

Thurid Hustedt,
Arndt Wonka, Michael Blauburger,
Annette Elisabeth Töller und Renate Reiter

Verwaltungsstrukturen in der Europäischen Union

Kommission, Komitologie, Agenturen und Verwaltungsnetzwerke
überarbeitete, 2. Auflage 2014

kultur- und
sozialwissenschaften

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

002 431 661 (10/14)

33914-8-01-S1



Alle Rechte vorbehalten
© 2014 FernUniversität in Hagen
Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften

Inhalt

Tabellenverzeichnis	9
Abbildungsverzeichnis	10
Abkürzungsverzeichnis	11
1 Einleitung: Was sind europäische Verwaltungsstrukturen und warum sind sie wichtig?	17
2 Grundlagen der Europäischen Union und theoretischer Rahmen	25
2.1 <i>Grundlagen der Europäischen Union</i>	25
2.1.1 Historische Entwicklung der Europäischen Union	25
2.1.2 Institutionelle Grundstruktur der Europäischen Union	31
2.1.3 Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft	33
2.1.4 Die Entwicklung europäischer Politiken in den Handlungsfeldern der EU	34
2.2 <i>Konzepte und Theorien zur Systematisierung und Erklärung europäischer Verwaltungsstrukturen</i>	37
2.2.1 Positive Theorien der Delegation und des Verwaltungshandelns in der Europäischen Union	38
2.2.2 Normative Theorien: Legitimationsmodelle der europäischen Verwaltungsstruktur	42
3 Die Europäische Kommission	49
3.1 <i>Entstehungsgeschichte, politischer und institutioneller Kontext der Europäischen Kommission</i>	50
3.1.1 Entstehung und Entwicklung der Europäischen Kommission	50
3.1.2 Der (veränderte) politische und institutionelle Handlungskontext der Europäischen Kommission	54
3.2 <i>Institutionelle Grundstruktur und personelle Zusammensetzung</i>	57
3.2.1 Vertikale und horizontale Arbeitsteilung	57
3.2.2 Personelle Zusammensetzung	63
3.2.3 Experten- und Interessengruppen	68
3.3 <i>Theoretischer Kontext</i>	72
3.3.1 Integrationstheorien	72
3.3.2 Die Kommission aus Sicht des Prinzipal-Agenten-Ansatzes: Agentin der Mitgliedstaaten oder politische Unternehmerin?	74
3.3.3 Die Kommission aus der Sicht normativer Theorien: funktionalistische und politische Legitimierung der Kommission	78
3.4 <i>Die Kommission und ihre Generaldirektionen in verschiedenen Politikfeldern</i>	81
3.4.1 Generaldirektion „Umwelt“	82
3.4.2 Generaldirektion „Handel“	89

	3.4.3 Analytische Nachbetrachtung	95
	3.5 <i>Rolle und Zukunft der Europäischen Kommission</i>	97
4	Komitologie	105
	4.1 <i>Politischer und institutioneller Entstehungskontext</i>	106
	4.2 <i>Institutionelle Grundstruktur</i>	110
	4.3 <i>Theoretischer Kontext</i>	117
	4.3.1 Komitologie aus der Perspektive der positiven Theorie	117
	4.3.2 Komitologie aus der Perspektive der normativen Theorie	124
	4.4 <i>Komitologie in verschiedenen Politikfeldern</i>	129
	4.4.1 Überblick	129
	4.4.2 Komitologie in der Agrarpolitik	131
	4.4.3 Lamfalussy-Verfahren zur Regulierung der Finanzdienstleistungen	134
	4.5 <i>Rolle und Zukunft der Komitologie</i>	140
5	Agenturen	143
	5.1 <i>Entstehungsgeschichte, politischer und institutioneller Kontext</i>	144
	5.1.1 Was sind EU-Agenturen? Eine Eingrenzung	144
	5.1.2 Der „Siegeszug“ der EU-Agenturen	146
	5.1.3 Organisatorische Vorläufer: Kommissionsinterna, Ausschüsse und Netzwerke	154
	5.2 <i>Institutionelle Grundstruktur und personelle Zusammensetzung</i>	157
	5.2.1 Der interinstitutionelle Diskurs	157
	5.2.2 Die Errichtung von Agenturen	160
	5.2.3 Aufgaben von Agenturen: funktionale Typen	161
	5.2.4 Leitungsorganisation: Direktoren und Verwaltungsräte	164
	5.2.5 Personal und Haushalt der Agenturen	166
	5.3 <i>Theoretischer Kontext: Delegation und Autonomie zwischen Glaubwürdigkeit, Steuerung und Legitimationsproblemen</i>	169
	5.3.1 Etablierungslogik: EU-Agenturen als Promotoren regulativer Politik oder als Resultat von Interessenkonflikten?	170
	5.3.2 Steuerungslogik: EU-Agenturen zwischen Autonomie und Verantwortlichkeit	173
	5.4 <i>Agenturen in Politikfeldern</i>	179
	5.4.1 Die Europäische Umweltagentur: zwischen Wach- und Schoßhund	179
	5.4.2 Die Europäische Arzneimittelagentur: eine Erfolgsgeschichte?	184
	5.4.3 EEA und EMA: ein Vergleich aus PA-Perspektive	189
	5.5 <i>Ausblick: Rolle und Zukunft von Agenturen</i>	191
6	Verwaltungsnetzwerke	193
	6.1 <i>Entstehungsgeschichte, politischer und institutioneller Kontext</i>	194
	6.2 <i>Institutionelle Grundstruktur und personelle Zusammensetzung</i>	199

