sup>77</sup> Derzeit bestehen zur Erfüllung dieser Aufgabe drei Agenturen: Die Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union, die Europäische Polizeiakademie und das Europäische Polizeiamt, auch als „Europol“ bekannt.<sup>78</sup>

## IV.

### **Exekutivagenturen**

Eine vierte Untergruppe Europäischer Agenturen stellen die Exekutivagenturen dar. Exekutivagenturen sollen für die Entlastung der Kommission Sorge tragen, in dem sie rein ausführende Verwaltungsaufgaben übernehmen.<sup>79</sup> Die

---

73 Dies ist auf den Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zum Madrider Markenabkommen zurückzuführen. *Mickel/Bergmann*, Handlexikon EU, Stichwort: HABM.

74 *Mickel/Bergmann*, Handlexikon EU, Stichwort: HABM.

75 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/security\\_agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/security_agencies/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

76 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/security\\_agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/security_agencies/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

77 *Kilb*, EuZW 2006, 268, 271.

78 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/pol\\_agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/pol_agencies/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

79 *Kilb*, EuZW 2006, 268, 271; European Court of Auditors, The European Union's agencies: Getting results- Special Report No 5/2008, S. 6.

„Agenturen werden für einen festgelegten Zeitraum eingerichtet“<sup>80</sup> und „müssen am Sitz der Europäischen Kommission [...] angesiedelt sein.“<sup>81</sup> Durch diese strikten Begrenzungen ist ihre Rolle in der Europäischen Gesamtverwaltung bereits recht eindeutig geregelt.<sup>82</sup> Insgesamt existieren sechs Exekutivagenturen.<sup>83</sup>

## V.

### Agenturen von Euratom

Die fünfte und letzte Unterscheidungsform Europäischer Agenturen sind die Agenturen von Euratom. Die Agenturen wurden zur Unterstützung der Zielverwirklichung des Euratom-Vertrages errichtet.<sup>84</sup> Demnach sorgen sie unter anderem für die angemessene Nutzung von Kernenergie sowie der Informationsvermittlung.<sup>85</sup> Zurzeit existieren zwei Euratom-Agenturen: Die Euratom-Versorgungsagentur und die Fusion for Energy.<sup>86</sup>

---

80 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/executive\\_agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/executive_agencies/index_de.htm), besucht am 23.08.09. Die zeitliche Begrenzung ergibt sich daraus, dass die Exekutivagenturen zur Erfüllung feststehender Einzelprojekte errichtet werden. *Hellriegel*, S. 2, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

81 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/executive\\_agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/executive_agencies/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

82 Europäische Kommission, S. 3, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:EN:PDF>, besucht am 31.08.09.

83 Unter anderem für die Forschung, das Gesundheitsprogramm und Bildung, Audiovisuelles & Kultur. *Kilb*, EuZW, 268, 271.

84 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/euratom\\_agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/euratom_agencies/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

85 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/euratom\\_agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/euratom_agencies/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

86 Website der Europäischen Union, [http://europa.eu/agencies/euratom\\_agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/euratom_agencies/index_de.htm), besucht am 23.08.09.

## C.

### Organisatorische Merkmale

Europäische Agenturen werden von einem Direktor und einem Verwaltungsrat geleitet und zusätzlich von Ausschüssen unterstützt.<sup>87</sup>

Der folgende Teilabschnitt soll diese organisatorischen Merkmale sowie die Finanzierung der Agenturen thematisieren. Da Europäische Agenturen einen verhältnismäßig einheitlichen organisatorischen Aufbau haben,<sup>88</sup> bezieht sich der Überblick nicht auf eine spezielle Untergruppe Europäischer Agenturen.

## I.

### Verwaltungsrat

Die Leitung Europäischer Agenturen übernehmen sowohl der Direktor als auch der Verwaltungsrat.<sup>89</sup> Der Verwaltungsrat besteht entweder aus Spezialisten, Vertretern aus den Mitgliedstaaten und Vertretern der Kommission<sup>90</sup> oder zusätzlich aus einem Repräsentanten des Europäischen Parlaments.<sup>91</sup> Zusätzlich können unter anderem Repräsentanten aus Drittländern sowie einschlägige Interessensgruppen Beteiligte sein.<sup>92</sup>

Die Aufgaben des Verwaltungsrates sind vielschichtig: Unter anderem ist er für die Festsetzung der Mittelverteilung sowie die Festsetzung von allgemeinen Leitlinien verantwortlich.<sup>93</sup>

---

87 Dieses Modell findet sich auch in einigen innerstaatlichen Bereichen wieder: So steht etwa der öffentlich-rechtlichen Gemeinschaftseinrichtung „GEZ“ ein Geschäftsführer sowie ein Verwaltungsrat vor. Zusätzlich unterstützt ein Fachbeirat die Arbeit. Vgl. [http://www.gez.de/die\\_gez/organisation/index\\_ger.html](http://www.gez.de/die_gez/organisation/index_ger.html), besucht am 09.10.2009. Auch in der Bundesagentur für Arbeit, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, lässt sich das Modell eines Verwaltungsrates und eines Vorstandes wiederfinden. Vgl. [http://www.arbeitsagentur.de/nn\\_27196/Navigation/zentral/Servicebereich/Ueber-Uns/Aufbau-undOrganisation/Selbstverwaltung/SelbstverwaltungNav.html](http://www.arbeitsagentur.de/nn_27196/Navigation/zentral/Servicebereich/Ueber-Uns/Aufbau-undOrganisation/Selbstverwaltung/SelbstverwaltungNav.html), besucht am 09.10.09.

88 Hellriegel, S. 2, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09; Fleischer in: Jann/Döhler, *Agencies in Westeuropa*, S. 231.

89 Hellriegel, S. 2, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09; Fleischer in: Jann/Döhler, *Agencies in Westeuropa*, S. 231.

90 Bei Agenturen der ersten Generation.

91 Bei Agenturen der zweiten Generation. Koch, *EuZW* 2005, 455, 455.

92 Hellriegel, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

93 Hellriegel, S. 2, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

## II.

### Direktor

Als Teil der Leitung übernimmt der Direktor die gesetzliche Vertretung der Agentur<sup>94</sup> und wird „mittelbar oder unmittelbar durch die Kommission“<sup>95</sup> ernannt: Abhängig von der Art der Agentur erstellt entweder der Verwaltungsrat der Agentur eine Vorschlagsliste, auf welche die Ernennung durch die Kommission folgt, oder der Verwaltungsrat ernennt den Direktor „auf Vorschlag der Kommission.“<sup>96</sup> Der Direktor sorgt unter anderem für die Realisierung des Agenturarbeitsplans.<sup>97</sup>

## III.

### Ausschüsse

Zusätzlich unterstützen Ausschüsse die Arbeit der Agenturen.<sup>98</sup> Diese setzen sich in der Regel aus bis zu zwei Vertretern jedes Mitgliedstaates zusammen.<sup>99</sup> Häufig benennt auch der Verwaltungsrat die Mitglieder.<sup>100</sup> Den Ausschüssen kommt eine beratende Rolle zu.<sup>101</sup>

Eine Mischung verschiedener europäischer Nationalitäten unter den Angestellten der einzelnen Agenturen zu erreichen erwies sich in der Vergangenheit jedoch oft als schwer: Vielmehr herrschte in den jeweiligen Agenturen die Nationalität des Standortes vor.<sup>102</sup>

---

94 *Hellriegel*, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

95 *Koch*, EuZW 2005, 455, 455.

96 *Hellriegel*, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09 sowie etwa Art. 84 I der REACh- Verordnung.

97 *Hellriegel*, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

98 *Hellriegel*, S. 3, <http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeischeagenturen.pdf>, besucht am 24.08.09; *Fleischer* in: *Jann/Döhler*, *Agencies in Westeuropa*, S. 233.

99 *Koch*, EuZW 2005, 455, 455.

100 *Koch*, EuZW 2005, 455, 455.

101 *Hellriegel*, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.; *Koch*, EuZW 2005, 455, 455.

102 *Fleischer* in: *Jann/Döhler*, *Agencies in Westeuropa*, S. 237.

## IV.

### Finanzierung

Europäische Agenturen sind vom Haushalt der Gemeinschaft abhängig, einige Gemeinschaftsagenturen sollen sich jedoch auf Dauer selbst finanzieren.<sup>103</sup> Zumindest teilweise selbst finanzieren sich etwa das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt,<sup>104</sup> die Europäische Agentur für Flugsicherheit sowie die Europäische Arzneimittelagentur.<sup>105</sup> Die Agenturen der zweiten Säule,<sup>106</sup> sowie Europol als Agentur der dritten Säule,<sup>107</sup> finanzieren sich über Beiträge der Mitgliedstaaten.<sup>108</sup>

## D.

### Rechtlicher Rahmen

Der folgende Abschnitt soll den rechtlichen Rahmen Europäischer Agenturen thematisieren. Im Gemeinschaftsrecht unterscheidet man zwischen primärem und sekundärem Gemeinschaftsrecht: Das primäre Gemeinschaftsrecht bilden die Gründungsverträge während das sekundäre Gemeinschaftsrecht Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen sowie Empfehlungen und Stellungnahmen bilden.<sup>109</sup> Gemäß Art. 149 EGV erlassen das Europäische Parlament sowie der Rat der Europäischen Union<sup>110</sup> das sekundäre Gemeinschaftsrecht. Den rechtlichen Rahmen der Agenturen bilden primär die jeweiligen Verordnungen<sup>111</sup> der speziellen Europäischen Agenturen,<sup>112</sup> welche die wissenschaftlichen, administrativen sowie technischen Aufgaben der Agenturen re-

---

103 Koch, EuZW 2005, 455, 458. Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction: "The experience of the agencies: A contribution to the debate on the future of the agency model."

104 Das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt kann sich etwa durch die Gebühren finanzieren, welche es für das Eintragungsverfahren der Gemeinschaftsmarken erhebt.

105 Hellriegel, S. 3 f., [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09; European Court of Auditors, The European Union's agencies: Getting results- Special Report No 5/2008, S. 9.

106 Agenturen für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

107 Agenturen für die polizeiliche & justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.

108 Hellriegel, S. 4, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

109 Arndt/ Fischer, Europarecht, S. 92 & 94 ff.

110 Unter Einbeziehung der Europäischen Kommission.

111 Sekundäres Gemeinschaftsrecht. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction: "The experience of the agencies: A contribution to the debate on the future of the agency model"

112 Groß, EuR 2005, 54, 55. Zum Beispiel bildet den rechtlichen Rahmen der ENISA die Verordnung (EG) Nr. 460/2004. Den rechtlichen Rahmen des HABM bilden mehrere Verordnungen: Durch die Verordnung (EG) Nr. 40/94 wurde das HABM gegründet, zusätzlich existieren jedoch weitere Verordnungen, die unter Anderem regeln, welche Gebühren an das HABM zu entrichten sind (Verordnung (EG) Nr. 2869/95).

geln.<sup>113</sup> Regelungen bezüglich der Finanzen finden sich hingegen in der Rahmenfinanzverordnung (Nr. 2343/ 2002)<sup>114</sup> sowie in den eigenen Finanzvorschriften der Agenturen, welche durch den jeweiligen Verwaltungsrat beschlossen werden können.<sup>115</sup> Für die sechs Exekutivagenturen existiert zusätzlich eine grundlegende Verordnung.<sup>116</sup>

## E.

### Zwischenfazit

Im ersten Kapitel wurde nun die Frage „Was sind Europäische Agenturen und wie untergliedern sich diese?“ umfassend beantwortet: Ein Überblick machte deutlich, dass Europäische Agenturen zur Auslagerung verschiedenster Gemeinschaftsaufgaben errichtet werden und die Anfänge der Auslagerungsversuche von Gemeinschaftsaufgaben bereits in der Zeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zu finden sind. Des Weiteren wurden die Vor- und Nachteile Europäischer Agenturen erörtert. Als Ergebnis kann hierbei festgestellt werden, dass die Vorteile bei der Errichtung Europäischer Agenturen überwiegen. Der wichtigste Vorteil stellt hierbei die Sachnähe dar.<sup>117</sup>

Überdies erfolgte die Einteilung Europäischer Agenturen in Gemeinschaftsagenturen, Agenturen für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Agenturen für die polizeiliche & justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Exekutivagenturen und Agenturen von Euratom sowie die Unterteilung in Agenturen erster, zweiter und dritter Generation und die Vorstellung der ECHA sowie der für den Diplomstudiengang Informationsrecht relevanten Agenturen ENISA und HABM.

Der Überblick ergab des Weiteren eine überwiegende Einheitlichkeit der organisatorischen Merkmale Europäischer Agenturen: Die Agenturen werden jeweils von einem Direktor und einem Verwaltungsrat geleitet sowie von Ausschüssen unterstützt.<sup>118</sup> Den rechtlichen Rahmen der Agenturen bilden die

---

113 *Fleischer* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 212.

114 Diese enthält unter anderem Haushaltsgrundsätze wie etwa den Grundsatz der Einheit und der Haushaltswahrheit, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sowie den Grundsatz der Transparenz. Vgl. VO 2343/2002.

115 *Hellriegel*, S. 4, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

116 Verordnung (EG) Nr. 58/2003; *Kilb*, EuZW 2006, 268, 269.

117 *Hellriegel*, S. 1, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09; *Winter*, EuR 2005, 255, 258 & 259.

118 Vgl. *Hellriegel*, S. 2 & 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

jeweiligen Verordnungen der spezifischen Agentur sowie die Rahmenfinanzverordnung.<sup>119</sup>

---

119 *Groß*, EuR 2005, 54, 55; *Hellriegel*, S. 4, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

## 2 .Kapitel

### Rechtsgrundlagen von Agenturgründungen

Das zweite Kapitel soll nun auf die Frage „Welche Rechtsgrundlagen für Agenturgründungen bestehen auf Europäischer Ebene?“ eingehen.

Gemäß Art. 5 EGV ist für die Errichtung einer Europäischen Agentur eine Rechtsgrundlage des EGV notwendig.<sup>120</sup> Um das Problem der Errichtungsgrundlage Europäischer Agenturen zu diskutieren, soll der folgende Abschnitt zunächst auf die Kritik an dem so genannten „Wildwuchs“ Europäischer Agenturgründungen eingehen, welche sich primär auf die Unklarheit bezüglich der Errichtungsgrundlagen stützt. Im Anschluss daran soll geprüft werden, in welchem Umfang sich aus dem Primärrecht Rechtsgrundlagen für die Gründung Europäischer Agenturen ergeben.

#### A.

##### Kritik an den Agenturgründungen

Das Ansteigen der Agenturerrichtungen bezeichnen Kritiker oft als „Wildwuchs.“ Die Kritiker rügen mit diesem Begriff primär das Fehlen einschlägiger Errichtungsgrundlagen sowie die daraus resultierenden Unsicherheiten bezüglich der verwendbaren Errichtungsgrundlagen Europäischer Agenturen.<sup>121</sup>

Doch nicht nur die juristische Fachliteratur sieht die Errichtung immer neuer Agenturen ohne einschlägige Rechtsgrundlage für die Errichtung Europäischer Agenturen kritisch, sondern auch Mitgliedstaaten der Europäischen Union: So

120 Artikel 5 EGV lautet: Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können [...].

121 Sehr kritisch etwa *Schlichting/ Pietsch*, EuZW 2005, 587, 589; *Wittinger*, EuR 2008, 610, 610. Weitere Kritiken im Zusammenhang mit dem Begriff des „Wildwuchses“ richten sich an die Frage der Notwendigkeit der Agenturen. So war etwa die Gründung der Europäischen Grundrechtsagentur im Jahr 2007 umstritten, da im Hinblick auf den im Gemeinschaftsrecht bereits anerkannten Grundrechtsschutz sowie auf die Europäische Menschenrechtskonvention eine solche Agentur für Kritiker nicht notwendig schien (*Wittinger*, EuR 2008, 610, 610). Demgegenüber stehen die Begründungen zur Errichtung der Europäischen Grundrechtsagentur: So soll die Agentur zum einen dafür Sorge tragen, dass die Öffentlichkeit für die Grundrechtsproblematik sensibilisiert wird, zum anderen soll innerhalb der Union eine bessere Kenntnis der Grundrechtsproblematik erreicht werden und daraus resultierend die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte gewährleistet werden (4. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 168/2007). Hierfür soll die Agentur Informationen und Fachkenntnisse bereitstellen und somit die „Einrichtungen der Gemeinschaft und deren Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in Grundrechtsfragen zur Seite“ stehen (7. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 168/2007). Dieser Beitrag der Agentur soll sich wiederum „förderlich auf die Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft auswirken“ (31. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 168/2007).

hat etwa das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland vor dem Europäischen Gerichtshof auf Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 460/2004, welche die Errichtung der ENISA regelt, geklagt, da das Vereinigte Königreich die Errichtungsgrundlage im Fall der ENISA für ungeeignet hielt.<sup>122</sup>

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass das Subsidiaritätsprinzip, welches der Gründung Europäischer Agenturen in bestimmten Fällen entgegenstehen kann, bei den Agenturgründungen nicht ausreichend Berücksichtigung findet. Das Subsidiaritätsprinzip ist in Art. 5 Satz 2 EGV verankert und enthält eine doppelte Voraussetzung für die Kompetenzausübung der Gemeinschaft.<sup>123</sup> Fällt ein Bereich nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft, muss zum einen nach Art. 5 Satz 2 EGV feststehen, dass „die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können,“ zum anderen muss nach Art. 5 Satz 2 EGV das Ziel auf Gemeinschaftsebene besser erreicht werden können.<sup>124</sup> Ein lediglicher verwaltungsökonomischer Vorteil reicht für das Bejahen der besseren Zielerreichung nicht aus, vielmehr muss ein qualitativer Vorteil bestehen.<sup>125</sup>

Das Subsidiaritätsprinzip bezieht sich auf das Tätigwerden der Gemeinschaftsorgane, womit neben der Rechtssetzung auch der Vollzug des Gemeinschaftsrechts ausdrücklich von der Vorschrift umfasst ist.<sup>126</sup>

Des Weiteren ist gem. Art. 5 Satz 3 EGV der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einzuhalten, so dass die Maßnahmen nicht über die Zielerreichung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft hinausgehen dürfen.<sup>127</sup> Hierzu muss die Maßnahme zum einen geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen, zum anderen darf die Maßnahme „das Maß des hierzu Erforderlichen nicht übersteigen.“<sup>128</sup>

---

122 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04; *EuZW* 2006, 369. Auf das genannte Urteil soll im selben Kapitel unter dem Abschnitt „Art. 95 EGV als Errichtungskompetenz“ ausführlicher eingegangen werden.

123 *Rossi* in: *Callies/ Ruffert* Art. 308 EGV, Rdnr. 87.

124 *Rossi* in: *Callies/ Ruffert* Art. 308 EGV, Rdnr. 87; *Hellriegel*, S. 4, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

125 *Winter*, *EuR* 2005, 255, 262. Der *EuGH* hat zu dem Problem der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zumindest in dem Umfang Stellung genommen, als das er feststellte, dass die in Art. 190 EGV vorgesehene Begründungspflicht dazu führt, dass in den Begründungserwägungen auch auf das Subsidiaritätsprinzip einzugehen ist. Hierbei ist es laut *EuGH* jedoch nicht notwendig, das Prinzip ausdrücklich zu erwähnen (*EuGH* vom 13.05.1997 Az. C-233/94 Rdnr. 25, 28; *Winter*, *EuR* 2005, 255, 261). Des Weiteren betonte der *EuGH*, dass es zur Beachtung der in Art. 5 EGV aufgeführten Kriterien ausreicht, dass das Ziel eines reibungslos funktionierenden Binnenmarktes allein nicht hätte erreicht werden können (*EuGH* vom 09.10.2001 Az. C-377/98 Rdnr. 31- 33; *Winter*, *EuR* 2005, 255, 261).

126 *Winter*, *EuR* 2005, 255, 261.

127 Vgl. Art. 5 Satz 3 EGV.

128 *Rossi* in: *Callies/ Ruffert* Art. 308 EGV, Rdnr. 88.

Somit ist festzustellen, dass die Gründung Europäischer Agenturen unter Berücksichtigung des Art. 5 EGV in den Bereichen problematisch sein kann, in denen die Gemeinschaft nicht die ausschließliche Zuständigkeit innehält, da hier die Gefahr besteht, dass den Mitgliedstaaten Kompetenzen entzogen werden.<sup>129</sup> Andererseits ist festzustellen, dass bei einer Vielzahl von Bereichen die Notwendigkeit des Eingreifens der Gemeinschaft, in Form der Errichtung Europäischer Agenturen, vorliegt und somit die Kriterienerfüllung des Art. 5 EGV zu bejahen ist. So kann etwa die Errichtung des Harmonisierungsamtes für den Binnenmarkt (Marken, Muster, Modelle) als notwendiges Eingreifen der Gemeinschaft erachtet werden, da dieses unter anderem durch die EU-Marke „27 Einzelregistrierungen durch nationale Behörden ersetzt.“<sup>130</sup> Auch bei den weiteren Beispielagenturen ECHA und ENISA kann diese Notwendigkeit bejaht werden, da sowohl die Registrierung und Beschränkung chemischer Stoffe einerseits als auch die Sicherheit von Informationen und Netzen andererseits den Kriterien des Art. 5 EGV standhalten können.

Somit bleibt festzustellen, dass die Gemeinschaft bei einem Eingreifen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, etwa in Form der Errichtung Europäischer Agenturen, das Subsidiaritätsprinzip aus Art. 5 EGV berücksichtigen muss. Diese Berücksichtigung kann für die drei Beispielagenturen dieser Diplomarbeit bejaht werden.

## B.

### Zur Notwendigkeit eigener Errichtungskompetenzen von Verwaltungseinheiten

Die Kritik an dem Wildwuchs Europäischer Agenturen macht deutlich, wie wichtig eigene Errichtungskompetenzen von Verwaltungseinheiten sind, um die fehlende Eindeutigkeit der rechtlichen Situation zu vermeiden. Bereits nach den in Kapitel 1 dargestellten Unstimmigkeiten zwischen der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament bezüglich der Büros für verwaltungstechnische Unterstützung sicherte die Kommission dem Parlament zu, im Bereich der Auslagerung von Gemeinschaftsaufgaben für Transparenz Sorge zu tragen.<sup>131</sup> Transparenz scheint auch im Bezug auf die Rechtsgrund-

---

129 *Hellriegel*, S. 4 & 5, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

130 In diesem Fall kann demnach bejaht werden, dass die Mitgliedstaaten das Gemeinschaftsziel mit 27 Einzelregistrierungen nicht zufrieden stellend regeln können und die Vorteile des Handelns der Gemeinschaft somit überwiegen, da durch die Errichtung des Harmonisierungsamtes für den Binnenmarkt die Markenregistrierung innerhalb der EU, in Form einer einzigen Registrierung, deutlich vereinfacht wird. *Wittinger*, EuR 2008, 610, 615.

131 *Koch*, EuZW 2005, 455, 455.

lage Europäischer Agenturen von hoher Wichtigkeit zu sein,<sup>132</sup> so dass der folgende Abschnitt zum einen eine Darstellung der möglichen Errichtungsgrundlagen vornehmen soll, gleichwohl er zum anderen die Schwachstellen der Errichtungsgrundlagen aufzeigen soll.

## I.

### Der EGV als Rechtsgrundlage für die Gründung von Agenturen

Zunächst sollen die im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft möglichen Rechtsgrundlagen zur Errichtung Europäischer Agenturen aufgezeigt werden.

## 1.

### Fehlende Erwähnung der Agenturgründung

Wie bereits erwähnt setzt Art. 5 EGV eine Rechtsgrundlage des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Errichtung Europäischer Agenturen voraus. Problematisch ist daher, dass der Vertrag zu der Möglichkeit, Europäische Agenturen zu gründen, schweigt.<sup>133</sup> In den einschlägigen Vorschriften zu den Gemeinschaftsorganen bleibt die Agenturerrichtung unerwähnt,<sup>134</sup> weshalb im Folgenden verschiedene Normen des Vertrages im Bezug auf die Eignung als Errichtungsnorm untersucht werden müssen. Weil die meisten Europäischen Agenturen einen Binnenmarktbezug aufweisen, soll hierfür zunächst Art. 95 EGV als Errichtungsnorm für Europäische Agenturen bewertet werden.

## 2.

### Art. 95 EGV als Errichtungsnorm

Art. 95 EGV regelt die Möglichkeit des Rates nach dem Verfahren des Art. 251 EGV, „Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren

---

132 Schlichting/ Pietsch, EuZW 2005, 587, 589; Winter, EuR 2005, 255, 267; Wittinger, EuR 2008, 610, 610.

133 Mit Ausnahme des Art. 171 EGV; hier erwähnt der Gesetzgeber die Möglichkeit, „gemeinsame Unternehmen [zu] gründen oder andere Strukturen [zu] schaffen, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Programme für gemeinschaftliche Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration erforderlich sind.“ Da der Gründungsbereich jedoch so spezifisch ist, hat die Rechtsgrundlage kaum Relevanz. Funke, Grundprobleme der Zulassung in der REACh-Verordnung, S. 122.

134 Vgl. EGV „Organe der Gemeinschaft“ sowie Hellriegel, S.4, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

des Binnenmarktes zum Gegenstand haben,<sup>135</sup> zu erlassen.<sup>136</sup> Zuvor muss der Wirtschafts- und Sozialausschuss angehört werden.<sup>137</sup>

Das Vorschlagsrecht für die oben beschriebenen Maßnahmen liegt bei der Europäischen Kommission, welche bei ihren Entscheidungen gemäß Art. 95 III EGV von einem hohen Umweltschutzniveau ausgehen muss.

