

EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

Plenarsitzungsdokument

ENDGÜLTIG
A5-0471/2003

4. Dezember 2003

BERICHT

über die Mitteilung der Kommission "Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen"
(KOM(2002) 718 – 2003/2089(INI))

Ausschuss für konstitutionelle Fragen

Berichterstatlerin: Teresa Almeida Garrett

PR_INI_art47-2

INHALT

| | Seite |
|--|--------------|
| GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE | 4 |
| ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS | 5 |
| BEGRÜNDUNG | 14 |
| STELLUNGNAHME DES HAUSHALTSAUSSCHUSSES | 17 |
| STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR RECHT UND BINNENMARKT | 19 |

GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE

Mit Schreiben vom 11. Dezember 2002 übermittelte die Kommission dem Europäischen Parlament ihre Mitteilung „Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen“ (KOM(2002) 718), die zur Information an den Ausschuss für konstitutionelle Fragen überwiesen wurde.

In der Sitzung vom 15. Mai 2003 gab der Präsident des Europäischen Parlaments bekannt, dass der Ausschuss für konstitutionelle Fragen gemäß Artikel 47 Absatz 2 und Artikel 163 der Geschäftsordnung die Genehmigung zur Ausarbeitung eines Initiativberichts über dieses Thema erhalten hatte und dass alle interessierten Ausschüsse als mitberatende Ausschüsse befasst worden waren.

Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen hatte in seiner Sitzung vom 23. April 2003 Teresa Almeida Garrett als Berichterstatterin benannt.

Der Ausschuss prüfte den Berichtsentwurf in seinen Sitzungen vom 6. November, 25. November und 1. Dezember 2003.

In der letztgenannten Sitzung nahm der Ausschuss den Entwurf einer Entschließung einstimmig bei einer Enthaltung an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Ursula Schleicher, Vorsitzende; Teresa Almeida Garrett, Berichterstatterin; Georges Berthu, Cees Bremmer, Giorigo Calò, Carlos Carnero González, Richard Corbett, Armando Cossutta, Andrew Nicholas Duff, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Iñigo Méndez de Vigo und Dimitris Tsatsos.

Die Stellungnahmen des Haushaltsausschusses und des Ausschusses für Recht und Binnenmarkt sind dem Bericht beigelegt.

Der Bericht wurde am 4. Dezember 2003 eingereicht.

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu der Mitteilung der Kommission "Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen" (KOM(2002) 718 – 2003/2089(INI))

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission "Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen" (KOM(2002) 718),
 - unter Hinweis auf das Weißbuch "Europäisches Regieren", insbesondere dessen Kapitel III Punkt 3.2¹,
 - gestützt auf Artikel 47 Absatz 2 und Artikel 163 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen und der Stellungnahmen des Haushaltsausschusses und des Ausschusses für Recht und Binnenmarkt (A5-0471/2003),
- A. in der Erwägung, dass der allgemeine Regelungsrahmen für die sogenannten "Exekutivagenturen", die mit bestimmten Aufgaben der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden, in Form einer nach Anhörung des Europäischen Parlaments angenommenen Verordnung festgelegt wurde, nämlich der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden², wodurch der Kommission ein wertvolles neues Verwaltungsinstrument an die Hand gegeben wurde,
- B. in der Erwägung, dass die Aufstellung und die Ausführung des Haushaltsplans aller gemeinschaftlichen Einrichtungen, die Rechtspersönlichkeit und ein eigenes Budget besitzen, wie beispielsweise die künftigen Exekutivagenturen, aber auch alle bestehenden Agenturen, künftig unter eine besondere Verordnung fallen, die nach Anhörung des Europäischen Parlaments angenommen wurde, nämlich die Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2343/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 betreffend die Rahmenfinanzregelung für die in Artikel 185 der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften genannten Einrichtungen³, und dass die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans gemäß dieser Verordnung in allen Fällen dem Direktor der jeweiligen Einrichtung vom Parlament erteilt wird,
- C. in der Erwägung, dass die Basisrechtsakte der bestehenden Agenturen außerdem geändert wurden, damit das Prinzip des Zugangsrechts zu den Dokumenten, das in Artikel 155 des Vertrags vorgesehen und in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 präzisiert wurde, auf diese angewendet werden kann⁴, und dass damit ein Regelungsrahmen für die Externalisierung von Aufgaben der Kommission in Form von Agenturen gebildet wird,

