

Andreas Orator

Möglichkeiten und Grenzen  
der Einrichtung von  
Unionsagenturen

Mohr Siebeck

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXI
<b>Kapitel I: Einführung</b>	<b>1</b>
<b>A. Ursachen und Umfeld der Entstehung von Unionsagenturen</b>	<b>1</b>
1. Einleitung	1
2. Erklärungsversuche	4
a. Nutzbarmachung von Expertise	5
b. Vermeidung von Zeitinkonsistenzen	6
c. Unionspezifische Erklärungsversuche	8
3. Umfeld	9
a. Der verwaltungshistorische Kontext	10
b. Der verwaltungswissenschaftliche Kontext	11
c. Der europapolitische Kontext	14
d. Globales Verwaltungsrecht	15
<b>B. Problemstellung</b>	<b>16</b>
1. Methodologische Vorbemerkung	16
2. Gang und Ziel der Untersuchung	19
<b>Kapitel II: Bestand und Typologie der Unionsagenturen</b>	<b>23</b>
<b>A. Ein phänomenologischer Abriss unionaler Organisationsformen</b>	<b>23</b>
1. Agenturen im Europäischen Verwaltungsverbünd	23
a. Indirekte Unionsverwaltung und Unionseigenverwaltung	24
b. Von der transnationalen Verwaltung zum Verwaltungsverbund	24
2. Agenturen in der unionalen Organisationsstruktur	27
a. Primäre Organisationsstruktur	28
b. Sekundäre Organisationsstruktur	29
c. Tertiäre Organisationsstruktur	31
d. Quartäre Organisationsstruktur	32
<b>B. Die Unionsagentur als Organisationstypus</b>	<b>33</b>
1. Begriffsbildung	33
a. Einleitung	33
b. Fehlende oder inkonsistente Terminologie	35

c. Bisherige Versuche einer Legaldefinition	38
d. Kriterien für eine Definition	41
2. Organisationstypische Tatbestandselemente	42
a. Unionsrechtliche Rechtspersönlichkeit	42
i. Grundlagen	42
ii. Abgrenzung zu innerstaatlicher Rechtspersönlichkeit	43
iii. Abgrenzung zu Völkerrechtspersönlichkeit	44
b. Sekundärrechtsabhängigkeit	47
c. Dauerhaftigkeit	48
i. Grundlagen	48
ii. Abgrenzung zu Exekutivagenturen	49
d. Relative Unabhängigkeit	53
i. Grundlagen	53
ii. Institutionelle Unabhängigkeit	55
iii. Persönliche und sachliche Unabhängigkeit	57
iv. Finanzielle Autonomie	58
v. Geographische Dezentralisierung	58
e. Spezifität der übertragenen Aufgaben und Befugnisse	60
i. Grundlagen	60
ii. Konzept und Begriff der Befugnisdelegation	60
3. Zwischenergebnis	62
C. Klassifizierungen von Unionsagenturen	63
1. Einleitung	63
2. Institutioneller Ansatz	65
a. Gliederungskriterium	65
b. Typen	66
i. Fachagenturen	66
ii. GASP-Agenturen	67
iii. PJZS-Agenturen	67
3. Chronologischer Ansatz	67
a. Gliederungskriterium	67
b. Typen	68
i. Agenturen der ersten Generation	68
ii. Agenturen der zweiten Generation	69
iii. Agenturen der dritten Generation	70
iv. Agenturen der vierten Generation?	71
c. Exkurs: Geplante Agenturen	72
4. Funktionaler Ansatz	74
a. Gliederungskriterium	74
b. Typen	74
5. Instrumenteller Ansatz	77
a. Gliederungskriterium	77
i. Allgemeines	77
ii. Die unionalen Handlungsformen	78
iii. Vollzugskontrolle	79
iv. Soft law	80
v. Grenzfälle (I): Selbstbindung an Agentur-Verwaltungspraxis	83
vi. Grenzfälle (II): Mitwirkung an (nicht-)legislativen Rechtsakten	85
vii. Grenzfälle (III): „Robuste“ Leitlinien	89
viii. Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung	91