Somit bezweckt Art. 95 EGV die „funktionale Rechtsangleichung“<sup>138</sup> sowie die Realisierung des Binnenmarktes durch den Rat, die Kommission und den Wirtschafts- und Sozialausschuss.<sup>139</sup>

Im Jahr 2006 hatte der Europäische Gerichtshof erstmals die Möglichkeit, zu der Frage, ob Art. 95 EGV die Möglichkeit zur Errichtung Europäischer Agenturen einschließt, Stellung zu nehmen.<sup>140</sup> In diesem Jahr musste der Europäische Gerichtshof eine Klage des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland gegen das Europäische Parlament sowie den Rat der Europäischen Union entscheiden.<sup>141</sup> Das Vereinigte Königreich ging gegen die Verordnung (EG) Nr. 460/ 2004 vor, da das Europäische Parlament und der Rat die in der Verordnung geregelte Errichtung der Europäischen Agentur ENISA<sup>142</sup> auf Art. 95 EGV stützten.<sup>143</sup> Das Vereinigte Königreich führte an, dass die Befugnis, welche Art. 95 EGV dem Gesetzgeber der Gemeinschaft verleihe, nicht die Befugnis einschließe, Gemeinschaftsaufgaben auf Einrichtungen zu übertragen und die Einrichtung zu dieser Zweckerfüllung zu errichten.<sup>144</sup> Nach Meinung des Vereinigten Königreichs verleihe Art. 95 EGV ausschließlich die Befugnis „zur Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen.“<sup>145</sup> Da die streitige Verordnung der ENISA ein Eingriff in Zuständigkeiten von Einrichtungen nationaler Ebene untersage und sich ihre Befugnisse diesbezüglich auf die Beratung der nationalen Einrichtungen beschränkten, sei kein Harmonisierungsversuch nationaler Rechtsvorschriften erkennbar.<sup>146</sup> Weiterhin machte das Vereinigte Königreich geltend, dass die Begründung des Europäischen

135 Vgl. Art. 95 I EGV.

136 Vgl. Art. 95 I, III EGV.

137 Vgl. Art. 95 I EGV.

138 *Kahl* in: *Callies/ Ruffert* Art. 95 EGV, Rdnr. 4.

139 *Kahl* in: *Callies/ Ruffert* Art. 95 EGV, Rdnr. 4.

140 *Wittinger*, EuR 2008, 610, 612.

141 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04, EuZW 2006, 369 (369 – 372).

142 Die Aufgaben der ENISA sind es etwa, den Informationsaustausch im Bereich der IT-Sicherheit zwischen Mitgliedstaaten, Kommission und anderen Akteuren zu fördern sowie Empfehlungen auszusprechen, wie die Netz- und Informationssicherheit gewährleistet beziehungsweise erhöht werden kann.

143 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04, EuZW 2006, 369 (369).

144 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04, EuZW 2006, 369 (369).

145 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04, EuZW 2006, 369 (369).

146 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04, EuZW 2006, 369 (369).

Parlaments sowie des Rates der Europäischen Union bezüglich der Notwendigkeit der Verordnung<sup>147</sup> nicht ausreichend seien.<sup>148</sup> Es brachte zudem vor, dass die Errichtung der ENISA auf Grund ihrer wichtigen Aufgaben in vielerlei Hinsicht wünschenswert sei,<sup>149</sup> die Errichtung sich in ihrer Gesamtheit jedoch auf Art. 308 EGV stützen solle.<sup>150</sup>

Sowohl das Parlament als auch der Rat beehrten die Klageabweisung.<sup>151</sup> Das Parlament und der Rat begründeten dies primär damit, dass Art. 95 EGV keinen Maßstab für den Grad der Harmonisierung festlege und daher durch die Errichtung der ENISA lediglich das Angleichen der nationalen Rechtsordnungen betreffe, nicht aber bewirken müsse; da die streitige Verordnung auf Bemühungen zur Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften basiere, sei demnach Art. 95 EGV als Errichtungsnorm einschlägig.<sup>152</sup> Durch die Errichtung der Agentur solle somit eine „Angleichung geringer Intensität erreicht“<sup>153</sup> werden, welche als ergänzender Schritt zur Durchführung der betreffenden Rahmenrichtlinie beitragen solle.<sup>154</sup> Zudem führte der Rat an, dass „Art. 308 EG dem Gemeinschaftsgesetzgeber in den Bereichen, in denen die Befugnis, zur Verwirklichung bestimmter Ziele materielle Regelungen zu erlassen, nicht der Gemeinschaft übertragen worden sei, nur eine Restgesetzgebungszuständigkeit [verleihe].“<sup>155</sup> Demnach sei der Rückgriff auf Art. 308 immer dann ausgeschlossen, wenn für den Erlass eines Rechtsakts eine spezielle Rechtsgrundlage gegeben wäre.<sup>156</sup>

In dem Rechtsstreit traten der Mitgliedstaat Finnland sowie die Europäische Kommission als Streithelfer zu Gunsten des Parlaments und des Rates auf und unterstützten deren Anführungen.<sup>157</sup>

Der Europäische Gerichtshof wies die Klage ab.<sup>158</sup> Er begründete dies damit, dass Art. 95 EGV immer dann als Rechtsgrundlage einschlägig sei, wenn durch den Rechtsakt eine tatsächliche Funktionsverbesserung des Binnenmarkts erreicht werden solle. Für die Erreichung dieses Ziels sei dem Gesetz-

---

147 Nämlich „die Wahrscheinlichkeit, dass unterschiedliche nationale Anforderungen an die Informationssicherheit zu Handelshemmnissen führten.“

148 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04, *EuZW* 2006, 369 (369).

149 Z.B. durch die Errichtung eines Informationssicherheits- Kompetenzzentrums.

150 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04, *EuZW* 2006, 369 (369).

151 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04, *EuZW* 2006, 369 (369).

152 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04, *EuZW* 2006, 369 (369).

153 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04, *EuZW* 2006, 369 (370).

154 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04, *EuZW* 2006, 369 (370).

155 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04, *EuZW* 2006, 369 (370).

156 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04, *EuZW* 2006, 369 (370).

157 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04, *EuZW* 2006, 369 (369, 371).

158 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04, *EuZW* 2006, 369 (371).

geber durch die Verfasser des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ein Ermessensspielraum eingeräumt worden, um die bestmögliche Angleichungstechnik auszuwählen. Die Errichtung einer Europäischen Agentur müsse demnach gem. Art. 95 EGV prinzipiell geeignet sein, zur Harmonisierung beizutragen. Die Aufgaben der Agenturen müssten sich hierbei in enger Weise auf die Ziele der Angleichungsvorschriften der Mitgliedstaaten beziehen. „Dies [sei] insbesondere dann der Fall, wenn die Gemeinschaftseinrichtung den nationalen Behörden [...] Dienstleistungen erbringe, die sich auf die einheitliche Durchführung der Harmonisierungsmaßnahmen auswirken [...].“

Im Falle der ENISA sah der Europäische Gerichtshof die genannten Vorgaben als erfüllt: Die Agentur solle der Risikoanalyse und Informationsvermittlung<sup>159</sup> dienen und die Kommunikation und Zusammenarbeit der Kommission, Mitgliedstaaten und Industrie fördern; somit bezögen sich ihre Aufgaben in enger Weise auf die Ziele der Angleichungsvorschriften.<sup>160</sup> Des Weiteren sei die Agentur vorerst für den Zeitraum von 5 Jahren errichtet worden, so dass nach drei Jahren eine Bewertung der Kommission ergeben solle, ob die Agentur die genannten Ziele erreichen könne. Die Bewertung sei für das weitere Schicksal der ENISA entscheidend, womit die Kommission Sorge dafür trage, dass sich die Agentur an der Harmonisierung beteilige.

Somit erfolgte die Errichtung der ENISA rechtmäßig auf der Grundlage des Art. 95 EGV.<sup>161</sup> Dieser Entscheidung ist meiner Ansicht nach durch den engen Bezug der ENISA zur Harmonisierung des Binnenmarktes zuzustimmen.

Das Urteil hatte zur Folge, dass sowohl die Europäische Kommission als auch der Rat der Europäischen Union Klarheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der angewandten Norm im Bezug auf die Errichtung Europäischer Agenturen gewannen.<sup>162</sup> Somit wurden auch nach diesem Urteil Europäische Agenturen auf Art. 95 EGV gestützt, da Art. 95 EGV, im Gegensatz zu Art. 308 EGV, lediglich die qualifizierte Mehrheit des Rates vorschreibt, während Art. 308 EGV die Einstimmigkeit voraussetzt.<sup>163</sup>

### 3.

#### Weitere Sachkompetenzen als Errichtungsnormen

Immer häufiger greifen die Organe der Gemeinschaft für die Gründung Europäischer Agenturen neben der Sachkompetenz des Art. 95 EGV auf weitere,

159 Vorwiegend im Bezug auf die Vermeidung der Risiken.

160 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04, *EuZW* 2006, 369 (371, 372).

161 *EuGH* vom 02.05.2006 Az. C- 217/04, *EuZW* 2006, 369 (369, 372).

162 *Wittinger*, *EuR* 2008, 610, 613.

163 Vgl. Art. 95, 308 EGV sowie *Wittinger*, *EuR* 2008, 610, 613.

spezielle Sachkompetenzen zurück.<sup>164</sup> So erfolgt etwa die Errichtung Europäischer Agenturen der zweiten und dritten Säule im Bereich der gemeinsamen Politiken auf Basis der entsprechenden Regelungen im EU-Vertrag.<sup>165</sup> Agenturen der ersten Säule stützen sich hingegen auf die jeweils einschlägige Sachkompetenz der verschiedenen Politikbereiche.<sup>166</sup> Ein Beispiel hierfür sind etwa Art. 175 EGV für den Bereich Umwelt sowie Art. 152 EGV für den Bereich Gesundheit. Der Vorteil der Verwendung spezieller Normen als Errichtungskompetenz für Europäische Agenturen liegt darin, dass durch deren Verwendung sowohl eine Sachmaterie als auch die Errichtung einer Agentur zu deren sachgerechter Ausführung in einem Akt regelbar sind.<sup>167</sup> Resultierend aus diesem Vorteil soll sich die Errichtung Europäischer Agenturen in Zukunft nur dann auf Art. 95 bzw. 308 EGV stützen, wenn für den Bereich der Errichtung keine spezielle(re) Sachkompetenz vorliegt.<sup>168</sup>

#### 4.

##### **Art. 308 EGV als Errichtungsnorm**

Art. 308 EGV regelt die Möglichkeit der Gemeinschaft, Maßnahmen zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes zu treffen, wenn der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft „die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen [hat].“<sup>169</sup> Hierzu schlägt die Kommission die Maßnahme vor, welche vom Rat der Europäischen Union einstimmig erlassen werden muss.<sup>170</sup> Des Weiteren muss eine Anhörung des Europäischen Parlaments erfolgen.<sup>171</sup>

Somit dient Art. 308 EGV der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts ohne eine förmliche Vertragsänderung erforderlich zu machen.<sup>172</sup> Er soll durch die Ausweitung von Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane dafür Sorge tragen,

---

164 *Hellriegel*, S. 4, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

165 *Hellriegel*, S. 4, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

166 *Hellriegel*, S. 4, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

167 *Hellriegel*, S. 4, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

168 *Hellriegel*, S. 4, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

169 Vgl. Art. 308 EGV.

170 Vgl. Art. 308 EGV.

171 Vgl. Art. 308 EGV.

172 *Rossi* in: *Callies/ Ruffert* Art. 308 EGV, Rdnr. 1.

dass das Missverhältnis zwischen den Zielen der Gemeinschaft einerseits und den Befugnissen der Gemeinschaftsorgane andererseits gelöst wird.<sup>173</sup>

Art. 308 EGV umfasst nach der Literatur auch die Befugnis, Einrichtungen zu errichten, diesen Einrichtungen der Gemeinschaft eine Rechtspersönlichkeit zu verleihen, deren Sitz zu bestimmen sowie diesen „Durchführungs-Befugnisse ohne politisches Ermessen zuzuweisen.“<sup>174</sup> In der Vergangenheit wurde unter anderem die Errichtung des Harmonisierungsamtes für den Binnenmarkt (Marken, Muster, Modelle) auf Art. 308 EGV gestützt.<sup>175</sup>

Es bleibt festzustellen, dass die Verwirklichung von Gemeinschaftszielen, welche auf Art. 308 EGV gestützt sind, weder das Durchbrechen des Vertrags noch ein Ausdehnen von Kompetenzen darstellt.<sup>176</sup> Vielmehr ist der Rückgriff auf Art. 308 EGV sowohl als Anwendung des Vertrags als auch als Kompetenzzwahrnehmung zu verstehen.<sup>177</sup>

Daher stellt auch Art. 308 EGV eine Kompetenznorm für die Errichtung Europäischer Agenturen dar, welche jedoch, wie bereits erwähnt, im Gegensatz zu Art. 95 EGV höhere Anforderungen an die Abstimmung im Rat der Europäischen Union vorsieht und somit eine größere Hürde an die Errichtung beinhaltet.<sup>178</sup>

Es bleibt somit festzustellen, dass der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zwar Rechtsgrundlagen für die Errichtung Europäischer Agenturen aufweist, jedoch keine spezielle Norm enthält, welche die Möglichkeit zur Errichtung spezieller Verwaltungseinheiten explizit erwähnt.

---

173 Rossi in: *Callies/Ruffert* Art. 308 EGV, Rdnr. 1.

174 Schwartz in: *Groeben/Schwarze*, Art. 308 Rdnr. 215.

175 *Hellriegel*, S. 4, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.df](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.df), besucht am 24.08.09.

176 Rossi in: *Callies/Ruffert* Art. 308 EGV, Rdnr. 4.

177 Rossi in: *Callies/Ruffert* Art. 308 EGV, Rdnr. 4.

178 Art. 95 EGV fordert qualifizierte Mehrheit; Art. 308 EGV fordert Einstimmigkeit; Vgl. Art. 95, 308 EGV.

## II.

### **Der Verfassungsvertrag und der Vertrag von Lissabon als Rechtsgrundlagen für die Gründung von Agenturen**

Im Folgenden soll daher untersucht werden, ob solche expliziten Erwähnungen im Verfassungsvertrag und dem Vertrag von Lissabon zu finden sind. Zunächst soll der Verfassungsvertrag auf die explizite Erwähnung der Möglichkeit, Europäische Agenturen zu gründen, untersucht werden.

#### 1.

##### **Der Verfassungsvertrag**

Der Verfassungsvertrag erwähnt zunächst in Art. I-41 Absatz 3 den Plan, eine Europäische Agentur für den Bereich der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu errichten. Die Europäische Verteidigungsagentur<sup>179</sup> soll laut des Verfassungsvertrages sowohl im Bereich der Forschung als auch für die Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit zuständig sein.<sup>180</sup> Die Agentur sollte laut Art. III – 311 Absatz 1 des Verfassungsvertrags dem Rat der Europäischen Union unterstellt sein. Dieser sollte mit qualifizierter Mehrheit sowohl die Funktionsweise als auch die Rechtsstellung und den Sitz der Europäischen Verteidigungsagentur beschließen.<sup>181</sup> Zudem war es durch den Verfassungsvertrag vorgesehen, dass sich die Mitgliedstaaten auf Wunsch an der Arbeit der Verteidigungsagentur beteiligen könnten.<sup>182</sup>

Ferner erwähnen die Protokolle des Verfassungsvertrages die Europäische Umweltagentur sowie die Versorgungsagentur nach Euratom, ohne dabei jedoch näher auf deren Errichtungsgrundlage einzugehen.<sup>183</sup> Somit bleibt festzustellen, dass der Verfassungsvertrag nur herausgehobene Europäische Agenturen erwähnt, die Errichtung von Agenturen jedoch lediglich im Bezug auf die Europäische Verteidigungsagentur thematisiert.

#### 2.

##### **Der Vertrag von Lissabon**

Auch der Vertrag von Lissabon erwähnt die Europäische Verteidigungsagentur einschließlich ihrer Aufgaben.<sup>184</sup> Auch hier ist es vorgesehen, dass die Agentur

---

179 Die Europäische Verteidigungsagentur wurde im Jahr 2004 zur Erfüllung der im Verfassungsvertrag genannten Aufgaben gegründet. Sie ist dem Rat der Europäischen Union unterstellt und arbeitet unter der politischen Aufsicht des Rates.

180 Vgl. Art. I- 41 des Verfassungsvertrags.

181 Vgl. Art. III- 311 Absatz 2 des Verfassungsvertrags.

182 Vgl. Art. III- 311 Absatz 2 des Verfassungsvertrags.

183 Vgl. Art. 1 Absatz 5 des 8. Protokolls sowie Art. 12 des 36. Protokolls.

184 Vgl. Änderung des Art. 17 durch den Vertrag von Lissabon.

dem Rat unterstellt sein soll<sup>185</sup> und die Mitgliedstaaten auf Wunsch an der Arbeit der Agentur beteiligt sein können.<sup>186</sup> Diese Mitarbeit ist im „Protokoll über die ständige strukturierte Zusammenarbeit nach Artikel 28 a des Vertrages über die Europäische Union“ ausführlich geregelt.

Weiterhin enthält der Vertrag von Lissabon ebenfalls die Erwähnung der Versorgungsagentur nach Euratom.<sup>187</sup> Weitere Ausführungen zur Errichtung Europäischer Agenturen bleiben in dem Vertrag von Lissabon aus. Jedoch spricht der Vertrag an vielen Stellen von „Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union,“<sup>188</sup> so dass davon auszugehen ist, dass diese bestimmten Regelungen auch immer auf die Europäischen Agenturen Anwendungen finden.

Somit erwähnt auch der Vertrag von Lissabon lediglich herausgehobene Europäische Agenturen und enthält somit keine spezielle Norm, welche die Errichtung Europäischer Agenturen explizit regelt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich durch die eben erwähnte Formulierung im Vertrag<sup>189</sup> die Bedeutung des Primärrechts für die Agenturen insgesamt deutlich erhöht.

## C.

### Zwischenfazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die explizite Erwähnung der Möglichkeit, Europäische Agenturen zu gründen, bislang sowohl im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft als auch im Verfassungsvertrag und dem Vertrag von Lissabon fehlt. Die Errichtung Europäischer Agenturen wurde daher in der Vergangenheit auf die Sachkompetenz aus Art. 95 EGV und hilfsweise auf Art. 308 EGV gestützt.<sup>190</sup>

Ein entscheidender Schritt zur Transparenz hinsichtlich der Errichtungskompetenzen wurde durch die in jüngster Vergangenheit verwendeten jeweils einschlägigen Sachkompetenzen als Errichtungskompetenz Europäischer Agenturen erreicht.<sup>191</sup>

---

185 Vgl. den durch den Vertrag von Lissabon neu eingefügten Art.28 d I.

186 Vgl. den durch den Vertrag von Lissabon neu eingefügten Art.28 d II.

187 Vgl. Art. 10 des 2. Protokolls.

188 So heißt es etwa in Art. 15 Absatz 1 EUAV: „Um eine verantwortungsvolle Verwaltung zu fördern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen, handeln die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit.“

189 Nämlich „Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union.“

190 Vgl. z.B. *Wittinger*, EuR 2008, 610, 611 ff.

191 So wird die Sachkompetenz des Art. 95 EGV nur noch als Errichtungsnorm verwendet, wenn keine speziellere Errichtungsnorm vorhanden ist. Hilfsweise dient Art. 308 EGV als Errichtungsnorm.

## 3 .Kapitel

### Die Kontrolle Europäischer Gemeinschaftsagenturen

Das dritte Kapitel untersucht, welche Entscheidungsbefugnisse den Gemeinschaftsagenturen zustehen und wie diese Befugnisse von denen der Gemeinschaftsorgane und den Befugnissen der Mitgliedstaaten abzugrenzen sind.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass eine umfassende Untersuchung der Entscheidungsbefugnisse aller Europäischer Agenturen, inklusive der Abgrenzung zu Befugnissen anderer Akteure, im Hinblick auf die stark unterschiedlichen Aufgabenbereiche<sup>192</sup> der verschiedenen Agenturarten zu weit gefasst wäre. Daher sollen im folgenden Kapitel ausschließlich die Befugnisse von Gemeinschaftsagenturen untersucht und von den Befugnissen anderer Akteure abgegrenzt werden. Im Mittelpunkt sollen hierbei die bereits vorgestellten Gemeinschaftsagenturen ECHA, ENISA und HABM, sowie die Kontrollmöglichkeiten der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten stehen.

Der erste Abschnitt dieses Kapitels befasst sich zunächst mit den Befugnissen der Europäischen Gemeinschaftsagenturen an den Beispielen der ECHA, ENISA und des HABM.

Da das Verhältnis zwischen den Entscheidungsbefugnissen Europäischer Gemeinschaftsagenturen sowie den Kontrollmöglichkeiten der Hauptakteure in diesem Kapitel im Fokus steht, befasst sich der zweite Abschnitt dieses Kapitels mit der Einordnung des Begriffs „Kontrolle“ sowie dem Verhältnis zwischen Entscheidungsbefugnissen einerseits und Kontrolle andererseits.

Um bewerten zu können, in welchem Umfang Europäische Agenturen externer Kontrolle unterliegen, soll der dritte Abschnitt dieses Kapitels zunächst die möglichen Kontrollstellen als Akteure vorstellen. Der vierte Abschnitt des Kapitels soll die Kompetenzen der verschiedenen Hauptakteure<sup>193</sup> im Bezug auf die Überwachung und Kontrolle Europäischer Agenturen untersuchen. Es soll die bestehenden Regelungen analysieren sowie den aktuellen Meinungsstand der Beteiligten und -soweit verfügbar- auch von Rechtsprechung und Literatur darstellen. Weiterhin sollen Lösungsmöglichkeiten für unregelmäßig beziehungsweise nicht eindeutig geregelte Bereiche aufgezeigt werden.

---

192 Aber auch der unterschiedlichen Verordnungen zu ihrer Errichtung und die Unterschiede bezüglich ihrer Bestehensdauer (Vgl. primär im Abschnitt „Exekutivagenturen“).

193 Lediglich als Nebenakteur kann hingegen der Europäische Rat angesehen werden. „Der Europäische Rat gibt der (Europäischen) Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest“ (Vgl. Art. 4 EUV). Demnach gehören zu den Aufgaben des Europäischen Rates sowohl die Leitliniengebung als auch die „wirtschaftspolitische Koordinierung“ (Wessels, Politisches System der EU, S. 157). Der EG- Vertrag enthält keinerlei Regelungen bezüglich des Europäischen Rates. Somit stellt dieser kein Organ der Europäischen Gemeinschaft dar.

## A.

### Die Befugnisse der Gemeinschaftsagenturen am Beispiel der ECHA, ENISA und des HABM

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass Europäische Gemeinschaftsagenturen, unter Achtung des Primärrechts, verwaltungstechnisch unabhängig sind. Sie dürfen deshalb Entscheidungen wissenschaftlicher und technischer Art treffen, nicht dagegen Entscheidungen in Bezug auf die primärrechtlichen Verträge.<sup>194</sup> Das Ziel des folgenden Abschnittes ist es, die Entscheidungsbefugnisse der drei Gemeinschaftsagenturen ECHA, ENISA und HABM aufzuzeigen.

#### I.

##### Befugnisse und Organisation der ECHA

Die Europäische Chemikalienagentur besitzt Rechtspersönlichkeit sowie weitestgehende Rechtsfähigkeit. Das handelnde Organ der Agentur ist der Direktor; dieser darf als gesetzlicher Vertreter der Agentur zum Beispiel bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräußern sowie vor Gericht auftreten.<sup>195</sup> Der Direktor der Agentur ist zudem für die Verwaltung der Agentur,<sup>196</sup> die Erstellung eines Einnahmen- und Ausgabenplans, die Ausführung des Haushaltsplans, die „Berichtigung einer von der Agentur getroffenen Entscheidung“<sup>197</sup> sowie sämtliche Personalfragen verantwortlich.<sup>198</sup> Der Verwaltungsrat ist unter anderem dazu befugt, sich eine Geschäftsordnung zu geben, die internen Verfahrensvorschriften der Agentur<sup>199</sup> festzulegen, den Haushaltsplan zu erlassen sowie einen mehrjährigen Arbeitsplan zu erstellen.<sup>200</sup> Darüber hinaus ist der Verwaltungsrat für die Erstellung des Tätigkeitsberichtes der Agentur verantwortlich.<sup>201</sup>

Die ECHA ist unter anderem dazu befugt, unter bestimmten, in Art. 7 V der REACH- Verordnung aufgeführten Voraussetzungen, über die Notwendigkeit der Einreichung eines Registrierungsdossiers von Stoffen zu entscheiden,<sup>202</sup> über Fristverlängerungen bezüglich der Einreichung von Informationen zu ent-

194 European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction: "The experience of the agencies: A contribution to the debate on the future of the agency model."

195 Art. 100 der REACH- Verordnung.

196 Auch im Bezug auf die Ressourcen der Agentur.

197 Art. 83 der REACH- Verordnung.

198 Art. 83 der REACH- Verordnung.

199 Laut Art. 78 III der REACH- Verordnung gilt: Der Verwaltungsrat „legt die internen Regeln und Verfahren der Agentur fest.“

200 Art. 78 der REACH- Verordnung.

201 Art. 78 der REACH- Verordnung.

202 Vgl. Art. 7 V der REACH- Verordnung.

scheiden,<sup>203</sup> bei dem Registranden fehlende Daten nachzufordern, bei Nichtbefolgung der Nachforderung die Registrierung des Stoffes abzulehnen,<sup>204</sup> unter bestimmten Umständen Versuche wiederholen zu lassen,<sup>205</sup> die Registrierungs dossiers auf Erfüllung der an diese gestellte Anforderungen zu überprüfen,<sup>206</sup> Dossiers für risikobehaftete Stoffe auszuarbeiten sowie Beschränkungen der Stoffe vorzuschlagen.<sup>207</sup> Der Europäischen Chemikalienagentur gehören ein agenturinterner Rechnungsführer sowie eine agenturinterne Widerspruchskammer an; die Widerspruchskammer ist berechtigt, alle Befugnisse der Agentur auszuüben<sup>208</sup> und bestimmte,<sup>209</sup> von der ECHA getroffene Entscheidungen zu überprüfen.

