

**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.

# Inhalt

|   |           |
|---|-----------|
| Tabellenverzeichnis .....   | 9         |
| Abbildungsverzeichnis .....   | 10        |
| Abkürzungsverzeichnis .....   | 11        |
| <b>1 Einleitung: Was sind europäische Verwaltungsstrukturen und warum sind sie wichtig?</b> .....                               | <b>17</b> |
| <b>2 Grundlagen der Europäischen Union und theoretischer Rahmen</b> .....   | <b>25</b> |
| 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        |
| <b>3 Die Europäische Kommission</b> .....   | <b>49</b> |
| 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  |
| <b>4</b> | <b>Komitologie</b> . . . . .  | 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 Finanz-<br>dienstleistungen . . . . .  | 134 |
|          | 4.5 <i>Rolle und Zukunft der Komitologie</i> . . . . .  | 140 |
| <b>5</b> | <b>Agenturen</b> . . . . .  | 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,<br>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<br/>Glaubwürdigkeit, Steuerung und Legitimationsproblemen</i> . . . . . | 169 |
|          | 5.3.1 Etablierungslogik: EU-Agenturen als Promotoren<br>regulativer Politik oder als Resultat von<br>Interessenkonflikten? . . . . .    | 170 |
|          | 5.3.2 Steuerungslogik: EU-Agenturen zwischen<br>Autonomie und Verantwortlichkeit . . . . .  | 173 |
|          | 5.4 <i>Agenturen in Politikfeldern</i> . . . . .  | 179 |
|          | 5.4.1 Die Europäische Umweltagentur: zwischen Wach-<br>und Schoßhund . . . . .  | 179 |
|          | 5.4.2 Die Europäische Arzneimittelagentur: eine<br>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 |
| <b>6</b> | <b>Verwaltungsnetzwerke</b> . . . . .   | 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        |
| <b>7</b> | <b>Verwaltungsstrukturen in der EU: Zusammenfassung und Resümee</b> . . . . .  | <b>237</b> |
|          | <b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .  | <b>241</b> |

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei

## Tabellenverzeichnis

|             |   |     |
|-------------|---|-----|
| Tabelle 1:  | Zuständigkeit der Union .....   | 36  |
| Tabelle 2:  | Die Generaldirektionen der Europäischen Kommission 2013<br>(Barroso II) .....     | 61  |
| Tabelle 3:  | Die parteipolitischen Eigenschaften Europäischer<br>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,<br>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<br>Mitarbeiterzahl .....           | 167 |
| Tabelle 12: | Vergleich der Rollen von EEA und EMA aus einer PA-<br>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<br>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 |