ix. Einteilung	92
b. Typen	93
i. Schlichte Unionsagenturen	93
ii. Vorentscheidungsbefugte Unionsagenturen	94
iii. Vollzugskontrollbefugte Unionsagenturen	97
iv. Entscheidungsbefugte Unionsagenturen	98
v. Rechtsetzungsbefugte Unionsagenturen	99
<b>D. Unionsagenturen nach instrumentell-gestufter Typologie</b>	<b>101</b>
1. Instrumentell-gestufter Ansatz	101
2. Typ S: Schlichte Unionsagenturen	102
a. Agenturen mit Dienstleistungscharakter	103
i. Europäisches Zentrum für Berufsbildung (Cedefop)	103
ii. Ehemalige Europäische Agentur für Zusammenarbeit (EAC)	104
iii. Europäisches Stiftung für Berufsbildung (ETF)	105
iv. Europäisches Übersetzungszentrum (CdT)	106
v. EU-Institut für Sicherheitsstudien (EUISS)	107
vi. EU-Satellitenzentrum (SatCen)	108
vii. EU-Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA)	109
viii. Agentur für das Europäische GNSS (GSA)	110
ix. EU-Agentur für die Strafverfolgungsaus- und fortbildung (Cepol)	111
x. Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT)	112
xi. Büro des Gremiums elektronischer Kommunikationsregulatoren (BEREC-Büro)	114
xii. IT-Betriebsmanagementagentur (eu-LISA)	116
xiii. Europäisches Sicherheits- und Verteidigungskolleg (ESDC)	118
b. Agenturen zur Kooperations- und Koordinationsförderung	119
i. Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound)	119
ii. Europäische Umweltagentur (EEA)	120
iii. Europäische Drogenbeobachtungsstelle (EMCDDA)	121
iv. EU-Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (EU-OSHA)	123
v. EU-Agentur für die Strafverfolgungszusammenarbeit (Europol)	123
vi. EU-Grundrechteagentur (FRA), vormals Rassismus-Beobachtungsstelle (EUMC)	127
vii. Eurojust	129
viii. Europäisches Zentrum für Krankheitsprävention und -kontrolle (ECDC)	131
ix. Europäische Verteidigungsagentur (EDA)	132
x. Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)	134
xi. Europäische Fischereiaufsichtsagentur (EFCA)	138
xii. Europäisches Institut für Geschlechterfragen (EIGE)	139
xiii. Europäisches Asylunterstützungsbüro (EASO)	140
3. Typ P: Vorentscheidungsbefugte Unionsagenturen	141
a. Europäische Arzneimittelagentur (EMA)	142
b. Europäische Lebensmittelsicherheitsbehörde (EFSA)	148
4. Typ C: Vollzugskontrollbefugte Unionsagenturen	152
a. Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA)	152
b. Weitere Beispiele	154

5. Typ D: Entscheidungsbefugte Unionsagenturen	154
a. Ehemaliger Europäischer Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (EFMC)	154
b. EU-Amt für geistiges Eigentum (EUIPO)	156
c. Gemeinschaftliches Sortenamt (CPVO)	158
d. Europäische Flugsicherheitsagentur (EASA)	159
e. EU-Eisenbahnagentur (ERA)	162
f. EU-Kooperationsagentur der Energieregulatoren (ACER)	164
g. Ausschuss für die einheitliche Abwicklung (SRB)	168
6. Typ L: Rechtsetzungsbefugte Unionsagenturen	171
a. Europäische Chemikalienagentur (ECHA)	171
b. Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA)	174
c. Europäische Versicherungsaufsichtsbehörde (EIOPA)	179
d. Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA)	180