## II.

### Befugnisse und Organisation der ENISA

Die Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit besitzt ebenfalls Rechtspersönlichkeit sowie weitestgehende Rechtsfähigkeit. Das handelnde Organ der Agentur ist der Direktor; dieser darf als gesetzlicher Vertreter der Agentur zum Beispiel bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräußern sowie vor Gericht auftreten.<sup>210</sup> Der Direktor der Agentur ist zudem für die Verwaltung der Agentur, den Vorschlag für die Arbeitsprogramme der Agentur, die Umsetzung der Arbeitsprogramme sowie für sämtliche Personalfragen verantwortlich und führt den Haushaltsplan der Agentur aus.<sup>211</sup> Der Verwaltungsrat ist unter anderem dazu befugt, sich eine Geschäftsordnung zu geben, die internen Verfahrensvorschriften der Agentur festzulegen, die Finanzregeln zu erlassen und „die allgemeinen Leitlinien für die Tätigkeit der Agentur fest[zulegen].“<sup>212</sup> Darüber hinaus sorgt der Verwaltungsrat für die Beachtung der Grundsätze der Transparenz der Agenturtätig-

---

203 Vgl. etwa Art. 9 VII der REACH- Verordnung.

204 Vgl. Art. 20 II der REACH- Verordnung.

205 Vgl. Art. 30 III der REACH- Verordnung.

206 Vgl. Art. 41 I der REACH- Verordnung.

207 Vgl. Art. 69 I und III der REACH- Verordnung. In dem Bereich der Zulassung und Beschränkung der Stoffe ist jedoch die Stellung der Kommission als hoch zu bewerten. So erstellt sie etwa nach Stellungnahme der ECHA den Entwurf einer Zulassungsentscheidung (Art. 64 der REACH- Verordnung; die Letztentscheidung ergeht gemäß Art. 133 der REACH- Verordnung wiederum im Ausschussverfahren) und kann in bestimmten Fällen unter Hinzufügung „ausführlicher Erklärungen der Gründe für die Abweichung“ von den Stellungnahmen der ECHA abweichen (Vgl. Art. 73 der REACH- Verordnung).

208 Art. 93 III der REACH- Verordnung.

209 Vgl. hierzu Art. 92 der REACH- Verordnung.

210 Art. 18 der VO (EG) Nr. 460/2004.

211 Art. 7 IV & 17 der VO (EG) Nr. 460/2004.

212 Art. 6 i.V.m. Art. 12- 14 & 23 der VO (EG) Nr. 460/2004.

keit, der Vertraulichkeit der Informationen, den Zugang zu Dokumenten und dem Datenschutz.<sup>213</sup>

Die Agentur ist unter anderem dazu befugt, „geeignete Informationen zur Analyse der derzeitigen und absehbaren Risiken [...] elektronischer Kommunikationsnetze“<sup>214</sup> zu erheben, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission im Rahmen der Ziele der Gründungsverordnung zu beraten, Leitlinien zu formulieren, welche inhaltlich in die Agenturzuständigkeit fallen, sowie Risikobewertungsmaßnahmen zu fördern.<sup>215</sup>

### III.

#### **Befugnisse und Organisation des HABM**

Das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster, Modelle) besitzt ebenfalls Rechtspersönlichkeit sowie weitestgehende Rechtsfähigkeit. Das handelnde Organ der Agentur ist der Präsident; dieser darf als gesetzlicher Vertreter der Agentur zum Beispiel bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräußern sowie vor Gericht auftreten.<sup>216</sup> Der Präsident des Harmonisierungsamtes ist des Weiteren befugt, interne Verwaltungsvorschriften zu erlassen, der Kommission Änderungen der VO (EG) Nr. 40/94 vorzuschlagen, den Haushaltsplan des Harmonisierungsamtes zu führen sowie seine Befugnisse zu übertragen.<sup>217</sup> Der Verwaltungsrat ist unter anderem dazu befugt, sich eine Geschäftsordnung zu geben.<sup>218</sup> Der Haushaltsausschuss erlässt interne Finanzvorschriften, die Einhaltung dieser prüft ein agenturinterner Prüfer.<sup>219</sup>

Des Weiteren hält das Harmonisierungsamt Prüfer, eine Widerspruchsabteilung, Markenverwaltungsabteilung, Nichtigkeitsabteilung und eine Beschwerdekammer inne, welche innerhalb ihres Aufgabenfeldes Entscheidungen treffen dürfen.<sup>220</sup> So ist etwa der Prüfer befugt, die Anmeldung zurückzuweisen, wenn die Marke von der Eintragung ausgeschlossen ist.<sup>221</sup> Die Nichtigkeitsabteilung ist etwa dazu befugt, eine Marke für verfallen bzw. für nichtig zu erklären.<sup>222</sup> Darüber hinaus sind die Beschwerdekammern befugt, „Entschei-

213 Art. 6 der VO (EG) Nr. 460/2004.

214 Art. 3 der VO (EG) Nr. 460/2004.

215 Art. 3 der VO (EG) Nr. 460/2004.

216 Art. 111 der VO (EG) Nr. 40/94.

217 Art. 119 II der VO (EG) Nr. 40/94.

218 Art. 124 der VO (EG) Nr. 40/94.

219 Art. 136 & 138 der VO (EG) Nr. 40/94.

220 Art. 125 - 130 der VO (EG) Nr. 40/94.

221 Art. 38 I i.V.m. Art. 126 der VO (EG) Nr. 40/94.

222 Art. 50- 52 der VO (EG) Nr. 40/94.

dungen über Beschwerden gegen Entscheidungen der Prüfer, der Widerspruchsabteilungen, der Markenverwaltungs- und Rechtsabteilung und der Nichtigkeitsabteilungen“<sup>223</sup> zu überprüfen.

#### IV.

##### Zwischenfazit

Somit lässt sich feststellen, dass die drei Beispielagenturen ECHA, ENISA und HABM über umfangreiche Befugnisse verfügen: Alle besitzen Rechtspersönlichkeit, sind weitestgehend rechtsfähig, sind befugt, den Haushaltsplan auszuführen<sup>224</sup> und sich eine Geschäftsordnung zu geben. Des Weiteren sind sie in unterschiedlichem Umfang befugt, Personalentscheidungen zu treffen, sich an der Ernennung des Direktors zu beteiligen<sup>225</sup> und den Vorsitz des Verwaltungsrats zu wählen.<sup>226</sup> Einige Agenturen verfügen des Weiteren über die Befugnisse, die internen Verfahrensvorschriften der Agentur festzulegen,<sup>227</sup> agenturinterne Rechnungsführer bzw. Prüfer innezuhalten, die Agentur zu verwalten<sup>228</sup> und hierzu agenturinterne Verwaltungsvorschriften zu erlassen,<sup>229</sup> das Arbeitsprogramm der Agentur vorzuschlagen und zu verwalten,<sup>230</sup> Änderungen an der Gründungsverordnung vorzuschlagen,<sup>231</sup> Entscheidungen zu treffen sowie diese zu berichtigen.<sup>232</sup> Die Befugnis, verbindliche Entscheidungen mit Außenwirkung zu treffen, und vor allem diese im Rahmen einer agenturinternen Widerspruchskammer überprüfen zu können, kommt primär den Beispielagenturen ECHA und HABM zu.<sup>233</sup>

---

223 Art. 130 der VO (EG) Nr. 40/94.

224 Teilweise sind sie zudem befugt, den Haushaltsplan zu erlassen.

225 So wählen sowohl der Verwaltungsrat der ECHA als auch der Verwaltungsrat der ENISA den Direktor auf Grundlage einer Vorschlagsliste der Kommission (Art. 84 I der REACH-Verordnung; Art. 7 II der VO (EG) Nr. 460/2004) während der Verwaltungsrat des HABM, ohne vorherige Vorschlagsliste der Kommission, aus seinen Mitgliedern einen Präsidenten (Art. 123 I der VO (EG) Nr. 40/94) wählt.

226 Vgl. etwa Art. 80 I der REACH-Verordnung.

227 Etwa die ENISA durch den Verwaltungsrat.

228 Die ECHA und die ENISA durch den Direktor.

229 Das HABM durch den Präsidenten.

230 Etwa die ENISA durch den Direktor.

231 Etwa das HABM durch den Präsidenten.

232 Etwa die ECHA durch die agenturinterne Widerspruchskammer.

233 Die Möglichkeit, von der Agentur getroffene Entscheidungen im Rahmen einer agenturinternen Widerspruchskammer zu überprüfen, kommt prinzipiell eher den jüngeren Gemeinschaftsagenturen, wie zum Beispiel der im Jahr 2007 gegründeten ECHA, zu. Das im Jahr 1995 gegründete HABM stellt hierbei auf Grund seiner weitreichenden Entscheidungsbefugnisse eine Ausnahme dar.

**B.****Die Einordnung des Begriffs „Kontrolle“**

Da im dritten Kapitel das Verhältnis zwischen den Entscheidungsbefugnissen Europäischer Gemeinschaftsagenturen und den Kontrollmöglichkeiten der Europäischen Kommission sowie der Mitgliedstaaten im Fokus stehen soll, ist das Ziel dieses Abschnitts, das Verhältnis zwischen Entscheidungsbefugnissen einerseits und Kontrolle andererseits kritisch zu bewerten.

**I.****Definition des Begriffs „Kontrolle“**

Kontrolle ist die Beaufsichtigung, Überwachung und Nachprüfung von Aufgaben.<sup>234</sup> Aus der Tatsache, dass Kontrolle aufzeigen soll, ob eine zu erfüllende Aufgabe ordnungsgemäß ausgeführt wurde, lässt sich schließen, dass Kontrolle zu Transparenz und, resultierend aus der Transparenz, zu Vertrauen führen soll.

**II.****Entscheidungsbefugnisse vs. Kontrolle**

Dass Europäische Agenturen in einem gewissen Umfang der Kontrolle unterliegen müssen, steht nicht zur Diskussion.<sup>235</sup> Vielmehr ist fraglich, in welchem Maß Kontrolle sinnvoll ist, wenn diejenige Einheit die Kontrolle wahrnimmt, welche der zu kontrollierenden Einheit Aufgaben übertragen hat. Hervorzuheben ist hierbei, dass im Falle von Agenturen die Aufgaben auch deshalb an die Agenturen übertragen werden, da durch die Errichtung die benötigte Sachnähe erreicht werden soll. Somit soll die Errichtung von Agenturen „fachlich kompetentere Entscheidungen“<sup>236</sup> ermöglichen.<sup>237</sup> Muss den Agenturen folglich nicht unterstellt werden können, über mehr Sachkenntnisse zu verfügen, als diejenige Einheit, welche die Agentur errichtet hat, um als Sachzentrum dienen zu können?<sup>238</sup> Scheint es somit nicht äußerst fraglich, wie sinnvoll

---

234 *Anonymus*, Universal Lexikon, S. 470.

235 So erfordert der in Art. 6 I EUV verankerte Grundsatz der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit etwa eine Kontrollmöglichkeit des Europäischen Parlaments sowie der Mitgliedstaaten im Bereich der mittelbaren Gemeinschaftsverwaltung. Hierbei muss den beiden Akteuren die Möglichkeit bestehen, einen direkten Einblick in die Agenturtätigkeiten zu erlangen. Vgl. hierzu auch *Hellriegel*, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

236 *Döhler* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 21.

237 *Döhler* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 21.

238 Die gleiche Meinung vertritt u.A. *Wittinger*, EuR 2008, 610, 622.

eine Kontrolle von außen ist, wenn, wie im Falle der Europäischen Agenturen, das Sachzentrum einer (Agentur)-internen Kontrolle unterliegen könnte?<sup>239</sup>

In den einschlägigen Artikeln, welche die Aufgaben und Zusammensetzung der Gemeinschaftsorgane regeln, verweist der Gesetzgeber häufig auf die Voraussetzung der Unabhängigkeit bestimmter Mitglieder der Organe.<sup>240</sup> Auch Unabhängigkeit soll letztendlich sicherstellen, dass Transparenz und Vertrauen aufgebaut werden können, da die Unabhängigkeit eine Ausführung von Aufgaben ohne jegliche<sup>241</sup> Abhängigkeit<sup>242</sup> sicherstellen soll. Auch die Kontrolle ist Teil des Ausführens einer Aufgabe, wodurch sich ergibt, dass die wichtigsten Kriterien, welche an Kontrolle zu stellen sind, die Unabhängigkeit des Kontrolleurs sowie die Transparenz der Verfahren und der dabei erzielten Ergebnisse zu sein scheinen. Im Bezug auf die Gemeinschaftsorgane scheint ein Vertrauen in die Unabhängigkeit deren Mitglieder zu bestehen, womit fraglich ist, warum einer agenturinternen Kontrollinstanz, für welche die Unabhängigkeit ebenfalls regelbar ist,<sup>243</sup> nicht das gleiche Vertrauen ausgesprochen werden kann.<sup>244</sup>

### III.

#### Zwischenfazit

Somit bleibt festzustellen, dass Agenturen zwar einer Kontrolle unterliegen müssen, um die ordnungsgemäße Ausführung ihrer Aufgaben sicherzustellen,

---

239 Rechtlich betrachtet ist die Selbstkontrolle eine durchaus angewandte Form der Kontrolle. So regelt im Deutschen Recht etwa § 73 I Satz 2 VwGO: „Hilft die Behörde dem Widerspruch nicht ab, so ergeht ein Widerspruchsbescheid. Diesen erlässt [...] wenn die nächsthöhere Behörde eine oberste Bundes- oder oberste Landesbehörde ist, die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat [...]“. Anwendung findet dieser Paragraph etwa im Verhältnis zwischen Hessischen Hochschulen und dem Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst. Die Hochschulen sind nicht zuletzt daher befugt ihre Entscheidungen selbst zu überprüfen, da ihnen mehr Sachnähe unterstellt werden kann und das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst mit der Bewältigung der Aufgabe als Kontrollinstanz aller Hessischen Hochschulen überlastet wäre. Eine solche Überlastung kann auch der in Bezug auf die Agenturen nach mehr Kontrollmöglichkeiten strebenden Europäischen Kommission unterstellt werden.

240 Vgl. hierzu etwa Art. 213 I Satz 1 und 2 EGV und Art. 214 II EGV die Kommission betreffend sowie Art. 221 EGV den EuGH betreffend.

241 Z.B. weder politische noch wirtschaftliche Abhängigkeit.

242 Sei es von sich selbst oder von Dritten.

243 Bzw. bereits teilweise geregelt ist- Vgl. hierzu etwa Art. 79 I, 83 I REACH- Verordnung.

244 Die Unabhängigkeit des wissenschaftlichen Sachverständigen kann z.B. dadurch sichergestellt werden, dass hohe Anforderungen an die berufliche Qualifikationen der Sachverständigen gestellt werden und diesen auch durch einen finanziellen Anreiz die Arbeit in Agenturen, und nicht in der Privatwirtschaft, näher gebracht wird. Zum anderen sollten die Agenturen bei der Wahl von Sachverständigen nicht durch eine Vorauswahl der Gemeinschaftsorgane eingeschränkt sein und der Aussagekraft der wissenschaftlichen Empfehlungen sollte höhere Akzeptanz zukommen. *Funke*, Grundprobleme der Zulassung in der REACH- Verordnung, S. 116 f.

diese Kontrolle jedoch nicht notwendigerweise durch externe Kontrolleure erfolgen muss: Zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Ausführung der Agenturaufgaben wäre auch eine agenturinterne, unabhängige Kontrollinstanz möglich und sinnvoll.

Zudem dürfen Kontrollen einer übergeordneten Instanz nicht so weit gehen, dass die Entscheidungsbefugnisse Europäischer Agenturen derart eingeengt werden, dass die Entscheidungen letztendlich von der Kontrollinstanz selbst getroffen werden.

## C.

### **Vorstellung der relevanten Akteure im Hinblick auf ihr Verhältnis zu den Europäischen Gemeinschaftsagenturen**

Der folgende Abschnitt soll die relevanten Organe und Akteure im Hinblick auf ihr Verhältnis zu den Europäischen Gemeinschaftsagenturen vorstellen. Ziel soll es hierbei sein, die jeweiligen Aufgaben sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen aufzuzeigen, um die mögliche Rolle der jeweiligen Akteure im Bezug auf die Überprüfung Europäischer Agenturen zu bewerten.

## I.

### **Die Europäische Kommission**

Die Europäische Kommission<sup>245</sup> nimmt die Aufgaben einer Exekutive der Gemeinschaft wahr, wonach Ihre Aufgaben primär die Überwachung und Außenvertretung<sup>246</sup> sowie Verwaltungstätigkeiten und die „Kontrolle der Einhaltung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts“<sup>247</sup> sind. Daher gilt die Europäische Kommission auch als so genannte „Hüterin der Verträge.“<sup>248</sup> Diesen Umstand setzt die Kommission als wohl stärkstes Argument im Bezug auf ihre hohen Überwachungskompetenzen gegenüber Europäischen Agenturen ein.<sup>249</sup> Die Rolle als Hüterin der Verträge umfasst die Überwachung all derjenigen, denen ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht möglich ist. Somit überwacht die Europäische Kommission in ihrer Rolle als Hüterin der Verträge

---

245 Sitz der Europäischen Kommission ist Brüssel.

246 *Wessels*, Politisches System der EU, S. 226.

247 *Arndt/Fischer*, Europarecht, S. 54.

248 *Wessels*, Politisches System der EU, S. 226.

249 Vgl. Ausgangs- Fragestellung.

die Gemeinschaftsorgane.<sup>250</sup> Sie selbst überprüft die Europäische Kommission in Form einer „vorbeugenden Kontrolle [...] während ihres internen Willensbildungsprozesses.“<sup>251</sup> Die Kommission ist in Bezug auf die Überwachung des Gemeinschaftsrechts unter anderem dazu befugt, erforderliche Nachprüfungen vorzunehmen, Auskünfte einzuholen, Geldbußen gegen Marktbürger zu verhängen sowie den Vorabentscheidungsverfahren, welche vor den Europäischen Gerichtshof gebracht werden, beizutreten.<sup>252</sup> Hierbei genießt die Kommission einen erheblichen Ermessensspielraum.<sup>253</sup> Ziel ihrer Überwachung ist die ordnungsgemäße Funktion des Binnenmarktes, aus welcher auch der Schutz für die einzelnen Marktbürger resultiert, diese vor Schäden aus Vertragsverstößen zu schützen.<sup>254</sup>

Ihre zentrale Position hielt die Europäische Kommission<sup>255</sup> bereits in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl inne.<sup>256</sup>

Den rechtlichen Rahmen der Europäischen Kommission bilden sowohl Art. 211- 219 EGV und Art. 244- 250 EUV sowie die Geschäftsordnung der Kommission.<sup>257</sup>

## II.

### Der Europäische Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof<sup>258</sup> nimmt die Aufgaben der Judikative der Gemeinschaft wahr.<sup>259</sup> Zu seiner Hauptaufgabe zählt die Sicherung der Rechtswahrung des EG- Vertrages,<sup>260</sup> etwa durch Vorabentscheidungen sowie das Durchführen von Vertragsverletzungsverfahren, Klagen auf Nichtigkeit und Untätigkeit.<sup>261</sup> Somit hat der Europäische Gerichtshof im Bezug auf die Über-

---

250 Des Weiteren überprüft die Kommission etwa die Mitgliedstaaten. *Harnier/ Jacqué* in: *Groeben/ Schwarze*, Art. 211 Rdnr. 12. Ergänzend zu Art. 211 EGV regelt Art. 226 EGV die Möglichkeit der Kommission, eine Stellungnahme zu einer von ihr vermuteten Pflichtverletzung eines Mitgliedstaates abzugeben. Der Staat hat daraufhin die Möglichkeit sich zu der Stellungnahme der Kommission zu äußern. Bleibt dies innerhalb einer Frist aus, „kann die Kommission den Gerichtshof anrufen.“ Vgl. Art. 226 EGV.

251 *Harnier/ Jacqué* in: *Groeben/ Schwarze*, Art. 211 Rdnr. 13.

252 *Harnier/ Jacqué* in: *Groeben/ Schwarze*, Art. 211 Rdnr. 15 & 25 & 28.

253 *Harnier/ Jacqué* in: *Groeben/ Schwarze*, Art. 211 Rdnr. 31.

254 *Harnier/ Jacqué* in: *Groeben/ Schwarze*, Art. 211 Rdnr. 29.

255 Damals noch als „Hohe Behörde“ bezeichnet.

256 *Wessels*, Politisches System der EU, S. 227.

257 Vgl. Art. 218 II EGV.

258 Der Europäische Gerichtshof hat seinen Sitz in Luxemburg.

259 *Wessels*, Politisches System der EU, S. 258.

260 Vgl. Art. 220 EGV.

261 *Arndt/ Fischer*, Europarecht, S. 63; *Wessels*, Politisches System der EU, S. 258.

prüfung Europäischer Agenturen zunächst die Rolle des obersten Organs der Rechtsprechung inne.<sup>262</sup>

Der Europäische Gerichtshof war bereits in der EGKS als unabhängiger Gerichtshof verankert und galt als „Symbol der Rechtsstaatlichkeit.“<sup>263</sup> Über die Jahre wurden seine Aufgaben und Sanktionsmöglichkeiten auf seine heutigen Kompetenzen ausgebaut.<sup>264</sup>

Den rechtlichen Rahmen des Europäischen Gerichtshofs bilden sowohl Art. 220- 245 EGV und Art. 251- 281 EUV sowie die eigene Satzung des EuGH.<sup>265</sup>

### III.

#### Das Europäische Parlament

Während das Europäische Parlament<sup>266</sup> in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl noch als Diskussionsforum vorgesehen war, welches die hohe Behörde<sup>267</sup> durch ein Misstrauensvotum kontrollierte, sind die Aufgaben und Funktionen des Europäischen Parlaments mittlerweile vielschichtiger geworden.<sup>268</sup> Zu den Aufgaben und Rechten des Europäischen Parlaments, welches die Unionsbürger mittlerweile direkt wählen,<sup>269</sup> gehören unter anderem die Kontrolle der Kommission, die Beteiligung an der Haushaltsplanung und an der Rechtsetzung sowie das Klagerecht vor dem EuGH.<sup>270</sup> Somit stellt das Europäische Parlament, zusammen mit dem Rat der Europäischen Union, die Legislative der Gemeinschaft dar.<sup>271</sup> Dementsprechend kommt dem Europäi-

262 Vgl. Art. 220 EGV sowie *Wessels*, Politisches System der EU, S. 258. Zu beachten ist hierbei, dass für Streitsachen „zwischen der Union und deren Bediensteten gemäß Artikel 270 AEUV [...] einschließlich der Streitsachen zwischen den Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen und deren Bediensteten, für die der Gerichtshof der Europäischen Union zuständig ist“ gemäß des Vertrages von Lissabon zukünftig im ersten Rechtszug das Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union zuständig sein soll. Vgl. Satzung des Gerichtshofs Anhang I Art. 1.

263 *Wessels*, Politisches System der EU, S. 259.

264 *Wessels*, Politisches System der EU, S. 259.

265 Diese wurde gem. Art. 245 EGV in einem besonderen Protokoll festgelegt und kann, mit Ausnahme des Art. 1, in dem auf die Geltung der Art. 220- 245 EGV, Art. 46 EUV sowie der Satzung des EuGH hingewiesen wird, auf Antrag geändert werden.

266 Das Europäische Parlament hat seinen Sitz in Straßbourg.

267 Die „Hohe Behörde“ ist die frühere Bezeichnung für die Europäische Kommission.

268 *Wessels*, Politisches System der EU, S. 122.

269 *Wessels*, Politisches System der EU, S. 119.

270 *Arndt/Fischer*, Europarecht, S. 57- 60; *Streinz*, Europarecht, S. 94.

271 *Wessels*, Politisches System der EU, S. 120.

schen Parlament im Bezug auf die Überprüfbarkeit Europäischer Agenturen zumindest die Rolle des „Haushaltskontrollausschusses“<sup>272</sup> zu.

Den rechtlichen Rahmen des Europäischen Parlaments bilden sowohl Art. 189 -201 EGV und Art. 223- 234 EUV als auch die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments.<sup>273</sup>

#### IV.

##### Der Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union,<sup>274</sup> welcher „aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene [besteht] und der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln,“<sup>275</sup> wurde bereits in der EGKS verankert, um als Interessensvertreter der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission<sup>276</sup> zu dienen.<sup>277</sup> Bereits im EWG Vertrag kamen neue Kompetenzen, wie etwa die Letztentscheidungsbefugnis in politischen Fragen, hinzu,<sup>278</sup> so dass die Aufgaben des Rates der Europäischen Union derzeit umfassend sind: In der EG-Säule kommt ihm die zentrale Entscheidungsbefugnis zu,<sup>279</sup> er kontrolliert die Kommission, ist Teil der Legislative und bleibt weiterhin Interessenvertreter der Mitgliedstaaten.<sup>280</sup> Als Teil der Legislative ist der Rat der Europäischen Union in der Regel für die Verabschiedung der Agentur-Gründungsverordnungen zuständig, wodurch er sowohl die Aufgaben als auch die Finanzierung der Agenturen festlegt.<sup>281</sup>

Den rechtlichen Rahmen des Rates der Europäischen Union bilden sowohl Art. 202- 210 EGV und Art. 237- 243 EUV als auch die eigene Geschäftsordnung.<sup>282</sup>

---

272 Hellriegel, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

273 Vgl. Art. 199 EGV.

274 Der Rat der Europäischen Union hat seinen Sitz in Brüssel.

275 Vgl. Art. 203 Satz 1 EGV.

276 Damals noch als „Hohe Behörde“ bezeichnet.

277 Wessels, Politisches System der EU, S. 192.

278 Wessels, Politisches System der EU, S. 193.

279 Für die GASP und PJZS kommt ihm zudem die alleinige Entscheidungsbefugnis zu.

280 Wessels, Politisches System der EU, S. 192.

281 Hellriegel, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

282 Vgl. Art. 207 III EGV.

## V.

### Der Europäische Rechnungshof

Der Europäische Rechnungshof<sup>283</sup> kontrolliert die Rechtmäßigkeit von Einnahmen und Ausgaben, führt die externe Rechnungsüberprüfung durch, überprüft die Haushaltsführung im Bezug auf deren Wirtschaftlichkeit und berät die EG- Organe.<sup>284</sup>

Der Europäische Rechnungshof setzt sich aus je einem unabhängigen, fachlich geeigneten Staatsangehörigen eines jeden Mitgliedstaats zusammen.<sup>285</sup>

Den rechtlichen Rahmen bilden sowohl Art. 246- 248 EGV als auch Art. 285 – 287 EUV sowie die Geschäftsordnung des Rechnungshofs.