¹ KOM(2001) 428 vom 25.7.2001

² ABl. L 11 vom 16.1.2003, S. 1

³ ABl. L 357 vom 31.12.2002, S. 72

⁴ Verordnungen (EG) Nr. 1641 bis 1655/2003, ABl. L 245 vom 29.9.2003, S. 1-43

wobei einige wesentliche Forderungen des Parlaments berücksichtigt wurden,

- D. in der Erwägung, dass eine Rationalisierung und Vereinheitlichung der Struktur der bisherigen und künftigen Agenturen im Interesse der Klarheit, der Transparenz und der Rechtssicherheit, aber auch in der Perspektive einer Union mit 25 und mehr Mitgliedstaaten unverzichtbar sind,
- E. ist sich bewusst, dass die bisherigen Agenturen einer dringenden Überprüfung bedürfen, insbesondere in Bezug auf eine Sinnhaftigkeit ihrer Tätigkeit, die transparente Durchführung ihrer Aufgaben, Stellenbesetzungen und ihr Kostenmanagement,
- F. unter Hinweis darauf, dass die laufenden Verhandlungen über die Festlegung der Aufgaben, der Struktur und des Sitzes der Europäischen Rüstungsagentur die Grenzen des zwischenstaatlichen Ansatzes aufzeigen,
- G. unter Hinweis darauf, dass das Parlament in seiner Entschließung vom 29. November 2001⁵ zum Weißbuch "Europäisches Regieren" zu den "autonomen Regulierungsbehörden" Stellung genommen hat, indem es u.a. feststellte⁶, dass für die Einrichtung weiterer autonomer Regulierungsagenturen hochspezialisiertes wissenschaftliches oder technisches Fachwissen erforderlich ist und dass dadurch die Rechtsaufsicht der Kommission nicht verringert bzw. ihre politische Verantwortung gegenüber dem Parlament und dem Rat nicht abgeschwächt werden darf,
- H. in der Erwägung, dass die Schaffung neuer Agenturen nach strengsten Kriterien bewertet werden muss, was die Zweckmäßigkeit und Sinnhaftigkeit ihrer Tätigkeit, die Festlegung des jeweiligen Sitzes, die Transparenz der Aufgaben, Stellenbesetzungen und ihr Kostenmanagement betrifft,
- I. in der Erwägung, dass die Kommission im übrigen anerkennt, dass es stets dem Gesetzgeber obliegt, von Fall zu Fall über die Zweckmäßigkeit der Einrichtung einer Regulierungsbehörde, ihre Organisation und ihre Beziehungen zu den Gemeinschaftsorganen und den unmittelbar betroffenen Akteuren zu entscheiden⁷,
- J. unter Hinweis darauf, dass das Parlament in seiner Entschließung vom 17. Dezember 2002 zur Typologie der Rechtsakte und zur Hierarchie der Normen in der Europäischen Union⁸ die Auffassung vertreten hat, dass die Regelungsbefugnis der Kommission und, im Rahmen ihrer jeweiligen territorialen Zuständigkeiten, den Mitgliedstaaten zukommen muss, dass die von Rat und Parlament gebildete Legislative jedoch einer spezialisierten Agentur oder einem Selbstregulierungsorgan die Aufgabe übertragen kann, bestimmte technische Maßnahmen zur Umsetzung der Gesetze festzulegen; dass das Verfahren zur Verabschiedung und zur Kontrolle der Durchführungsmaßnahmen jedoch unterschiedlich sein muss, je nach dem, ob der Gesetzgeber die Verantwortung dafür der Kommission oder einer besonderen Behörde, einer spezialisierten Agentur oder Selbstregulierungsorganen überträgt, wobei eine derartige Maßnahmen beiden Teilen der Legislativbehörde

⁵ ABl. C 153 E vom 27.6.2002, S. 314

⁶ Ziffern 16 bis 18 der Entschließung

⁷ Kapitel 3 der Mitteilung, "Prämissen für die Rahmenbedingungen", S. 6

⁸ P5_TA (2002) 0612

unter denselben Bedingungen unterbreitet wird wie eine Durchführungsmaßnahme der Kommission⁹,

- K. unter Hinweis darauf, dass im Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa keine Rechtsgrundlage für die Schaffung der Agenturen vorgesehen wird, aber die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten ausdrücklich erwähnt wird, wobei u.a. präzisiert wird, dass in den Rechtsakten zur Gründung von Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Union besondere Bedingungen und Modalitäten für die Klageerhebung von natürlichen oder juristischen Personen gegen die mit einer Rechtswirkung verbundenen Handlungen dieser Einrichtungen, Ämter und Agenturen vorgesehen werden können; ferner unter Hinweis darauf, dass in demselben Vertrag außerdem vorgesehen ist, dass die Organe und Agenturen die Grundsätze der Transparenz der Arbeiten der Institutionen der Union und des Schutzes personenbezogener Daten beachten müssen ,
- L. unter Hinweis darauf, dass sich die Kommission sowohl in ihrer Mitteilung als auch vorher im Weißbuch "Europäisches Regieren" auf die künftigen "Regulierungsbehörden" konzentriert, das heißt, Agenturen, die beauftragt sind, "aktiv an der Wahrnehmung dieser Exekutivfunktion zum Zwecke der Verwirklichung bestimmter genau festgelegter Aufgaben mitzuwirken"¹⁰, während sie sich nicht zu dem Schicksal der bestehenden Agenturen äußert und die außerhalb des Rahmens des EG-Vertrags eingerichteten Agenturen nicht erwähnt; in der Erwägung, dass ein derartiger Ansatz im Rahmen eines Konzepts für die neuen Formen des "Regierens", die "bei konstantem Recht" verwirklicht werden können, nicht unangemessen erscheint, dass man darüber jedoch nicht vergessen darf, dass die bisherigen Agenturen und die auf der Grundlage des Unionsvertrags eingerichteten Agenturen ebenfalls ein Konzept und dringliche Änderungsvorschläge verdienen, um sie an die gemeinsamen Ausrichtungen anzupassen, die zwischen den Organen festzulegen sind,
- M. in der Erwägung, dass die Kommission, die dem Trilog mit dem Parlament und dem Rat sowie den Erfordernissen des Einzelfalls offen gegenüber steht, in ihrer Mitteilung einige "Grundprinzipien des Systems der Union" erwähnt und einige Anliegen bezüglich des Funktionierens der Agenturen äußert, die sie bei der Einrichtung künftiger Agenturen beachten wissen will, wie beispielsweise den Grundsatz des Gleichgewichts zwischen den Institutionen, den Grundsatz der Einheitlichkeit und der Integrität der Exekutivfunktion auf Gemeinschaftsebene und den Grundsatz der letztlich politischen Verantwortlichkeit der Kommission,
- N. unter Bekräftigung seines Eintretens für den Grundsatz der demokratischen Legitimation der Legislativtätigkeit der Union¹¹ und in der Erwägung, dass die Regulierungsagenturen – sofern sie den Normen der Transparenz und der Verantwortlichkeit entsprechen – in dem von der Kommission definierten Sinn dazu beitragen können, dass die Gemeinschaftsinstitutionen und die Mitgliedstaaten sowie die dazu gehörenden Elemente an einer neuen Form der Administration mitwirken können, die es der Kommission