## Kapitel III: Der unionsrechtliche Maßstab zur Einrichtung von Unionsagenturen 185

A. Unionsverfassungsrechtlicher Rahmen	185
1. Vorbemerkung	186
2. Demokratisches Prinzip	189
a. Vertragentwicklung und „demokratisches Defizit“ der EU	189
b. Dual repräsentativ-demokratische Arbeitsweise	194
c. Partizipativ-demokratische Elemente	199
d. (Unabhängige) Verwaltung und Demokratieprinzip	201
3. Rechtsstaatliches Prinzip	205
a. Allgemeines	205
b. Delegierte Rechtsetzung	206
c. Effektiver Rechtsschutz	209
d. Grundsätze des Verwaltungshandelns	210
4. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	211
a. Grundlagen	211
b. Wahl der Rechtsgrundlage	212
c. Kompetenzausübungsschranken	215
d. Grundsatz des mitgliedstaatlichen Vollzugs	215
5. Prinzip des institutionellen Gleichgewichts	218
a. Grundlagen	218
i. Normativität	218
ii. Ein Prinzip der Funktionsteilung?	220
b. Trennungsgedanke	222
c. Usurpationsverbot	224
d. Balancegedanke	225
6. Zwischenergebnis	227
B. Die <i>Meroni-Utteü</i> -Doktrin des EuGH	228
1. Die <i>Meroni-Utteü</i>	229
a. Sachverhalt und Ausgangsrechtslage	229
b. Die <i>Mmi</i> -Kriterien	230
i. Übertragung eigener Rechte	231
ii. Ausdrückliche Übertragung	231

iii. Genau umgrenzte Ausführungsbefugnisse	232
iv. Wahrung des institutionellen Gleichgewichts	233
c. Unmittelbare Konsequenzen	234
2. Die <i>Meroni</i> -Doktrin in der Folgerechtsprechung	235
a. <i>Binnenschiffahrt-Gut&amp;chten</i>	235
b. EuGH in <i>Tralti</i> und <i>Nutri-Unk</i>	237
c. EuG in <i>DIR International Vilm</i> u.a	239
d. Bezugnahmen der Generalwlter	240
3. Die neue <i>Meroni</i> -Doktrin nach dem <i>Leerverkäufe</i> -Urteil	241
a. Allgemeines	241
b. Weiterentwicklung der <i>Meroni</i> -Rsp	243
i. Anwendbarkeit auf Unionsagenturen	243
ii. Modifikation des dritten Aferc«/-Kriteriums	244
c. Agenturbefugnisse jenseits von Art. 291 AEUV	247
i. Der alternative Ansatz <i>jaskinens</i>	247
ii. Bedeutung technisch-professioneller Expertise	249
4. Die <i>MfroHZ</i> -Doktrin im Kontext anderer EuGH-Rsp	250
a. Das Wesentlichkeitskriterium der <i>Komito/ogie-Uteile</i>	251
b. Rechtsschutzlose Delegationen nach <i>Romano</i>	253
c. Grenzen der Unabhängigkeit nach den OL/IF-Urteilen	256
d. Demokratische Legitimation gem dem Urteil <i>Datenschutz kontrollsteilen I</i>	258
e. Technisch-administratives Ermessen nach <i>Schröder</i>	260
5. Die <i>Meroni</i> -Doktrin und Unionsagenturen	261
a. Nichtanwendbarkeit von <i>Meroni</i> auf Unionsagenturen?	262
i. Vertragliche Basis	262
ii. Qualität des Delegatars	263
iii. Herkunft der Agenturbefugnisse.	264
iv. Identität des Deleganten	266
v. Bewertung der Folgejudikatur	268
vi. Dogmatik der Verwaltungslegitimation	269
b. <i>Meroni</i> als Nichtdelegationsdoktrin?	272
c. <i>Meroni</i> als verwaltungslegitimatorische Doktrin	273
i. Konkreter Bewertungsmaßstab	273
ii. Der Begriff des „politischen Ermessens“	274
iii. Administratives und technisches Ermessen	277
iv. Unpolitisch weite Ermessensbefugnisse	279
d. Zwischenergebnis	281
C. Delegationsstandards im rechtsvergleichenden Abriss	285
1. Grundlagen	285
a. Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts	285
b. Die „wertende“ Rechtsvergleichung	287
i. Begriff	287
ii. Methodische Zwischenbemerkung	289
iii. Zu den gewählten Vergleichsrechtsordnungen	290
2. Deutschland	293
a. Ministerialfreie Räume	293
b. Die „ununterbrochene demokratische Legitimationskette“	295
i. Legitimationsobjekt	295
ii. Legitimationsformen	297