## VI.

### Die Mitgliedstaaten

Zu den gegenwärtig 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>286</sup> zählen Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern.<sup>287</sup>

Die Mitgliedstaaten sind als Gründer der Europäischen Gemeinschaften die „Herren der Verträge.“<sup>288</sup> Sie statten die Europäische Union mit ihren Rechten aus, indem sie Kompetenzen der Mitgliedstaaten-Ebenen auf die Ebene der Europäischen Union verlagern.<sup>289</sup> Durch die starke Rolle der Mitgliedstaaten in den (Haupt)Organen der Europäischen Gemeinschaften<sup>290</sup> bleiben die Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten jedoch, trotz der Verlagerung von Kompetenzen auf die Ebene der Europäischen Union, hoch.

283 Der Europäische Rechnungshof hat seinen Sitz in Luxemburg.

284 *Wessels*, Politisches System der EU, S. 311; *Herdegen*, Europarecht, S. 137.

285 Vgl. Art. 247 I i.V.m. II EGV.

286 Seit 2007 hat die Europäische Union 27 Mitgliedstaaten.

287 *Herdegen*, Europarecht, S. 42 f.

288 *Herdegen*, Europarecht, S. 81.

289 *Herdegen*, Europarecht, S. 81.

290 Art. 213 I Satz 2 EGV lautet: „Der Kommission gehört ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaats an.“ Art. 221 Satz 1 EGV lautet: „Der Gerichtshof besteht aus einem Richter je Mitgliedstaat.“ Art. 189 Satz 1 EGV lautet: „Das Europäische Parlament besteht aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten.“ Art. 203 Satz 1 EGV lautet: „Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln.“ Art. 247 I EGV lautet: „Der Rechnungshof besteht aus einem Staatsangehörigen je Mitgliedstaat.“

Die primäre Aufgabe der Mitgliedstaaten ist der Vollzug des Gemeinschaftsrechts: Nur in den Bereichen, in welchen der Gemeinschaft die ausschließliche Zuständigkeit vorbehalten ist, kann diese ohne die Einschränkung des bereits dargestellten Art. 5 EGV tätig werden.<sup>291</sup> In allen anderen Fällen werden die Mitgliedstaaten tätig, es sei denn, ein Eingreifen der Gemeinschaft ist nach Art. 5 EGV gerechtfertigt.<sup>292</sup>

In diese Aufgaben der Mitgliedstaaten greifen die Agenturen ein. Daher ist bei dem Vollzug der Aufgaben eine enge Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und den Agenturen geboten, welche wiederum durch eine starke Rolle der Mitgliedstaaten in den Verwaltungsräten der Agenturen sichergestellt werden soll.

## VII.

### Zwischenfazit

Somit ist festzustellen, dass sowohl die Gemeinschaftsorgane als auch die Mitgliedstaaten im Bezug auf die Befugnisse Europäischer Gemeinschaftsagenturen Akteure darstellen.

Dem Verhältnis zwischen Europäischer Kommission, den Mitgliedstaaten und den Agenturen kommt dabei eine entscheidende Rolle zu: Die Kommission glaubt auf Grund ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“ an eine starke Kontrollfunktion ihrerseits, wohingegen die Mitgliedstaaten im Bezug auf ihre Ausübung des Gemeinschaftsrechtvollzugs von der Arbeit der Agenturen in ihrer Rechtsausübung berührt sind.

## D.

### Die Kontrollmöglichkeiten der Akteure

Im Folgenden sollen daher die Kontrollmöglichkeiten der vorgestellten Akteure untersucht werden. Ziel ist es hierbei, die jeweiligen Kompetenzen der Akteure herauszuarbeiten sowie Lösungsmöglichkeiten für unregelte Kontrollbereiche vorzugeben.

---

291Vgl. Art. 5 EGV sowie *Hellriegel*, S. 4, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

292 Vgl. Art. 5 EGV.

## I.

### Rechtlich eindeutig geregelter Bereich der Kontrolle

Zunächst erfolgt ein Überblick über die Kontrollmöglichkeiten der Akteure, welche rechtlich eindeutig geregelt sind.

## 1.

### Kontrolle durch die Europäische Kommission

Eine Möglichkeit, welche der Europäischen Kommission zur Kontrolle Europäischer Gemeinschaftsagenturen zusteht, ist die Kontrolle über die von den Agenturen zu erstellenden Rechenschaftsberichte<sup>293</sup> an die Kommission.<sup>294</sup> Des Weiteren ist sie bei einigen Agenturen an der Ernennung des Direktors beteiligt<sup>295</sup> und wirkt zudem regelmäßig über den Verwaltungsrat und ist „an der Erstellung des jährlichen Arbeitsprogramms beteiligt.“<sup>296</sup> Diese Beteiligung umfasst bei den Agenturen erster Generation die Zusammenarbeit der Kommission mit den Agenturen, bei den Agenturen zweiter Generation<sup>297</sup> lediglich die Möglichkeit der Stellungnahme durch die Kommission.<sup>298</sup> Auch die tatsächlichen Möglichkeiten der Europäischen Kommission, Vertreter für den Verwaltungsrat zu bestellen, schwanken im Vergleich einzelner Gemeinschaftsagenturen stark. So ernennt die Kommission etwa laut der REACH-Verordnung eine Anzahl von höchstens sechs Vertretern für den Verwaltungsrat der ECHA,<sup>299</sup> eine Anzahl von drei Vertretern für den Verwaltungsrat der ENISA<sup>300</sup> und nur einen Vertreter für den Verwaltungsrat des HABM.<sup>301</sup>

293 Z.B. übermittelt die ECHA der Kommission sowohl den Tätigkeitsbericht des vergangenen Jahres, als auch den Arbeitsplan für das kommende Jahr. Vgl. hierzu Art. 83 III e der REACH-Verordnung.

294 *Hellriegel*, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/euro\\_paeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/euro_paeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

295 Etwa bei der ENISA, bei der die Kommission nach einem allgemeinen Auswahlverfahren eine Bewerberliste erstellt, welche daraufhin den Mitgliedern des Verwaltungsrats vorgelegt wird. Dieser ernennt schließlich den Direktor. Vgl. Art. 7 II der VO (EG) Nr. 460/2004.

296 *Hellriegel*, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/euro\\_paeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/euro_paeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

297 Welche im Gegensatz zu den Agenturen erster Generation die Mehrheit bilden. Vgl. hierzu den Abschnitt „Anstieg der Agenturgründungen“ im ersten Kapitel.

298 *Koch*, EuZW 2005, 455, 455.

299 Hiervon haben 3 Personen jedoch kein Stimmrecht. Insgesamt gehören dem Verwaltungsrat der ECHA derzeit 35 Personen an. Art. 79 I REACH-Verordnung.

300 Des Weiteren schlägt die Kommission drei weitere Mitglieder für den Verwaltungsrat der ENISA vor, welche vom Rat ernannt werden, jedoch kein Stimmrecht erhalten. Insgesamt gehören dem Verwaltungsrat der ENISA derzeit 33 Personen an. Vgl. hierzu Art. 6 I der VO (EG) Nr. 460/2004.

301 Insgesamt gehören dem Verwaltungsrat des HABM derzeit 28 Personen (Exklusive je eines Stellvertreters) an; Vgl. hierzu Art. 122 I der VO (EG) Nr. 40/94.

Die Kommission ist des Weiteren an der finanziellen Kontrolle der Agenturen beteiligt: Der Haushaltsplan der einzelnen Agenturen bedarf der Verabschiedung bzw. Genehmigung durch die Kommission.<sup>302</sup>

## 2.

### Kontrolle durch die Mitgliedstaaten

Relativ weitgehende Kontrollmöglichkeiten haben die Mitgliedstaaten, weil diese über die Mehrheit in den Verwaltungsräten der Agenturen verfügen.<sup>303</sup> Üblich ist, dass der Verwaltungsrat aus je einem Vertreter je Mitgliedstaat besteht, hinzu kommen unter anderem einige von der Kommission ernannte Vertreter.<sup>304</sup> Bei den Abstimmungen des Verwaltungsrates verfügt jeder Mitgliedstaat über eine Stimme, so dass die einzelnen Vertreter der Mitgliedstaaten bei Abstimmungen des Verwaltungsrates jeweils gleich stark sind.<sup>305</sup>

Die starke Rolle der Mitgliedstaaten in den Verwaltungsräten der Agenturen führt dazu, dass die Interessen der einzelnen Staaten Einfluss auf die Arbeit der Agenturen hat.<sup>306</sup> Zudem kommt den Mitgliedstaaten eine Einwirkungsmöglichkeit über den Rat der Europäischen Union zu.<sup>307</sup> Die vermehrte Präsenz der Mitgliedstaaten in den Verwaltungsräten der Agenturen sowie deren Möglichkeiten, die Agenturen zu kontrollieren, missfällt jedoch der Europäischen Kommission: Bereits im Jahr 2002 versuchte sie, die Anzahl der vom Rat zu ernennenden Mitglieder zu reduzieren.<sup>308</sup>

---

302 Koch, EuZW 2005, 455, 458.

Da der Großteil der Europäischen Gemeinschaftsagenturen von dem Haushalt der Gemeinschaft abhängig ist (Vgl. Abschnitt „Finanzierung“ im ersten Kapitel) sind die Möglichkeiten der verschiedenen Akteure, über die finanzielle Kontrolle Einfluss auf die Gemeinschaftsagenturen zu nehmen, als hoch zu bewerten.

303 Hellriegel, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

304 Da die Europäische Union derzeit 27 Mitgliedstaaten hat, sind demnach bei der ECHA 27 von 35 Vertretern des Verwaltungsrates Vertreter je eines Mitgliedstaates, bei der ENISA 27 der 33 Vertreter des Verwaltungsrates und bei dem HABM 27 der 28 Vertreter des Verwaltungsrates. Vgl. hierzu die eben vorgestellten Regelungen in den Gründungsverordnungen der ECHA, ENISA und des HABM.

305 Vgl. hierzu etwa Art. 124 V Satz 3 der VO (EG) Nr. 40/94. Die Vorschriften über die in den Abstimmungen zu erreichende Mehrheit sind in den einzelnen Gründungsverordnungen der Agenturen unterschiedlich geregelt. So erfordert das Fassen von Beschlüssen etwa in dem Verwaltungsrat der ECHA eine Zweidrittelmehrheit, wohingegen bei den meisten Beschlüssen des Verwaltungsrates des HABM eine einfache Mehrheit ausreicht (Vgl. Art. 124 V Satz 1 [Eine Ausnahme enthält Art. 124 V Satz 2] der VO (EG) Nr. 40/94 sowie Art. 82 Satz 2 der REACH-Verordnung).

306 Koch, EuZW 2005, 455, 455.

307 Hellriegel, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

308 Hellriegel, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/euro\\_paeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/euro_paeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

Eine weitere weitreichende Kontrollmöglichkeit der Mitgliedstaaten ergibt sich, wie bereits dargestellt durch Art. 6 I EUV, durch welchen den Mitgliedstaaten ein direkter Einblick in die Tätigkeiten der Agenturen zusteht.<sup>309</sup>

### 3.

#### Kontrolle durch den Europäischen Rechnungshof

Die Kontrolle des Europäischen Rechnungshofs bezieht sich primär auf die externe Kontrolle der Agenturmittel.<sup>310</sup> Die Verwendung dieser Mittel wird innerhalb des Rechnungshofs von dessen Finanzkontrolleur kontrolliert.<sup>311</sup> Einige neuere Agenturen verfügen mittlerweile über einen zusätzlichen agenturinternen Finanzprüfer, die Kontrolle des Rechnungshofs „ergänzt und überlagert“<sup>312</sup> diese interne Kontrolle.<sup>313</sup>

### 4.

#### Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof

Handlungen und Maßnahmen der Gemeinschaft unterliegen regelmäßig der Kontrolle durch die dritte Gewalt; dementsprechend besteht die Kontrollmöglichkeit des Europäischen Gerichtshofs bezüglich Europäischer Gemeinschaftsagenturen primär in dem Rechtsschutz von Agenturhandlungen.<sup>314</sup> Der gegen Agenturhandlungen bestehende Rechtsschutz ist in den Gründungsverordnungen der verschiedenen Agenturen unterschiedlich geregelt.<sup>315</sup> Hierbei lassen sich drei Grundarten des Rechtsschutzes unterscheiden: Für einige Agenturen hat der Rat der Europäischen Union den Rechtsschutz in Form einer direkten Klagemöglichkeit geregelt,<sup>316</sup> in einigen Agenturen hat er der Klage ein Widerspruchs- bzw. Beschwerdeverfahren vorangestellt und in wieder anderen Agenturen hat der Rat der Europäischen Union keinen ausdrücklichen Rechtsschutz in den Gründungsverordnung der Agenturen vorgesehen.<sup>317</sup> „Agenturen, deren Tätigkeit von vornherein auf die Entscheidung von Interes-

309 Hellriegel, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

310 Koch, *EuZW* 2005, 455, 458.

311 Koch, *EuZW* 2005, 455, 458.

312 Waldhoff in: *Callies/Ruffert* Art. 246 EGV, Rdnr. 2.

313 Koch, *EuZW* 2005, 455, 458; Waldhoff in: *Callies/Ruffert* Art. 246 EGV, Rdnr. 2.

314 Wegener in: *Callies/Ruffert* Art. 220 EGV, Rdnr. 2.

315 Koch, *EuZW* 2005, 455, 458.

316 Siegel, *EuZW* 2008, 141, 142. Als Beispiel wäre hier etwa die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht zu nennen.

317 Koch, *EuZW* 2005, 455, 458. Als Beispiel wäre hier etwa die Europäische Agentur für den Wiederaufbau zu nennen.

senskonflikten ausgerichtet ist,<sup>318</sup> greifen in der Regel auf eine agenturinterne Beschwerdekammer und somit auf die zweite beschriebene Alternative zurück.<sup>319</sup> Gegen die Entscheidung der Beschwerdekammer ist der Rechtsweg zu den Gemeinschaftsgerichten eröffnet.<sup>320</sup> Die Möglichkeit, einer Klage ein Widerspruchsverfahren voranzustellen, erklärt sich dadurch, dass Art. 220 EGV zwar dem Europäischen Gericht erster Instanz sowie dem Europäischen Gerichtshof die Möglichkeit zur Wahrung des Rechts zusichert, sich aus dieser Norm jedoch kein Rechtsprechungsmonopol der Europäischen Gerichte ergibt.<sup>321</sup> Somit ist es möglich, Entscheidungen Europäischer Agenturen durch eine agenturinterne Widerspruchskammer überprüfen zu lassen, solange die Gründungsverordnung nicht den Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof ausschließt.<sup>322</sup> So gehört etwa zu den Organen der Europäischen Chemikalienagentur eine Widerspruchskammer, bei der gegen bestimmte Entscheidungen der Agentur<sup>323</sup> Widerspruch eingelegt werden kann; deren Entscheidung ist wiederum durch die Europäischen Gerichte anfechtbar.<sup>324</sup>

Nachfolgend erfolgt nun die Darstellung eines Urteils des Europäischen Gerichts erster Instanz, in welchem das Gericht die Frage klärte, ob eine Europäische Agentur, welche in ihrer Gründungsverordnung keinen ausdrücklichen Rechtsschutz vorsieht, Beklagte einer Nichtigkeitsklage sein kann.

Im Jahr 2008 entschied das Europäische Gericht erster Instanz den Streitfall zwischen der Klägerin, der Societá generale lavori manutenzione appalti Srl<sup>325</sup> mit Sitz in Scandicci, Italien, und der Beklagten, der Europäischen Agentur für den Wiederaufbau<sup>326</sup> mit Sitz in Thessaloniki, Griechenland.<sup>327</sup> Die Sogelma klagte auf Nichtigkeitsklärung einer von der Europäischen Agentur für den Wiederaufbau ergangenen Entscheidung, genauer gegen die Annullierung der

---

318 *Gundel*, *EuR* 2009, 383, 387; hierzu gehören etwa das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster, Modelle) sowie die Europäische Chemikalienagentur.

319 *Gundel*, *EuR* 2009, 383, 387.

320 *Gundel*, *EuR* 2009, 383, 387.

321 *Siegel*, *EuZW* 2008, 141, 141.

322 *Siegel*, *EuZW* 2008, 141, 141. In diesem Falle wären das Europäische Gericht erster Instanz bzw. der Europäische Gerichtshof somit als Berufungsinstanz gegenüber der agenturinternen Widerspruchskammer zu verstehen.

323 Eine Auflistung befindet sich in Art. 91 der REACH-Verordnung.

324 Die Widerspruchskammer der Europäischen Chemikalienagentur setzt sich aus dem Vorsitzenden sowie zwei weiteren, vom Verwaltungsrat ernannten Mitgliedern zusammen. Die Mitglieder der Widerspruchskammer genießen größtmögliche Unabhängigkeit und dürfen daher ausschließlich „aus schwerwiegenden Gründen [...] ihres Amtes enthoben werden.“ Der Widerspruch hat gem. Art. 91 der REACH-Verordnung aufschiebende Wirkung, wodurch ein effektiver Rechtsschutz gewährleistet wird. *Siegel*, *EuZW* 2008, 141, 143.

325 Im Folgenden Sogelma.

326 Kurz EAR.

327 *EuG* vom 08.10. 2008 Az T-411/06 2008 Rdnr.1 (Vorwort).

Ausschreibung eines bestimmten Bauauftrags sowie die Neuausschreibung des Bauauftrages.<sup>328</sup> Die Europäische Kommission trat in dem Rechtsstreit als Streithelferin der Europäischen Agentur für den Wiederaufbau auf.<sup>329</sup>

Die Europäische Agentur für den Wiederaufbau wurde primär zur Hilfe für Kroatien, Jugoslawien, Bosnien- Herzegowina und Mazedonien errichtet.<sup>330</sup> Gemäß der zugrunde liegenden Verordnung über die Errichtung der Agentur war die Kommission befugt, der Agentur „alle Aufgaben (zu) übertragen, die mit der Durchführung der Programme für den Wiederaufbau von Serbien und Montenegro zusammenhängen.“<sup>331</sup> Im September 2005 schrieb die Europäische Agentur für den Wiederaufbau einen Bauauftrag aus, der von der Agentur finanziert werden sollte und dessen Auftraggeber das Ministerium für Kapitalanlagen in Serbien sein sollte.<sup>332</sup> Diese Ausschreibung sah vor, dass alle wichtigen Mitarbeiter des Auftragnehmers eine mindestens zehnjährige einschlägige Berufserfahrung nachweisen mussten; ein Rechtsbehelf sah die Möglichkeit der Beschwerde sowie weiterer Verfahren vor, wenn dem Bieter, nach dessen Ansicht, durch Unregelmäßigkeiten im Vergabeverfahren ein Schaden entstanden war.<sup>333</sup> Obwohl die Sogelma unter den drei Bietern den niedrigsten Preis anbot, annullierte die Agentur die Ausschreibung, da keiner der drei Bieter die geforderte Personalvoraussetzung erfüllte.<sup>334</sup>

Daraufhin reichte die Sogelma bei dem Europäischen Gericht erster Instanz Klage ein, sie beantragte, die Entscheidung der Agentur für nichtig zu erklären.<sup>335</sup> Die Europäische Agentur für den Wiederaufbau beantragte, die Klage für unzulässig zu erklären sowie hilfsweise die Klageabweisung.<sup>336</sup>

Das Europäische Gericht der ersten Instanz entschied, nachdem die Europäische Agentur für den Wiederaufbau als Begründung für die Unzulässigkeit der Klage die Unzuständigkeit des Gerichts, das Fehlen einer vorherigen Verwaltungsbeschwerde, die Nichteinhaltung der Klagefrist, die Geltendmachung der Rechte Dritter durch die Klägerin<sup>337</sup> sowie den Anklagepunkt der Nichtigklärung des neuen Ausschreibungsverfahrens anführte,<sup>338</sup> dass die Klage,

---

328 *EuG* vom 08.10. 2008 Az T-411/06 2008 Rdnr.1 (Vorwort).

329 *EuG* vom 08.10. 2008 Az T-411/06 2008 Rdnr.1 (Vorwort).

330 *EuG* vom 08.10. 2008 Az T-411/06 2008 Rdnr.1 (Rdnr. 1).

331 *EuG* vom 08.10. 2008 Az T-411/06 2008 Rdnr.1 (Rdnr. 3).

332 *EuG* vom 08.10. 2008 Az T-411/06 2008 Rdnr.1 (Rdnr. 4 & 5).

333 *EuG* vom 08.10. 2008 Az T-411/06 2008 Rdnr.1 (Rdnr. 6 & 7).

334 *EuG* vom 08.10. 2008 Az T-411/06 2008 Rdnr.1 (Rdnr. 8- 11).

335 *EuG* vom 08.10. 2008 Az T-411/06 2008 Rdnr.1 (Rdnr. 22).

336 *EuG* vom 08.10. 2008 Az T-411/06 2008 Rdnr.1 (Rdnr. 23).

337 Dies betraf die Rechte von DOK ING. Da dieser Teil des Urteils jedoch für die Diplomarbeit nicht relevant ist, bleibt eine weitere Erwähnung aus.

338 *EuG* vom 08.10. 2008 Az T-411/06 2008 Rdnr.1 (Rdnr. 27).

„soweit die Klägerin im eigenen Namen die Nichtigkeitsklage der Entscheidung, die Ausschreibung zu annullieren, beantrage und soweit sie Schadensersatz für den Schaden beantrage, der ihr selbst entstanden sei,“<sup>339</sup> zulässig sei, die Klage jedoch als unzulässig abzuweisen sei, soweit die Klägerin die Rechte Dritter geltend mache und die Nichtigkeitsklage der von der Agentur ergangenen Entscheidung über die Durchführung einer erneuten Ausschreibung begehere.<sup>340</sup>

Kernpunkt der Zulässigkeitsfrage war jedoch die Frage, ob eine Europäische Agentur, deren Gründungsverordnung den Rechtsschutz lediglich in „punktuellen Regelungen sekundärrechtlich normiere“<sup>341</sup> und somit den Rechtsschutz nicht allgemein gewährleiste, grundsätzlich Beklagte einer Nichtigkeitsklage sein könne. Laut der Europäischen Agentur für den Wiederaufbau sei dies daher ausgeschlossen, weil Art. 230 EGV die Agenturen als Beklagte unerwähnt ließe.<sup>342</sup> Dieser Meinung waren zu dem Zeitpunkt des Rechtsstreits eine Vielzahl Europäischer Agenturen, in deren Gründungsverordnungen kein ausdrücklicher Rechtsschutz erwähnt war: Sie glaubten, auch dann nicht vor den Europäischen Gerichten verklagt werden zu können, wenn in ihren Aufgabenbereich verbindliche Entscheidungen im Sinne des Art. 230 EGV fielen, da Art. 230 EGV Europäische Agenturen nicht als mögliche Beklagte auflistete.<sup>343</sup>

Das Europäische Gericht entschied im vorliegenden Fall jedoch, „dass jede Handlung einer Gemeinschaftseinrichtung, die dazu bestimmt sei, Rechtswirkungen gegenüber Dritten zu erzeugen, gerichtlich nachprüfbar sein müsse“<sup>344</sup> und daher aus der Nichterwähnung Europäischer Agenturen in Art. 230 EGV keine Entziehung richterlicher Kontrolle resultieren könne.<sup>345</sup> Das Gericht führte an, dass ein Rechtsschutz gegen Entscheidungen Europäischer Agenturen immer gewährleistet sein müsse und dieser im Falle einer fehlenden ausdrücklichen Erwähnung in den Gründungsverordnungen der Agenturen ausschließlich in Form der Nichtigkeitsklage möglich sei.<sup>346</sup> Eine praktikable Alternative zur Nichtigkeitsklage sei laut des Europäischen Gerichts erster Instanz nicht erkennbar.<sup>347</sup> Somit konnten auch die Europäischen Agen-

---

339 *EuG* vom 08.10. 2008 Az T-411/06 2008 Rdnr.1 (Rdnr. 104).

340 *EuG* vom 08.10. 2008 Az T-411/06 2008 Rdnr.1 (Rdnr. 105).

341 *Gundel*, *EuR* 2009, 383, 388.

342 *EuG* vom 08.10. 2008 Az T-411/06 2008 Rdnr.1 (Rdnr. 27). Für die Tatsache, dass Rechtsbehelfe wie die Nichtigkeitsklage des Art. 230 EGV auf Europäische Agenturen „keine (unmittelbare) Anwendung finden könnten, [war insbesondere] das Fehlen einer primärrechtlichen Verankerung der Agenturen verantwortlich.“ (*Saurer*, *DVBL* 2009, 1021, 1023).

343 *Gundel*, *EuR* 2009, 383, 388.

344 *EuG* vom 08.10. 2008 Az T-411/06 2008 Rdnr.1 (Rdnr. 37).

345 *EuG* vom 08.10. 2008 Az T-411/06 2008 Rdnr.1 (Rdnr. 37).