⁹ Ziffern 13, 16 und 17 der Entschließung

¹⁰ Mitteilung, S. 4

¹¹ Ziffern 8 bis 10 der vorstehend genannten Entschließung vom 29.11.2001 zum Weißbuch „Europäisches Regieren“

ermöglicht, ihre Ressourcen auf ihre ursprünglichen Aufgaben zu konzentrieren, die Glaubwürdigkeit des Regulierungsprozesses in einem bestimmten Sektor zu erhöhen und dadurch zu einem "Regieren auf mehreren Ebenen" beizutragen,

1. begrüßt die Mitteilung der Kommission im Anschluss an das Weißbuch "Europäisches Regieren" als einen ersten Schritt zu einer größeren Klarheit der Position der Kommission in diesem Bereich;
2. ersucht die Kommission, die Rahmenbedingungen für die Hinzuziehung von Regulierungsagenturen mit Hilfe einer Rahmenverordnung festzulegen, wie sie dies für die sogenannten „Exekutivagenturen“ getan hat, wobei vorher eine Interinstitutionelle Vereinbarung abzuschließen ist, mit der die einschlägigen gemeinsamen Leitlinien eindeutig festgelegt werden;
3. stellt fest, dass die Kommission die grundlegenden Bedingungen für die Einrichtung von Regulierungsbehörden formuliert hat, und hält dabei insbesondere fest, dass diesen keine Entscheidungsbefugnisse, die vom Vertrag der Kommission direkt übertragen wurden, oder Zuständigkeiten in den Bereichen, in denen sie eine politische Ermessensbefugnis wahrnehmen könnten, übertragen werden dürfen¹², und betont im Übrigen, dass die Kommission von dem Grundsatz ausgeht, dass diese Agenturen „lediglich dazu befugt sind, Einzelfallentscheidungen im Rahmen genau abgesteckter gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften zu erlassen, mithin also nicht ermächtigt sind, allgemein geltende Maßnahmen mit normativer Wirkung festzulegen“¹³, so dass der Begriff „Regulierung“ vermieden werden sollte, um jedes Missverständnis auszuschließen;

Die Einrichtung der Agenturen

4. betont, dass die Einrichtung derartiger Agenturen, im Gegensatz zu den „Exekutivagenturen“, einen Rechtsakt erfordert und dem ordentlichen Legislativverfahren vorbehalten werden sollte, nämlich dem Verfahren der Mitentscheidung, wobei der Rückgriff auf das Verfahren des Artikels 308 EGV streng auf Ausnahmefälle begrenzt werden muss; begrüßt in diesem Zusammenhang die Änderung der jüngsten Praxis der Kommission;
5. ist der Auffassung, dass die Autonomie der neuen Regulierungsagenturen unter direkter Kontrolle der Kommission wahrgenommen und vom Europäischen Parlament im Hinblick auf die ihm kraft des Vertrages eingeräumten Befugnisse politisch kontrolliert werden sollte;
6. ist der Auffassung, dass die Festlegung des Sitzes der Regulierungsagenturen integraler und unerlässlicher Bestandteil des Basisrechtsaktes zu ihrer Einrichtung sein muss und nach Kriterien der Transparenz, der Effizienz und der Kostenkontrolle in der Nähe der sie kontrollierenden Behörden erfolgen muss;
7. betont, dass die Entscheidung zur Einrichtung einer Agentur von Fall zu Fall anhand einer externen Kosten-Nutzen-Bewertung zu rechtfertigen ist, bei der die Art der zu

¹² Weißbuch „Europäisches Regieren“, S. 31, und Mitteilung, S. 9

¹³ Mitteilung, Punkt 4.2, S. 8

übertragenden Aufgaben, der Bedarf an nicht statutärem Fachpersonal sowie das gewünschte Maß an Entscheidungsbefugnis zu berücksichtigen sind;

8. schlägt vor, in allen Fällen, in denen der Fortbestand der Aufgaben der Agentur nicht gesichert ist, Klauseln vorzusehen, durch die die Existenz einer Agentur zeitlich begrenzt wird;
9. stellt fest, dass der Basisrechtsakt einer Agentur gewährleisten muss, dass die Agentur die Verpflichtungen der Institutionen bezüglich der Transparenz und des Zugangs zu Dokumenten oder des Schutzes personenbezogener Daten erfüllt und Regeln zum Schutz gegen Betrug und zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft eingehalten werden;
10. unterstreicht, dass für die Regulierungsagenturen die Haushaltsordnung und das Beamtenstatut gelten sollten;
11. ist der Auffassung, dass die Einrichtung einer Agentur zwar das Ergebnis eines Mitentscheidungsverfahrens zwischen dem Parlament und dem Rat auf Vorschlag der Kommission sein soll, dass sie jedoch nicht das Prinzip des Gleichgewichts zwischen den Institutionen hinsichtlich der Aufteilung der Funktionen in Frage stellen darf, wobei dieses Prinzip angesichts der Erfordernisse der Entwicklung des Gemeinschaftssystems unter einem dynamischen Aspekt zu betrachten ist;
12. fordert die Kommission auf, vor dem Legislativvorschlag zur Errichtung dieser Agenturen eine Abschätzung der Auswirkungen auf den Haushaltsplan und der Rentabilität im Vergleich zu vergleichbaren zentralisierten Tätigkeiten vorzulegen und konkrete Vorschläge für die Umschichtung von Verwaltungs- und Personalressourcen im Hinblick auf die Vermeidung zusätzlicher operativer Kosten zu unterbreiten;