6.3	<i>Theoretischer Kontext: Netzwerke als „neue Formen der Governance“ oder als Machtinstrumente der Kommission?</i>	207
6.3.1	Funktionale Erklärungsansätze	208
6.3.2	Politische Erklärungsansätze	211
6.3.3	Normative Theorien: erfolgreiches Problemlösen und legitime Verfahren	214
6.4	<i>Verwaltungsnetzwerke in verschiedenen Politikfeldern</i>	216
6.4.1	Telekommunikation: ERG und BEREC	218
6.4.2	Wettbewerb: ECN	226
6.5	<i>Rolle und Zukunft von Verwaltungsnetzwerken.</i>	235
7	Verwaltungsstrukturen in der EU: Zusammenfassung und Resümee	237
	Literaturverzeichnis	241

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zuständigkeit der Union	36
Tabelle 2:	Die Generaldirektionen der Europäischen Kommission 2013 (Barroso II)	61
Tabelle 3:	Die parteipolitischen Eigenschaften Europäischer Kommissare, 1958 - 2013	65
Tabelle 4:	Nationale Zusammensetzung der Verwaltung der Kommission ..	66
Tabelle 5:	Expertengruppen in unterschiedlichen Generaldirektionen, 2013 ..	70
Tabelle 6:	Die neuen Verfahren unterhalb der Gesetzgebung im AEUV ...	116
Tabelle 7:	Komitologieausschüsse nach Politikfeldern	130
Tabelle 8:	Übersicht über die Agenturen (Name, Gründungsjahr, Sitz, Politikfeld)	151
Tabelle 9:	Übersicht über organisatorische Vorläufer von Agenturen	156
Tabelle 10:	Funktionale Typen von Agenturen: Vorschlag der Kommission ..	162
Tabelle 11:	Gruppierung der Agenturen nach Aufgabentyp und Mitarbeiterzahl	167
Tabelle 12:	Vergleich der Rollen von EEA und EMA aus einer PA- Perspektive	191
Tabelle 13:	Europäische Regulierungsnetzwerke und Nachfolgebehörden ..	200
Tabelle 14:	Internetseiten europäischer Verwaltungsnetzwerke	206
Tabelle 15:	Fallstudien zu (europäischen) Verwaltungsnetzwerken	216

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Institutionelle Regeln der Ernennung Europäischer Kommissare	53
Abbildung 2:	Ausschüsse im europäischen Politikzyklus	114
Abbildung 3:	Das Lamfalussy-Verfahren III	138
Abbildung 4:	Ausbreitung von EU-Agenturen (1975-2012)	148
Abbildung 5:	Meilensteine der Debatte um EU-Agenturen	158
Abbildung 6:	Institutionelle Grundstruktur von BEREC und Büro	222
Abbildung 7:	Institutionelle Grundstruktur des Europäischen Wettbewerbsnetzes	230

Abkürzungsverzeichnis

ABL/ABL	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ACEA	Association des Constructeurs Européens d'Automobiles
ACER	Agency for the Cooperation of Energy Regulators
AD	Administration
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
ALDE	Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
ATM	Asynchronous Transfer Mode
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BEREC	Body of European Regulators of Electronic Communications
BERT	Body of European Regulators in Telecommunications
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BSE	Bovine spongiforme Enzephalopathie
CAT	Committee for Advanced Therapies
CdT	Centre de Traduction des Organes de l'Union Européenne
CEBS	Committee of European Banking Supervisors
CEDEFOP	European Centre for the Development of Vocational Training
CEER	Council of European Energy Regulators
CEFIC	Conseil Européen de l'Industrie Chimique
CEIOPS	Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors
CEPOL	European Police College
CESR	Committee of European Securities Regulators
CFCA	Community Fisheries Control Agency
CFR-CDF	Network of Independent Experts on Fundamental Rights
CHMP	Committee for Medicinal Products for Human Use
COMP	Committee for Orphan Medicinal Products
CORINE	Coordination of Information on the Environment
CPVO	Community Plant Variety Office
CVMP	Committee for Medicinal Products for Veterinary Use
DG	Directorate General
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DL	Dienstleistungen für andere EU-Einrichtungen
EACEA	Education, Audiovisual and Culture Executive Agency
EACI	Executive Agency for Competitiveness and Innovation
EAHC	Executive Agency for Health and Consumers
EAR	European Agency for Reconstruction
EASA	European Aviation Safety Agency
EASO	European Asylum Support Office