346 *Gundel*, *EuR* 2009, 383, 389.

347 *Gundel*, *EuR* 2009, 383, 389.

turen Beklagte einer Nichtigkeitsklage sein, deren Gründungsverordnungen den Rechtsschutz nicht gewährleisteten.<sup>348</sup>

Im Bezug auf den Rechtsschutz gegen Entscheidungen Europäischer Agenturen, und somit auf die Kontrollmöglichkeiten des Europäischen Gerichtshofs, macht das Urteil somit deutlich, dass auch dann von einer analogen Anwendung des Art. 230 EGV auszugehen ist, wenn die Agentur in ihrer Gründungsverordnung keinen ausdrücklichen Rechtsschutz vorsieht.<sup>349</sup> Somit können die Europäischen Gerichte ihren im Primärrecht geregelten Rechtsschutzauftrag ausnahmslos auf Europäische Agenturen anwenden, wodurch es bei der Auslagerung von Verwaltungstätigkeiten die Entstehung von Rechtsschutzlücken vermeiden kann.<sup>350</sup>

Die Entscheidung des Gerichts kann als zukunftsweisend anerkannt werden, da eine Erweiterung des Art. 230 EGV im Bezug auf die Aufnahme Europäischer Agenturen als mögliche Beklagte im Verfassungsvertrag vorgesehen war, sowie im Vertrag von Lissabon vorgesehen ist.

Die Aufnahme Europäischer Agenturen in den Art. 230 EGV hätte zur Folge, dass nicht nur die Betroffenen eine Klage nach Art. 230 EGV erheben könnten, sondern auch die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union sowie die Europäische Kommission.

## 5.

### Kontrolle durch das Europäische Parlament

Auch das Europäische Parlament besitzt gegenüber den Gemeinschaftsagenturen bestimmte Kontrollfähigkeiten: Zunächst kommt dem Parlament eine weitreichende Kontrollmöglichkeit aus Art. 6 I EUV zu, durch welche ihm ein direkter Einblick in die Tätigkeiten der Agenturen zusteht.<sup>351</sup> Des Weiteren ist das Europäische Parlament teilweise<sup>352</sup> dazu befugt, Vertreter des Verwaltungsrates zu benennen.<sup>353</sup> Darüber hinaus sorgt das Europäische Parlament

348 *EuG* vom 08.10. 2008 Az T-411/06 2008 Rdnr.1 (Rdnr. 37 ff.). Nach der Begründetheitsprüfung wies das Gericht die Klage als unbegründet zurück.

349 *Saurer*, DVBL 2009, 1021, 1024; *Koch*, EuZW 2005, 455, 458.

350 *Gundel*, EuR 2009, 383, 391 & 392.

351 Art. 6 I EUV verankert unter anderem die Grundsätze der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Diese Grundsätze „erfordern im Bereich der mittelbaren Gemeinschaftsverwaltung hinreichende“ Kontrollmöglichkeiten der Organe. *Hellriegel*, S. 3, [http://www.Bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.Bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

352 So ernennt das Europäische Parlament etwa zwei Vertreter des Verwaltungsrates der ECHA, jedoch keinen Vertreter der Verwaltungsräte der ENISA und des HABM.

353 *Hellriegel*, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

für „die Entlastung des Verwaltungshaushaltsplans,“<sup>354</sup> wodurch die Kontrolle der Agenturen durch das Europäische Parlament zu großen Teilen durch den Haushaltskontrollausschuss des Parlaments erfolgt.<sup>355</sup>

## 6.

### Kontrolle durch den Rat der EU

Der Rat der Europäischen Union fixiert in der Regel durch die Verabschiedung der Agentur-Gründungsverordnungen sowohl die Mittelzuweisungen als auch die genauen Aufgabenbereiche der Agenturen.<sup>356</sup> „Dies gilt insbesondere [...] für jene Gründungsverordnungen, die eine Aufgabenerweiterung für die Zukunft vorsehen.“<sup>357</sup> Wie auch die Europäische Kommission ist der Rat zum Teil an der Ernennung der Direktoren beteiligt, in einigen Fällen hat der Rat zudem die Disziplinargewalt über die Direktoren.<sup>358</sup>

## 7.

### Zwischenfazit

Somit bleibt festzustellen, dass die Kontrolldichte der Akteure gegenüber Europäischen Gemeinschaftsagenturen sehr hoch ist und sogar als „der klassischen Kommissionsverwaltung entsprechend“ eingestuft werden kann.<sup>359</sup> Jedoch scheint es auch Bereiche zu geben, in denen die Kontrollmöglichkeiten der verschiedenen Akteure zumindest noch nicht ausreichend geklärt sind.

## II.

### Rechtlich nicht (eindeutig) geregelter Bereich der Kontrolle

Der folgende Abschnitt soll zunächst den ungeregelten Bereich der Kontrolle aufzeigen. Im Anschluss daran thematisiert der Abschnitt den Stand der Rechtsprechung im Bezug auf den ungeregelten Bereich.

---

354 *Hellriegel*, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

355 *Hellriegel*, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

356 *Hellriegel*, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

357 *Koch*, EuZW 2005, 455, 456.

358 *Hellriegel*, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

359 *Hellriegel*, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

## 1.

**Rechtlich unregelter Bereich der Kontrolle**

Die folgende Tabelle soll durch die Unterteilung der Kompetenzen und Kontrollmöglichkeiten in die Bereiche „Finanzen,“ „Personelles,“ „Inhaltliches“ und „Entscheidungsgewalt“ zusammenfassen, über welche Befugnisse die Gemeinschaftsagenturen ECHA, ENISA und HABM in diesen Bereichen verfügen und welche Kontrollmöglichkeiten der Gemeinschaftsorgane rechtlich eindeutig geregelt sind. Der Abgleich beider Ergebnisse soll den unregulierten Bereich der Kontrollmöglichkeiten verdeutlichen.

Tabelle 1: Geregelter und unregelter Bereiche der Kontrolle

<b>Befugnisse der Gemeinschaftsagenturen</b>	<b>Kontrollmöglichkeiten -geregelter Bereich-</b>	<b>Kontrollmöglichkeiten<sup>360</sup> -ungeregelter Bereich-</b>
<b>Finanzielle Befugnisse</b> Ausführen des Haushaltsplans  Interne Finanzkontrolle durch agenturinternen Rechnungsprüfer	<b>Finanzielle Kontrolle</b> Fixieren der Mittelzuweisung (R) <sup>361</sup> Verabschiedung bzw. Genehmigung des Haushaltsplans sowie Kontrolle des Verwaltungsrates (K) <sup>362</sup> Haushaltskontrolle (EP, RH)	<b>Finanzielle Kontrolle</b> Kein unregelter Bereich. Die externe Kontrolle des RH steht über der internen Kontrolle.
<b>Personelle Befugnisse</b> Wahl des Verwaltungsrat- Vorsitzenden Beteiligung an der Ernennung des Direktors Treffen sämtlicher Personalentscheidungen	<b>Personelle Kontrolle</b> Ernennung von Vertretern des Verwaltungsrates (EP) Beteiligung an der Ernennung des Direktors (R, K) Disziplinargewalt über den Direktor (R) <sup>363</sup>	<b>Personelle Kontrolle</b> Kein unregelter Bereich. Die jeweilige Beteiligung ist in den VO deutlich geregelt.

<sup>360</sup> Die Tabellenspalte soll sowohl zusammenfassen, welche Bereiche bereits deutlich und ausreichend geregelt sind, als auch verdeutlichen, in welchen Bereichen die Kontrollmöglichkeiten unregelt sind beziehungsweise entscheidende Fragen offen bleiben.

<sup>361</sup> Die in Klammern gesetzten Abkürzungen finden ausschließlich in den Tabellen Anwendung. R= Rat der Europäischen Union; K= Europäische Kommission; EP= Europäisches Parlament; RH= Europäischer Rechnungshof; MS= Mitgliedstaaten; G= Gemeinschaftsgerichte.

<sup>362</sup> In einigen Agenturen verabschiedet der Verwaltungsrat der jeweiligen Agentur den endgültigen Haushaltsplan. Hierbei sind jedoch sowohl die Kommission als auch das Parlament und der Rat eng eingebunden. Vgl. hierzu etwa Art. 78 i.V.m. Art. 96 der REACh- Verordnung.

<sup>363</sup> In einigen Agenturen, so zum Beispiel in der ECHA, übernimmt diese Kontrollfunktion auch der Verwaltungsrat der Agentur (Vgl. u. a. Art. 78 der REACh- Verordnung). In der Gründungsverordnung des Harmonisierungsamtes für den Binnenmarkt (Marken, Muster, Modelle)

<p><b>Inhaltliche Befugnisse</b></p> <p>Befugnis zur Verwaltung und zum Vorschlagen des Arbeitsprogramms</p> <p>Befugnis, Änderungen an der Gründungsverordnung vorzuschlagen<sup>364</sup></p> <p>Befugnis zur Ausarbeitung einer Geschäftsordnung</p> <p>Befugnis zur Festlegung intener Verfahrensvorschriften</p> <p>Eigenständige Verwaltung der Agenturen</p>	<p><b>Inhaltliche Kontrolle</b></p> <p>Wirkung über den Verwaltungsrat (K)</p> <p>Mehrheit in den Verwaltungsräten (MS)</p> <p>Fixieren der genauen Aufgabenbereiche (R)</p> <p>Beteiligung an der Erstellung der jährlichen Arbeitsprogramme (K)</p> <p>Direkter Einblick in die Agenturtätigkeit (EP, MS)</p> <p>Kontrolle der Rechenschaftsberichte (K)</p>	<p><b>Inhaltliche Kontrolle</b></p> <p>Offen bleibt, ob die Mitgliedstaaten oder die Europäische Kommission stärkere Rechte in den Verwaltungsräten ausüben sollten</p>
<p><b>Entscheidungsbefugnis</b></p> <p>Entscheidungen wissenschaftlicher und technischer Art<sup>365</sup> bzw. verbindliche Entscheidungen mit Außenwirkung treffen<sup>366</sup></p> <p>Überprüfung der verbindlichen Entscheidungen mit Außenwirkung durch agenturinterne Widerspruchskammern</p>	<p><b>Kontrolle von Agentur-entscheidungen</b></p> <p>Rechtsschutz gegen Agenturhandlungen (G)</p>	<p><b>Kontrolle von Agentur-entscheidungen</b></p> <p>Offen bleibt, ob die Europäische Kommission die Agenturenentscheidungen umfangreich kontrollieren kann</p>

## 2.

### Stand der Rechtsprechung

Da die Europäische Kommission sowohl eine schwächere Rolle der Mitgliedstaaten in den Verwaltungsräten der Agenturen fordert als auch aus ihrer Rolle als Hüterin der Verträge umfangreiche Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Agenturen ableitet, dies aber aus den Gründungsverordnungen der hier vorgestellten Gemeinschaftsagenturen nicht hervorgeht,<sup>367</sup> soll der nächste Teilabschnitt untersuchen, in welchem Umfang die Europäischen Gerichte bereits zur Kompetenzverteilung zwischen den Gemeinschaftsorganen und der mittelbaren Gemeinschaftsverwaltung Stellung bezogen hat.<sup>368</sup>

---

ist die Kontrolle des Präsidenten für die Fälle, in welchen „keine Rechtsaufsicht durch ein anderes Organ vorgesehen ist“ der Kommission vorbehalten (Vgl. Art. 118 VO (EG) Nr. 40/94).

364 Diese Befugnis ist als Ausnahme zu betrachten.

365 Befugnis von nahezu allen Gemeinschaftsagenturen.

366 Befugnis von einigen, meist jüngeren Gemeinschaftsagenturen.

367 Bzw. die Gründungsverordnungen die Rolle der Mitgliedstaaten anders regeln, als die Europäische Kommission es für richtig erachtet.

368 Hierbei ist zu betonen, dass die im Folgenden dargestellten Urteile zum größten Teil analog auf die zwei offenen Fragen angewendet werden. Dies ist bereits für das Meroni-Urteil

## a)

**Das Meroni-Urteil**

Das wohl meist zitierte Grundentscheidungsurteil des Europäischen Gerichtshofs bezüglich der mittelbaren Gemeinschaftsverwaltung stellt das so genannte Meroni-Urteil dar.<sup>369</sup> Bis zum heutigen Zeitpunkt ist es das einzige höchstgerichtliche Urteil, in dem der Europäische Gerichtshof das Verhältnis zwischen der Europäischen Kommission und der mittelbaren Gemeinschaftsverwaltung detailliert thematisiert. Zu den Grenzen der Befugnisse Europäischer Agenturen hat der Europäische Gerichtshof bis heute keine Grundsatzentscheidung erlassen.<sup>370</sup>

Die Klägerin „Meroni und CO Industrie Metallurgiche, Societa in Accomandita Semplice“<sup>371</sup> ging mit ihrer Nichtigkeitsklage vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die Entscheidung Nr. 14/55 der Hohen Behörde<sup>372</sup> vom 24.10.1956 vor.<sup>373</sup> In dieser Entscheidung forderte die Hohe Behörde die Klägerin Meroni zu einer Zahlung auf, welche auf die vorherige Errichtung einer Finanzeinrichtung, welche die ausgewogene Schrottversorgung des gemeinsamen Marktes gewährleisten sollte, durch die Hohe Behörde zurückzuführen war.<sup>374</sup> Auf die Entscheidung der Hohen Behörde folgte am 12.04.1956 ein Schreiben von Meroni, in dem die Klägerin ausdrückliche Vorbehalte gegen die verwendete Methode zur Schuldberechnung äußerte und zugleich eine Teilzahlung anbot.<sup>375</sup> Die Klägerin begründete ihre Klage zunächst mit dem Vorliegen von Formvorschriftsverletzungen: Die Entscheidung sei nach Einschätzung von Meroni sowohl von der Hohen Behörde als auch von der Finanzeinrichtung mangelhaft begründet worden.<sup>376</sup> Der Europäische Gerichtshof stimmte dem Argument der mangelhaften Begründung der Entscheidung zu.<sup>377</sup> Des Weiteren machte Meroni geltend, dass die Entscheidung keine rechnerischen Grundlagen enthalte, die deutlich machen konnten, wie sich

---

zu beachten, da der EuGH in der Streitsache nicht zum Verhältnis von Kommission zu Agenturen sondern zum Verhältnis von Kommission zu privatrechtlichen Verbänden Stellung nimmt, welchen die Kommission bestimmte Befugnisse übertragen hatte.

369 Vgl. etwa *Streinz*, Europarecht, S. 136f; *Winter*, EuR 2005, 255, 263; *Wittinger*, EuR 2008, 610, 616-619.

370 *Wittinger*, EuR 2008, 610, 618.

371

Im Folgenden „Meroni“ genannt.

372 Genau: Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

373 *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25 (25).

374 *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25 (25, 28, 31).

375 *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25 (28).

376 *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25 (28).

377 *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25 (29 - 31).

der Betrag der Zahlungsaufforderung genau zusammensetzte.<sup>378</sup> Auch in dieser Tatsache sah der Europäische Gerichtshof eine Formvorschriftverletzung.<sup>379</sup>

Der Hauptpunkt der Klage richtete sich jedoch auf den von Meroni vorgebrachten Ermessensmissbrauch der Hohen Behörde: Zum einen führte die Klägerin zur Begründung erneut die ungenaue Berechnung der Zahlungsaufforderung an, zum anderen gab sie an, dass die Hohe Behörde Befugnisse, welche nur ihr selbst zustünden, an Brüsseler Organe übertragen habe, ohne dass die Ausübung der Befugnisse der Brüsseler Organe an die gleichen Bedingungen geknüpft worden seien, welche die Hohe Behörde selbst erfüllen müsse.<sup>380</sup>

Die Entscheidung Nr. 14/55 enthielt laut des Europäischen Gerichtshofs sowohl Regelungen, welche auf die Letztentscheidungsbefugnis der Hohen Behörde schließen ließen,<sup>381</sup> als auch Regelungen, welche auf die Letztentscheidungsbefugnis der durch die Hohe Behörde errichteten Einrichtung schließen ließen.<sup>382</sup> Die Hohe Behörde führte hierzu an, dass bei einer einstimmigen Entscheidung der von ihr errichteten Einrichtung, welcher auch ein Vertreter der Hohen Behörde angehöre, ein einseitiges Abändern der Hohen Behörde undenkbar sei,<sup>383</sup> da der Verbindlichkeit der einstimmig getroffenen Entscheidung eine besondere Bedeutung zukäme.<sup>384</sup> Durch die Ausführungen der Hohen Behörde kam der Europäische Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass die Entscheidung Nr. 14/55 tatsächlich die Übertragung von Befugnissen der Hohen Behörde an die von ihr errichtete Einrichtung enthalte. Somit musste die Rechtmäßigkeit dieser Übertragung durch den Europäischen Gerichtshof überprüft werden.<sup>385</sup> Der Europäische Gerichtshof wies darauf hin, dass die Hohe Behörde bei der Ausübung der Befugnisse, gemäß des Vertrages der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Entscheidungen begründen müsse, einen Jahresgesamtbericht über die Verwaltungsaufgaben veröffentli-

---

378 *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25 (31).

379 *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25 (31 - 34).

380 *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25 (34 & 36).

381 Art. 4 II der Entscheidung lautet: „Wird der Beitrag nicht termingerecht bezahlt, so stellt die Kasse den Antrag auf Eingreifen der Hohen Behörde; diese kann eine Entscheidung erlassen, die einen vollstreckbaren Titel darstellt.“

382 Art. 4 I der Entscheidung lautet: „Die Kasse gibt den Unternehmen die Höhe des zu zahlenden Beitrags und die Zahlungstermine bekannt. Sie ist zur Einziehung dieser Beiträge berechtigt.“ Art. 6 I lautet: „Die Kasse ist das Exekutivorgan der durch diese Entscheidung geschaffenen finanziellen Einrichtung.“

383 Es sei denn, der Vertreter der Hohen Behörde hat sich gem. Art. 9 der Entscheidung eine Letztentscheidungsbefugnis vorbehalten.

384 *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25 (38).

385 Geprüft wird die Vereinbarkeit der Befugnisübertragung mit dem Vertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

chen und der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs unterliegen müsse.<sup>386</sup> Der Europäische Gerichtshof stellte fest, dass die Entscheidung Nr. 14/55 die Übertragung der Befugnisse nicht an dieselben Bedingungen knüpfe, an welche die Hohe Behörde bei der unmittelbaren Ausübung der Befugnisse gebunden sei.<sup>387</sup> Eine derartige Übertragung von Befugnissen, welche über die eigenen Befugnisse der Hohen Behörde gemäß des Vertrages der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl hinausgingen, stelle eine unzulässige Vertragsverletzung dar.<sup>388</sup>

Des Weiteren stellte der Europäische Gerichtshof fest, dass eine übertragende Behörde zum einen generell zu der Übertragung der Befugnisse berechtigt sein müsse, zum anderen eine Entscheidung erlassen müsse, aus welcher die Übertragung der Befugnisse explizit erkennbar sei.<sup>389</sup> Im konkreten Fall fehlte es an einer Rechtsgrundlage für die Entscheidung vom 24.10.1956.<sup>390</sup>

Der Europäische Gerichtshof stellte weiterhin fest, dass die Hohe Behörde prinzipiell befugt sei, bestimmte Befugnisse an „privatrechtliche Verbände mit eigener Rechtspersönlichkeit und Entscheidungsgewalt“<sup>391</sup> zu übertragen, wenn die Hohe Behörde diese beaufsichtige und Bedingungen<sup>392</sup> für die Befugnisübertragung festlege.<sup>393</sup> Bei den Befugnissen müsse es sich jedoch um genau begrenzte Ausführungsbefugnisse handeln, welche wiederum der Kontrolle der Hohen Behörde zu unterstellen seien.<sup>394</sup> Zu beachten sei des Weiteren, dass Einrichtungen, welche durch den Vertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zur Überwachung bestimmter Befugnisse vorgesehen waren, diese Befugnisse nicht in Verbindung mit einem Ermessensspielraum zu übertragen seien.<sup>395</sup> Anderenfalls sei die „Garantie des Gleichgewichts der Gewalten verletzt.“<sup>396</sup> Im konkreten Fall habe die Hohe Behörde der errichteten Einrichtung mit dem Vertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl unvereinbare Befugnisse mit Ermessens-

---

386 *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25 (38 - 40).

387 *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25 (40).

388 *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25 (40).

389 *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25 (41).

390 *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25 (42).

391 6. Leitsatz der Entscheidung des *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25.

392 Etwa durch das Aufstellen objektiver Tatbestandsmerkmale, an welche sich die Einrichtung bei ihren Entscheidungen halten muss. *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25 (46).

393 6. Leitsatz der Entscheidung des *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25.

394 6. Leitsatz der Entscheidung des *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25.

395 10. Leitsatz der Entscheidung des *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25.

396 10. Leitsatz der Entscheidung des *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25.

spielraum eingeräumt.<sup>397</sup> Somit unterlag die Hohe Behörde in allen Punkten; die Entscheidung vom 24.10.1956 wurde daher für nichtig erklärt.<sup>398</sup>

Die juristische Fachliteratur bewertet die Relevanz und Anwendbarkeit der Meroni-Entscheidung auf die Kompetenzmöglichkeiten Europäischer Agenturen unterschiedlich:

Eine Ansicht spricht sich dafür aus, die Kriterien der Meroni-Entscheidung analog auf die Europäischen Agenturen anzuwenden, eine andere Ansicht zweifelt dagegen in neuerer Zeit die Anwendbarkeit der Meroni-Entscheidung auf die Europäischen Agenturen an.<sup>399</sup> Die erste Literaturansicht argumentiert mit der Gefahr des institutionellen Ungleichgewichts, sollten die Meroni-Kriterien nicht auch auf die Europäischen Agenturen Anwendung finden. Des Weiteren bemängelt sie die aus der Nichtanwendung der Kriterien resultierende Möglichkeit, den Mitgliedstaaten eine stärkere Rolle innerhalb der Agenturen zuzuweisen, als der Kommission, welche laut Literaturmeinung die Effektivität der Überwachung der Kommission in Frage stellt.<sup>400</sup> Die andere Literaturansicht plädiert für das Aufbrechen der (zu) engen Meroni-Kriterien und bewertet das Aufbrechen als positiven Wandel; sie setzt als „absolute Grenze“<sup>401</sup> lediglich das Verbot der Übertragung von Befugnissen „politischer Tragweite,“<sup>402</sup> um das institutionelle Gleichgewicht zu wahren.<sup>403</sup> Gegen das Argument der verminderten Kontrollmöglichkeiten der Kommission<sup>404</sup> argumentiert diese Ansicht mit der Möglichkeit der agenturinternen Kontrolle durch spezielle Beschwerdeverfahren, welcher die Möglichkeit der Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof nachgeschaltet ist und somit der effektive Rechtsschutz gewährleistet ist.<sup>405</sup>

## b)

### **Sogelma vs. Europäische Agentur für den Wiederaufbau**

Im Folgenden soll nun erneut auf das bereits vorgestellte Urteil des Europäischen Gerichts erster Instanz vom 08.10.2008 eingegangen werden, in dem

397 *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25 (46).

398 *EuGH* vom 13.06.1958 Az. 10/56, BeckRS 2004, 25 (47).

399 Vgl. Meinungsstand referiert nach *Wittinger*, *EuR* 2008, 610, 618.

400 Vgl. Meinungsstand referiert nach *Wittinger*, *EuR* 2008, 610, 619; *Winter*, *EuR* 2005, 255, 263.

401 Vgl. Meinungsstand referiert nach *Wittinger*, *EuR* 2008, 610, 619.

402 Vgl. Meinungsstand referiert nach *Wittinger*, *EuR* 2008, 610, 619.

403 Vgl. Meinungsstand referiert nach *Wittinger*, *EuR* 2008, 610, 619; *Winter*, *EuR* 2005, 255, 263.

404 Bei Nichtanwendung der Meroni- Kriterien.

405 Vgl. Meinungsstand referiert nach *Wittinger*, *EuR* 2008, 610, 619.

das Gericht die Streitigkeit zwischen der Sogelma und der Europäischen Agentur für den Wiederaufbau entschied.

Der wichtigste Aspekt dieser Entscheidung war die Klarstellung des Europäischen Gerichts erster Instanz, dass sich Europäische Agenturen nicht dem Rechtsschutz entziehen können. Ein weiterer, in dem Abschnitt über die Kontrollmöglichkeiten des Europäischen Gerichtshof bislang unerwählter Aspekt dieses Urteils beschäftigte sich mit dem Verhältnis zwischen der Europäischen Kommission und den Agenturen im Bezug auf deren Eigenständigkeit: Der Rechtsbehelf in der Angebotsausschreibung der Europäischen Agentur für den Wiederaufbau sah in Anlehnung an verschiedene Gründungsverordnungen anderer Europäischer Agenturen eine Beschwerdemöglichkeit der Bieter vor der Europäischen Kommission vor.<sup>406</sup> Das Gericht entschied, dass die Lösung einer Beschwerde vor der Kommission nicht tragfähig sei, da dies dazu führe, dass sich die Agentur als selbstständige Einrichtung der Kommission unterordne; eine solche Regelung müsse sich laut dem Gericht ausdrücklich aus der Gründungsverordnung der jeweiligen Agentur ergeben, um wirksam sein zu können.<sup>407</sup> Jedoch stand das Gericht auch im Falle einer ausdrücklichen Regelung in der Gründungsverordnung einiger Agenturen einer solchen Beschwerdeüberprüfung durch die Europäische Kommission mit Skepsis gegenüber. Nach Ansicht des Gerichts stelle eine solche Regelung einen „gewissen Widerspruch zum Agentur-Gedanken selbst dar.“<sup>408</sup>

Somit bejahte das Europäische Gericht erster Instanz nicht nur die Passivlegitimation Europäischer Agenturen im Sinne des Art. 230 EGV, sondern bestärkte gleichwohl die Eigenständigkeit Europäischer Agenturen, in dem es eine Zurechnung ihrer Entscheidungen zur Europäischen Kommission ablehnte.<sup>409</sup>

### c)

#### **Pfizer Animal Health SA vs. Rat der Europäischen Union**

---

406 Der Rechtsbehelf lautete wie folgt: „Ist ein Bieter der Ansicht, dass ihm [...] ein Schaden entstanden ist, kann er die Angelegenheit unmittelbar der EAR unterbreiten und die Kommission davon in Kenntnis setzen [...]. Ist die Kommission von einer solchen Beschwerde in Kenntnis gesetzt worden, übermittelt sie der EAR ihre Stellungnahme und bemüht sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten um eine gütliche Einigung [...]. Hat das oben genannte Verfahren keinen Erfolg, kann der Bieter die von der Europäischen Kommission vorgesehenen Verfahren anwenden.“ *EuGT-411/06 2008*, Rdnr.1 (Rdnr. 7).