Das Funktionieren der Agenturen

13. stellt fest, dass man unter den fünfzehn bestehenden und auf dem EG-Vertrag beruhenden Agenturen nicht weniger als zwölf Strukturtypen und zehn Varianten bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrates unterscheiden kann und dass dieser in zehn Fällen mindestens einen Vertreter pro Mitgliedstaat umfasst; stellt ferner fest, dass der Leiter der Exekutive der Agentur in sieben Fällen vom Verwaltungsrat auf Vorschlag der Kommission, aber in anderen Fällen von der Kommission auf Vorschlag des Verwaltungsrates oder vom Rat anhand einer vom Verwaltungsrat oder der Kommission aufgestellten Kandidatenliste ernannt wird;
14. ist der Auffassung, dass eine solche Vielfalt der Formen wenig transparent und verständlich ist und sich auch angesichts der unterschiedlichen Aufgaben nicht rechtfertigen lässt;
15. unterstützt daher die Bemühungen der Kommission, zumindest für die künftigen Agenturen, die zur Regulierung eines bestimmten Bereichs beitragen sollen, zu einer Verringerung der Zahl der Modelle zu gelangen, und akzeptiert, dass in diesem Zusammenhang nur zwischen „Agenturen mit Entscheidungsbefugnis“, die ermächtigt sind, gegenüber Dritten bindende Rechtsakte zu erlassen, und „Agenturen mit

Unterstützungsfunktion“, die nicht über diese Befugnis verfügen, unterschieden wird;

16. ist der Auffassung, dass die Struktur der künftigen Agenturen je nach dem Grad der Vergemeinschaftung eines Bereichs differenziert werden kann und dass sie so beschaffen sein muss, dass klare Zuständigkeiten festgelegt und der Agentur die erforderliche Autonomie und Glaubwürdigkeit gewährleistet werden;
17. ist der Auffassung, dass die Struktur der gegenwärtigen und künftigen Agenturen eine eingehende Prüfung auf interinstitutioneller Ebene verdient, und möchte bereits jetzt den folgenden Beitrag dazu leisten:
 - a) Die Struktur der Agentur, d.h. die Zusammensetzung und die jeweiligen Aufgaben ihrer Organe, muss vor allen anderen Kriterien den Erfordernissen ihres Funktionierens entsprechen, damit im Fall einer „Agentur mit Entscheidungsbefugnis“ die Fähigkeit zu einer angemessenen und punktuellen Reaktion gewährleistet ist.
 - b) In diesem Sinne ist eine „dualistische“ Struktur, die ein ständiges Exekutivorgan und ein nur periodisch zusammentretendes Planungs- und Aufsichtsorgan umfasst, in den meisten Fällen einer „monistischen“ Struktur vorzuziehen.
 - c) Die Beteiligung der Institutionen an der Benennung der Mitglieder jedes Organs muss ihrer wesentlichen Rolle im Gemeinschaftssystem entsprechen.
 - d) Da die Kommission die letzte politische Verantwortung für die Verwaltung der Gemeinschaftstätigkeiten trägt, erscheint es demnach zweckmäßig, ihr die Auswahl und die Ernennung des Exekutivorgans, in der Regel des Direktors, zu überlassen. Der von der Kommission ausgewählte Kandidat sollte ersucht werden, vor dem federführenden Parlamentsausschuss eine Erklärung abzugeben und Fragen der Mitglieder zu beantworten. Auf Empfehlung dieses Ausschusses sollte das Parlament eine Stellungnahme zu der vorgeschlagenen Kandidatur abgeben. Diese Rolle des Parlaments der „politischen Kontrolle ex-ante“ würde die natürliche Ergänzung der „politischen Kontrolle ex-post“ in Form der Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans bilden. Die Kommission würde schließlich das Recht behalten, den Direktor im Falle einer schweren Verfehlung von seinem Amt zu suspendieren oder abzuberufen.
 - e) In Bezug auf das Aufsichtsorgan, das normalerweise als Verwaltungsrat bezeichnet wird, muss das erste Anliegen darin bestehen, dieses Organ in einer funktionsfähigen Dimension zu erhalten, wobei eine gleichgewichtige Vertretung von Männern und Frauen angestrebt wird, und ein hohes Maß an Fachwissen zu gewährleisten. Die von der Kommission in Erwägung gezogene Formel – sechs von ihr selbst bezeichnete Mitglieder, sechs vom Rat bezeichnete Mitglieder und drei Mitglieder ohne Stimmrecht als Vertreter der beteiligten Parteien – ist hier eine Option. Eine bereits angewendete vielversprechende Variante, die günstigere Voraussetzungen für einen Konsens zwischen den Institutionen bietet, besteht darin, dass die Kommission eine umfassende Kandidatenliste erstellt, zu der das Parlament Stellung nehmen kann und auf deren Grundlage der Rat die Ernennungen vornimmt, mit Ausnahme eines

