

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

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

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. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

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 |

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei!

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 |

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei!

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.

Verwaltungsnetzwerke

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.

Europäische Verwaltungsstrukturen im Politikzyklus

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

... 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; Svaveirol 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/Brandsma 2009) wurde bereits auf diese Eigenschaften hin untersucht (Busuioc 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.