407 *Gundel*, *EuR* 2009, 383, 391. Laut *Gundel* verzichten daher die jüngsten Gemeinschaftsagenturen auf eine derartige Regelung in ihrer Gründungsverordnung, um ihre Eigenständigkeit zu wahren. Demgegenüber enthalten die Gründungsverordnungen der Exekutivagenturen derartige Regelungen, da diese ausdrücklich der Europäischen Kommission zugeordnet sind.

408 *Gundel*, *EuR* 2009, 383, 391.

409 *Gundel*, *EuR* 2009, 383, 391 & 392.

In einem weiteren Urteil des Europäischen Gerichts erster Instanz ging es um die Bedeutung eines Gutachtens, welches ein beratender Ausschuss der Kommission erstellt hatte. In dem Rechtsstreit vom 11.09.2002 war die Pfizer Animal Health SA mit Sitz in Louvain-la-Neuve, Belgien, Klägerin. Beklagter war der Rat der Europäischen Union.<sup>410</sup> In dem Streitfall trat die Europäische Kommission als Streithelferin des Rates auf.<sup>411</sup> Der Streitfall resultierte durch die Änderung der Richtlinie 70/524/EWG über Zusatzstoffe in der Tierernährung, welche Regelung über die Zulassung und den Widerruf der Zulassung „von Zusatzstoffen in der Tierernährung“<sup>412</sup> enthielt.<sup>413</sup> Diese Richtlinie wurde durch die Richtlinie 96/51 geändert.<sup>414</sup> Die Änderung enthielt unter anderem Regelungen zu dem für den Fall anzuwendenden Verfahren, dass ein Mitgliedstaat in der Verwendung einzelner zugelassener Zusatzstoffe eine Gefahr für Mensch, Tier oder Umwelt erkannte.<sup>415</sup>

In diesem Zusammenhang legte die Pfizer Animal Health SA bei dem Europäischen Gericht erster Instanz Klage gegen den Rat der Europäischen Union ein; in dem Urteil bezog das Gericht auch zu dem Verhältnis zwischen der Europäischen Kommission und deren Sachverständigen Stellung, da eine Entscheidung des Rates und der Kommission von dem Gutachten eines beratenden Ausschusses der Kommission abwich.<sup>416</sup> Fraglich war in diesem Zusammenhang daher, ob die Gemeinschaftsorgane von einem Gutachten der Sachver-

---

410 *EuG* vom 11.09.2002 Az. T-13/99 2002, Rdnr.1 (Vorbemerkung).

411 *EuG* vom 11.09.2002 Az. T-13/99 2002, Rdnr.1 (Vorbemerkung).

412 *EuG* vom 11.09.2002 Az. T-13/99 2002, Rdnr.1 (Rdnr. 3).

413 *EuG* vom 11.09.2002 Az. T-13/99 2002, Rdnr.1 (Rdnr. 3).

414 *EuG* vom 11.09.2002 Az. T-13/99 2002, Rdnr.1 (Rdnr. 4).

415 Art. 11 der RL lautet: „Stellt ein Mitgliedstaat auf der Grundlage einer ausführlichen Begründung infolge neuer Tatsachen [...] fest, dass die Verwendung eines zugelassenen Zusatzstoffs [...] eine Gefahr für die menschliche oder tierische Gesundheit oder für die Umwelt darstellt, [...] so kann dieser Mitgliedstaat die Anwendung der betreffenden Bestimmungen in seinem Gebiet vorläufig aussetzen oder einschränken. Er teilt dies [...] unverzüglich den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission mit. Die Kommission prüft so bald wie möglich die von dem betreffenden Mitgliedstaat angeführten Gründe und konsultiert die Mitgliedstaaten im Ständigen Futtermittelausschuss; anschließend gibt sie unverzüglich ihre Stellungnahme ab und trifft geeignete Maßnahmen.“

Art. 24 der Richtlinie lautet: „Wird auf das in diesem Artikel festgelegte Verfahren Bezug genommen, so befasst der Vorsitzende unverzüglich den [Ständigen Futtermittelausschuss] von sich aus oder auf Antrag eines Mitgliedstaats. Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuss einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuss gibt seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb von zwei Tagen ab. [...] Die Kommission erlässt die Maßnahmen und sieht sofort deren Anwendung vor, wenn sie der Stellungnahme des Ausschusses entsprechen. Entsprechen sie der Stellungnahme des Ausschusses nicht oder ist keine Stellungnahme ergangen, so schlägt die Kommission dem Rat alsbald die zu treffenden Maßnahmen vor. Der Rat erlässt die Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit. Hat der Rat nach Ablauf einer Frist [...] keine Maßnahmen beschlossen, so trifft die Kommission die vorgeschlagenen Maßnahmen [...]“

416 *EuG* vom 11.09.2002 Az. T-13/99 2002, Rdnr.1 (Rdnr. 188 & 189).

ständigen abweichen durften und unter welchen Voraussetzungen eine solche Abweichung möglich war.<sup>417</sup> Das Gericht entschied, dass die Gemeinschaftsorgane nur dann von einem Gutachten eines Fachausschusses abweichen dürften, wenn die Organe die Abweichungen besonders begründen könnten.<sup>418</sup> Hierbei müsse „das wissenschaftliche Niveau dieser Begründung [...] dem des fraglichen Gutachtens zumindest ebenbürtig sein. [...] So könne sich das Organ entweder auf ein zusätzliches Gutachten desselben Expertenausschusses oder aber auf andere Informationen stützen, deren Beweiskraft der des fraglichen Gutachtens zumindest ebenbürtig [sei].“<sup>419</sup> Die Gemeinschaftsorgane dürften daher nur von einem solchen Gutachten abweichen, wenn sie alle relevanten Gesichtspunkte des Falls angemessen, sorgfältig und unparteiisch analysiert hätten.<sup>420</sup> Das Gericht erachtete hierfür die Einholung eines weiteren wissenschaftlichen Gutachtens als sinnvolle Maßnahme, stellte jedoch gleichzeitig fest, dass dies keine Verpflichtung für die Gemeinschaftsorgane darstelle.<sup>421</sup> Dass die Gemeinschaftsorgane grundsätzlich von der Meinung eines Ausschusses abweichen dürften, ergebe sich laut dem Gericht aus der politischen Verantwortung und der „demokratischen Legitimation der Kommission“<sup>422</sup>

Im vorliegenden Streitfall entschied das Europäische Gericht erster Instanz, dass die Gemeinschaftsorgane bei der Nichtbefolgung des Fachausschussgutachtens keinen Fehler begangen haben, da der Rat die Abweichung von dem Fachausschussgutachten ausreichend begründete; die Klage wurde somit abgewiesen.<sup>423</sup>

In diesem Urteil stärkt das Europäische Gericht somit die Gewichtung von Fachausschussgutachten. Einschlägige juristische Fachliteratur geht von der analogen Anwendbarkeit dieses Urteils auf die Verbindlichkeit von Entscheidungen Europäischer Gemeinschaftsagenturen aus.<sup>424</sup>

### 3.

---

417 *EuG* vom 11.09.2002 Az. T-13/99 2002, Rdnr.1 (Rdnr. 187 ff.).

418 *EuG* vom 11.09.2002 Az. T-13/99 2002, Rdnr.1 (Rdnr. 199).

419 *EuG* vom 11.09.2002 Az. T-13/99 2002, Rdnr.1 (Rdnr. 199).

420 *EuG* vom 11.09.2002 Az. T-13/99 2002, Rdnr.1 (Rdnr. 203).

421 *EuG* vom 11.09.2002 Az. T-13/99 2002, Rdnr.1 (Rdnr. 208).

422 *EuG* vom 11.09.2002 Az. T-13/99 2002, Rdnr.1 (Rdnr. 201).

423 *EuG* vom 11.09.2002 Az. T-13/99 2002, Rdnr.1 (Vorbemerkung & Rdnr. 210).

424 *Wittinger*, *EuR* 2008, 610, 622 & 623. Die analoge Anwendbarkeit dieses Urteils auf das Verhältnis zwischen Europäischer Kommission und den Gemeinschaftsagenturen hätte zur Folge, dass die Kommission bei den ihr vorbehaltenen Entscheidungsbefugnissen, wie etwa im Bezug zur ECHA die Zulassung chemischer Stoffe, Empfehlungen der jeweiligen Agentur folgen sollte.

## Zwischenfazit

Somit ist festzuhalten, dass die Gerichte zum einen einige Kriterien für das Verhältnis zwischen der Hohen Behörde und den durch die Hohe Behörde errichteten Einrichtungen aufstellten, die juristische Fachliteratur deren Anwendbarkeit auf das Verhältnis zwischen Europäischer Kommission und Europäischen Gemeinschaftsagenturen jedoch kontrovers diskutiert.<sup>425</sup> Meines Erachtens nach steht die Ansicht, die Meroni-Kriterien strengstens auf das Verhältnis zwischen Kommission und Gemeinschaftsagenturen anzuwenden, um eine starke Rolle der Mitgliedstaaten in den Agenturen sowie die damit verbundene Gefahr des institutionellen Ungleichgewichts zu verhindern, im Widerspruch zu der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten nach den Gründungsverordnungen über die Mehrheit in den Verwaltungsräten<sup>426</sup> verfügen und damit eine starke Kontrollposition innehaben.

Das Gericht fand in diesem Urteil zudem sowohl Argumente für als auch gegen die Letztentscheidungsbefugnisse der von Europäischen Kommission<sup>427</sup> errichteten Einrichtungen.<sup>428</sup> Ein weiteres Urteil erkennt die Wichtigkeit der Passivlegitimation Europäischer Agenturen an, stärkt zugleich jedoch die Eigenständigkeit dieser und lehnt die Zurechnung ihrer Entscheidungen zur Kommission, meiner Ansicht nach zu Recht, ab. Letztendlich stärken die Gerichte die Verbindlichkeit von Empfehlungen bzw. Entscheidungen Europäischer Gemeinschaftsagenturen. Die analoge Anwendung dieser Entscheidung auf Europäische Gemeinschaftsagenturen, mit der Konsequenz einer stärkeren Bindung der Kommission an die Empfehlungen von Gemeinschaftsagenturen, erachte ich im Bezug auf den Sinn und Zweck der Gemeinschaftsagenturen als Fachzentren für sinnvoll.

Somit bleibt festzustellen, dass die Rolle Europäischer Gemeinschaftsagenturen von den Europäischen Gerichten gestärkt wurde und die Gerichte zu Recht eine Passivlegitimation gegenüber den Agenturen befürworten, um die immer stärker werden Befugnisse der Agenturen gerichtlich überprüfen zu können.

---

425 *Wittinger*, EuR 2008, 610, 619; *Winter*, EuR 2005, 255, 263.

426 Die Mehrheit in den Verwaltungsräten lässt sich, wie bereits dargestellt, mit dem Einbüßen von Kompetenzen der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsagenturen erklären.

427 Damals noch als „Hohe Behörde“ bezeichnet.

428 Hierbei muss meinem Erachten nach der Umstand Berücksichtigung finden, dass es sich in der Meroni-Entscheidung um Befugnisse handelte, welche die Kommission an privatrechtliche Verbände übertragen hatte und somit stärkere Argumente für eine umfangreiche Kontrolle durch die Kommission vorhanden waren, als in dem Verhältnis zwischen Kommission und Gemeinschaftsagenturen.

Gleichwohl die Urteile die Rolle der Gemeinschaftsagenturen stärkten, schafften sie es nicht, den zuvor dargestellten, unregelmäßigten Bereich der Kontrolle vollständig zu klären: Auch wenn sich die Gerichte deutlich gegen eine Zurechnung der Agenturenentscheidungen zur Kommission ausgesprochen haben, enthalten die Urteile auch Argumente für eine starke Kontrolle durch die Kommission. Auch die Frage nach der starken Rolle der Mitgliedstaaten in den Verwaltungsräten der Agenturen bleibt weiterhin bestehen.

### III.

#### Lösungsansätze

Um die beiden offenen Fragen zu beantworten, soll der folgende Abschnitt mögliche Lösungsansätze aufzeigen. Hierfür soll der Abschnitt zunächst die verschiedenen Interessen der drei Hauptakteure aufzeigen. Im Anschluss daran soll ein Rechtsvergleich Europäischer Agenturen mit verschiedenen nationalen Agenturen zur Lösungsfindung beitragen.

Zunächst ist jedoch die Frage voran zu stellen, ob alle Entscheidungen mit Außenwirkung von den primärrechtlich beschriebenen Organen ergehen müssen. Das Beantworten dieser Frage ist ausschlaggebend für die Formulierung möglicher Lösungsansätze, da die Antwort ein Kriterium an die Entwicklung möglicher Lösungsansätze stellen könnte.<sup>429</sup>

Die juristische Fachliteratur ist sich bei der Beantwortung dieser Frage einig: So spricht die juristische Fachliteratur immer wieder von bestimmten Europäischen Agenturen, welche bereits die Befugnis innehaben, eigenständig Entscheidungen mit Außenwirkung zu treffen.<sup>430</sup> Somit sind diesen Agenturen „verbindliche Entscheidungsbefugnisse zugewiesen.“<sup>431</sup> Als Beispiel für diese neue, „erwachsenere“ Art von Agenturen sind u. a. das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster, Modelle) und die Europäische Chemikalienagentur zu nennen.<sup>432</sup>

Somit kann die Frage, ob alle Entscheidungen mit Außenwirkung von den primärrechtlich beschriebenen Organen ergehen müssen, verneint werden, da bereits Europäische Agenturen existieren, welche die Befugnis innehaben, Entscheidungen mit Außenwirkung zu treffen. Demnach stellt die Beantwortung dieser Frage kein einschränkendes Kriterium für das Aufstellen möglicher Lösungsansätze dar, so dass sich alles in allem lediglich zwei Kriterien erken-

---

429 Nämlich dann, wenn die Frage mit „Ja“ zu beantworten ist.

430 *Wittinger*, EuR 2008, 610, 618; *Hellriegel*, S.1, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

431 *Groß*, EuR 2005, 54, 66.

432 *Wittinger*, EuR 2008, 610, 618.

nen lassen, an welchen sich die Lösungsansätze messen lassen sollten: Zum einen sollten die von dem Europäischen Parlament bereits zu Zeiten der Büros für verwaltungstechnische Unterstützung<sup>433</sup> geforderten Ziele einer ausreichenden Kontrolle, nämlich Transparenz, Effizienz und Rechenschaftspflicht, Berücksichtigung finden, zum anderen ist die Beachtung des Primärrechts unumgänglich.<sup>434</sup>

## 1.

### Die Interessen der Akteure

So vielschichtig die Akteure im Bezug auf die Kontrollmöglichkeiten Europäischer Gemeinschaftsagenturen sind, so verschieden sind auch deren Interessen. Im Folgenden sollen daher die zu berücksichtigenden Interessen der Europäischen Kommission, der Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Gemeinschaftsagenturen dargestellt werden.

---

433 In den fünfziger Jahren.

434 Dieses Kriterium wiederum hängt eng mit der zu Beginn dieses Abschnitts gestellten Frage nach den Befugnissen, Entscheidungen mit Außenwirkungen treffen zu können, zusammen. Hierbei wurde festgestellt, dass Entscheidungen mit Außenwirkungen nicht nur von den primärrechtlich beschriebenen Organen, sondern auch von einigen Europäischen Gemeinschaftsagenturen getroffen werden können.

**a)****Unabhängigkeit in der Wahrnehmung der Aufgaben**

Das primäre normative Interesse der Direktoren Europäischer Gemeinschaftsagenturen ist eine größtmögliche Unabhängigkeit.<sup>435</sup>

Dies verdeutlicht etwa die REACH- Verordnung, in deren Begründung der Europäische Gesetzgeber von der Notwendigkeit einer „unabhängigen zentralen Stelle“<sup>436</sup> spricht, da diese „gegenüber anderen Optionen einige langfristige Vorteile bietet.“<sup>437</sup> So führt der Rat der Europäischen Union als Gesetzgeber etwa an, dass die Unabhängigkeit der Chemikalienagentur schon daher notwendig sei, da die Agentur „die Glaubwürdigkeit der Rechtsvorschriften über Chemikalien“<sup>438</sup> gewährleisten solle und daher das Vertrauen der Gemeinschaftsorgane, der Mitgliedstaaten sowie der breiten Öffentlichkeit unbedingt durch eine unabhängige Stelle gesichert sein müsse.<sup>439</sup>

Dementsprechend heißt es in Art. 83 der REACH-Verordnung:<sup>440</sup> „Er nimmt seine Pflichten im Interesse der Gemeinschaft und unabhängig von besonderen Interessen wahr.“

Demgegenüber steht das Interesse der Europäischen Kommission nach einer von ihr ausgeführten, den Agenturen übergeordneten Kontrolle, welche sie in ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“ wahrnehmen will.

**b)****Bündelung von Sachkompetenz**

Des Weiteren kann die Bündelung von Sachkompetenzen als Interesse aller drei Akteure verstanden werden. So führte der Europäische Gesetzgeber etwa in der REACH-Verordnung die Kriterien der hohen wissenschaftlichen, regulatorischen und technischen Kompetenzen sowie ein hohes Maß an Transparenz und Effizienz auf,<sup>441</sup> durch welche das Ziel der Bündelung von Sachkompetenz deutlich wird.

---

435 European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction: “The experience of the agencies: A contribution to the debate on the future of the agency model.”

436 15. Begründungserwägung der REACH- Verordnung.

437 15. Begründungserwägung der REACH- Verordnung.

438 95. Begründungserwägung der REACH- Verordnung.

439 95. Begründungserwägung der REACH- Verordnung.

440 Der Artikel regelt Pflichten und Befugnisse des Direktors.

441 95. Begründungserwägung der REACH- Verordnung.

**c)****Koordination der Vollzugsaufgaben**

Ein weiteres Interesse der Europäischen Kommission ist es, die Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten auf die Europäischen Agenturen zu verringern, da sich die starke Rolle der Mitgliedstaaten laut Kommission „zu Lasten der Gemeinschaftsdimension“<sup>442</sup> entwickelt.<sup>443</sup> Im Gegensatz dazu kann vermutet werden, dass sich das Interesse der Mitgliedstaaten auf einen weitreichenden Einfluss innerhalb der Europäischen Agenturen konzentriert, da diesen durch die Errichtung der Agenturen Kompetenzen entzogen werden.<sup>444</sup> Ursprünglich ist der Vollzug des Gemeinschaftsrechts eine Aufgabe der Mitgliedstaaten. In diese Aufgabe greifen die Europäischen Agenturen ein, so dass bei der Wahrnehmung der Aufgabe auf eine enge Kooperation zwischen den Agenturen und den Mitgliedstaaten zu achten ist.<sup>445</sup>

Somit ist zusammenfassend festzustellen, dass die Interessen der drei Hauptakteure stark auseinander gehen:

Während die Direktoren Europäischer Gemeinschaftsagenturen nach Unabhängigkeit der Agenturen streben, strebt die Kommission nach einer von ihr ausgeführten, umfangreichen Kontrolle der Agenturen.

Während die Kommission, gleichwohl die Europäischen Gemeinschaften durch die Errichtung Europäischer Agenturen an Kompetenzen gewonnen haben, die Rolle der Mitgliedstaaten innerhalb der Agenturen schwächen will, wollen die Mitgliedstaaten, deren Aufgabe der Vollzug des Gemeinschaftsrechts ist und in deren Aufgabe die Errichtung Europäischer Agenturen eingreift, ihre Rolle in den Agenturen stärken.

**2.****Die Rechtsstellung von nationalen Agenturen**

Im Folgenden soll nun ein Rechtsvergleich zeigen, in welchem Umfang nationale Agenturen der Kontrolle unterliegen. Ziel soll es hierbei sein, die Einordnung nationaler Agenturen verschiedener Länder in das gesamte Verwal-

---

442 Hellriegel, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/euro\\_paeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/euro_paeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09. Die Bedenken der Kommission richten sich hierbei primär gegen die nationalen Eigeninteressen der jeweiligen Mitgliedstaaten, welche den Gemeinschaftsinteressen gegenüber stehen.

443 Hellriegel, S. 3, [http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/euro\\_paeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/euro_paeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

444 Vgl. hierzu Abschnitt zum Subsidiaritätsprinzip im 2. Kapitel.

445 Wichtig bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe ist ein koordiniertes Vorgehen der Beteiligten. Hierbei kann den Agenturen unterstellt werden, ihr Verhalten stärker als die Kommission an den sachlichen Notwendigkeiten ihres Aufgabenbereichs auszurichten.

tungssystem des Landes darzustellen und das Verhältnis zwischen den Agenturen und den Ministerien zu verdeutlichen.

Um dies beurteilen zu können, sollen die nächsten Teilabschnitte England, Norwegen sowie die Bundesrepublik Deutschland im Bezug auf deren Agenturwesen näher vorstellen.

## a)

### Die Rechtsstellung von nationalen Agenturen in England

Um einen umfassenden Überblick über die Rechtsstellung der nationalen Agenturen zu erhalten, umfasst der Überblick jeweils auch die historische Entwicklung der nationalen Agenturen.

#### (1)

#### Historische Entwicklung der Agenturen

In England<sup>446</sup> basieren Agenturerrichtungen auf dem Problem, dass in den 1980er Jahren laut einer damals durchgeführten Studie ca. 95 % aller Verwaltungshandlungen im bloßen Vollzug von Policies bestanden.<sup>447</sup> Die Minister schienen für das Management zu beschäftigt; zur Verbesserung dieser Situation wurde die Errichtung so genannter Executive Agencies vorgeschlagen, welche je von einem Chief Executive geleitet und über Rahmenvorgaben gesteuert werden sollten.<sup>448</sup> Die Verträge der Agencies waren befristet.<sup>449</sup>

1988 wurde der Plan gefasst, in den nächsten 15 Jahren mehr als die Hälfte des Verwaltungspersonals der Zentralebene in Agenturen umzusiedeln.<sup>450</sup>

#### (2)

#### Rechtsstellung der Agenturen

Die oben erwähnten Rahmenvorgaben enthielten die Ziele der Agenturarbeit sowie das Budget und zu erwartende Ergebnisse.<sup>451</sup> Die Agenturen sollten,

---

446 England ist als konstitutionelle Monarchie organisiert, in der das Parlament und die Krone die wichtigsten Kompetenzen innehalten (Sturm in: Ismayr, Politisches System Westeuropas, S. 267). Das Staatsoberhaupt Englands ist Königin Elisabeth II, mittlerweile sind jedoch sowohl das Kabinett als auch der Premierminister als politisches Entscheidungszentrum anerkannt (Sturm, Großbritannien: Wirtschaft, Gesellschaft, Politik, S. 185).

Großbritannien ist seit 1973 ein Mitgliedsstaat der Europäischen Union.

447 Lodge in: Jann/Döhler, Agencies in Westeuropa, S. 51.

448 Lodge in: Jann/Döhler, Agencies in Westeuropa, S. 51.

449 Lodge in: Jann/Döhler, Agencies in Westeuropa, S. 51.

450 Lodge in: Jann/Döhler, Agencies in Westeuropa, S. 53.

451 Lodge in: Jann/Döhler, Agencies in Westeuropa, S. 52.

abgesehen von der Rahmenvorgabe, größtmöglich autonom agieren; die Minister sollten lediglich die Ergebnisse kontrollieren, diese wiederum stehen gegenüber dem Parlament in Verantwortung.<sup>452</sup>

Wie auch in anderen Staaten sowie auf EU- Ebene kommen den unterschiedlichsten Agenturen auch unterschiedlichste Aufgaben zu:<sup>453</sup> Die Executive Agencies verrichten unterschiedlichste Verwaltungstätigkeiten, welche sich jedoch nicht in bestimmte Aufgabenbereiche eingrenzen lassen.<sup>454</sup> Des Weiteren liegen Unterschiede in der Größe der Agenturen, dem Status des Personals sowie den Gehältern.<sup>455</sup> Ähnlich wie auf EU- Ebene existieren in England sowohl Agenturen, die sich selbst finanzieren müssen, als auch solche, die aus dem allgemeinen Haushalt finanziert werden.<sup>456</sup> Seit Beginn der Errichtung britischer Agenturen stieg die Anzahl auf etwa 100 Agenturen an<sup>457</sup> - jedoch nicht kritiklos: So kritisierte unter anderem das Office of Public Sector Reform & HM Treasury die Tendenz der Minister, die Agenturen über inputs zu steuernd, da diese, wie bereits erwähnt, lediglich outputs/ outcomes kontrollieren sollen.<sup>458</sup> Kritisiert wird in diesem Zusammenhang primär die damit einhergehende verringerte Autonomie der Agenturen durch falsche Steuerung.<sup>459</sup>

Spätere Entwicklungen senkten die Autonomie der Agenturen ab, da sich Agenturen wirtschaftlich an dem privaten Sektor messen lassen mussten: So sollte es immer dann zu einer Auslagerung von Aufgaben an den privaten Sektor kommen, wenn dieser die Aufgaben wirtschaftlicher als der öffentliche Sektor erfüllen könnte.<sup>460</sup> Die Autonomie im Bezug auf den Chief Executive und dessen Verantwortlichkeit blieb jedoch von dieser Entwicklung unberührt.<sup>461</sup>

Somit lässt sich für die nationalen Agenturen Englands zusammenfassen, dass durch die Errichtung der Agenturen die Auslagerung und Autonomisierung ministerieller Aufgaben erreicht werden sollte.<sup>462</sup> Dementsprechend ist ein Kompetenzkonflikt, wie er auf Europäischer Ebene zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission erkennbar ist, nicht zu vermuten, da

---

452 *Lodge* in: *Jann/Döhler, Agencies in Westeuropa*, S. 52.