Mitglieds, das direkt von der Kommission ernannt wird.¹⁴

- f) Die Aspekte der Beteiligung der betroffenen Kreise oder des spezifischen Fachwissens müssen im Falle eines zahlenmäßig beschränkten Verwaltungsrates durch die Einsetzung eines beratenden Ausschusses mit Mitgliedern aus allen Mitgliedstaaten in Betracht gezogen werden.
- g) Bei einer nach diesem Modell konzipierten Struktur erscheint eine direkte Mitwirkung des Parlaments in den Organen der Agentur in Form von von ihm bezeichneten Mitgliedern des Verwaltungsrates, wie dies in den drei bestehenden Agenturen vorgesehen ist, für das Parlament nicht unerlässlich, wenn es seinen Auftrag der politischen Kontrolle erfolgreich durchführen soll.
- h) Es ist zu unterstreichen, dass die Einsetzung des Verwaltungsrates und die Bestimmung des Verhältnisses zwischen der Vertretung der Kommission und der Mitgliedstaaten im Verwaltungsrat mit Blick auf das Inkrafttreten des Vertrags über eine Verfassung für Europa anhand von vier Modellen erfolgen könnten, und zwar in Abhängigkeit davon, ob die Aufgabe der betreffenden Agentur unter die ausschließlichen Zuständigkeiten der Union, die geteilten Zuständigkeiten, die GASP oder unter die Bereiche fällt, in denen die Union unterstützend tätig wird;

Die Kontrolle der Agenturen

- 18. ist der Auffassung, dass die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Rechtsakte der Agentur klar und erschöpfend in dem Gründungsrechtsakt der Agentur behandelt werden muss, wobei je nach der Art der Aufgaben der Agentur vorzusehen ist, dass der Gerichtshof unter den in Artikel 230 EGV vorgesehenen Bedingungen für Klagen gegen die Rechtsakte der Agentur zuständig ist, dass gegen die Rechtsakte der Agentur Verwaltungsbeschwerde bei der Kommission eingelegt werden kann und dass gegen die Entscheidung der Kommission eine Nichtigkeitsklage beim Gerichtshof eingereicht werden kann, oder aber dass gegen die Rechtsakte der Agentur zunächst eine interne Beschwerde bei unabhängigen Beschwerdekammern eingelegt werden kann und dass deren Beschlüsse sodann vom Gerichtshof überprüft werden können;
- 19. ist der Auffassung, dass zusätzlich zu der Verpflichtung, im Rahmen des jährlichen Entlastungsverfahrens Rechenschaft abzulegen, eine regelmäßige externe Bewertung der Tätigkeit jeder Agentur mit einem Bericht an das Parlament, die Kommission und den Rat unerlässlich ist;
- 20. betont, dass die externe Kontrolle der Agenturen die folgenden Kernelemente umfassen muss: die gerichtliche Kontrolle wie vorher beschrieben, die Finanz- und Haushaltskontrolle, die gemeinsam vom Parlament, vom Rat und vom Rechnungshof bei der Ausarbeitung und der Annahme des Haushaltsplans und im Laufe des Entlastungsverfahrens ausgeübt wird, die politische Kontrolle, die in erster Linie vom

¹⁴ Siehe dazu Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1-24

Parlament insbesondere durch die informelle Weiterbehandlung der Arbeiten der Agenturen durch die federführenden Parlamentsausschüsse ausgeübt wird, die Kontrolle der Verwaltung entsprechend den Grundsätzen einer guten Verwaltungspraxis durch den Europäischen Bürgerbeauftragten sowie die Kontrolle durch die „Nutzer“ der Agentur und die Öffentlichkeit ganz allgemein;

21. verweist darauf, dass in den Verordnungen über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)¹⁵ vorgesehen ist, dass das Amt administrative Untersuchungen in den durch den EG-Vertrag und den Euratom-Vertrag geschaffenen Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen einleitet und durchführt, und hält es für unerlässlich, dass die Agenturen verpflichtet werden, sich den Untersuchungsbefugnissen des Amtes unter den gleichen Bedingungen wie die Organe zu unterziehen;
22. ersucht seine ständigen Ausschüsse, die Zuständigkeiten für die Agenturen besitzen, ihre Methoden zur informellen Weiterbehandlung der Tätigkeiten der Agenturen dadurch zu verstärken und weiterzuentwickeln, dass sie ständige Berichterstatter benennen, die jährlichen Arbeitsprogramme und Jahresberichte prüfen, den Berichterstatter oder Delegationen zu Ortsbesichtigungen entsenden oder den Direktor zu Ausschusssitzungen einladen;
23. ersucht die Konferenz der Ausschussvorsitzenden, eine Bilanz der diesbezüglichen Zusammenarbeit zwischen den Ausschüssen und insbesondere der Zusammenarbeit zwischen den federführenden Ausschüssen einerseits und dem Haushaltsausschuss sowie dem Ausschuss für Haushaltskontrolle andererseits zu ziehen und die im Juli 1998 angenommenen „Leitlinien“ zu aktualisieren;

Die sonstigen Agenturen

24. betont, dass die Kommission eine Überprüfung aller bestehenden Agenturen vornehmen sollte, um gegebenenfalls Änderungen ihrer Basisrechtsakte vorzuschlagen und sie an die Modelle anzupassen, die für die künftige Rahmenregelung festzulegen sind;
25. stellt fest, dass mit dem Verfassungsentwurf, insbesondere mit dem Verschwinden der Pfeiler und der Einführung einer Normenhierarchie mit delegierten Verordnungen, das gesamte normative Umfeld der Agenturen so geändert wird, dass geprüft werden muss, ob die auf dem EG-Vertrag und die auf dem EU-Vertrag beruhenden Unterschiede zwischen den Agenturen noch gerechtfertigt sind, und schlägt der Kommission vor, bereits jetzt mit einer derartigen Überprüfung zu beginnen;
26. verweist darauf, dass in der Charta der Grundrechte, die in den Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa einbezogen wurde, die Einrichtung einer Agentur mit Zuständigkeit für die Achtung der Schutzrechte im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten vorgesehen wird;
27. verweist schließlich in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit, das administrative