EBA	European Banking Authority
EC	European Community
ECA	European Competition Authorities
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
ECN	European Competition Network
ECPA	European Crop Protection Association
EDA	European Defence Agency
EEA (1)	Einheitliche Europäische Akte
EEA (2)	European Environment Agency
EEAC	European Environment and Sustainable Development Advisory Councils
EEB	European Environmental Bureau
EECMA	European Electronic Communications Markets Authority
EFR	Europäischer Forschungsrat
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EFSA	European Food Safety Authority
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIGE	European Institute for Gender Equality
EIONET	European Environment Information and Observation Network
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EIPA	European Institute for Public Administration
EIT	European Institute for Technology
EJN	European Judicial Network
EMA (=EMEA)	Europäische Medizinagentur
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
EMEA (=EMA)	Europäische Medizinagentur
EMSA	European Maritime Safety Agency
ENCS	European Network of Heads of Nature Conservation Agencies
ENISA	European Network and Information Security Agency
EP	Europäisches Parlament
EPA	Environmental Protection Agency's Network
EPRA	European Platform of Regulatory Authorities
EPSO	European Personnel Selection Office
ERA	European Railway Agency
ERCEA	European Research Council Executive Agency
ERG	European Regulators Group
ERGEG	European Regulators Group for Electricity and Gas
ERGP	European Regulators Group for Postal Services
ESA	European Space Agency
ESC	European Securities Committee

ESF	Europäische Sozialfonds
ESMA	European Securities and Markets Authority
ETF	European Training Foundation
EU	Europäische Union
EUA	Europäische Umweltagentur
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUMC	European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia
EU-OSHA	European Agency for Safety and Health at Work
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EuRH	Europäischer Rechnungshof
EUROFOUND	European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
EUROJUST	European Judicial Cooperation Unit
EUROPOL	European Police Office
EuroStat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EUSC	European Union Satellite Centre
EUV	Vertrag über die Europäische Union/EU-Vertrag
EVP	Europäische Volkspartei
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
F4E	Fusion for Energy
FCH	Fuel Cells and Hydrogen Joint Undertaking
FESCO	Forum of European Security Commissions
FRA	European Union Fundamental Rights Agency
FRONTEX	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GD	Generaldirektion (der Europäischen Kommission)
GEREK	Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation
GERT	Gruppe Europäischer Regulierungsstellen für Telekommunikation
GNSS	Global Navigation Satellite System
GSA	European GNSS Supervisory Authority
HMPC	Committee on Herbal Medicinal Products
IB	Internationale Beziehungen
IMI	Innovative Medicines Initiative
IMPEL	European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
INTA	Committee on International Trade
IPEN	International POPs Elimination Network

IRG	Independent Regulators Group
IRG - Rail	Independent Regulators Group – Rail
ISAW	Informations-Sammlung, -Analyse und -Weitergabe
ISO	Internationale Organisation für Normung
ISS	European Union Institute for Security Studies
ITER	International Thermonuclear Experimental Reactor
JRC	Joint Research Centre
KIC	Knowledge and Innovation Communities
KIC ICT Lab	Knowledge and Innovation Communities – Information and Communication Technologies
KOM	Kommission
MOE	(Länder in) Mittel- und Osteuropa
MS	Mitgliedstaaten/mitgliedstaatlich
NPM	New Public Management
NRA	Nicht-Regulierungsagenturen
NRO	Nichtregierungsorganisationen
OA	Operative Aufgaben
OECD	Organization for European Co-operation and Development
OHIM	Office for Harmonisation in the Internal Market
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit
PDCO	Paediatric Committee
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PMO	Paymaster's Office
POP	Persistent Organic Pollutants
PRAC	Procédure de réglementation avec contrôle
RA	Relugierungsagenturen
RBE	Rechtlich bindende Einzelfallentscheidungen
REA	Research Executive Agency
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals
SEIS	Shared Environmental Information System
SESAR	Single European Sky ATM Research
SME	Small and medium sized enterprise
SNE	Seconded National Experts
SpA	Società per Azioni (ital. Aktiengesellschaft)
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
SSC	Shared Service Centre
TEN-T EA	Trans-European Transport Networks Executive Agency
TWU	Technische und wissenschaftliche Unterstützung der Kommission
US/USA	United States (of America)
VCI	Verband der Chemischen Industrie
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau
VLD	Open Vlaamse Liberalen en Democraten
WTO	World Trade Organization

WWF	World Wildlife Fund for Nature
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

1 Einleitung: Was sind europäische Verwaltungsstrukturen und warum sind sie wichtig?¹

Wenn von der Europäischen Union die Rede ist, spielt die Verwaltung oft nur eine untergeordnete Rolle oder sie wird sehr verzerrt wahrgenommen. Europa, das sind zunächst die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, auf denen, begleitet von großem Medienaufgebot, in nächtlichen Marathonsitzungen neue Verträge oder Krisenmaßnahmen ausgehandelt werden. Abseits der großen Politik taucht dagegen immer wieder das Bild von der EU als einer „monströsen“ Bürokratie auf, wonach sich „die in Brüssel“ vorgenommen haben, immer weitere Politik- und Lebensbereiche ihrer Kontrolle zu unterstellen.²

Tatsächlich spielen europäische Verwaltungsstrukturen eine herausragende Rolle im Alltag der EU zwischen den Gipfeltreffen oder den Verhandlungen im Ministerrat und Europäischen Parlament. Neue Gesetzesinitiativen werden von Mitgliedern der Verwaltung entwickelt, politische Beschlüsse vorbereitet, ihre Umsetzung überwacht, und gegebenenfalls werden auch Maßnahmen zu ihrer Durchsetzung ergriffen. Die Europäische Kommission und ihre Mitarbeiter sind daran meist in wichtiger Funktion beteiligt. Dennoch ist die Vorstellung einer besonders großen und besonders stark zentralisierten Verwaltung der EU irreführend. Der Mitarbeiterstab³ der Europäischen Kommission entspricht bei einer Größe von 32.000 Personen ziemlich genau dem des Bundeslands Bremen (31.700); Berlin verfügt alleine auf Landesebene bereits über mehr als das Fünffache an Beschäftigten im öffentlichen Dienst (186.600).⁴ Schon aus diesem Grund ist gerade die EU auf besonders ausdifferenzierte Verwaltungsstrukturen angewiesen, die sich vertikal über verschiedene Ebenen sowie horizontal über 28 Mitgliedstaaten hinweg erstrecken. Im Vergleich zu herkömmlichen staatlichen Verwaltungen erscheinen sie deshalb vielfach komplexer, nicht so streng hierarchisch und weniger greifbar (vgl. Jann/Bogumil 2009; Kuhlmann/Wollmann 2013; Kickert 2008; Pollitt/Bouckaert 2004).

Statt einfach von einer EU-Verwaltung zu sprechen, werden in der Literatur daher unterschiedliche Begriffe vorgeschlagen. Manche Autoren sprechen von einer akkumulierten *exekutiven Ordnung* („accumulated executive order“, Curtin/Egeberg 2008), andere von einem „europäischen *Verwaltungsraum*“ („European

Die EU jenseits von Gipfeltreffen und Zerrbildern einer Brüsseler „Monsterbürokratie“

Begriffsvielfalt

1 Die Autorinnen und Autoren danken Regina Herzbruch-Schütte für die umsichtige Textkorrektur, Nesrin Karadayi sowie Ina Blumenthal für redaktionelle Unterstützung und dem Salzburg Centre of European Union Studies (SCEUS) für seine Gastfreundschaft.

2 Populärwissenschaftliche Abhandlungen zur EU sprechen vom „Raumschiff Brüssel“ (Oldag/Tillack 2003) oder vom „Europa-Komplott“ (von Arnim 2006).

3 Aus Gründen der Lesbarkeit haben wir uns entschieden, in diesem Text nur die männlichen Formen zu verwenden. Die jeweils weiblichen Formen – Mitarbeiterinnen, Autorinnen, Forscherinnen, Kommissarinnen etc. – sind dabei selbstverständlich mitgemeint.

4 Auf das Personal der Kommission geht Kapitel 3.2.2 näher ein; zum Personal im öffentlichen Dienst in Deutschland siehe den entsprechenden Bericht des Statistischen Bundesamts, Fachserie 14, Reihe 6 (Stand Juni 2011).

administrative space“, Olsen 2003; Heidbreder 2011). In der Rechtswissenschaft wurde der Begriff des *Verwaltungsverbunds* geprägt, der insbesondere hervorhebt, dass die konkrete Art dieses Verbunds zwischen den Polen „zentrale Verwaltung durch die Kommission“ auf der einen Seite und „dezentrale Verwaltung durch die Mitgliedstaaten“ auf der anderen Seite von Regelungsbereich zu Regelungsbereich stark variiert (Ruffert 2007: 767). Der Begriff der „*integrierten Verwaltung*“ („Europe’s integrated administration“, Hofmann 2008) weist zu Recht darauf hin, dass die EU der nationalen Ebene nicht einfach eine weitere, territorial definierte Verwaltungsschicht hinzufügt. Vielmehr sind die europäischen Verwaltungsstrukturen häufig nicht klar von den nationalen Verwaltungen abgegrenzt. Im Gegenteil – eine ihrer Besonderheiten besteht gerade darin, dass sie auf vielfältige Weise mit diesen verschränkt oder verflochten sind.

Europäische
Verwaltungs-
strukturen

Wir sprechen in diesem Band von „europäischen Verwaltungsstrukturen“, um die Komplexität der europäischen gegenüber „herkömmlichen“ staatlichen Verwaltungen hervorzuheben und zugleich auf die Vielfalt an Strukturen innerhalb der EU hinzuweisen. Konkret haben wir dabei vor allem vier Gebilde vor Augen: die Europäische *Kommission*, etwa 270 *Komitologie*-Ausschüsse, mehr als 40 europäische *Agenturen* sowie eine schwer zu beziffernde Zahl von formellen und informellen *Verwaltungsnetzwerken* (ähnlich: Groenleer 2011).

Kommission

Auch wenn wir es gewohnt sind, einfach von „der“ Kommission zu sprechen, verbirgt sich dahinter eine äußerst differenzierte und arbeitsteilige Organisation. Mit „Kommission“ kann entweder nur die politische Führungsebene gemeint sein, also das Kollegium der Kommissare mit dem Kommissionspräsidenten an der Spitze, oder der gesamte administrative Unterbau, bestehend aus mehr als 40 Generaldirektionen und Diensten. Die Generaldirektionen und ihre jeweils verantwortlichen Kommissare wiederum haben verschiedene sektorale Zuständigkeiten und unterscheiden sich auch erheblich im Hinblick auf Personal und Budget. Diese innere Differenzierung gilt es zu verstehen und zu berücksichtigen, wenn wir Entscheidungen und Verhandlungspositionen der Kommission analysieren wollen, auch wenn diese nach außen als einheitliche Akteurin auftritt.

Komitologie

Die Verschränkung europäischer und nationaler Verwaltung zeigt sich besonders deutlich an den *Komitologie*-Ausschüssen. Diese Ausschüsse werden von der Kommission geleitet, sie setzen sich aber aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen. Die konkrete Arbeitsweise, etwa wie häufig ein Ausschuss tagt und was seine Entscheidungsbefugnisse angeht, kann je nach Regelungsmaterie und Verfahren recht unterschiedlich ausfallen. Auch wenn die Ausschussarbeit oft kaum öffentlich wahrgenommen wird, werden hier wichtige Fragen der konkreten Durchführung europäischer Politiken behandelt – von komplexen Fachfragen, etwa bei der Regulierung von Finanzdienstleistungen, bis hin zu politisch umkämpften Verteilungsfragen im Bereich der Agrarbeihilfen.

Agenturen

Auf *Komitologie*-Ausschüsse oder informelle Formen der Zusammenarbeit zwischen europäischer und nationaler Bürokratie gehen viele der europäischen Agenturen zurück. Dabei ist der Trend, dass spezifische Verwaltungsaufgaben an Agenturen delegiert werden, kein reines EU-Phänomen, sondern auf nationaler Ebene bereits seit den 1980er Jahren und auf europäischer Ebene insbesondere seit

den 1990er Jahren verstärkt zu beobachten. Die Vielfalt an europäischen Agenturen ist beträchtlich, was die jeweiligen Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse angeht, die finanziellen und personellen Ressourcen sowie den Grad der Unabhängigkeit von der Kommission oder mitgliedstaatlichen Einflüssen. Geographisch sind die Agenturen über fast alle Mitgliedstaaten verteilt – von der Europäischen Chemikalienagentur in Helsinki bis zur Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit auf Kreta.

Teilweise als Vorläufer, aber auch als Ergänzung oder Alternative zu genuin europäischen Agenturen, bestehen schließlich Verwaltungsnetzwerke zwischen nationalen Behörden. Hier zeigt sich der dezentrale und weniger strikt hierarchische Charakter europäischer Verwaltungsstrukturen besonders deutlich. Die Kommission ist in unterschiedlicher Form an den meisten Verwaltungsnetzwerken beteiligt, hat ihre Gründung sogar teilweise initiiert, besitzt aber kaum Weisungsbefugnisse. Vielmehr dienen die Verwaltungsnetzwerke vor allem der horizontalen Koordination zwischen verschiedenen nationalen Regulierungsbehörden, die mit der Umsetzung europäischer Politiken befasst sind. Insbesondere bei der Liberalisierung ehemals staatlich dominierter Sektoren, zum Beispiel Telekommunikation oder Energie, haben europäische Verwaltungsnetzwerke eine wichtige Rolle gespielt bzw. spielen diese nach wie vor.

Verwaltungen spielen – auch im europäischen Kontext – prinzipiell in allen Phasen des Politikzyklus⁵ eine Rolle (Hofmann 2008: 666). Sie können wichtig sein in der Problemdefinition und im Agenda-Setting und sind in der Regel zentral involviert, wenn es darum geht, für politisch definierte Probleme akzeptable Maßnahmen zu entwerfen und beschlossene Politiken schließlich auch umzusetzen. Was die zuvor genannten europäischen Verwaltungsstrukturen angeht, so zeigt sich erstens, dass die Kommission in allen Phasen des Politikzyklus in der EU involviert ist und zweitens, dass sich die anderen Verwaltungsstrukturen nicht ausschließlich bestimmten Phasen oder Politiken zuordnen lassen, sondern zumeist ein Nebeneinander verschiedener Zuständigkeiten und Aufgaben existiert.

Die Rolle, Probleme zu definieren und auf die europäische Agenda zu setzen, kommt insbesondere der Kommission zu. Zwar werden der Kommission aus vielerlei Quellen Informationen und Themenvorschläge zugeleitet, etwa über die Expertengruppen aus nationalen Vertretern (Tömmel 2008: 110) oder auch über andere europäische Verwaltungsstrukturen, doch nimmt die Kommission angesichts ihres Initiativmonopols für europäische Gesetze eine wichtige Filterfunktion wahr und setzt zudem eigene Schwerpunkte. So sind viele Probleme überhaupt erst als solche definiert worden und auf die politische Agenda gekommen, weil die Kommission entsprechende Expertisen in Auftrag gegeben und darauf aufbauend Handlungsbedarf deklariert hat; man denke an die zentrale Rolle der Kommission

Verwaltungs-
netzwerke

Europäische
Verwaltungs-
strukturen im
Politikzyklus

... bei der
Problemdefinition
und beim Agenda-
setting

⁵ Der Politikzyklus beschreibt eine idealtypische Abfolge von Phasen bei der Entscheidung über politische Maßnahmen (siehe im einzelnen Jann/Wegrich 2009), an deren Ende das Politikergebnis, also die Produktion einer Policy, steht. Die einzelnen Phasen sind die Problemdefinition (ein Problem wird als solches definiert), das Agenda-Setting (das Problem gelangt auf die politische Agenda), die Politikformulierung (genauer: Formulierung und Entscheidung) sowie die Implementation und die Evaluation.

Ende der 1980er Jahre bei der Thematisierung des Stagnationsproblems im Binnenmarktprozess (Europäische Kommission 1988 [Cecchini-Report]) oder auch an ihre Rolle seit den 1980er Jahren bei der Thematisierung des Klimawandels (Liberatore 1995).

... bei der Politikformulierung

Angesichts ihres Monopols, europäische Gesetze vorzuschlagen, nimmt die Kommission auch bei der Politikformulierung eine zentrale Rolle ein. In der Regel ist je nach Politikfeld eine bestimmte Generaldirektion federführend bei der Erarbeitung von Kommissionsvorschlägen, die sich aber zunächst intern mit anderen Ressorts und Diensten der Kommission koordinieren muss. Dabei können durchaus erhebliche Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Kommission auftreten, etwa zwischen Industrie- und Umweltinteressen, bevor ein Kommissionsvorschlag präsentiert wird. Agenturen und Verwaltungsnetzwerke wirken zwar nicht direkt an der Politikformulierung mit, liefern der Kommission aber wichtige Informationen (Fleischer 2007: 228). So wurden etwa der Europäischen Umweltagentur bewusst keine eigenen regulativen Aufgaben übertragen, aber durch ihre Informationsbeschaffung und Analyse hat sich die Agentur mit der Zeit zu einem wichtigen Partner der Generaldirektion Umwelt entwickelt. Auch Verwaltungsnetzwerke können nicht direkt europäische Politiken vorschlagen, sind aber beispielsweise durch die Erarbeitung von weichen Leitlinien und „best practice“-Empfehlungen vorbereitend oder ergänzend an der Politikformulierung beteiligt.

... bei der Implementation

Weil die EU über keine eigenen Vollzugsorgane in den Mitgliedstaaten verfügt und die Kommission nur wenige Politiken, wie etwa den Schutz des Wettbewerbs, direkt auf europäischer Ebene umsetzt (Blauberger/Töller 2011: 132), ist die Implementation zunächst Sache der Mitgliedstaaten bzw. ihrer Verwaltungen. Allerdings müssen viele Maßnahmen, die der europäische Gesetzgeber beschließt, noch operationalisiert, also handhabbar gemacht und zum Teil durch Einzelfallentscheidungen angewendet werden. Hier kommt im Kontext vieler Politiken die Kommission, gemeinsam mit den Komitologieausschüssen, ins Spiel. Auch die Koordination der Umsetzung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten findet oft in den Komitologieausschüssen statt (z. B. Töller 2002: 430; 498). Die europäischen Agenturen nehmen eine zunehmend wichtige Rolle in der Implementation der EU-Politiken ein, etwa indem sie helfen, Entscheidungen der Kommission vorzubereiten oder selbst bindende Entscheidungen im Rahmen ihrer Implementationskompetenz treffen. So obliegt etwa der Medizinagentur in Kooperation mit den Mitgliedstaaten die Vorbereitung von Entscheidungen in der Arzneimittelzulassung. Europäische Verwaltungsnetzwerke schließlich sind insbesondere dazu gedacht, eine einheitliche Implementierung europäischer Politiken über die 28 Mitgliedstaaten hinweg zu koordinieren und zu gewährleisten, auch wenn sie hierfür in der Regel nur Ratschläge verfassen und keine verbindlichen Entscheidungen treffen können.

Forschungsperspektiven

Bei der Erforschung europäischer Verwaltungsstrukturen nehmen Politik- und Verwaltungswissenschaftler unterschiedliche Perspektiven ein und konzentrieren sich auf spezifische Teilaspekte. Untersucht werden Gründe für die Einrichtung von Organisationen und deren institutioneller Aufbau bzw. Design.

Außerdem stellt sich gerade für internationale und europäische Verwaltungen die Frage nach der Zusammensetzung und den Eigenschaften des Personals, da dieses eigene Problemvorstellungen und Interessen einbringen kann und damit das Handeln und den Inhalt von Entscheidungen europäischer Verwaltungsorganisationen maßgeblich bestimmt. Schließlich stellen sich für alle Verwaltungen, national und international, die Fragen nach der Effektivität ihres Handelns bei der Lösung politischer Probleme sowie nach der Verantwortlichkeit und der Legitimität des Verwaltungshandelns. Im Falle europäischer Verwaltungsstrukturen setzen sich politische und akademische Diskussionen nicht nur mit der Frage auseinander, mit welchen Mitteln die Verantwortlichkeit sichergestellt werden kann, sondern auch nach welchen Maßstäben – politischen oder technokratischen – die Legitimität europäischen Verwaltungshandelns beurteilt werden soll.

Arbeiten zur *institutionellen Wahl* und zum *Design* von Verwaltungsstrukturen identifizieren Faktoren, die die Einrichtung bestimmter Verwaltungsstrukturen und deren konkrete Ausgestaltung erklären. Untersuchungen des institutionellen Designs dominieren in Arbeiten zu Europäischen Agenturen und Verwaltungsnetzwerken. Ziel dieser Arbeiten ist es u. a., die politischen, strukturellen und funktionalen Bedingungen zu identifizieren, die Regierungen und EU-Organisationen dazu veranlassen, die dezentralen und mit geringeren Kompetenzen ausgestatteten Netzwerke bei der Koordination von Verwaltungshandeln den stärker zentralisierten Europäischen Agenturen vorzuziehen (Coen/Thatcher 2008; Kelemen/Tarrant 2011; Thatcher 2011). Darüber hinaus werden Erklärungen dafür angeboten, warum EU-Agenturen im Grad ihrer Unabhängigkeit und Ressourcenausstattung variieren (Hanretty/Koop 2012; Wonka/Rittberger 2010). Für die Kommission wurden allgemeine Fragen zum institutionellen Design der Organisation vor allem in integrationstheoretischen Arbeiten behandelt (Moravcsick 1998; Pollack 1997).

Ausgangspunkt der Forschungsarbeiten, die sich mit der *Zusammensetzung* und den *Einstellungen* des Verwaltungs- und (politischen) Leitungspersonals dieser Organisationen auseinandersetzen, ist die Überlegung, dass die Einstellungen und Interessen des Personals das Handeln europäischer Verwaltungsorganisationen nicht unerheblich beeinflussen. Wie die Mitarbeiter die von ihnen zu bearbeitenden Aufgaben definieren und welche Rolle dabei nationale bzw. EU-Perspektiven und Interessen spielen, wird durch deren Arbeit in einem europäischen Verwaltungszusammenhang aber gerade auch von deren früheren Tätigkeiten und ihrer nationalen Herkunft beeinflusst. Auch deshalb legen die Mitgliedstaaten der EU Wert darauf, dass „ihre“ Mitarbeiter in allen europäischen Verwaltungsorganisationen vertreten sind. Umfangreiche Arbeiten hierzu liegen für das Verwaltungspersonal (Egeberg 1996; Hooghe 2001, 2005, 2012; Trondal 2007, 2008; Suvaveirol 2008; Bauer/Ege 2012) und die politische Leitungsebene (Döring 2007; Franchino 2009; McMullen 1997; Wonka 2007, 2008) der Europäischen Kommission vor. Aber auch das Personal in den Verwaltungseinheiten (Trondal/Jepesen 2008; Wonka/Rittberger 2011) und Aufsichtsgremien europäischer Agenturen und in Komitologie-Ausschüssen (Joerges/Neyer 1997; Blom-Hansen/Brandtsma 2009) wurde bereits auf diese Eigenschaften hin untersucht (Busuioac 2012).

Institutionelle Wahl
und Design

Verwaltungspersonal

Handeln in den
Phasen des
Politikzyklus

Zahlreiche Arbeiten setzen sich zudem mit dem *Handeln* der in diesem Band behandelten Verwaltungsorganisationen in den unterschiedlichen Phasen des Politikzyklus auseinander, wobei dem Handeln der Kommission in der frühen Phase von EU-Entscheidungsprozessen besonders umfangreiche Aufmerksamkeit geschenkt wird (Pollack 2003; Thomson 2011). Die Anzahl der empirischen Forschungsarbeiten, die untersuchen, wie Europäische Agenturen und Verwaltungsnetzwerke ihre Aufgaben wahrnehmen und welche Effekte dies auf den Inhalt von Entscheidungen und auf die Qualität der Umsetzung europäischer Entscheidungen hat, ist hingegen begrenzt (Gehring/Krapohl 2007; Groenleer et al. 2010; Krapohl 2004). Auch zum Handeln in den Komitologie-Ausschüssen liegen Untersuchungen vor, die vor allem der Frage nachgehen, in welchem Verhältnis sach- und interessenorientierte Auseinandersetzungen in diesen Ausschüssen stehen und ob Komitologie-Ausschüsse folglich eher als sachliche Problemlöser oder Überwachungsinstrumente der Mitgliedstaaten gesehen werden sollten (Joerges/Neyer 1997; Töller 2002; Blom-Hansen/Brandsma 2009). Zudem gehen auch Arbeiten zu europäischen Verwaltungsnetzwerken auf einzelne Aspekte des Handelns in diesen ein. Im Vordergrund steht wie bei den Europäischen Agenturen allerdings häufig die Frage nach dem institutionellen Design bzw. dem eigenständigen Einfluss von Verwaltungsnetzwerken auf die Umsetzung europäischer Politiken (Coen/Thatcher 2008; Eberlein/Grande 2005; Kelemen/Tarrant 2011; Maggetti/Gilardi 2011).

Effektiv und legitim?

Schließlich werden die europäischen Verwaltungsstrukturen regelmäßig daraufhin untersucht, ob sie die ihnen zugeordneten Funktionen effektiv erfüllen und ob ihr Handeln hinreichend legitimiert ist. Dabei ist es keineswegs unumstritten, nach welchen Maßstäben und mit welchen Mitteln das Handeln der Kommission und der anderen hier betrachteten Organisationen legitimiert werden sollte. Während sich manche Autoren für eine politische Legitimierung europäischer Verwaltungsorganisationen durch deren direkte Rückbindung an gewählte Vertreter aussprechen (Føllesdal/Hix 2006; Moravcsik 2002; Wonka/Rittberger 2011), befürworten andere deren Unabhängigkeit von politischen Vertretern. Aus Sicht der Vertreter einer technokratischen Legitimierung europäischen Verwaltungshandelns soll das Verwaltungshandeln nicht durch politische Rückbindung, sondern durch die Verantwortlichkeit gegenüber anderen Experten und funktionalen Eliten sichergestellt werden (Bovens 2007; Bovens et al. 2010; Busuioc 2009; Majone 2000; Wonka/Rittberger 2011). Die folgenden Kapitel zeigen, dass die normativen Anforderungen, an denen das europäische Verwaltungshandeln gemessen wird, nicht nur zwischen den verschiedenen Organisationen variieren, sondern dass unterschiedliche Autoren durchaus unterschiedliche normative Maßstäbe für ein und dieselbe Organisation formulieren.

Aufbau des Buches

Die Kapitel zu den in diesem Buch behandelten europäischen Verwaltungsstrukturen – die Europäische Kommission (Kapitel 3), Komitologie-Ausschüsse (Kapitel 4), EU-Agenturen (Kapitel 5) und europäische Verwaltungsnetzwerke (Kapitel 6) – behandeln alle dieselben Aspekte: Nach einer knappen Darstellung der Entstehung und Entwicklung der jeweiligen Organisationen werden deren Grundstrukturen und zentralen organisationalen Eigenschaften dargestellt. Die

Strukturen und das Handeln europäischer Verwaltungsorganisationen werden dann aus der Perspektive unterschiedlicher positiver und normativer Theorien diskutiert und im Rahmen von Fallstudien detaillierter besprochen. Obwohl die Kapitel gleich aufgebaut sind, unterscheiden sie sich in ihrer jeweiligen Schwerpunktsetzung. Diese Unterschiede spiegeln nicht zuletzt unterschiedliche Forschungsschwerpunkte zu den verschiedenen Organisationen wider. Das folgende Kapitel 2 führt in die historischen und institutionellen Grundlagen der Europäischen Union ein und stellt die theoretischen Ansätze dar, die in diesem Buch zur Analyse europäischen Verwaltungshandelns verwendet werden. Das Schlusskapitel 7 fasst zentrale Ergebnisse zusammen und geht insbesondere auf unterschiedliche allgemeine Muster ein, wie sich die verschiedenen europäischen Verwaltungsstrukturen zueinander verhalten können.