

Die unionale "Netzwerkagentur" als Paradefall europäischer Verwaltungskooperation

Andreas Orator

Institut für Europarecht und Internationales Recht, WU Wien

Europäische Agenturen zählen zu den wichtigsten und dynamischsten institutionellen Phänomenen der Europäischen Union außerhalb des EU-Primärrechts; in ihrem Auftreten seit Mitte der 1970er Jahre manifestieren sich mehrere "Generationen" dieser neuen Organisationsform. In den ersten 30 Jahren sprengten europäische Agenturen den Rahmen bloßer Informations-, Koordinations- und Unterstützungsaufgaben selten, da die Übertragung eigener Entscheidungsbefugnisse an vertragsfremde Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit aus unionsverfassungsprinzipiellen Gründen und unter regelmäßiger Bezugnahme auf die frühe *Meroni*-Judikatur des EuGH entweder als völlig unzulässig oder nur unter strikten Beschränkungen erlaubt wurde. Dass der von der EU-Kommission verwendete Sammelbegriff der "europäischen Regulierungsagentur" dabei praktisch nie einem Vergleich mit den mit vielfach weiten Ermessensbefugnissen ausgestatteten US-amerikanischen *independent regulatory agencies* standhielt, nach deren Vorbild diese Agenturen eingerichtet wurden, ist offensichtlich.

In den letzten zehn Jahren lässt sich jedoch mit der Weiterentwicklung zur unionalen Netzwerkagentur ein neuer Trend nachweisen, der sich etwa anhand der EU-Agentur zur Kooperation der Energieregulatoren (ACER) oder der drei EU-Finanzmarktaufsichtsbehörden (EBA, ESMA und EIOPA) darstellen lässt. Zwar waren die Mitgliedstaaten in europäische Agenturen schon seit jeher zur besseren Koordination bei der Durchführung des Unionsrechts integriert; die unionale Netzwerkagentur weist allerdings neben dem Verwaltungsrat mit mitgliedstaatlichen Vertretern ein weiteres agenturinternes Gremium auf, das der spezifischen Einbindung nationaler Regulierungs- oder Aufsichtsbehörden dient. So verfügt etwa die Finanzmarktaufsicht (FMA) über Sitz und Stimme im Rat der Aufseher der ESMA. Neben diesen im Vergleich zu früheren Agenturen komplexeren Binnenstrukturen verfügen Netzwerkagenturen regelmäßig über deutlich mehr und komplexere Befugnisse als frühere Unionsagenturen. So kann ESMA etwa selbständig Geldbußen verhängen und technische Durchführungsakte ausarbeiten, welche von der Kommission formal zu beschließen sind.

Netzwerkagenturen sind durch ihre Einbindung nationaler, meist spezialisierter und unabhängiger Verwaltungsbehörden etwa im europäischen und europäisierten Energie- und Finanzmarktrecht zu einem wesentlichen Instrument des entstehenden Europäischen Verwaltungsverbundes geworden. Dementsprechend üben sie Funktionen nicht nur im direkten Unionsrechtsvollzug, sondern vor allem im Bereich der europäischen Verwaltungskooperation aus. Unionale Netzwerkagenturen als institutionalisierte Kooperationsmechanismen sind somit ein klar zu konstatierender Rechtsentwicklungstrend.

Die engen, wenngleich lediglich äußerst fragmentarisch vorhandenen expliziten, primärrechtlichen Grenzen der Einrichtung von Netzwerkagenturen, die neben

ausgewählten Entscheidungsbefugnissen (etwa zur Streitschlichtung von nationalen Regulierungsbehörden oder in Ausnahmefällen) meist mit “Soft-law”-Befugnissen über formal unverbindliche, aber praktisch wirksame Befugnisse verfügen, stellen die demokratisch-rechtsstaatliche Einhegung dieser Einrichtungen vor große rechtliche Herausforderungen. Dies wird durch die im Verwaltungskooperationsrecht praktisch schwierige Zurechnung von Rechtshandlungen zusätzlich erschwert. Am Beispiel von ACER und ESMA soll dies erhellt werden. Mechanismen wie “Comply-or-explain” in Verbindung mit “Reputationssanktionen” ermöglichen der Netzwerkagentur etwa, formal bloß unverbindliche Empfehlungen gegenüber nationalen Regulatoren praktisch wirksam durchzusetzen; während der FMA aufgrund der Unverbindlichkeit gegen derartige Handlungen der ESMA kein Rechtsschutz zusteht, hat die österreichische Behörde jedoch ihre möglicherweise inhaltlich somit weitgehend europäisch vordeterminierten Bescheide ihrerseits zu verantworten.

Die “Diffundierung” von Verbindlichkeit und Zurechenbarkeit lassen Verantwortung, Rechtsschutz und Legitimation dieser Handlungen nicht selten auseinanderfallen, wofür es im Verwaltungsverbund keine einfachen Lösungen gibt. Beispielsweise ließen sich mitunter jedoch nach dem Modell “mehrstufiger Verwaltungsakte”, das sich in Ansätzen auch der EU-Rechtsprechung entnehmen lässt, relevante Teilhandlungen identifizieren. Zudem könnten jüngere Forschungserkenntnisse des internationalen Verwaltungsrechts zur Stärkung der Verantwortungsklarheit und des Rechtsschutzes herangezogen werden. Auch der im Trilog von Kommission, Parlament und Rat 2012 ausgehandelte “Common Approach” soll die Verantwortlichkeit und Legitimation von Unionsagenturen einschließlich unionaler Netzwerkagenturen künftig weiter stärken.