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 1, und Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates, ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 8

Verfahrensrecht zu kodifizieren, um der Öffentlichkeit generell, aber auch den an derartigen Verfahren beteiligten Akteuren, darunter den europäischen Agenturen, mehr Klarheit und Rechtssicherheit zu bieten;

28. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung der Kommission, dem Rat und den Regierungen der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Im Rahmen der Ausübung ihrer Exekutivfunktion und im Hinblick auf verbesserte Bedingungen für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts schlägt die Kommission auf der Grundlage des Weißbuchs "Europäisches Regieren" vor, die Bedingungen für die Einrichtung neuer Regulierungsagenturen, den Rahmen für die Ausführung von deren Tätigkeiten und die Zuständigkeiten, die ihr bei der Beaufsichtigung solcher Agenturen zufallen sollen, zu definieren.

In ihrer Mitteilung mit dem Titel "Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen" legt die Kommission allgemeine Leitlinien vor, die bei der künftigen Einrichtung neuer europäischer Agenturen beachtet werden sollen. Die Berichterstatterin nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass dabei die Vorschläge des Parlaments in seiner Entschließung zum Weißbuch über das europäische Regieren angemessen berücksichtigt wurden, wobei die Zuständigkeit für die Einrichtung der Agenturen ausdrücklich dem Gesetzgeber überlassen wird, der von Fall zu Fall durch einen auf dem Vertragsartikel beruhenden Rechtsakt entscheidet, der die Rechtsgrundlage für die durchzuführende spezielle Gemeinschaftspolitik bildet.

Die Kommission akzeptiert auch, dass die Einrichtung derartiger Agenturen nur in hochspezialisierten wissenschaftlichen oder technischen Bereichen mit einer präzisen Definition der auszuführenden Aufgaben und innerhalb eines Rahmens von Zuständigkeit und Autonomie gerechtfertigt ist, der die Einheit und Integrität der Exekutivfunktion nicht beeinträchtigen oder die politische Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber Rat und Parlament nicht vermindern darf.

Die Kommission beschränkt ihre Mitteilung auf die "Regulierungsagenturen", die künftig innerhalb des institutionellen Rahmens des EG-Vertrags eingerichtet werden sollen. Sie erwähnt nicht die bestehenden Agenturen und die künftige Anpassung von deren Satzungen, und vor allem behandelt sie nicht die diesbezüglichen Konsequenzen der im Entwurf einer europäischen Verfassung vorgeschlagenen tiefgreifenden Änderungen, insbesondere das Ende der Pfeilerstruktur, die Einführung einer Normenhierarchie und die ausdrückliche Einführung einer gerichtlichen Kontrolle der Tätigkeiten der Agenturen.

Während die Schwierigkeiten, die damit in einem Kontext des tiefgreifenden institutionellen Wandels verbunden sind, verständlich sind, müssen diese Schwierigkeiten jedoch benannt werden, damit das künftige Regulierungsumfeld der hier behandelten Gemeinschaftsbehörden vollständiger, zusammenhängender und zielstrebiger festgelegt werden kann.

Außerdem ist es an der Zeit, eine umfassende Beurteilung der Arbeit der bestehenden Agenturen vorzunehmen, mit einer Überprüfung von einigen ihrer Aufgaben und Befugnisse zu beginnen und möglicherweise auch die Struktur und die Zusammensetzung ihrer Organe zu aktualisieren. Diese Anliegen hat das Parlament durch die Parlamentsausschüsse, die an der Überprüfung der Tätigkeit der Agenturen unmittelbar beteiligt sind, gegenüber der Kommission zum Ausdruck gebracht.

In dem begrenzten Bereich, der in der vorliegenden Mitteilung behandelt wird, sind folgende Punkte besonders zu betonen:

1. Es ist wichtig, dass das Parlament über den Charakter des "geeigneten Rechtsinstruments" unterrichtet wird, durch das die Kommission beabsichtigt, die Rahmenbedingungen für die Einrichtung von Regulierungsagenturen zu definieren. Beabsichtigt sie, dies durch eine Rahmenverordnung zu bewirken, die bereits im Falle der "Exekutivagenturen" angewendet wurde, oder zieht sie eine interinstitutionelle Vereinbarung in Betracht? Die Kommission wird ersucht, ihre Absichten zu erläutern.
2. Die verschiedenen Funktionen und Befugnisse, die den Agenturen übertragen werden, dürften differenzierte Lösungen bezüglich der Struktur, der Zusammensetzung der Organe und der Funktions- und Kontrollbestimmungen erfordern, weswegen es nicht ratsam ist, ein einziges Modell für den Regulierungsrahmen zu schaffen. Es erscheint angebracht, zwischen den Agenturen anhand des vorgelegten Kriteriums, das heißt zumindest zwischen den Agenturen, die bindende Rechtsakte gegenüber Dritten erlassen können, und den sonstigen Agenturen, zu unterscheiden.
3. Um Missverständnisse zu vermeiden, wird jedoch vorgeschlagen, zur Charakterisierung dieser Art von Agenturen nicht den Begriff "Regulierung" zu verwenden, da der Zuständigkeitsbereich von "Agenturen mit Entscheidungsbefugnis" auf die Anwendung einzelner Beschlüsse in einem präzisen gesetzlichen und Regulierungsumfeld, ohne reale Ermessensbefugnis zur Beurteilung widerstreitender Interessen, beschränkt werden sollte.