c. Der Gesetzesvorbehalt	298
d. Die Wirksamkeit des Demokratieprinzips	299
i. Legitimationsniveau	299
ii. „Offenheit“ für andere Legitimationsformen?	302
3. Österreich	304
a. Grundsatz der weisungsgebundenen Verwaltung	304
b. Weisungsfreie Verwaltungsorgane nach Art. 20 Abs. 2 B-VG	306
c. Grenzen der Ausgliederung und Beleihung	310
4. Frankreich	312
a. Autorites administratives independantes	312
b. Grenzen der Übertragung von Befugnissen auf AAI	314
c. Steuerung und Kontrolle der AAI	316
5. Exkurs: USA	317
a. Die amerikanischen Regulierungsagenturen	318
b. Das „intelligible principle“ als Delegationsstandard	320
c. „Checks and balances“-konforme Steuerung und Kontrolle	323
6. Wertende Gesamtbetrachtung	327
a. Synthese	327
b. Übertragungsmöglichkeiten	331
<b>D. Unionsagenturen im Konzept unionaler Verwaltungslegitimation</b>	<b>333</b>
1. Grundlagen unionaler Verwaltungslegitimation	333
a. Legitimationssubjekt und -objekt	334
b. Legitimationstitel	335
c. Legitimationsniveau	336
2. Das traditionelle Modell unionaler Verwaltungslegitimation	337
a. Das Input-orientierte Modell als Idealtypus	338
i. Grundlagen	338
ii. Sachlich-inhaltliche Legitimationskomponente	339
iii. Organisatorisch-personelle Legitimationskomponente	341
iv. Institutionell-funktionelle Legitimationskomponente	342
v. Legitimationsniveau	343
b. Die Anwendung auf die Unionsverwaltung	343
i. Unwirksamkeit des traditionellen Modells?	343
ii. Unionspezifische und -unspezifische Demokratiedefizite	345
3. Alternative Modelle unionaler Verwaltungslegitimation	347
a. Legitimation durch Technokratie	348
b. Legitimation durch Transparenz	353
c. Legitimation durch Partizipation	354
d. Legitimation durch Deliberation	356
e. Würdigung	358
i. Allgemeines	358
ii. Zu technokratischen Ansätzen	361
iii. Zu partizipativen Ansätzen	362
iv. Zu deliberativen Ansätzen	364
v. Legitimationsmodelle im geltenden und künftigen Unionsrecht	365
4. Zwischenergebnis	367