453 *Lodge* in: *Jann/Döhler, Agencies in Westeuropa*, S. 56.

454 *Lodge* in: *Jann/Döhler, Agencies in Westeuropa*, S. 56f.

455 *Lodge* in: *Jann/Döhler, Agencies in Westeuropa*, S. 56.

456 *Lodge* in: *Jann/Döhler, Agencies in Westeuropa*, S. 56f.

457 *Lodge* in: *Jann/Döhler, Agencies in Westeuropa*, S. 58.

458 *Lodge* in: *Jann/Döhler, Agencies in Westeuropa*, S. 61.

459 *Lodge* in: *Jann/Döhler, Agencies in Westeuropa*, S. 61.

460 *Lodge* in: *Jann/Döhler, Agencies in Westeuropa*, S. 62.

461 *Lodge* in: *Jann/Döhler, Agencies in Westeuropa*, S. 73.

462 *Bach* in: *Jann/Döhler, Agencies in Westeuropa*, S. 175.

durch die Errichtung der Agenturen eigene<sup>463</sup> Aufgaben der Ministerien ausgelagert wurden. Des Weiteren verdeutlicht dieser Umstand sowohl die Vergleichbarkeit englischer Agenturen mit den Europäischen Exekutivagenturen,<sup>464</sup> welche durch die Wahrnehmung ihrer Aufgaben für die Entlastung der Kommission Sorge tragen, als auch die Vergleichbarkeit mit denjenigen Europäischen Gemeinschaftsagenturen, welche über eher geringe Entscheidungsbefugnisse verfügen und primär unterstützende Aufgaben wahrnehmen.<sup>465</sup> Da der Rechtsvergleich zu den nationalen Agenturen Englands, abgesehen von den zu beachtenden Rahmenvorgaben,<sup>466</sup> eine große Autonomie der nationalen Agenturen ergab, ist dieser somit als Argument für die Autonomie Europäischer Gemeinschaftsagenturen zu werten.

## b)

### Die Rechtsstellung von nationalen Agenturen in Norwegen

Auch der Überblick über nationale Agenturen in Norwegen soll zunächst die historische Entwicklung der nationalen Agenturen thematisieren.

## (1)

### Historische Entwicklung der Agenturen

Norwegische<sup>467</sup> Agenturen werden auch als so genannte Direktorate bezeichnet.<sup>468</sup> Dass Organisationen, die im Rang unterhalb der ministeriellen Ebene anzusehen sind, Aufgaben wahrnehmen, stellt in Norwegen keineswegs eine institutionelle Neuerung dar: bereits seit 150 Jahren nehmen die Direktorate „Aufgaben nationaler Reichweite“<sup>469</sup> wahr.<sup>470</sup> Die Regierungsmitglieder sind

---

463 Und somit keine fremden Kompetenzen.

464 Das dritte Kapitel dieser Diplomarbeit beschränkt sich auf Ausführungen zu den Europäischen Gemeinschaftsagenturen.

465 Vgl. hierzu den Abschnitt über Europäische Gemeinschaftsagenturen im ersten Kapitel, in welchem die Unterteilung Europäischer Gemeinschaftsagenturen in ihre drei Untergruppen dargestellt ist.

466 Diese können in Bezug auf Europäische Gemeinschaftsagenturen etwa mit der Aufgaben- und Zielbeschreibung in den Gründungsverordnungen der Agenturen sowie der Mittelzuweisung bzw. Verabschiedung des Haushaltsplans der Agenturen verglichen werden.

467 Norwegen ist eine parlamentarische Monarchie und somit lediglich beschränkt monarchisch (*Rothholz* in: *Ismayr*, Politisches System Westeuropas, S. 154).

Norwegen ist kein Mitgliedstaat der Europäischen Union, jedoch seit 1960 Mitglied der EFTA sowie der Europäischen Wirtschaftszone (*Varwick/ Windwehr*, Politik und Zeitgeschichte 2007, 15 - 16) und somit in den „ersten Pfeiler der EU integriert“ und durch verschiedenste Abkommen auch an dem zweiten und dritten Pfeiler der EU beteiligt (*Varwick/ Windwehr*, Politik und Zeitgeschichte 2007, 15- 17).

468 Roness/ Rubecksen, Working Paper für das Stein Rokkan centre for social studies 2005, 1, 8; *Bach* in: *Jann/ Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 172.

469 *Bach* in: *Jann/ Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 172.

nach der Ministerverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament für die in ihrem Geschäftsbereich gefassten Entscheidungen verantwortlich.<sup>471</sup> Des Weiteren müssen die Regierungsmitglieder dem Parlament über Probleme und besondere Vorkommnisse berichten.<sup>472</sup> Nach dem Ausspruch des Misstrauens gegenüber einzelnen Regierungsmitgliedern oder auch der gesamten Regierung ist die gesamte Regierung durch die so genannte Solidaritätsnorm zum Rücktritt verpflichtet.<sup>473</sup> Zulässigkeit und Verfahren sind jedoch rechtlich ungeklärt, womit die Solidaritätsnorm stark abgeschwächt ist.<sup>474</sup> Die einzelnen Fachminister haben sowohl gegenüber ihrem Ministerium als auch gegenüber den Direktoraten, welche dem Ministerium nachgeordnet sind, ein Weisungsrecht.<sup>475</sup>

Die ersten Direktorate entstanden in den 1840er Jahren im Bereich des Verkehrs und der Telekommunikation; durch die Errichtung reagierte man auf die Forderung nach „eigenständigen Fachorganen außerhalb der Ministerialverwaltung.“<sup>476</sup> Im Jahr 1880 existierten bereits 12 Direktorate, von denen lediglich eines nicht selbstständig und in ein Ministerium integriert war.<sup>477</sup> Um 1900 waren die Direktorate „auf Referatsebene direkt in das Ministerium“<sup>478</sup> integriert.<sup>479</sup> Die Direktorate entschieden entweder im Namen des Ministeriums oder im eigenen Namen; dies war abhängig von den jeweiligen Aufgaben der Direktorate.<sup>480</sup> Diese vertikale Arbeitsteilung kann jedoch als Modell betrachtet werden, welches nie vollends umgesetzt wurde, so dass mehr als drei Viertel der Direktorate weiterhin freistehend waren.<sup>481</sup> Ende der 1940er Jahre kam es zu einer vermehrten Delegation verschiedenster Aufgaben an Direktorate.<sup>482</sup> Das Modell der vertikalen Arbeitsteilung geriet ins Schwanken.<sup>483</sup> Öffentliche Kommissionen errichteten bis Ende der 1960er Jahre weitere 11 freistehende Direktorate.<sup>484</sup> Seit den 1950er Jahren kann das Modell

---

470 Roness/ Rubecksen, Working Paper für das Stein Rokkan centre for social studies 2005, 1, 8; *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 172.

471 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 174.

472 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 174.

473 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 174.

474 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 174.

475 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 175.

476 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 176.

477 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 176.

478 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 177.

479 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 177.

480 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 177.

481 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 177.

482 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 179.

483 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 179.

484 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 180.

der freistehenden Direktorate als „institutioneller Standard für die Organisation der norwegischen Agencies betrachtet werden.“<sup>485</sup>

## (2)

### Rechtsstellung der Agenturen

Dieses Modell richtet sich stark nach dem Vorbildmodell aus Schweden, wo die Agenturen schon lange freistehend waren.<sup>486</sup> In den 1990er Jahren sorgte die Autonomisierung öffentlicher Organisationen<sup>487</sup> für die Entstehung eigenständiger Regulierungs- und Aufsichtsbehörden.<sup>488</sup> Diese Aufsichtsbehörden unterstehen dem Weisungsrecht der Ministerien, verfügen faktisch jedoch über eine beachtliche Unabhängigkeit.<sup>489</sup> Für die Direktorate gilt ein einheitliches Tarifs- und Haushaltsrecht, des Weiteren sind sie verpflichtet das Verwaltungsgesetz sowie das Informationsfreiheitsgesetz einzuhalten.<sup>490</sup> In den letzten 20 Jahren verlagerten die Ministerien vermehrt Einzelentscheidungen an Direktorate.<sup>491</sup>

1996 führte das damalige Finanzministerium ein verbindlich geltendes System zur ergebnisorientierten Steuerung ein, welches für sämtliche staatliche Einrichtungen bindend ist.<sup>492</sup> Im Bezug auf das Verhältnis zwischen Ministerien und Agencies hat dieses folgende Auswirkungen:

- Das Ministerium gibt den Direktoraten einen formalen Rahmen vor, welcher sowohl die angestrebten Ziele als auch die finanziellen und rechtlichen Bedingungen enthält.<sup>493</sup> Diesen Rahmen setzt das Ministerium in Absprache mit den Direktoraten fest, womit die Rahmengenbung weniger hierarchisch ist, als dies zunächst vermutet werden könnte.<sup>494</sup>
- Die Ministerien teilen den Direktoraten in so genannten Zuteilungsbrieffen Ziele sowie die Höhe der verfügbaren Mittel und Stellen mit.<sup>495</sup>

---

485 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 180; Roness/ Rubecksen, Working Paper für das Stein Rokkan centre for social studies 2005, 1, 8f.

486 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 182.

487 Nämlich diejenigen Organisationen, welche kommerzielle Funktionen erfüllen. *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 183.

488 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 183.

489 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 186.

490 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 189.

491 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 189.

492 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 194.

493 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 194f.

494 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 194f.

495 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 195f.

- Die Direktorate fertigen für ihr jeweiliges Ministerium einen Jahresbericht an, welcher die gestellten Ziele und Ergebnisse enthält.<sup>496</sup>
- Durch einen Abgleich zwischen Zuteilungsbriefen und Jahresberichten bewertet das jeweilige Ministerium die Arbeit der Direktorate.<sup>497</sup> Eine Sanktionierung bei einem negativen Abgleich ist jedoch selten.<sup>498</sup>

Durch den starken Dialog zwischen Ministerien und Agencies werden die Agencies faktisch gestärkt: Sie sollen eigenständig planen und werden nun eher mit privatwirtschaftlichen Führungskräften verglichen.<sup>499</sup> Die Autonomie norwegischer Agenturen ist demnach, mit Einschränkungen etwa im Bereich der Finanzen, im Ergebnis als hoch zu bewerten.<sup>500</sup>

Somit lässt sich für die nationalen Agenturen Norwegens zusammenfassen, dass durch die Errichtung der Agenturen zum einen die Auslagerung und Autonomisierung ministerieller Aufgaben sowie zum anderen die Forderung nach eigenständigen Sachzentren erreicht werden sollte.<sup>501</sup> Dementsprechend sind auch die nationalen Agenturen Norwegens am ehesten mit den Europäischen Exekutivagenturen<sup>502</sup> sowie denjenigen Europäischen Gemeinschaftsagenturen vergleichbar, welche über geringe eigene Entscheidungsbefugnisse verfügen und zudem unterstützende Aufgaben wahrnehmen. Der Rechtsvergleich zu den nationalen Agenturen Norwegens, welcher die Orientierung Norwegens an dem Vorbildmodell der freistehenden Agenturen aus Schweden aufzeigt, verdeutlicht des Weiteren die weitgehende Autonomie der Norwegischen Direktorate, deren Einschränkungen auf Europäischer Ebene etwa mit den Zieldefinitionen in einigen Gründungsverordnungen,<sup>503</sup> den Mittelzuweisungen sowie der Kontrolle der Rechenschaftsberichte zu vergleichen sind. Somit ergibt auch der Rechtsvergleich mit nationalen Agenturen Norwegens eine Tendenz zur größtmöglichen Unabhängigkeit Europäischer Gemeinschaftsagenturen.

---

496 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 196.

497 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 197.

498 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 197.

499 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 205.

500 Roness/ Rubecksen, Working Paper für das Stein Rokkan centre for social studies 2005, 1, 31.

501 *Bach* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 175f.

502 Das dritte Kapitel dieser Diplomarbeit beschränkt sich auf Ausführungen zu den Europäischen Gemeinschaftsagenturen.

503 Vgl. hierzu etwa Art. 2 der VO (EG) Nr. 460/2004.

**c)****Die Rechtsstellung von nationalen Agenturen in der BRD**

Auch der Überblick über nationale Agenturen der BRD soll zunächst die historische Entwicklung der Agenturen thematisieren.

**(1)****Historische Entwicklung der Agenturen**

Neben den drei „klassischen“ Bundesagenturen<sup>504</sup> existieren in der Bundesrepublik Deutschland<sup>505</sup> eine Vielzahl weiterer Bundesbehörden,<sup>506</sup> die mit den drei klassischen Bundesagenturen zum Verwaltungsunterbau zählen und im Folgenden gleichermaßen berücksichtigt werden sollen.

Ab Mitte des 19. Jahrhunderts begann die Unterscheidung zwischen der Reichskanzlei und spezialisierten Behörden, wie etwa dem Reichsgesundheitsamt.<sup>507</sup> Seit Beginn der 1990er Jahre kam es zu einem Anstieg von Bundesbehörden, die regulative Aufgaben erfüllen.<sup>508</sup> Zu diesen gehören etwa die Bundesnetzagentur sowie die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.<sup>509</sup>

**(2)****Rechtsstellung der Agenturen**

Das bundesdeutsche Verwaltungsmodell sieht es vor, dass Bundesbehörden „keine eigenständige Rolle als Akteur im politischen Prozess wahrnehmen,“<sup>510</sup> lediglich über eingeschränkte Handlungsspielräume verfügen und diese Hand-

---

504 In der Bundesrepublik Deutschland gibt es derzeit drei klassische Bundesagenturen: Die Bundesagentur für Arbeit, welche als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert ist, die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, welche als selbstständige, obere Bundesbehörde organisiert ist, sowie die Germany Trade and Invest, welche als Gesellschaft mit beschränkter Haftung organisiert ist.

505 Die Bundesrepublik Deutschland ist als parlamentarische Demokratie organisiert, welche im Vergleich zu anderen Staaten „als Regierungsform mit einem besonders starken Parlament“ einzustufen ist. (Vgl. Artikel 38- 49 Grundgesetz sowie *Marschall*, Politisches System Deutschland, S. 130).

Die Deutsche Verfassung, das Grundgesetz von 1949, reglementiert sowohl das Prinzip des Sozial-, Bundes- und Rechtsstaates als auch die Demokratie sowie Grund- und Menschenrechte. Ein weiteres wichtiges Grundprinzip stellt die Gewaltenteilung dar (*Rudzio*, Politisches System der BRD, S. 36; vgl. u.a. Art. 1- 19, 20 I, 20 II, 28 I GG).

Deutschland ist ein Gründungsmitglied der Europäischen Union.

506 *Döhler* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 21.

507 *Döhler* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 13.

508 *Döhler* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 13.

509 *Döhler* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 13.

510 *Döhler* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 17.

lungsspielräume wiederum durch die jeweiligen Ministerien kontrolliert werden.<sup>511</sup> Somit herrscht die direkte, hierarchische Steuerung<sup>512</sup> der Bundesbehörden vor, wohingegen die indirekte Steuerung lediglich als Ausnahme anzusehen ist.<sup>513</sup> Andererseits sprechen steuerbefugte Ministerien häufig von unabhängigen Behörden, gleichwohl diese der Fachaufsicht unterliegen.<sup>514</sup> Somit scheint die Abhängigkeit der Behörden in der Praxis weniger streng zu sein, als man dies vermuten könnte, so dass sie, soweit es die jeweiligen Ministerien zulassen, durchaus eine eigenständige Rolle wahrnehmen.

In der Bundesrepublik Deutschland lassen sich vier verschiedene Arten der Bundesverwaltung unterscheiden: Der Rechtsform nach lassen sich die unmittelbare Bundesverwaltung,<sup>515</sup> die mittelbare Bundesverwaltung,<sup>516</sup> die Bundesprivatverwaltung<sup>517</sup> sowie die Bundesverrichtungsverwaltung unterscheiden. Die unmittelbare Bundesverwaltung ist öffentlich-rechtlich, erfüllt die Aufgaben der sektoralen Wirtschaftsaufsicht und Regulierung und wird sowohl durch die Rechts- als auch durch die Fachaufsicht gesteuert;<sup>518</sup> sie ist die einzige Rechtsform der Bundesverwaltung, welche zusätzlich hoheitliche Aufgaben wahrnimmt.<sup>519</sup> Die mittelbare Bundesverwaltung ist ebenfalls öffentlich-rechtlich, erfüllt Aufgaben im Bereich der Sozialversicherung oder des Sondervermögens des Bundes und wird durch die Rechtsaufsicht gesteuert.<sup>520</sup> Die Bundesprivatverwaltung ist privatrechtlich organisiert und arbeitet unter anderem als Finanzierungsträger in der Forschung sowie in der Entwicklungshilfe; gesteuert wird sie durch das Direktionsrechts des Eigentümers.<sup>521</sup> Die Bundesverrichtungsverwaltung ist ebenfalls privatrechtlich organisiert und nimmt Aufgaben im Bereich des Verbraucherschutzes und der Kultur wahr; gesteuert wird diese Form der Bundesverwaltung durch Verträge.<sup>522</sup>

---

511 *Döhler* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 17.

512 Die so genannte Fachaufsicht.

513 *Döhler* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 17.

514 *Döhler* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 17.

515 Zu der unmittelbaren Bundesverwaltung zählt als selbstständige, obere Bundesbehörde etwa die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen.

516 Zu der mittelbaren Bundesverwaltung zählt als Körperschaft des öffentlichen Rechts etwa die Bundesagentur für Arbeit.

517 Zu der Bundesprivatverwaltung zählt als GmbH etwa die Germany Trade and Invest.

518 Im Gegensatz zur Rechtsaufsicht wird innerhalb der Fachaufsicht nicht nur gewährleistet, dass eine Behörde die Gesetze einhält, sondern auch, dass die Behörde zweckmäßig handelt.

519 *Döhler* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 21.

520 *Döhler* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 21.

521 *Döhler* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 21.

522 *Döhler* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 21.

Somit lässt sich für die nationalen Agenturen Deutschlands zusammenfassen, dass diese durchaus eine eigene Rolle innehalten, indem sie etwa Aufgaben im Bereich der sektoralen Wirtschaftsaufsicht und im Bereich der Sozialversicherung wahrnehmen sowie zusätzlich zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben befugt sein können. Die Agenturen können somit am ehesten mit den Europäischen Gemeinschaftsagenturen verglichen werden. Der Rechtsvergleich zu den nationalen Agenturen Deutschlands zeigt zudem, zumindest theoretisch, eine stärkere Anbindung der Agenturen an die Ministerien, wodurch sich aus dem Rechtsvergleich mit nationalen Agenturen Deutschlands eher eine Tendenz zur Abhängigkeit Europäischer Gemeinschaftsagenturen ergibt.

#### **d)**

##### **Zwischenfazit**

Zusammenfassend lässt sich somit zunächst feststellen, dass das Wachstum nationaler Agenturen ebenfalls primär aus der Auslagerung bestimmter Tätigkeiten resultiert, durch welche die Ministerien entlastet werden sollten. Die Aufgabenbereiche der verschiedenen Agenturen sind, ebenso wie die Aufgabenbereiche der Europäischen Agenturen, vielschichtig.

Wie auch auf Europäischer Ebene sind die Aufgaben und finanziellen Mittel der Englischen Agenturen durch eine Rahmenvorgabe geregelt. Abgesehen von dieser sollen die Agenturen und deren Chief Executives größtmöglich autonom agieren. Lediglich die Ergebnisse der Agenturen sollen einer Kontrolle durch die Minister unterliegen. Einschränkungen der Autonomie bestehen in England primär aus der Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Agenturen.

Auch in Norwegen sind die finanziellen Mittel der Direktorate reglementiert. Norwegische Direktorate sind weitestgehend freistehend, sind in den letzten Jahren häufig befugt, Einzelentscheidungen zu treffen und richten sich in dieser Beziehung nach dem Vorbildmodell aus Schweden. Das Verhältnis zwischen Direktoraten und Ministern ist in Norwegen im Jahr 1996 verbindlich geregelt worden. Die Regelung sieht unter anderem vor, dass die Ministerien für die Direktorate eine Rahmenverordnung erlassen und die Jahresberichte der Direktorate mit den vom Ministerium festgelegten Direktoratzielen vergleichen. Im Ergebnis bleibt die Autonomie der Direktorate jedoch hoch.

Die Deutschen Agenturen unterliegen im Regelfall einer Rechts- und Fachaufsicht oder werden durch Verträge gesteuert. Ihr Handeln kontrollieren die jeweiligen Ministerien, diese wiederum gewähren den Agenturen oftmals eine eigenständige Rolle.

Somit ist festzustellen, dass der Rechtsvergleich zu den nationalen Agenturen Englands und Norwegens ein hohes Maß an Unabhängigkeit dieser Agentu-

ren ergibt und dieser somit eine Tendenz zur Autonomie Europäischer Gemeinschaftsagenturen erkennen lässt, welche demnach primär durch die Festlegung der Aufgaben und finanziellen Mittel eingeschränkt werden sollte. Diese Einschränkung findet sich auf Europäischer Ebene bereits in Form von Mittelzuweisungen, Rechenschaftsberichten sowie Zieldefinitionen in den Gründungsverordnungen der Agenturen wieder. Der Rechtsvergleich zu Deutschland zeigt im Gegensatz dazu, zumindest theoretisch, eine größere Überordnung der Ministerien gegenüber den Agenturen auf. Somit enthält der Rechtsvergleich zu nationalen Agenturen Deutschlands eine Tendenz gegen die Autonomie der Gemeinschaftsagenturen.<sup>523</sup>

### 3.

#### Der Europäische Gesetzgeber

Der folgende Teilabschnitt soll nun durch Betrachtung der jüngst verabschiedeten Verordnungen die Tendenz des Europäischen Gesetzgebers bezüglich der Befugnisse und Überprüfbarkeit Europäischer Gemeinschaftsagenturen bewerten.

In den Verordnungen vieler Gemeinschaftsagenturen zweiter Generation fehlen konkrete Regelungen über die Überprüfbarkeit der Agenturen,<sup>524</sup> demgegenüber enthalten jüngste Verordnungen diesbezüglich bereits einschlägige Regelungen: So enthält die REACH-Verordnung bereits Regelungen über eine agenturinterne Widerspruchskammer,<sup>525</sup> in welcher bestimmte Entscheidungen der Gemeinschaftsagentur überprüft werden können,<sup>526</sup> für die Überprüfbarkeit der Entscheidungen der Beschwerdekammer ist ausschließlich die Möglichkeit einer Klage vor den Europäischen Gerichten, nicht aber eine

---

523 Die im Vergleich zu den anderen beiden Beispielländern höhere Abhängigkeit von den Ministerien lässt sich in Deutschland auf das ohnehin besonders starke Deutsche Parlament zurückführen.

524 Mit Ausnahme einiger weniger Gemeinschaftsagenturen, welche befugt sind, verbindliche Entscheidungen, etwa über Interessenskonflikte, zu treffen. Ein Beispiel hierfür ist etwa das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster, Modelle); *Gundel*, EuR 2009, 383, 387.

525 „Jede natürliche oder juristische Person kann gegen die an sie ergangenen Entscheidungen sowie gegen diejenigen Entscheidungen Widerspruch einlegen, die [...] sie unmittelbar und individuell betreffen.“ Vgl. Art. 92 I der REACH-Verordnung.

526 Hervorzuheben ist hierbei, dass die Widerspruchskammer ausschließlich bestimmte von der Agentur getroffene Entscheidungen, nicht aber Entscheidungen, welche in den Bereich der Kommission fallen, überprüfen kann (Vgl. Art. 91 I der REACH-Verordnung). Beispiele für Entscheidungen, welche durch die agenturinterne Widerspruchskammer überprüft werden können, sind etwa „Entscheidungen über bestimmte Ausnahmen von der allgemeinen Registrierungspflicht“ sowie Entscheidungen bezüglich der Registrierung chemischer Stoffe (*Saurer*, DVBL 2009, 1021, 1024).

Überprüfung durch die Europäische Kommission, vorgesehen.<sup>527</sup> Ein weiteres Beispiel stellt die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006<sup>528</sup> dar, in der für den Bereich des Informationszugangs in Umweltangelegenheiten zunächst eine agenturinterne Überprüfung des Verwaltungsakts der Agentur vorgesehen ist, welcher in einem zweiten Schritt und als einzige weitere Überprüfungsmöglichkeit wiederum durch eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof überprüfbar ist.<sup>529</sup> Artikel 13 der Verordnung sieht vor, dass „die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft [...] ihre Geschäftsordnung, soweit erforderlich, an die Bestimmungen dieser Verordnung an[passen müssen].“<sup>530</sup>

Somit ist als Ergebnis festzuhalten, dass sich eine Tendenz des Gesetzgebers erkennen lässt, Entscheidungen Europäischer Gemeinschaftsagenturen durch eine agenturinterne Widerspruchskammer sowie die Gemeinschaftsgerichte überprüfen zu lassen. Eine Tendenz, Agenturenentscheidungen durch die Kommission kontrollieren zu lassen, lässt sich nicht erkennen.

#### 4.

##### Stellungnahme der juristischen Fachliteratur

Im Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaftsagenturen und Europäischer Kommission versteht ein Teil der Literatur die Agenturen lediglich als „Unterstützung der starken Position“<sup>531</sup> der Europäischen Kommission.<sup>532</sup> Ein anderer Anteil der Literatur lehnt die Kompetenzstärkung Europäischer Gemeinschaftsagenturen deutlich ab, da diese „das institutionelle Gleichgewicht der EG gefährden würden.“<sup>533</sup> Demgegenüber steht ein Anteil der Literatur, welcher in der Verlagerung von Verwaltungsaufgaben und dem damit verbundenen Import von Fachwissen eine willkommene Entlastung der Kommission sieht, welche sich auf Grund der Entlastung auf ihre Primäraufgaben konzentrieren kann,<sup>534</sup> was wiederum als Befürwortung zur Kompetenzstärkung der Agenturen verstanden werden kann. Des Weiteren begrüßt dieser Anteil der Literatur die durch die Agenturen geschaffene Transparenz in

527 Näheres hierzu im Abschnitt „Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof“ des dritten Kapitels.

528 Vom 06.09.2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft.

529 Art. 10 I, II i.V.m. Art. 12 der VO (EG) Nr. 1367/2006.

530 Art. 13 Satz 1 der VO (EG) Nr. 1367/2006.

531 *Fleischer* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 244.

532 Etwa *Fleischer* in: *Jann/Döhler*, Agencies in Westeuropa, S. 244.

533 Etwa *Winter*, EuR 2005, 255, 267.

534 Etwa *Wittinger*, EuR 2008, 610, 618; *Koch*, EuZW 2005, 455, 459.

Bezug auf die Aufgabenfelder der Europäischen Kommission und bewertet die Agenturen als „den rechtsstaatlichen und demokratietheoretischen Vorgaben“<sup>535</sup> entsprechend sowie als ausreichend kontrolliert.<sup>536</sup> Dieser Anteil der Literatur versteht die neue Aufgabe bestimmter Agenturen, nämlich das Treffen verbindlicher Entscheidungen, nicht als Delegation, sondern als Schaffung neuer Befugnisse Europäischer Gemeinschaftsagenturen, welche diese zu Recht innehalten.<sup>537</sup> Auch begrüßt dieser Anteil der Literatur den hohen Einfluss der Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Mehrheit in den Verwaltungsräten der Agenturen<sup>538</sup> und wünscht sich des Weiteren „operative Aufgaben auf die Agenturen zu übertragen,“ befürwortet die agenturinterne Kontrolle durch spezielle Beschwerdeverfahren und spricht sich für die analoge Anwendung des bereits dargestellten Urteils des Europäischen Gerichts erster Instanz<sup>539</sup> auf die Europäischen Gemeinschaftsagenturen aus, nachdem sich die Europäische Kommission grundsätzlich nicht gegen ein Expertengutachten stellen sollte, wenn sie dies nicht durch ein weiteres Gutachten besonders begründen kann.<sup>540</sup> Dies soll nach Meinung dieses Anteils der Literatur auch für die Experten in den Agenturen gelten.<sup>541</sup>

## E.

### Zwischenfazit

„Welche Entscheidungsbefugnisse den Gemeinschaftsagenturen zustehen und wie diese von denen der Gemeinschaftsorgane und den Befugnissen der Mitgliedstaaten abzugrenzen sind“ war die Ausgangsfrage dieses Kapitels. Nachdem die zahlreichen Befugnisse der Gemeinschaftsagenturen ECHA, ENISA und HABM dargestellt und von den Kompetenzen der anderen Akteure abgegrenzt wurden, blieb zunächst festzustellen, dass sich die Problembereiche bezüglich der nicht eindeutigen Regelungen, wie bereits zu Beginn vermutet, auf Grund der Forderungen der Europäischen Kommission nach stärkeren Einwirkungsmöglichkeiten ihrerseits primär im Verhältnis zwischen

535 Koch, EuZW 2005, 455, 459.

536 Etwa Koch, EuZW 2005, 455, 459; Hellriegel, S. 5, [http://www.Bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.Bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09.

537 Groß, EuR 2005, 54, 66.

538 Sie sieht die Gemeinschaftsagenturen sogar nur dann politisch akzeptiert, wenn die Mitgliedstaaten durch einen hohen Einfluss in den Verwaltungsräten in die Aufgabenerfüllung der Agenturen einbezogen sind. Groß, EuR 2005, 54, 66.

539 Urteil des Europäischen Gerichts erster Instanz vom 11.09.2002 mit den Parteien Pfizer Animal Health SA, dem Rat der Europäischen Union sowie der Europäischen Kommission. Urteil wurde im Abschnitt „Rechtsprechung“ im dritten Kapitel dargestellt.

540 Groß, EuR 2005, 54, 66; Wittinger, EuR 2008, 610, 619 & 623; vergleiche hierzu auch den Abschnitt des dritten Kapitels über die „Beurteilung der Meroni- Entscheidung.“

541 Vgl. Meinungsstand referiert nach Wittinger, EuR 2008, 610, 622 & 623.

Europäischen Gemeinschaftsagenturen, Europäischer Kommission und den Mitgliedstaaten zu finden sind. Die folgende Tabelle soll nun die verschiedenen Interessen und Meinungen der Akteure zusammenfassen und somit darstellen, wie die offenen Fragen im Bezug auf die Kontrollmöglichkeiten Europäischer Gemeinschaftsagenturen gelöst werden könnten.

**Tabelle 2:** Lösungsmöglichkeiten für unregelte Bereiche der Kontrolle

<b>Kontrollmöglichkeiten - offene Fragen -</b>	<b>Lösungsansätze</b>	<b>Argumente für die Lösungsansätze</b>
Sollten die Mitgliedstaaten oder die Europäische Kommission stärkere Rechte ausüben?	Die Mitgliedstaaten sollten nach wie vor die Mehrheit in den Verwaltungsräten bilden	Den Mitgliedstaaten werden durch die Errichtung der Agenturen Kompetenzen entzogen. Durch eine starke Rolle in den Verwaltungsräten kann dieser Entzug ausgeglichen werden.
	Der Europäischen Kommission sollte innerhalb der Agenturen eine stärkere Rolle als den Mitgliedstaaten zukommen	Durch eine starke Rolle der Mitgliedstaaten in den Verwaltungsräten könnte das institutionelle Gleichgewicht der EG gefährdet werden.
Sollte die Europäische Kommission gegenüber der Agenturenentscheidungen über ein umfangreiches Kontrollrecht verfügen?	Die Letztentscheidungsbezugnis sollte bei den Gemeinschaftsgerichten liegen, ohne dass die Entscheidungen der Agenturen zuvor durch die Kommission kontrolliert werden.	Der Rechtsvergleich zu nationalen Agenturen in England und Norwegen zeigt eine Tendenz zur Unabhängigkeit der Agenturen von den Ministerien; der Europäische Gesetzgeber sieht in seinen jüngst verabschiedeten Verordnungen keine Kontrollmöglichkeit der Agenturenentscheidungen durch die Europäische Kommission vor; auch die Gemeinschaftsgerichte sprechen sich gegen eine Kontrolle der Agenturenentscheidungen durch die Europäische Kommission aus.
	Die Europäische Kommission sollte über eine den Agenturen übergeordnete Kontrollmöglichkeit verfügen.	Der Rechtsvergleich zu nationalen Agenturen in Deutschland zeigt eine Tendenz zur Abhängigkeit der Agenturen von den Ministerien; eine Kompetenzstärkung Europäischer Gemeinschaftsagenturen, etwa durch die Möglichkeit, bestimmte Entscheidungen durch eine agenturinterne Widerspruchskammer zu überprüfen, könnte das institutionelle Gleichgewicht der EG gefährden.

Meiner Ansicht nach überwiegen im Bezug auf die stärkere Rolle der Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission die Argumente für eine starke Rolle der Mitgliedstaaten in den Verwaltungsräten der Agenturen deutlich: Diese starke Rolle der Mitgliedstaaten ist nicht nur in den Verordnungen der Agen-

turen vorgesehen, sondern auch durch das Einbüßen von Kompetenzen der Mitgliedstaaten zu Gunsten der Gemeinschaftsagenturen<sup>542</sup> ausreichend nachvollziehbar begründbar. Durch die Tatsache, dass der Vollzug des Gemeinschaftsrechts ursprünglich Aufgabe der Mitgliedstaaten ist,<sup>543</sup> ist den Mitgliedstaaten des Weiteren zu unterstellen, dass sie die Erfüllung dieser Aufgabe innerhalb der Gemeinschaftsagenturen effektiver leiten können als die Europäische Kommission, was ebenfalls für eine starke Rolle der Mitgliedstaaten in den Verwaltungsräten der Agenturen spricht.

Auch bei der Frage, ob die Europäische Kommission gegenüber der Agenturen über umfangreiche Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Agenturenentscheidungen verfügen sollte, ist eine Stärkung der Kommission in diesem Maße meines Erachtens nach nicht sinnvoll. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Entscheidungen der Gemeinschaftsagenturen einer externen Kontrolle durch die Europäische Kommission unterliegen sollten, obwohl der Europäische Gesetzgeber in den jüngsten Gründungsverordnungen eine ausschließliche Kontrolle der Gemeinschaftsagenturen durch die Europäischen Gerichte vorsieht<sup>544</sup> und eine vorherige agenturinterne Kontrolle durch spezielle Beschwerdekammern ermöglicht.<sup>545</sup> Des Weiteren stellt die Aufgabenübertragung durch die Kommission an Fachzentren, zur besseren Bewältigung dieser Aufgaben, in Verbindung mit der Forderung, diese Fachzentren überwachen zu wollen, meines Erachtens nach ein Paradox dar.

Auch die Rechtsprechung steht, wie bereits erwähnt, einer Unterordnung Europäischer Gemeinschaftsagenturen unter die Europäische Kommission mit Skepsis gegenüber, da dies laut des Europäischen Gerichts erster Instanz im Widerspruch mit dem Agentur-Gedanken an sich steht. Zudem argumentiert das Gericht, dass sich eine solche Kontrollfunktion aus den jeweiligen Gründungsverordnungen ergeben müsste.

Es ist festzustellen, dass sich beide von mir befürworteten Lösungsmöglichkeiten auch an den für die Lösungsmöglichkeiten aufgestellten Kriterien messen lassen können: Sowohl eine starke Rolle der Mitgliedstaaten in den Verwaltungsräten, als auch die Überprüfbarkeit der Rechtmäßigkeit von Agenturenentscheidungen durch die Europäischen Gerichte erfüllen die drei von dem Europäischen Parlament geforderten Ziele der Kontrolle, nämlich Transparenz, Effizienz und Rechenschaftspflicht. Auch verstoßen die Lösungsmöglichkeiten meinem Erachten nach nicht gegen das Primärrecht, da die Europäischen Gemeinschaftsagenturen weiterhin überprüfbar bleiben.

---

542 Und somit auch zu Gunsten der Europäischen Gemeinschaften.

543 Und sie diese Kompetenz zu Gunsten der Agenturen teilweise einbüßen.

544 Wie etwa in der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006.

545 Wie etwa in der REACH-Verordnung.

Zusammenfassend sind die zwei primären Unsicherheiten bezüglich der Regelungen daher wie folgt zu lösen: Die Mitgliedstaaten sollten nach wie vor die Mehrheit in den Verwaltungsräten bilden; die Letztentscheidungsbefugnisse sollten bei den Gemeinschaftsgerichten liegen, ohne dass die Agenturenentscheidungen zuvor einer Kontrolle durch die Europäische Kommission unterliegen. Bei den weiteren Möglichkeiten, Europäische Agenturen zu kontrollieren, ist die Tendenz des Gesetzgebers, bestimmte Europäische Agenturen dem Rat der Europäischen Union zu unterstellen, zu berücksichtigen. Demnach ist meinem Erachten nach eine umfangreiche Kontrollmöglichkeit hinsichtlich der Agenturenentscheidungen durch die Kommission widerlegt.

## Fazit

Diese Diplomarbeit verfolgte zwei große Ziele: Zum einen sollte sie das Problem bezüglich der nicht eindeutig geregelten Rechtsgrundlage von Agenturgründungen und der Frage nach den Entscheidungsbefugnissen Europäischer Gemeinschaftsagenturen analysieren, zum anderen sollte sie für die derzeit ungeregelten beziehungsweise nicht eindeutig geregelten Bereiche im Bezug auf die Entscheidungsbefugnisse Europäischer Gemeinschaftsagenturen Lösungsansätze entwickeln. Der Schwerpunkt sollte hierbei auf der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Kommission, den Mitgliedstaaten und den Europäischen Gemeinschaftsagenturen liegen. Um die Ziele dieser Diplomarbeit zu erreichen, sollte sie in jedem Kapitel eine der folgenden Kernfragen beantworten: Was sind Europäische Agenturen und wie untergliedern sich diese? Welche Rechtsgrundlagen für Agenturgründungen bestehen auf Europäischer Ebene? Welche Entscheidungsbefugnisse stehen den Gemeinschaftsagenturen zu und wie sind diese von denen der Gemeinschaftsorgane und den Befugnissen der Mitgliedstaaten abzugrenzen?

Die Beantwortung der ersten Frage machte deutlich, dass Europäische Agenturen zur Auslagerung verschiedenster Gemeinschaftsaufgaben errichtet werden, die Anfänge der Auslagerungsversuche von Gemeinschaftsaufgaben bereits in der Zeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zu finden sind, sich Europäische Agenturen in Gemeinschaftsagenturen, Agenturen für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Agenturen für die polizeiliche & justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Exekutivagenturen und Agenturen von Euratom untergliedern lassen und in Bezug auf die organisatorischen Merkmale Europäischer Agenturen eine überwiegende Einheitlichkeit zu erkennen ist: Die Leitung der Agenturen übernehmen jeweils der Direktor und der Verwaltungsrat, den rechtlichen Rahmen der Agenturen bilden die jeweiligen Verordnungen der spezifischen Agentur sowie die Rahmenfinanzverordnung.

Die Beantwortung der zweiten Frage machte deutlich, dass eine spezielle Errichtungskompetenz für Verwaltungseinheiten auf Europäischer Ebene durchaus wünschenswert ist, um den Unmut über den „Wildwuchs“ der Agenturen einzudämmen und für Klarheit bezüglich der Errichtung zu sorgen, die Agenturgründungen jedoch zu Recht auf Art. 95 sowie weitere einschlägige Sachkompetenznormen des EGV und hilfsweise auf Art. 308 gestützt werden können.

Die Beantwortung der dritten Frage machte zunächst deutlich, dass die Europäischen Gemeinschaftsagenturen über eine Reihe eigenständiger Befugnisse verfügen, zu denen unter anderem auch das Treffen von Einzelentscheidun-

gen zählen kann. Ein Überblick über den derzeitigen Stand der Reglementierungen machte jedoch erneut deutlich, dass das Verhältnis zwischen Europäischer Kommission, Europäischen Gemeinschaftsagenturen und den Mitgliedstaaten durch die Forderungen der Europäischen Kommission, Agenturenentscheidungen durch umfangreiche Kontrollmöglichkeiten überprüfen zu können und die starke Rolle der Mitgliedstaaten in den Verwaltungsräten zu schwächen, besonders problematisch ist. Ein Rechtsvergleich nationaler Agenturen Norwegens, Englands und Deutschlands sowie das Referieren des aktuellen Meinungsstands der Beteiligten, der Rechtsprechung und Literatur zeigten, dass die Forderungen der Kommission sowohl Befürworter als auch Gegner findet.

Wie bereits betont, überwiegen meinem Erachten nach die Argumente gegen eine Stärkung der Kommissionsrechte im Bezug auf die Rechtsstellung Europäischer Agenturen deutlich. Nicht nur ist die starke Rolle der Mitgliedstaaten in den Gründungsverordnungen der Agenturen vorgesehen, sie rechtfertigt sich meiner Ansicht nach auch mit dem Einbüßen von Kompetenzen der Mitgliedstaaten zu Gunsten der Gemeinschaftsagenturen. Im Gegensatz zu der Kommission kann den Mitgliedstaaten des Weiteren unterstellt werden, dass sie die Erfüllung des Vollzugs des Gemeinschaftsrechts innerhalb der Gemeinschaftsagenturen dadurch effektiv leiten können, dass der Vollzug des Gemeinschaftsrechts ohnehin eine ihrer Aufgabe darstellt. Daher ist die starke Stellung der Mitgliedstaaten in den Verwaltungsräten der Agenturen meinem Erachten nach, auch im Hinblick auf das Effizienzgebot<sup>546</sup> bezüglich der Ziele der jeweiligen Gründungsverordnung, sinnvoll.

Auch für die Frage der umfangreichen Kontrollmöglichkeiten bezüglich der von Agenturen getroffenen Entscheidungen schließe ich mich der Argumentation gegen die Stärkung der Kommission an: Meines Erachtens nach ist es nicht nachvollziehbar, warum die Entscheidungen der Gemeinschaftsagenturen einer externen Kommissionskontrolle unterliegen sollten, obwohl der Europäische Gesetzgeber in den jüngsten Verordnungen eine vorherige agenturinterne Kontrolle durch spezielle Beschwerdekammern eröffnet<sup>547</sup> und anschließend eine Kontrolle der Gemeinschaftsagenturen durch die Europäischen Gerichte möglich ist.<sup>548</sup> Durch diese Regelung unterliegen die Entscheidungen der Gemeinschaftsagenturen zunächst der Kontrolle der agenturinternen Beschwerdekammern. Die Entscheidung dieser ist vor den Gemeinschaftsgerichten überprüfbar. Ein weiteres Argument gegen die starke Kontrollfunktion der Europäischen Kommission ist der bereits dargestellte Um-

---

546 Das so genannte „*effet utile*“ besagt, dass eine Norm so anzuwenden ist, dass das Vertragsziel am einfachsten und am besten erreicht wird. *Herdegen*, Europarecht, S. 170 f, 186.

547 Wie etwa in der REACH- Verordnung.

548 Wie etwa in der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006.

stand, dass der Grund für die Übertragung von Aufgaben von der Kommission an die Gemeinschaftsagenturen die besonderen Fachkompetenzen der Agenturen sind. Eine Überprüfungsstelle des Fachzentrums von derjenigen Stelle, welche die Aufgaben, zur besseren Bewältigung dieser Aufgaben, an ein Fachzentrum übertragen hat, scheint mir paradox zu sein. Auch der Rechtsvergleich zu nationalen Agenturen in Norwegen und England sowie die dargestellte juristische Fachliteratur zeigen überwiegende Tendenzen und Argumente zur Unabhängigkeit der Agenturen von der Europäischen Kommission.

Auch die erwähnte neue Formulierung in dem Vertrag von Lissabon<sup>549</sup> spricht dafür, dass sich die Bedeutung des Primärrechts für die Agenturen insgesamt deutlich erhöht hat.

War die Europäische Kommission in der Vergangenheit vermehrt „minderjährige“ Agenturen ohne eigene Entscheidungsbefugnisse gewohnt, so sollte sie sich meiner Ansicht nach auf eine durch den Europäischen Gesetzgeber und die Gemeinschaftsgerichte gestärkte, neue Generation „erwachsener“ Gemeinschaftsagenturen einstellen, deren Errichtung auf spezielle Sachkompetenzen gestützt ist und welche über die Befugnis verfügt, verbindliche Entscheidungen mit Außenwirkung zu treffen und diese Entscheidungen, auf Widerspruch hin, in einer agenturinternen Widerspruchskammer zu überprüfen. Die Letztentscheidungsbefugnis sollte bei den Gemeinschaftsgerichten liegen, ohne dass die Agenturenentscheidungen zuvor einer umfangreichen Kontrolle durch die Europäische Kommission unterliegen.

---

549

Vgl. Abschnitt „Vertrag von Lissabon“ im zweiten Kapitel.

## Literaturverzeichnis

- Anonymus*: Universal Lexikon, Bassermann-Verlag, München 2000
- Arndt, Hans- Wolfgang / Fischer, Kristian*: Europarecht, 9. Auflage, C. F. Müller, Mannheim 2008
- Bach, Tobias*: „Agencies in Norwegen- Steuerung und Organisation zentralstaatlicher Behörden“ In: Jann, Werner/ Döhler, Marian, Agencies in Westeuropa, 1. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007, S. 172- 212
- Boos, Karl- Heinz/ Fischer, Reinfrid/ Schulte- Mattler, Hermann*: Kommentar zu KWG und Ausführungsvorschriften, 2. Auflage, C. H. Beck, München 2008
- Callies, Christian/ Ruffert, Matthias*: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage, C. H. Beck, München 2007
- Döhler, Marian*: „Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell“ In: Jann, Werner/ Döhler, Marian, Agencies in Westeuropa, 1. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007, S. 12- 48
- Europäische Kommission*: „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European agencies- The way forward“ über: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:EN:PDF>, besucht am 31.08.09
- European Court of Auditors*: The European Union's agencies: Getting results- Special Report No 5/2008, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2008
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*: The experience of the agencies: A contribution to the debate on the future of the agency model, EMCDDA/35/08, Lissabon 2008
- Fleischer, Julia*: „Die europäischen Agenturen als Diener vieler Herren? Zur Steuerung und Rolle von EU- Agenturen“ In: Jann, Werner/ Döhler, Marian, Agencies in Westeuropa, 1. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007, S. 212- 253
- Fussball24.de*: „Weichmacher: Bundesligisten stoppen Trikot-Verkauf“ über: <http://www.fussball24.de/fussball/1/7/38/83156-weichmacher-bundesligisten-stoppen-trikot-verkauf>, besucht am 28.10.09
- Funke, Astrid*: Grundprobleme der Zulassung besonders gefährlicher Stoffe in der REACH- Verordnung, 1. Auflage, Nomos- Verlag, Baden- Baden 2008
- Groeben, Hans von der/ Schwarze, Jürgen*: Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Auflage, Nomos- Verlag, Baden- Baden 2003

- Groß, Hermann:* „Das politische System Norwegens“ In: Ismayr, Wolfgang, Die politischen Systeme Westeuropas, 4. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 151- 195
- Groß, Thomas:* „Die Kooperation zwischen Europäischen Agenturen und nationalen Behörden“ In: EuR 2005, Heft 1, S. 54- 68
- Gundel, Jörg:* „Der Rechtsschutz gegen Handlungen der EG- Agenturen- endlich geklärt?“ In: EuR 2009, Heft 3, S. 383- 393
- Hellriegel, Christoph :* „Europäische Agenturen“ über:  
[http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische\\_agenturen.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/europaeische_agenturen.pdf), besucht am 24.08.09
- Herdegen, Matthias:* Europarecht, 11. Auflage, C. H. Beck, München 2008
- Ismayr, Wolfgang:* „Das politische System Deutschlands“ In: Ismayr, Wolfgang, Die politischen Systeme Westeuropas, 4. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 515- 567
- Kibele, Babette:* „EU gründet Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit“ In: MMR 2004, Heft 2, S. XI
- Kilb, Wolfgang:* „Europäische Agenturen und ihr Personal- die großen Unbekannten?“ In: EuZW 2006, Heft 9, S. 268- 273
- Koch, Michael:* „Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung in der Praxis“ In: EuZW 2005, Heft 15, S. 455- 459
- Lodge, Martin:* „Next Steps und zwei Schritte zurück? Stereotypen, Executive Agencies und die Politik der Delegation in Großbritannien“ In: Jann, Werner/ Döhler, Marian, Agencies in Westeuropa, 1. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007, S. 48- 79
- Marschall, Stefan:* Das politische System Deutschlands, 1. Auflage, UTB Basics, Konstanz 2007
- Maurer, Hartmut:* Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage, C. H. Beck, München 2006
- Mickel, Wolfgang/ Bergmann, Jan:* Handlexikon der Europäischen Union, 3. Auflage, OMNIA- Verlag, Stuttgart 2005
- Roness, Paul/ Rubecksen, Kristin:* „Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?“ Working Paper für das Stein Rokkan centre for social studies, Bergen 2005
- Rudzio, Wolfgang:* Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 7. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006
- Saurer, Johannes:* „Der Rechtsschutz gegen Entscheidungen und Fachgutachten der Europäischen Agenturen nach dem Sogelma- Urteil des EuG“ In: DVBL 2009, Heft 16, S. 1021- 1027
- Schlichting, Jan Muck/ Pietsch, Jörg:* „Die Europäische Grundrechteagentur- Aufgaben-Organisation- Unionskompetenz“ In: EuZW 2005, Heft 19, S. 587 - 589

- Siegel, Thorsten*: „Die Widerspruchskammer im System des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes – Wesen und Funktionsweise der Widerspruchskammer nach der neuen REACH- Verordnung für Chemikalien“ In: EuZW 2008, Heft 5, S. 141- 144
- Streinz, Rudolf*: Europarecht, 8. Auflage, C. F. Müller, Heidelberg 2008
- Sturm, Roland*: Großbritannien: Wirtschaft, Gesellschaft, Politik, 1. Auflage, Leske und Budrich, Opladen 1991
- Sturm, Roland*: „Das politische System Großbritanniens“ In: Ismayr, Wolfgang, Die politischen Systeme Westeuropas, 4. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 265- 307
- Varwick, Johannes / Windweher, Johanna*: „Norwegen und Schweiz als Modellfälle für differenzierte Integration?“ In: Aus Politik und Zeitgeschichte 2007, B 43, S. 15-20
- Winter, Gerd*: „Kompetenzverteilung und Legitimation in der Europäischen Mehrebenenverwaltung“ In: EuR 2005, Heft 3, S. 255- 276
- Website der Europäischen Union*: „Agenturen der EU“ über: <http://europa.eu/agencies>, besucht am 23.08.09
- Wessels, Wolfgang*: Das politische System der Europäischen Union, 1. Auflage, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007
- Wittinger, Michaela*: „Europäische Satelliten“: Anmerkungen zum Europäischen Agentur(un)wesen und zur Vereinbarkeit Europäischer Agenturen mit dem Gemeinschaftsrecht“ in EuR 2008, Heft 5, S. 610- 626