Die Agenturen sind vor allem durch ihre unabhängigen technischen Bewertungen und das Maß an Autonomie gegenüber der Administration gekennzeichnet, weswegen der Schwerpunkt bei der Einstufung der Agenturen vielleicht auf diese Merkmale gelegt werden sollte.

4. Was eine spezifischere Definition der jeweiligen Strukturen angeht, wobei eine umfassendere Prüfung auf interinstitutioneller Ebene wünschenswert wäre, dürfte eine dualistische Struktur mit einem ständigen Exekutivorgan, einem begrenzten Vorstand oder Exekutivausschuss unter dem Vorsitz des Direktors der Agentur und einem periodisch zusammentretenden Planungs- und Aufsichtsorgan zu empfehlen sein, das insbesondere für die Annahme der allgemeinen Funktionsregeln der Agentur, ihre Arbeitsplanung und den entsprechenden Haushalt zuständig ist.

Die Existenz eines beratenden Gremiums würde eine umfassendere Mitwirkung von hochqualifizierten wissenschaftlichen oder technischen Spezialisten oder, in anderen Fällen, von qualifizierten Vertretern der betroffenen Akteure aus allen Mitgliedstaaten ermöglichen.

5. In Bezug auf die Zusammensetzung und die Ernennung der jeweiligen Mitglieder hält es das Parlament für wichtig, eine Vereinbarung zu treffen, die allen Gemeinschaftsinstitutionen eine Mitwirkung unter strenger Einhaltung ihrer jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten ermöglicht. Das Parlament wünscht, bei der Auswahl des Direktors der Agentur im Wege einer vorherigen Anhörung durch die zuständigen Ausschüsse des Parlaments beteiligt zu werden, und ein Mitspracherecht bei der Auswahl der vorgeschlagenen Kandidaten für den Verwaltungsrat zu haben.
6. In Bezug auf Finanz- und Haushaltsfragen sind in der spezifischen Haushaltsordnung für alle Gemeinschaftsorgane mit Rechtspersönlichkeit vom Dezember 2002 bereits präzise

Vorschriften für die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans der Agenturen, deren Finanzkontrolle und Rechnungslegung vorgesehen, die daher auch in den künftigen Regulierungsrahmen übernommen werden sollten.

7. Schließlich sollten in diesem Rahmen alle Verpflichtungen betreffend ordnungsgemäße Verwaltung, Transparenz, Zugang zu Dokumenten, Schutz personenbezogener Daten und Bekämpfung von Betrügereien und Korruption, die auf Gemeinschaftsebene gelten, ausdrücklich erwähnt werden.

4. November 2003

STELLUNGNAHME DES HAUSHALTSAUSSCHUSSES

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zu der Mitteilung der Kommission „Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen“
(KOM(2002) 718 – 2003/2089(INI))

Verfasser der Stellungnahme: Wilfried Kuckelkorn

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 17. Juni 2003 benannte der Haushaltsausschuss Wilfried Kuckelkorn als Verfasser der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seiner Sitzung vom 4. November 2003.

In dieser Sitzung nahm er die nachstehenden Vorschläge einstimmig an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Terence Wynn, Vorsitzender; Anne Elisabet Jensen, stellvertretende Vorsitzende; Franz Turchi, stellvertretender Vorsitzender; Wilfried Kuckelkorn, Verfasser; Ioannis Averoff, Kathalijne Maria Buitenweg, Den Dover, Bárbara Dührkop Dührkop, James E.M. Elles, Göran Färm, Salvador Garriga Polledo, Neena Gill, Catherine Guy-Quint, John Joseph McCartin, Jan Mulder, Joaquim Píscarreta, Giovanni Pittella, Paul Rübzig (in Vertretung von Markus Ferber), Per Stenmarck, Kyösti Tapio Virrankoski und Ralf Walter.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Haushaltsausschuss ersucht den federführenden Ausschuss für konstitutionelle Fragen, folgende Vorschläge in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

Ziffer 5

ist der Auffassung, dass *der Sitz einer Regulierungsagentur in der Nähe der Kommission festgelegt werden sollte, und dass diese Bestimmung ein unerlässlicher Bestandteil des Gründungsrechtsakts sein sollte;*

Ziffer 15

Haushaltstechnische Aspekte

- *ist der Auffassung, dass die Autonomie der neuen Regulierungsagenturen unter direkter Kontrolle der Kommission wahrgenommen und vom Europäischen Parlament im Hinblick auf die ihm kraft des Vertrags eingeräumten Befugnisse politisch kontrolliert werden sollte;*
- *verweist darauf, dass für die Regulierungsagenturen alle Bestimmungen der Haushaltsordnung und das Beamtenstatut gelten sollten;*
- *verweist darauf, dass sich ihre Aufgaben auf die Schaffung von abgeleitetem Recht im Zusammenhang mit Initiativen der Kommission beschränken und von den Legislativ- und Haushaltsbehörden genehmigt werden sollten; erwartet, dass die Agenturen auf Anfrage dem zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments den Entwurf ihres Arbeitsprogramms zur Beurteilung unterbreiten, um dadurch die demokratische Kontrolle zu stärken;*
- *fordert die Kommission auf, vor dem Legislativvorschlag zur Errichtung dieser Agenturen eine Abschätzung der Auswirkungen auf den Haushaltsplan und der Rentabilität im Vergleich zu zentralisierten und ähnlichen Tätigkeiten vorzulegen und konkrete Vorschläge für die Umschichtung von Verwaltungs- und Personalressourcen im Hinblick auf die Vermeidung zusätzlicher operativer Kosten zu unterbreiten;*

5. November 2003

STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR RECHT UND BINNENMARKT

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zu der Mitteilung der Kommission „Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen“
(KOM(2002) 718 – 2003/2089(INI))