Kapitel IV: Unionsagenturen im partiell beweglichen Legitimationssystem	371
A. Grundlagen	371
1. Einführung	371
2. Das bewegliche System	372
3. Steuerung, Rechenschaftspflicht und andere Kontrollformen	376
4. Modellvorstellung	378
B. Exkurs: Ein Ordnungsrahmen für Agenturen	379
1. Unionsagenturen aus Sicht der Europäischen Kommission	379
a. Vorschläge für ein Rahmenstatut	379
b. Die „Einheitlichkeit und Integrität der Exekutivfunktion“	381
i. Von der Kommission gezogene rechtliche Delegationsgrenzen	381
ii. Rechtspolitische Delegationsgrenzen?	383
2. Interinstitutionelle Ansätze	384
a. Die Beratungen zum Verfassungsvertrag	384
b. Der Entwurf für eine Interinstitutionelle Vereinbarung	384
i. Die Vorschläge der Kommission	384
ii. Reaktionen	387
c. Das „Gemeinsame Konzept“	389
i. Vorarbeiten	389
ii. Der vorgeschlagene Ordnungsrahmen	391
C. Das partiell bewegliche Legitimationssystem	394
1. Funktionell-institutioneller Vorbehalt	394
a. Rechtfertigungsgebot	394
b. Geeignete Rechtsgrundlage	396
i. Spezifische Rechtsgrundlagen	396
ii. Lückenfüllungskompetenz	399
iii. Kompetenzausübungsschranken	400
c. Unübertragbarer Kern	401
2. Sekundärrechtssteuerung	403
a. Institutioneller Gesetzesvorbehalt	403
b. Determinierungsgebot	404
i. Äußerer Delegationsrahmen gem. Art. 290 AEUV	404
ii. Differenziertes Legalitätsprinzip	406
c. Das Verbot der Übertragung politischer Ermessensbefugnisse	408
i. Verbot der Delegation von legislativen und delegierten Rechtsetzungsbefugnissen	408
ii. Verbot der Delegation anderer politischer Ermessensbefugnisse	409
3. Personelle Legitimation	409
a. Verwaltungsrat	410
i. Funktionsweise	410
ii. Beteiligung der Mitgliedstaaten	412
iii. Beteiligung der Kommission	413
iv. Beteiligung des Europäischen Parlaments	414
v. Beteiligung von Interessensvertretern und anderer Dritter	415
b. Exekutivdirektor	417
i. Ernennung	417
ii. Beteiligung am Ernennungsverfahren	418



iii. Abberufung	419
4. Legislative Kontrolle	420
a. Einleitung	420
b. Politische Verantwortlichkeit	421
i. Berichtspflichten von Agenturen	421
ii. Politische Verantwortlichkeit gegenüber dem Europäischen Parlament	422
iii. Politische Verantwortlichkeit gegenüber dem Rat	424
iv. Kontrolle über nationale Parlamente?	425
c. Widerrufs- und Einspruchsmöglichkeiten	426
d. Haushalts- und Entlastungsbefugnisse	427
i. Finanzielle Verantwortlichkeit der Unionsagenturen	427
ii. Haushaltsrechtliche Steuerung	428
iii. Parlamentarisches Entlastungsverfahren	430
iv. Prüfung durch den Rechnungshof.	431
e. Verwaltungskontrolle durch den Bürgerbeauftragten	432
5. Beaufsichtigung durch die Kommission	433
a. Aufsichtsformen	434
i. Allgemeines	434
ii. Rechtsaufsicht	436
iii. Betrugsbekämpfung	437
b. Horizontale Koordinierung	437
6. Gerichtlicher Rechtsschutz	439
a. Relevanz und Formen	439
b. Indirekte Rechtmäßigkeitskontrolle	440
i. Klage gegen Aufsichtsentscheidungen	440
ii. Klage gegen Fachgutachten?	441
c. Direkte Rechtmäßigkeitskontrolle	444
d. Beschwerde- und Widerspruchskammersysteme	446
e. Untätigkeits- und Schadenersatzklagen	447
f. Vorlageverfahren und nationaler Rechtsschutz	448
7. Weitere legitimationssteigernde Elemente	450
a. Legitimationssteigerung durch Expertise	450
b. Legitimationssteigerung durch Deliberation	452
c. Legitimationssteigerung durch Transparenz	453
d. Legitimationssteigerung durch Partizipation	456
Kapitel V: Schluss	459
A. Beispiele für Einrichtungsmöglichkeiten und -grenzen	459
1. Die Befugnisse der EEA zur Informationssammlung	460
2. Die Befugnisse der EMA zur Begutachtung	460
3. Die Befugnisse des EUIPO zur Einzelentscheidung	464
4. Die Befugnisse der EASA zur Regelsetzung	466
5. Die Befugnisse der ACER zur Schlichtung	471
6. Die Befugnisse der ESMA zur Verhängung von Sanktionen	473
7. Die Befugnisse der EBA zur Ausarbeitung technischer Standards	479
8. Die Befugnisse eines EU-Kartellamts	481
B. Ausblick	482

Verzeichnis der Unionsagenturen	487
Literaturverzeichnis	493
Entscheidungsregister	531
Schlagwortregister	539