Verfasser der Stellungnahme: Manuel Medina Ortega

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 7. Juli 2003 benannte der Ausschuss für Recht und Binnenmarkt Manuel Medina Ortega als Verfasser der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 6. Oktober und 4. November 2003.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Vorschläge mit 22 Stimmen ohne Gegenstimme bei 1 Enthaltung an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Giuseppe Gargani, Vorsitzender; Willi Rothley, stellvertretender Vorsitzender; Ioannis Koukiadis, stellvertretender Vorsitzender; Manuel Medina Ortega, Verfasser der Stellungnahme; Maria Luisa Bergaz Conesa (in Vertretung von Michel J.M. Dary gemäß Artikel 153 Absatz 2 der Geschäftsordnung), Maria Berger, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Malcolm Harbour, Philippe A.R. Herzog (in Vertretung von Alain Krivine gemäß Artikel 153 Absatz 2 der Geschäftsordnung), Hans Karlsson (in Vertretung von Fiorella Ghilardotti), Giorgos Katiforis, Carlos Lage (in Vertretung von Carlos Candal gemäß Artikel 153 Absatz 2 der Geschäftsordnung), Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Sir Neil MacCormick, Hans-Peter Mayer (in Vertretung von Paolo Bartolozzi), Arlene McCarthy, Marcelino Oreja Arburúa (in Vertretung von Anne-Marie Schaffner), Barbara O'Toole (in Vertretung von Bill Miller), Fernando Pérez Royo (in Vertretung von Evelyne Gebhardt gemäß Artikel 153 Absatz 2 der Geschäftsordnung), Imelda Mary Read (in Vertretung von François Zimeray) und Diana Wallis.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Ausschuss für Recht und Binnenmarkt ersucht den federführenden Ausschuss für konstitutionelle Fragen, folgende Vorschläge in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

1. erinnert daran, dass die Kommission für die Wahrung der Einheitlichkeit der Exekutivfunktion auf Gemeinschaftsebene verantwortlich ist und dass das gegenwärtig festzustellende Überhandnehmen von Exekutiv- und Regulierungsagenturen die Transparenz der Gemeinschaftsexekutive verwässert; ist deshalb der Auffassung, dass die Zahl der Agenturen soweit wie möglich begrenzt werden muss und ihre Gründung nur dann beschlossen werden darf, wenn es auf keine Weise möglich ist, den zentralen Dienststellen der Kommission eine bestimmte Aufgabe zu übertragen;
2. ist der Auffassung, dass die Rechtsgrundlage für die Einrichtung einer Agentur die gleiche Vorschrift der Verträge sein müsste wie die für den gemeinschaftlichen Rechtsakt, der die spezifische Tätigkeit regelt, welche ihre Einrichtung erforderlich macht, und dass deshalb der Rückgriff auf Artikel 308 EGV – wie er in der Vergangenheit erfolgte – zu vermeiden ist;
3. ist der Auffassung, dass die Verwaltung einer gemeinschaftlichen Agentur den gleichen Kontrollen unterliegen muss wie der Rest der Gemeinschaftsexekutive, dass ihre Beamten und ihre übrigen Bediensteten mit sämtlichen im Statut des öffentlichen Dienstes vorgesehenen Garantien eingestellt werden müssen und dass in diesem Sinne die Einstellung von Bediensteten auf Zeit für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben vermieden und begrenzt werden muss;
4. ist der Auffassung, dass sich der Direktor einer Gemeinschaftsagentur vor seiner Ernennung durch die Kommission einer Anhörung – wie der für die Mitglieder der Europäischen Kommission vorgeschriebenen Anhörung – innerhalb des zuständigen Ausschusses des Europäischen Parlaments unterziehen muss;
5. ist der Auffassung, dass nach dem Vorbild des Harmonisierungsamtes für den Binnenmarkt zumindest für die Regulierungsagenturen die Einrichtung von Beschwerdekammern vorgesehen werden müsste, die ihre Beschlüsse überprüfen, ehe gegen diese Klage vor dem Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften eingereicht werden kann;
6. ist der Auffassung, dass die Mitglieder solcher Beschwerdekammern mit Zuständigkeit für die Prüfung der Beschlüsse der Agenturen unmittelbar von der Kommission benannt werden müssten mit dem Ziel, die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder zu gewährleisten, damit sie nicht – wie viele Verwaltungsgerichte in den Mitgliedstaaten – zu aufschiebenden Hindernissen für die Einreichung der eigentlichen Klage vor Gericht werden;
7. ist der Auffassung, dass die gerichtliche Kontrolle über die Akte der Agenturen nicht nur von den Institutionen und den Mitgliedstaaten gewährleistet werden muss, sondern auch von den betroffenen Dritten, die die Möglichkeit haben müssten, nicht nur Nichtigkeitsklagen, sondern auch Untätigkeitsklagen beim Gericht erster Instanz

gegen die Agenturen einzureichen, die nicht pflichtgemäß handeln, sowie Klagen auf Schadenersatz für die aufgrund von Handlungen oder Versäumnissen der Agenturen entstandenen Schäden;

8. ist der Auffassung, dass die Agenturen wegen ihrer besonderen Entfernung von der Gemeinschaftsexekutive, die die letzte Verantwortung für ihre Funktionsweise trägt, einer besonderen Kontrolle unterzogen werden müssen, damit sie die Grundsätze einer guten gemeinschaftlichen Verwaltung sorgfältig einhalten, insbesondere die Rechtsvorschriften über die Transparenz und den Zugang zu den Dokumenten sowie die Regeln zum Schutz vor Betrug und zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft.