

Sicherheit delegieren: EU-Agenturen in der inneren und äußeren Sicherheit

Kietz, Daniela; Ondarza, Nicolai von

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kietz, D., & Ondarza, N. v. (2016). *Sicherheit delegieren: EU-Agenturen in der inneren und äußeren Sicherheit*. (SWP-Studie, 6/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-46858-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Daniela Kietz/Nicolai von Ondarza

Sicherheit delegieren

EU-Agenturen in der inneren und
äußeren Sicherheit

S 6
April 2016
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2016

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	EU-Sicherheitsagenturen: Sonderstellung im Agenturenwesen
9	Entwicklung und Ziele der Sicherheitsagenturen
13	Der formale Rahmen: Kompetenzgrenzen und Befugnisse der Agenturen
13	Kompetenzgrenzen nach »Meroni«
14	Befugnisse und Aufgaben: Analysieren, vernetzen und koordinieren
18	Politische Kontrolle
19	Die Agenturen handeln in politischem Auftrag
23	Kontrolle und Unterstützung durch das Europäische Parlament
26	Flexible Mandate dienen zur Ausweitung des Arbeitsspektrums
29	Mangelnde Effektivitätskontrolle und Transparenz der GASP-Agenturen
34	Effektivität in der Aufgabenerfüllung
34	Große Unterschiede in der Effektivität der GSVP-Agenturen
37	Zentrale Akteure in der inneren Sicherheit
45	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen
47	Verbesserungen in der Kontrolle von EU- Sicherheitsagenturen
50	Abkürzungsverzeichnis
51	Anhang: Agenturen der Europäischen Union

Diese Studie ist Ergebnis des von der Fritz-Thyssen-Stiftung geförderten Projektes »Sicherheit delegieren? EU-Agenturen im Bereich innerer und äußerer Sicherheit« an der Stiftung Wissenschaft und Politik.

Daniela Kietz war Wissenschaftlerin im Projekt »Sicherheit delegieren?« in der SWP-Forschungsgruppe EU/Europa. Seit Februar 2016 ist sie im Fachbereich »Strategic and External Affairs« des Europäischen Polizeiamts (Europol) tätig.

Dr. Nicolai von Ondarza ist Stellvertretender Leiter der SWP-Forschungsgruppe EU/Europa und war Wissenschaftler im Projekt »Sicherheit delegieren?«.

Sicherheit delegieren

EU-Agenturen in der inneren und äußeren Sicherheit

Die EU-Grenzschutzagentur Frontex steht seit geraumer Zeit im Fokus der europäischen Politik. Im Zuge der Migrationskrise erweiterte sie ihre Operationen im Mittelmeer massiv und soll nach den Plänen der EU-Kommission schnellstmöglich zu einem Europäischen Grenz- und Küstenschutz ausgebaut werden. Das Europäische Polizeiamt (Europol) wiederum rückte nach den Terroranschlägen in Paris und Brüssel ins Blickfeld der Politik. Seine Kapazitäten in der Bekämpfung von Terrorismus- und Schleuserkriminalität sollen über die nächsten Monate und Jahre hinweg erheblich ausgeweitet werden. Die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) hat seit 2009 Übungen mit mehr als 100 Hubschrauberbesatzungen abgehalten, von denen über die Hälfte später in Afghanistan eingesetzt wurden. Das EU-Satellitenzentrum (EUSC) unterstützte 2014 im Auftrag der EU die Vereinten Nationen dabei, die Zerstörung von Chemiewaffen in Syrien zu überwachen.

Frontex, Europol, EDA und EUSC sind Ausprägungen des sich verstärkenden Trends im Regieren auf europäischer Ebene, unabhängige Agenturen einzurichten und spezialisierte Aufgaben an sie zu übertragen. Obgleich die EU-Verträge die Gründung von Agenturen nicht explizit vorsehen, haben die Institutionen der EU bis zum Jahr 2016 insgesamt 36 solcher Behörden ins Leben gerufen (siehe Anhang). Definiert werden EU-Agenturen als eigenständige Einrichtungen, die außerhalb der administrativen Strukturen der EU-Organe stehen und denen durch einen Akt des Sekundärrechts jeweils spezialisierte Handlungsbefugnisse übertragen wurden. Diese Aufgaben reichen von der Informationssammlung und der technischen Beratung der EU-Institutionen und nationalen Behörden über die Festlegung von Marktstandards und Regulierungsaufgaben bis hin zu Vollzugsaufgaben mit unmittelbarer Rechtswirkung gegenüber dem europäischen Bürger.

Ursprünglich erhielten vornehmlich Agenturen im Binnenmarktbereich solche Kompetenzen, wie beispielsweise in jüngerer Zeit die Europäische Bankenaufsichtsbehörde. Da ihre Aufgaben in Marktregulierung und -überwachung bestehen, ist es notwendig, dass diese Agenturen so weit wie möglich politisch neutral bleiben. Seit Anfang der 2000er Jahre hat die

EU jedoch auch im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit Agenturen mit eigenständigen Handlungsbefugnissen aufgebaut. Dieser Bereich ist grundrechts-sensibel und von starken nationalen Souveränitätsvorbehalten geprägt. Deshalb bedarf die Arbeit der betreffenden Behörden einer strengeren politischen und demokratischen Kontrolle.

Wegen ihrer heiklen Betätigungsfelder sind gerade Behörden wie Frontex oder EDA besonders umstritten. Ihre öffentliche Wahrnehmung ist jedoch durchaus paradox. Einerseits wird vor unkontrolliertem Machtzuwachs gewarnt, andererseits die ungenügende Kompetenzausstattung und mangelnde Effektivität beklagt. Vor diesem Hintergrund werden in dieser Studie die bereits genannten vier EU-Agenturen hinsichtlich ihrer Kompetenzen, der formellen und tatsächlichen Kontrolle und ihrer Aufgabenerfüllung analysiert.

Vier Entwicklungen kristallisierten sich in der Untersuchung heraus: Erstens spricht entgegen weit verbreiteter Wahrnehmung nichts dafür, dass die politischen Entscheidungsträger – die Mitgliedstaaten im Rat, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament – die Kontrolle über die betreffenden Agenturen verloren hätten. Im Gegenteil, die politischen Entscheidungsträger haben im Rahmen ihrer kontinuierlichen Kontrolle der Agenturen aktiv dazu beigetragen, dass die Agenturen ihre Tätigkeiten zum Teil deutlich ausgeweitet haben. Im Fall der besonders harsch kritisierten Frontex waren es vor allem die Kommission und eine Mehrheit im Europäischen Parlament (EP), die den Ausbau vorantrieben. Die Kontrolle seitens der nationalen Regierungen und der Mitgliedstaaten ist sogar derart umfassend, dass sie die Agenturen in der Praxis mitunter bis ins Detail steuern.

Zweitens haben die politischen Entscheidungsträger bei der Festlegung der Aufgaben in der Regel breiten Interpretationsspielraum gelassen. Er gestattet es Behörden wie Frontex, Europol oder dem EUSC, sich in der Praxis durch einfache Beschlüsse ihrer Verwaltungsgremien neue Tätigkeitsfelder zu erschließen. Dies ermöglicht auch die gerade in der inneren Sicherheit typische, stark ereignisgetriebene Fortentwicklung der Agenturen. Dazu gehört vor allem die rasante Ausweitung der Aufgaben und Ressourcen von Frontex und Europol zur Verstärkung des europäischen Grenzschutzes sowie der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung.

Drittens finden sich dennoch Lücken in der weitreichenden Kontrolle durch die politischen Entscheidungsträger. Insbesondere bei den Agenturen in der

Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mangelt es an einer Überprüfung ihrer Effektivität und an einer durchsetzungsfähigen parlamentarischen Kontrolle. Dieser Widerspruch erklärt sich aus der politischen Ausrichtung der Kontrollinstanzen und den unterschiedlichen Kompetenzen der politischen Entscheidungsträger in der GASP und im Bereich Justiz und Inneres: Die Mitgliedstaaten nutzen ihre Kontrollmöglichkeiten in erster Linie, um ihre nationale Souveränität zu schützen. Die Kommission sieht sich hauptsächlich als Kooperationspartner der Agenturen und richtet ihr Augenmerk vorzugsweise darauf, inwieweit ihre eigenen Kompetenzen bedroht werden, etwa im Binnenmarktbereich durch die EDA. Das Europäische Parlament schließlich besitzt nur bei den Agenturen der inneren Sicherheit wie Frontex und Europol Rechte, effektive Kontrolle auszuüben.

Viertens gibt es bei den vier untersuchten Agenturen große Unterschiede in der Bewältigung ihrer Aufgaben. Sowohl EU-Verteidigungsagentur als auch EU-Satellitenzentrum arbeiten seit Jahren unter wachsenden Anforderungen bei sinkenden oder stagnierenden Haushalten. Doch während das EUSC seine Effektivität auch dadurch steigern konnte, dass es externe Finanzierungsquellen erschloss, etwa durch Aufträge der Vereinten Nationen, blieb die EDA angesichts von Haushaltsbeschränkungen und strikter Kontrolle seitens der Mitgliedstaaten weit hinter den gesetzten Zielen zurück. Europol und vor allem Frontex hingegen profitierten von der Aufstockung ihrer Etats und konnten ihre Tätigkeiten in den letzten Jahren nahezu kontinuierlich ausweiten. Die Effektivität des Polizeiamtes leidet jedoch weiterhin unter der Abhängigkeit von der freiwilligen Zusammenarbeit mit nationalen Behörden. Übergreifend bieten EU-Sicherheitsagenturen den meisten Mehrwert, wenn sie wirkungsvoll zur Vernetzung nationaler Kapazitäten beitragen.

Festzuhalten ist, dass das engmaschige Netz an EU-Agenturen demokratisch ausreichend legitimiert ist, auch im sensiblen Sicherheitsbereich. Die politische Kontrolle lässt aber noch zu wünschen übrig. Ratsam wäre, parlamentarische Überwachung und Effektivitätskontrolle auch bei den GASP-Agenturen zu stärken. Im Bereich Justiz und Inneres wiederum steht derzeit die umfassende Ausweitung der Ressourcen und Kompetenzen insbesondere von Frontex und Europol zur Debatte. Hier sollte dafür Sorge getragen werden, dass die Kontrollmechanismen ebenfalls erweitert werden, um mit der Entwicklung Schritt zu halten.

EU-Sicherheitsagenturen: Sonderstellung im Agenturenwesen

Die europäische Agenturenlandschaft hat sich seit Anfang der 2000er Jahre stark gewandelt. Zahlreiche Agenturen wurden gegründet, neue Tätigkeitsfelder für die bestehenden erschlossen sowie Kompetenzen und Aufgaben ausdifferenziert. Bei den heute 36 Agenturen handelt es sich um eigenständige, unbefristet eingerichtete, mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Behörden, die außerhalb der administrativen Strukturen der EU-Organe wirken und denen der EU-Gesetzgeber spezialisierte Handlungsbefugnisse übertragen hat (siehe Anhang).¹ Über die Jahrzehnte hat ihnen die EU immer weitreichendere Kompetenzen und Aufgaben zugewiesen, so dass ihre Bedeutung stetig wuchs. Die ersten EU-Agenturen wurden bereits in den 1970er und 1980er Jahren geschaffen. Sie waren häufig reine »Informationsagenturen« und berieten die Europäische Kommission in Binnenmarktfragen, so etwa die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen. Während der Implementierung des Binnenmarktprogramms begann die EU in den 1990er Jahren damit, vermehrt Agenturen ins Leben zu rufen, welche die EU-Organe bei der Marktregulierung entlasten sollten und dabei auch über eigene Beschlussfassungsrechte verfügen. Zu den jüngeren Marktregulierungsagenturen zählt beispielsweise die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde, die 2011 gegründet wurde und dabei helfen sollte, die Finanzmarktregulierung in der EU nach den Erfahrungen der Wirtschafts- und Finanzkrise zu stärken. Schließlich hat die EU seit Beginn der 2000er Jahre zunehmend auch Handlungsbefugnisse jenseits der Marktregulierung an Agenturen übertragen. Dazu gehören vor allem jene, die in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik/Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP/GSVP) und der

Justiz- und Innenpolitik (JI-Politik) der EU verankert sind und im Mittelpunkt dieser Studie stehen. Sie dienen der informationellen Vernetzung, Unterstützung und Koordinierung mitgliedstaatlicher Behörden bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Polizei, Grenzschutz, Justiz, Asyl- und Migrationsbehörden sowie des Verteidigungs- und Rüstungssektors.

Um EU-Agenturen mit Aufgaben betrauen zu können, ist formal eine doppelte Delegation notwendig: Zum ersten müssen die entsprechenden Kompetenzen von der nationalen an die EU-Ebene übertragen werden, also bereits im EU-Vertrag angelegt sein. Zum zweiten müssen diese Befugnisse dann vom EU-Gesetzgeber, also vom Rat und gegebenenfalls vom Parlament, an eine unabhängige Agentur delegiert werden. Häufig sind EU-Agenturen dabei für die Koordination von Aufgaben zuständig, die nicht von EU-Institutionen, sondern von nationalen Behörden wahrgenommen werden. Genau aus diesem Grund sind die EU-Agenturen nicht nur den Institutionen der Union, sondern auch den Mitgliedstaaten gegenüber verantwortlich. Mit anderen Worten: Sie haben gleichzeitig mehrere politische Herren (Prinzipale) – nämlich Europäisches Parlament, Kommission, Rat und Mitgliedstaaten –, die alle jeweils ein eigenes Interesse an der Kontrolle der Agenturen haben.

Der EU-Vertrag sieht keine ausdrückliche Ermächtigung für das komplexe Delegationsverfahren vor. Bis auf wenige Ausnahmen fußt jede Delegation vielmehr einzelfallspezifisch auf den im jeweiligen Politikbereich bestehenden Kompetenzen und wird über einen Sekundärrechtsakt begründet.² Darin werden die entsprechenden Aufgaben, Befugnisse, Handlungsgrenzen und Kontrollmechanismen für die jeweilige EU-Agentur festgelegt.³

¹ Davon zu unterscheiden sind zwei unter dem Euratom-Vertrag geschaffene Agenturen sowie die zurzeit sechs Exekutivagenturen, die von der Kommission befristet eingerichtet wurden, um diese bei der Umsetzung bestimmter Gemeinschaftsprogramme zu unterstützen. Sie sind eng an die Generaldirektionen der Kommission angebunden, deren Kontrolle sie unterliegen. Für Details siehe Europäische Union, *Agenturen und sonstige Einrichtungen der EU*, <http://europa.eu/about-eu/agencies/index_de.htm> (Zugriff am 7.8.2015).

² Die Ausnahmen stammen allesamt aus dem sensiblen Sicherheitsbereich: Europol (Art. 88 AEUV), Eurojust (Art. 85 AEUV) und die Europäische Verteidigungsagentur (EDA, Art. 42 EUV). Hier sind die wichtigsten Kompetenzen und Kompetenzgrenzen der Agenturen bereits in den Vertragsartikeln definiert.

³ Dorothee Fischer-Appelt, *Agenturen der Europäischen Gemeinschaft. Eine Studie zu Rechtsproblemen, Legitimation und Kontrolle europäischer Agenturen mit interdisziplinären und rechtsvergleichenden Bezügen*, Berlin 1999.

Tabelle 1
Agenturen in der GASP/GSVP sowie der Justiz- und Innenpolitik

Bereich	Offizielle Bezeichnung	Akronym	Jahr ^a	Formelle Kompetenzen	Politische Prinzipale	Budget in Mio. Euro (2014)	Personal (2014)
GASP/ GSVP	Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien	EUISS	1990 (2014)	A, C	Mitgliedstaaten Rat	k.A.	27
	Satellitenzentrum der Europäischen Union	EUSC	1992 (2014)	A, C	Mitgliedstaaten Rat	17,3	102
	Europäische Verteidigungsagentur	EDA	2004 (2011)	A, B, C	Mitgliedstaaten Rat	30,5	130
Justiz und Inneres	Europäisches Polizeiamt	Europol	1999 (2009)^b	A, B, C	Mitgliedstaaten Rat Kommission	84,2	912^c
	Europäische Polizeiakademie	Cepol	2000 (2015)	A, C	Mitgliedstaaten Rat Kommission Parlament	8,9	34
	Europäische Einheit für justizielle Zusammenarbeit	Eurojust	2002	A, C	Mitgliedstaaten Rat Kommission Parlament	33,6	260
	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union	Frontex	2004 (2011)	A, B, C	Mitgliedstaaten Rat Kommission Parlament	97,7	317
	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte	FRA	2007	A	Mitgliedstaaten Rat Kommission Parlament	21,3	113
	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen	EASO	2010	A, B	Mitgliedstaaten Rat Kommission Parlament	15,7	86
	Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht	EU-LISA	2011	A, C	Mitgliedstaaten Rat Kommission Parlament	64,9	132

Quelle: Eigene Zusammenstellung. (A) Informationssammlung, Analyse und Beratung der EU-Organe; (B) Koordination operativer Tätigkeiten nationaler Behörden; (C) Ausbildungs- und Forschungsmaßnahmen.

a Jahr der Gründung bzw. der letzten grundlegenden Änderung des Rechtsrahmens.

b Die Rechtsgrundlagen der Agentur werden derzeit in den EU-Institutionen neu verhandelt.

c 730 Europol-Mitarbeiter und 182 zu Europol entsandte Verbindungsbeamte der Mitgliedstaaten und von Drittstaaten.

Die meisten EU-Agenturen sind nach wie vor in binnenmarktnahen Politikbereichen angesiedelt, in denen sie die Kommission beraten (zum Beispiel das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsausbildung), nationale Regulierung koordinieren (etwa die Europäische Bankenaufsichtsbehörde) oder sogar eigenständig anstelle der EU-Organe Marktregu-

lierung betreiben (so die Europäische Chemikalienagentur). Gemein ist diesen Regulierungs- und Informationsagenturen zum einen, dass sie aufgrund ihrer weitgehend technischen Tätigkeit kaum Souveränitätsvorbehalte bei den Mitgliedstaaten aufwerfen. Zum anderen übernehmen sie Aufgaben, die einen hohen Grad an politischer Neutralität und Unabhän-

gigkeit notwendig machen, um Marktteilnehmern Verlässlichkeit und Schutz vor politischen Interventionen zu garantieren.

Die Delegation von Befugnissen an Sicherheitsagenturen hingegen folgt einer völlig anderen Logik. Sie erfordert ein großes Maß an politischer und demokratischer Kontrolle. Denn die Arbeit von Agenturen bei der grenzüberschreitenden Kooperation von Polizei und Grenzschutz oder der Rüstungs- und Verteidigungspolitik ist besonders grundrechtssensibel und berührt den Kern nationaler Souveränität. Zivilgesellschaft wie Regierungen begegnen dem Wirken dieser Agenturen daher mit ausgeprägten Grundrechts- und Souveränitätsbedenken. In der öffentlichen Wahrnehmung gelten manche von ihnen gar als gänzlich entfesselte Sicherheitsbehörden. Vor allem Frontex wird immer wieder vorgeworfen, »außer Kontrolle« geraten zu sein und in ihren Operationen Grund- und Menschenrechte zu missachten.⁴ Kritiker der GSVP sehen die Europäische Verteidigungsagentur als Sinnbild für eine Militarisierung der EU. Bei den Referenden in Irland führten Gegner des Lissabonner Vertrags daher die Existenz der EDA als Hauptargument für ihre Auffassung ins Feld, die EU gefährde durch militärische Aufrüstung die irische sicherheitspolitische Neutralität.⁵ Anders als bei der Marktregulierung bildet eine strenge politische Überwachung der Agenturen in sicherheitsrelevanten Bereichen also die Voraussetzung für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit der Staaten und eine ausgeprägte demokratische Kontrolle ist aus normativer Perspektive unerlässlich.⁶

Vor diesem Hintergrund werden in der Studie Entwicklung, Funktionsweise und Kontrolle ausgewählter Sicherheitsagenturen analysiert. Besonderes Augenmerk gilt zum einen der Frage, inwieweit EU-Organe und nationale Regierungen die Arbeit der Agenturen in der Praxis tatsächlich beaufsichtigen und damit kontinuierlich legitimieren. Zum anderen ist zu klären, wie effektiv die Behörden unter diesen Voraussetzungen ihre Aufgaben erfüllen.

4 Siehe Ulla Jelpke (MdB, Die Linke), »Frontex außer Kontrolle«, in: *Junge Welt*, 21.9.2011, S. 1.

5 Wolf J. Schünemann, »Wieder ein Sieg der Angst? Das zweite irische Referendum über den Lissabon-Vertrag in der Analyse«, in: *Integration*, 33 (2010) 3, S. 224–239.

6 Die Studie beschränkt sich auf die politische Kontrolle der Agenturen durch die Institutionen und Mitgliedstaaten der EU. Aspekte rechtlicher oder administrativer Kontrolle werden nur am Rande behandelt.

Entwicklung und Ziele der Sicherheitsagenturen

Insgesamt hat die EU bis zum Jahr 2016 zehn Agenturen⁷ in der GASP/GSVP und in der Justiz- und Innenpolitik ins Leben gerufen, mehr als ein Viertel aller EU-Agenturen. Zusammengenommen beschäftigen diese Behörden mehr als 2000 Mitarbeiter und verfügen über ein Jahresbudget von rund 370 Millionen Euro (2014).

Vier dieser zehn Agenturen⁸ werden in dieser Studie näher beleuchtet: zwei in der GASP/GSVP angesiedelte Einrichtungen – die Europäische Verteidigungsagentur (European Defence Agency, EDA) und das EU-Satellitenzentrum (European Union Satellite Centre, EUSC) – sowie zwei Behörden der Justiz- und Innenpolitik – Frontex und Europol.⁹

In der GASP/GSVP hat die EU bis dato drei Agenturen geschaffen: die EDA, das EUSC sowie das Institut der EU für Sicherheitsstudien (EU Institute for Security Studies, EUISS).¹⁰ Alle drei wurden Anfang der 2000er Jahre im Zuge des Aufbaus der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) gegründet. Die größte Agentur in der GASP/GSVP ist die **Europäische Verteidigungsagentur (EDA)** in Brüssel mit einem

7 Die politisch-inhaltliche Tätigkeit einiger anderer EU-Agenturen berührt zwar auch sicherheitspolitische Themen, beruht formell aber auf Rechtsgrundlagen außerhalb der GASP bzw. der JI-Politik. Beispiele dafür sind die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, deren Berichte auch Drogenkriminalität umfassen, oder die Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit, die sich auch mit (ziviler) Cybersicherheit beschäftigt.

8 Im Rahmen des vergleichenden Projektes, das dieser Studie zugrunde liegt, wurden die Fälle mit Hilfe der Differenzmethode ausgewählt. Demnach werden idealtypisch Fälle verglichen, die weitestgehend ähnliche Kontextbedingungen (hier der Sonderbereich Sicherheit), aber Unterschiede in den Ausprägungen abhängiger und unabhängiger Variablen aufweisen. Aus wissenschaftsökonomischen Gründen wurde die Anzahl der Fälle auf vier reduziert, die anhand dreier Kriterien betrachtet werden: Die untersuchten Agenturen sollten aus den Politikbereichen innere wie auch äußere Sicherheit stammen, im Untersuchungszeitraum 2006–2015 tätig gewesen sein und im Sinne aussagekräftiger Forschungsergebnisse eine möglichst hohe Varianz bei ihren Aufgaben garantieren.

9 Der Studie liegt eine klassische Definition innerer Sicherheit zugrunde. Sie umfasst die drei Kernkomponenten Grenzschutz, Polizei und Strafjustiz.

10 Für eine ausführliche Analyse der Stellung von Agenturen in der GSVP siehe Alexandra Jonas, *Das Governance-System der GSVP. Die Rolle des EU-Satellitenzentrums und der Europäischen Verteidigungsagentur*, Baden-Baden: Nomos, 2015.

Jahreshaushalt von 30,5 Millionen Euro und 130 Mitarbeitern (2014).¹¹ Die EDA wurde 2004 mit einem einstimmigen Beschluss des Rates aus der Taufe gehoben und später mit dem Lissabonner Vertrag (Artikel 45 EUV) im Primärrecht verankert.¹² Diese Rechtsgrundlage ist zuletzt 2015 an die Reformen des Lissabonner Vertrags angepasst worden.¹³ Sie soll Rat und Mitgliedstaaten dabei unterstützen, die Verteidigungsfähigkeiten der EU zu verbessern. Anders als die meisten Agenturen ist die EDA bei den anderen EU-Institutionen in Brüssel angesiedelt, so dass ihre Mitarbeiter direkter in die formellen und informellen Beratungen vor Ort eingebunden sind, etwa in den Arbeitsgruppen des Rates zur GSVP. Allerdings verfügt sie über keinerlei Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber den Mitgliedstaaten, sondern ist auf freiwillige Zusammenarbeit angewiesen. Aufgrund ihres für Rüstungsprojekte äußerst schmalen Budgets muss sie sich in der Praxis trotz ambitionierter Ziele damit bescheiden, Machbarkeitsstudien durchzuführen, Kooperationsprojekte anzustoßen oder Verhaltenskodizes für den weiterhin beschränkten EU-Rüstungsbinnenmarkt zu entwickeln.¹⁴

Die zweite analysierte EU-Agentur in der äußeren Sicherheitspolitik ist das **EU-Satellitenzentrum (EUSC)**, dessen Hauptaufgabe darin besteht, die GSVP durch die Analyse von Satellitenaufnahmen zu unterstützen. Zu diesem Zweck wurde das EUSC schon 1991 im Rahmen der mittlerweile aufgelösten Westeuropäischen Union (WEU)¹⁵ gegründet. Im Zuge des Aufbaus der GSVP wurde das EUSC aber 2001 durch einstimmigen Ratsbeschluss von der WEU an die EU übertragen und hat den Rechtsstatus einer EU-Agentur bekom-

men.¹⁶ Mit 102 Mitarbeitern und einem Jahreshaushalt von 17,3 Millionen Euro (2014) ist das EUSC deutlich kleiner als die EDA.¹⁷ Da das Zentrum über keine eigenen Satelliten verfügt, ist es darauf angewiesen, entweder Zugriff auf nationale Satellitensysteme wie das deutsche SAR-Lupe zu bekommen oder aus seinem Budget Daten kommerzieller Anbieter zu kaufen. In erster Linie konzentriert sich das EUSC auf die Unterstützung von GSVP-Operationen sowie die allgemeine Sicherheitsüberwachung und die Überprüfung von Rüstungskontrollregimen. Beispielsweise wertet die Agentur Aufnahmen aus dem Einsatzgebiet der EU-Operation Atalanta zur Bekämpfung von Piraterie aus oder versorgte die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, OPCW) im Auftrag der EU mit Analysen über die Zerstörung syrischer Chemiewaffen.¹⁸ Die Rechtsgrundlage des EUSC wurde zuletzt 2014 an die Veränderungen des Lissabonner Vertrags angepasst, wobei das Satellitenzentrum unter anderem die Möglichkeit bekommen hat, auch in der Beobachtung des Weltraums koordinierend aktiv zu werden.¹⁹

In der **Justiz- und Innenpolitik** hat die EU bisher deutlich mehr Agenturen als in der GASP/GSVP aufgebaut, die zudem weitreichendere Kompetenzen als diejenigen in der auswärtigen Sicherheitspolitik besitzen.²⁰ Die größte Behörde ist das **Europäische Polizeiamt (Europol)**. Im Jahr 2014 arbeiteten dort 912 Personen²¹ und das Amt wies einen Jahresetat von 84 Millionen Euro auf. Damit standen ihm erheblich mehr Mittel zur Verfügung als allen GSVP-Agenturen zusammen.²² Jüngst wurden die Ressourcen auf über 100 Millionen Euro (2016) erweitert. Europol soll vor allem seine Fähigkeiten in der Bekämpfung von Terrorismus und Schleuserkriminalität ausbauen (siehe

¹¹ EDA, *Annual Report 2014*, Brüssel 2015.

¹² Rat der Europäischen Union, *Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP des Rates vom 12. Juli 2004 über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur*, Brüssel 2004.

¹³ Rat der Europäischen Union, *Beschluss des Rates 2015/1835/GASP vom 12. Oktober 2015 über die Rechtsstellung, den Sitz und die Funktionsweise der Europäischen Verteidigungsagentur*, Brüssel 2015 (EDA-Beschluss). Wenn nicht anders angegeben, wird auf den EDA-Beschluss von 2015 verwiesen.

¹⁴ So hat die EDA beispielsweise mehrere Machbarkeitsstudien zu unbemannten Drohnen veröffentlicht, besitzt aber keine Finanzmittel, um eigenständige Forschung und Entwicklung in diesem Bereich zu betreiben.

¹⁵ Die WEU wurde 1948 als Bündnis zur gemeinsamen Verteidigung mehrerer westeuropäischer Staaten gegründet, fristete aber während des Kalten Krieges neben der Nato ein Schattendasein. Während ihrer kurzen Renaissance in den 1990er Jahren wurde sie von den EU-Staaten für Kooperation in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik genutzt, bevor diese Aufgaben an die EU übertragen wurden.

¹⁶ Rat der Europäischen Union, *Gemeinsame Aktion 2001/555/GASP des Rates vom 20. Juli 2001 betreffend die Einrichtung eines Satellitenzentrums der Europäischen Union*, Brüssel 2001 (EUSC-Beschluss).

¹⁷ EUSC, *Annual Report 2014*, Madrid 2015.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Rat der Europäischen Union, *Beschluss des Rates 2014/201/GASP vom 26. Juni 2014 über das Satellitenzentrum der Europäischen Union und zur Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 2001/555/CFSP betreffend die Einrichtung eines Satellitenzentrums der Europäischen Union*, Brüssel 2014.

²⁰ Christian Kaunert/Sarah Leonard/John Occhipinti, *Justice and Home Affairs Agencies in the European Union*, London: Routledge, 2015.

²¹ 730 Europol-Mitarbeiter und 182 zu Europol entsandte Verbindungsbeamte der Mitgliedstaaten und von Drittstaaten.

²² Europol, *Europol Review 2014*, Den Haag 2014.

Unterkapitel »Zentrale Akteure in der inneren Sicherheit«.²³ Die Gründung von Europol war schon im Vertrag von Maastricht angelegt und wurde 1999 auf Grundlage eines zwischenstaatlichen Übereinkommens vollzogen, welches das Amt fest in einen intergouvernementalen Rahmen einbettete.²⁴ In mehreren Reformen der EU-Verträge und langwierigen Änderungen der Übereinkunft erweiterten die Mitgliedstaaten das Mandat des Amtes, bevor sie es 2009 schließlich per Ratsbeschluss in den supranationalen Rahmen überführten. Dadurch werden Reformen einfacher, das Amt wird aus dem EU-Haushalt finanziert und die EU-Institutionen können die Entwicklung der Agentur besser beeinflussen. Derzeit werden die Rechtsgrundlagen von Europol neu verhandelt, und zwar erstmals im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren mit Beteiligung des Europäischen Parlaments. Europol's Zuständigkeitsbereich ist mittlerweile sehr breit: Das Amt soll die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten dabei unterstützen, grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Terrorismus und weitere Formen schwerer Kriminalität zu verhüten und zu bekämpfen – einschließlich aller damit zusammenhängenden Straftaten.²⁵ Dazu fördert Europol den Informationsfluss zwischen den nationalen Behörden, kooperiert mit den Sicherheitsbehörden ausgesuchter Drittstaaten, erfasst und wertet eine Vielzahl von Informationen aus und regt grenzüberschreitende Ermittlungen an, in denen es selbst unterstützend und koordinierend tätig sein kann. Eigene Ermittlungsbefugnisse jedoch besitzt das Amt ebenso wenig wie die Berechtigung, Zwangsmaßnahmen anzuwenden. Europol wirkt damit vorrangig als Drehscheibe für den mitgliedstaatlichen Informationsaustausch, als Informationsvermittler sowie als Kompetenz- und Analysezentrum.

Die politisch umstrittenste Agentur an der Schnittstelle von innerer und äußerer Sicherheit ist die **Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex)**. Sie wurde gegründet, um den Mitgliedstaaten nach Öffnung der Binnengrenzen zu helfen, die EU-Außengrenzen zu sichern. Zu diesem Zweck wurde Frontex 2004 durch eine Ver-

ordnung des Rates eingerichtet und umfasste 2014 über 300 Mitarbeiter bei einem Jahreshaushalt von 97,7 Millionen Euro.²⁶ Zuletzt wurden die Ressourcen der Agentur noch einmal deutlich aufgestockt. Im Jahr 2016 verfügt sie über einen Etat von 254 Millionen Euro und einen Personalplan mit mehr als 400 Mitarbeitern.²⁷ Das Mandat von Frontex ist breit angelegt; ihre Kompetenzen, Aufgaben und Ausstattung wurden wie bei Europol in schneller Abfolge mehrmals erweitert.²⁸ Zu ihren Hauptfunktionen gehört zum einen, ein europäisches Lagebild der EU-Außengrenzen im Rahmen des Europäischen Grenzüberwachungssystems (European Border Surveillance System, Eurosur) zu erstellen. Zum anderen obliegt es der Agentur, gemeinsame Projekte und Operationen der mitgliedstaatlichen Grenzschutzbehörden an den Luft-, Land- und Seegrenzen zu planen und zu koordinieren sowie die Mitgliedstaaten bei Rückführungen zu unterstützen. Häufig finden die Aktionen in Kooperation mit Drittstaaten, anderen EU-Agenturen und internationalen Organisationen statt. Dabei sieht sich Frontex immer wieder der Kritik von Menschenrechtsorganisationen ausgesetzt, sie wahre die Rechte von Flüchtlingen und Asylsuchenden nicht genug. Aus diesem Grund wurden 2011 auf Druck des Europäischen Parlaments neue Mechanismen für den Grundrechtsschutz in die Frontex-Verordnung eingefügt.²⁹ Die

²⁶ Frontex, *Annual Report 2014*, Warschau 2015.

²⁷ Frontex, *Single Programming Document 2016–2019*, Warschau 2015; Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, *Rat bewilligt weitere Mittel für die Bewältigung der Flüchtlingskrise*, Pressemitteilung 710/15, Brüssel, 8.10.2015.

²⁸ Die Frontex-Verordnung wurde bislang zweimal verändert (2007, 2011), wobei die Agentur jeweils neue Kompetenzen wie den Aufbau schnell einsetzbarer Grenzschutzteams erhielt. Siehe zuletzt Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union, *Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 vom 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, Brüssel 2011 (Frontex-Verordnung). Weitere wesentliche Aufgaben wurden Frontex in der Eurosur-Verordnung und der Verordnung über die Schengen-Evaluierungen übertragen, siehe Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union, *Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines europäischen Grenzüberwachungssystems*, Brüssel 2013, sowie Rat der Europäischen Union, *Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands*, Brüssel 2013.

²⁹ Siehe hierzu auch Simon Neumann, »Ein neues Mind-set der Europäischen Grenzschutzagentur? Zur Internalisierung menschenrechtlicher Vorgaben durch Frontex«, in: *MenschenrechtsMagazin*, (2013) 1.

²³ Europol, *Final Budget and Staff Establishment Plan 2016*, Den Haag 2016.

²⁴ »Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften«, *ABl.* 1995, C 316, S. 49.

²⁵ Art. 4, Rat der Europäischen Union, *Beschluss des Rates vom 6. April 2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol)*, 2009/371/JI, Brüssel 2009 (Europol-Beschluss).

Agentur soll aber auch Grenzschutzbeamte ausbilden sowie Mitgliedstaaten und EU-Institutionen in Migrations- und Grenzschutzfragen beraten. Trotz dieses umfanglichen Aufgabenspektrums handelt es sich aber auch bei Frontex mangels eigener Vollzugs-kompetenzen derzeit um eine Behörde, welche die Mitgliedstaaten lediglich unterstützt. Will sie ihre Aufgaben erfüllen, ist sie auf deren Zusammenarbeit und die freiwillige Bereitstellung etwa von Grenzschutzbeamten angewiesen. Selbst der jüngste Vorschlag der Europäischen Kommission, die Agentur zu einem Europäischen Grenz- und Küstenschutz fortzuentwickeln, sieht weiterhin ein ausgeprägtes Kooperationsverhältnis und eine enge Verflechtung der Agentur mit den mitgliedstaatlichen Behörden vor.³⁰

³⁰ European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and Repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC*, COM(2015) 671 final, Straßburg, 15.12.2015 (EU-Grenzschutz-Verordnung).

Der formale Rahmen: Kompetenzgrenzen und Befugnisse der Agenturen

Der folgende Überblick über die Entwicklung der Sicherheitsagenturen zeigt, wie groß die Bandbreite an Aufgaben ist, die ihnen übertragen wurden. Schon auf den ersten Blick wird deutlich, dass sich die Befugnisse und damit verbundene Kontrollerfordernisse auch zwischen den Agenturen im Sicherheitsbereich erheblich unterscheiden: Während das EUSC in kleinem Rahmen Satellitenbilder auswertet, verfügen Europol oder Frontex über mehrere Hundert Mitarbeiter und sind eng in die operativen Maßnahmen der Mitgliedstaaten eingebunden. Um die Tätigkeiten von EU-Sicherheitsagenturen und ihre Kontrolle angemessen zu analysieren, empfiehlt es sich daher, zunächst ihre Kompetenzen und Kompetenzgrenzen zu vergleichen.

Kompetenzgrenzen nach »Meroni«

Die wichtigste Vorgabe für die Delegation von Handlungsbefugnissen an EU-Agenturen ist die sogenannte Meroni-Doktrin des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Diese wegweisende Doktrin hat der EuGH lange vor der ersten Agenturgründung, nämlich in den 1950er Jahren, in mehreren Urteilen³¹ formuliert. Es ging um die Frage, unter welchen Umständen die Organe der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) Befugnisse an »vertragsfremde« Einrichtungen übertragen können, also Behörden, die nicht direkt in den EU-Verträgen vorgesehen sind. Grundsätzlich legte der EuGH fest, dass eine solche Delegation nur unter strikten Einschränkungen erlaubt ist, damit die demokratischen Prinzipien der EU keinen Schaden nehmen und das Gleichgewicht der Institutionen aufrechterhalten wird.³² Im Kern stellte der Gerichtshof sechs Bedingungen auf:

³¹ Siehe Urteile des Europäischen Gerichtshofs, »Meroni & Co. Industrie Metallurgiche SpA gegen Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl«, Aktenzeichen C-9/56 und C-10/56, 13.6.1958.

³² Michaela Wittinger, »Europäische Satelliten: Anmerkungen zum Europäischen Agentur(un)wesen und zur Vereinbarkeit Europäischer Agenturen mit dem Gemeinschaftsrecht«, in: *EuropaRecht*, (2008) 5, S. 609–626. Wie eng die Grenzen der Meroni-Rechtsprechung aber auszulegen sind, ist in der

Erstens dürfen bei einer Delegation keine Befugnisse übertragen werden, die weiter reichen als diejenigen, welche dem jeweiligen Organ selbst in den EU-Verträgen zugestanden wurden. Hiermit soll sichergestellt werden, dass über die Gründung von Agenturen keine versteckten Kompetenzerweiterungen der EU stattfinden. Rat und Parlament könnten beispielsweise Frontex derzeit nicht ohne Vertragsänderung zu einer wirklichen Europäischen Grenzschutzpolizei mit eigenen Vollzugsbefugnissen ausbauen, da Artikel 77 AEUV keine Exekutivbefugnis für die EU vorsieht.

Zweitens muss die übertragende Behörde eine Entscheidung fällen, aus der die Delegation ausdrücklich hervorgeht. Dies ist im Regelfall der Gesetzgeber der EU, je nach Rechtsgrundlage entweder der Rat der EU oder Rat und Parlament gemeinsam. Die Delegationsbefugnisse sind also an die Entscheidungsprozesse im jeweiligen Politikbereich gekoppelt. Das EP hat durch den Vertrag von Lissabon weitreichende Mitentscheidungsbefugnisse in der Innen- und Justizpolitik gewonnen, während es bei der GASP/GSVP weitgehend außen vor bleibt und die Mitgliedstaaten im Rat einstimmig beschließen. Parallel hat die Kommission bei Agenturen wie Frontex oder Europol ein Vorschlagsrecht zum Delegationsakt; bei EDA oder EUSC dagegen liegt die Initiative bei der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik oder bei den Mitgliedstaaten.

Gemäß dem EuGH dürfen *drittens* keine Zuständigkeiten delegiert werden, welche politische Ermessensbefugnisse an die eigenständigen Agenturen übertragen. Das Agenturwesen soll nur Aufgaben übernehmen, mit denen es die EU-Institutionen unterstützt, nicht jedoch deren eigentliche Kernkompetenzen wie etwa die Gesetzgebung. In der politischen Praxis ist die Grenze zwischen ausführenden Befugnissen und solchen mit politischem Ermessensspielraum jedoch nicht immer trennscharf zu ziehen.³³

Rechtswissenschaft umstritten.

³³ Siehe zum Beispiel im Fall der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde Elaine Fahey, »Does the Emperor Have Financial Crisis Clothes? Reflections on the Legal Basis of the European Banking Authority«, in: *The Modern Law Review*, 74 (2011) 4, S. 581–595.

Darüber hinaus muss ein Delegationsakt *viertens* die übertragenen Aufgaben genau umgrenzen. Dies hat gleichzeitig restriktiven Einfluss auf die Agenturen, da sie – so zumindest die rechtliche Vorgabe – ihren Aufgabenbereich nicht ohne neuen Delegationsbeschluss ausweiten sollen.

Fünftens muss das übertragende Organ laut EuGH die Ausübung der Tätigkeiten von EU-Agenturen in vollem Umfang beaufsichtigen. Hier verläuft eine weitere Trennlinie zwischen Agenturen in der Justiz- und Innenpolitik und denen in der GASP/GSVP. Ersteren wurden die Aufgaben nach Vorschlag von Kommission und Beschluss von Parlament und Rat übertragen, weshalb sie von allen drei Institutionen kontrolliert werden sollten. Letztere dagegen sind nur den Mitgliedstaaten im Rat verantwortlich.

Schließlich besagt die Meroni-Doktrin *sechstens*, dass für eine gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen einer Agentur die gleichen Bedingungen gelten wie für diejenigen des delegierenden EU-Organs. Damit gewährt der EuGH Bürgern der EU prinzipiell auch Rechtsschutz in all den Politikbereichen, die ihm selbst unterliegen. Relevant ist dies vor allem für Agenturen wie Europol, Eurojust oder Frontex, die in einer Weise operativ tätig sind oder Daten austauschen, welche direkte Auswirkungen auf EU-Bürgerinnen und -Bürger hat.

In einem Urteil von 2014 hat der EuGH dem Gesetzgeber in der EU sogar noch mehr Spielraum dafür gewährt, Handlungsbefugnisse an EU-Agenturen zu delegieren. Dennoch bleiben die grundsätzlichen Vorgaben der Meroni-Doktrin weiterhin gültig.³⁴ Gleichwohl ist zu bedenken, dass die Rechtsprechung des EuGH in der Sicherheitspolitik unterschiedlich auf EU-Sicherheitsagenturen angewandt wird. Was die JI-Agenturen betrifft, hat der EuGH erst fünf Jahre nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags, nämlich im November 2014, die volle Jurisdiktion erhalten. Die GASP/GSVP dagegen ist vollständig aus der Jurisdiktion des Gerichtshofs ausgenommen. Die wichtigsten Grundvorgaben, insbesondere die Unzulässigkeit von Kompetenzerweiterungen der EU sowie die Notwendigkeit einer klaren Vertragsgrundlage mit anschließender Kontrollverpflichtung, bleiben jedoch auch für die GASP/GSVP bestehen.

³⁴ Zuletzt hat sich der EuGH 2014 in einem Urteil auf Meroni bezogen, siehe Jacques Pelkmans/Marta Simoncini, *Mellowing Meroni: How ESMA Can Help Build the Single Market*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), 18.2.2014 (CEPS Commentary).

Befugnisse und Aufgaben: Analysieren, vernetzen und koordinieren

Den hier untersuchten Agenturen aus dem Sicherheitsbereich haben die EU-Institutionen sehr breit gefächerte Kompetenzen zum eigenständigen Handeln übertragen. Dies berührt die Grenze des Meroni-Grundsatzes, dem zufolge Ermessensspielraum und Kompetenzen von Agenturen genau definiert werden müssen. Im Vergleich lassen sich die bisher delegierten Befugnisse in drei grobe Kategorien einordnen: (a) Sammlung, Analyse und Austausch von Informationen sowie Beratung, (b) Koordination und Vernetzung nationaler Behörden einschließlich operativer Maßnahmen beim Vollzug und c) Training und Forschung (siehe Tabelle 1, S. 8).

Zum Kerngeschäft vieler EU-Sicherheitsagenturen gehören **Informationssammlung, -analyse, -austausch und -vernetzung** zur Unterstützung der mitgliedstaatlichen Behörden und zur **Beratung** der EU-Organe in ihrem jeweiligen Tätigkeitsfeld. So soll das EUSC Satellitenaufnahmen für die GSVP und nationale Streitkräfte oder Geheimdienste aufbereiten. Die EDA sammelt Informationen über nationale militärische Fähigkeiten und neue Rüstungspläne, um Empfehlungen für nationale Verteidigungspläne zu geben. Europol, der europäische Knotenpunkt für Austausch und Analyse von Erkenntnissen zur grenzüberschreitenden Kriminalitätsbekämpfung, unterhält zahlreiche Datenbanken und bietet vielgestaltige Analyseprodukte an. Auch bei Frontex gehört die Informationsaufbereitung zu den Aufgaben, ob in Form spezifischer Auswertungen für einzelne Operationen oder strategischer Risikoanalysen. Sowohl bei Europol als auch bei Frontex wurde die wachsende Präferenz europäischer Strafverfolgung für einen proaktiven, erkenntnisgestützten Ansatz ausdrücklich im Mandat verankert, indem die Agenturen beauftragt wurden, strategische Bedrohungs- und Risikoanalysen sowie Lageberichte zu erstellen (siehe Unterkapitel »Zentrale Akteure in der inneren Sicherheit«).

Mit Blick auf die Autonomie von EU-Sicherheitsagenturen handelt es sich bei Informationssammlung und -analyse nicht um triviale Zuständigkeiten. Die personenbezogenen Daten, die etwa über Europol ausgetauscht werden, fließen direkt in Ermittlungsverfahren ein oder können sogar bewirken, dass solche Verfahren erst eröffnet werden. Analysen des EUSC (einschließlich »genereller Überwachung« ganzer Landstriche, um Aktivitäten von Terrorgruppen oder militärischen Bewegungen zu ermitteln)

werden nationalen Geheimdiensten, Streitkräften und Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt oder für laufende GSVP-Operationen genutzt.³⁵

Bei Ausübung dieser Tätigkeit sind die Agenturen davon abhängig, dass ihnen die nationalen Behörden gerade auch als vertraulich eingestufte Daten freiwillig bereitstellen. Dies gilt für nationale Verteidigungspläne ebenso wie für Satellitenbilder oder Daten aus Ermittlungsverfahren. Allenfalls können die Sicherheitsagenturen solche Informationen durch offene Quellen ergänzen, aber nicht äquivalent ersetzen. Auch Erkenntnisse, die (wie etwa bei Europol) in Zusammenarbeit mit Drittstaaten gewonnen werden, bilden immer nur Teilausschnitte. Selbst bei ihren grundlegendsten Tätigkeiten sind die EU-Sicherheitsagenturen also auf den Kooperationswillen der nationalen Behörden angewiesen.

Nur im Fall Frontex haben die politischen Entscheidungsträger die Befugnisse zur eigenständigen Informationserhebung beträchtlich ausgebaut, um die Autonomie der Behörde zu vergrößern. Die Frontex- und die Eurosur-Verordnung erlauben es der Agentur, ein breites Spektrum von Informationen zu verarbeiten. Diese stammen beispielsweise aus gemeinsamen Grenzsicherungsoperationen, nationalen Lageberichten mitgliedstaatlicher Behörden oder öffentlich zugänglichen Quellen wie Medien, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen.³⁶ Schon weil die Agentur eng in die gemeinsamen Grenzsicherungsoperationen der Mitgliedstaaten eingebunden ist, läuft im Frontex-Lagezentrum tagtäglich eine Vielzahl an Erkenntnissen zu Migrationsrouten, Herkunftsländern oder Schleusertätigkeit zusammen, etwa indem Flüchtlinge und Migranten nach ihrem Grenzübertritt überprüft und befragt werden (sogenanntes Screening und Debriefing). Dass Frontex im Eurosur-Grenzüberwachungssystem eine maßgebliche Rolle spielt, hat die Funktion der Agentur als Knotenpunkt europäischer Grenzüberwachung und internationalen Informationsaustausches in Grenzschutzfragen noch einmal deutlich verstärkt. Hier kann Frontex auch auf eigene Initiative Überwachungsinstrumente wie Schiffsmeldesysteme oder Satellitenbilder nutzen, um ausgesuchte Seegebiete, Küstenbereiche, Häfen oder Schiffe unter Beobachtung

zu stellen,³⁷ oder Informationen in Zusammenarbeit mit anderen Agenturen und Drittstaaten erfassen.³⁸

Das zweite Kompetenzfeld der EU-Sicherheitsagenturen ist die **Koordination der operativen Tätigkeiten nationaler Behörden**. Grundsätzlich wurden den Agenturen in der inneren Sicherheit hier zwar wesentlich weiter reichende Befugnisse übertragen als denjenigen in der GASP/GSVP. Dennoch gilt in beiden Feldern die Regel, dass EU-Agenturen keine abschließende Weisungsbefugnis gegenüber nationalen Behörden besitzen, sondern deren freiwillige Kooperation benötigen.

In der GASP/GSVP kann die EDA die Arbeit nationaler Verteidigungsministerien bei Rüstungs- und Beschaffungsprojekten koordinieren oder auch gemeinsame Übungen organisieren. So finden mittlerweile jährlich Hubschraubertrainings statt, an denen auch die Bundeswehr regelmäßig teilnimmt und bei denen die EDA gemeinsame Übungen für Helikopterpiloten aus bis zu acht Mitgliedstaaten koordiniert.³⁹ Die EDA darf zudem kleinere Rüstungsprogramme selbst verwalten, nutzt diese Möglichkeit aber bislang kaum.⁴⁰ 2014 hat das EUSC erstmals die Befugnis erhalten, koordinierende Aufgaben bei der Weltraumlageerfassung (space situational awareness) zu übernehmen.⁴¹

Europol und Frontex verfügen in diesem Punkt über erheblich größere Kompetenzen. Das Polizeiamt darf zwar nicht selbst ermitteln, kann aber nationale Behörden bitten, Ermittlungen einzuleiten, und die Einsetzung grenzüberschreitender Ermittlungsgruppen empfehlen. Das Europol-Personal darf in Ermittlungen jenseits der Informationsanalyse auch unterstützende Aufgaben wahrnehmen. Diese Befugnisse stehen jedoch unter Vorbehalten. So liegt die Entscheidungshoheit über die Einleitung von und die operative Verantwortung für Ermittlungen bei den Mitgliedstaaten, in deren Hoheitsgebiet und unter deren Recht sie stattfinden sollen. Vor allem aber darf Europol-Personal keine Zwangsmaßnahmen wie Festnahmen oder Verhöre anwenden.⁴² Im Vergleich zu Europolis umfassen-

³⁷ Art. 12 Eurosur-Verordnung.

³⁸ Art. 13 und 14 Frontex-Verordnung; Art. 18 Eurosur-Verordnung.

³⁹ So zuletzt die Übung »Italian Blade« im Juni 2015, siehe EDA, *Italian Blade 2015 (IB15)*, <www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2015-06-05-factsheet_ib15> (Zugriff am 2.7.2015).

⁴⁰ Art. 20–22 EDA-Beschluss.

⁴¹ Art. 2 EUSC-Beschluss (2014).

⁴² Art. 88 AEUV.

³⁵ Hintergrundgespräch, EU-Satellitenzentrum, Juli 2014.

³⁶ Siehe Art. 4 Frontex-Verordnung; Art. 4 und 10 Eurosur-Verordnung.

den Aufgaben in der Informationsanalyse sind seine operativen Befugnisse also sehr begrenzt. Trotz mehrerer Mandatserweiterungen im Laufe der Zeit ist Euro-pol nicht das unabhängige und EU-weit tätige Polizeiamt geworden, das »European FBI« also, das einigen seiner Gründer vorschwebte.⁴³

Weiter reichen die Kompetenzen von Frontex, wenn es darum geht, die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Grenzsicherung und bei Rückführungen zu koordinieren. Die Agentur ist im gesamten Prozess an zentraler Stelle und in steuernder Funktion in die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten eingebunden – von der Planung über die Durchführung bis zur Evaluierung gemeinsamer Operationen. Über Soforteinsätze kann Frontex sogar selbständig entscheiden, die Zustimmung des Einsatzstaates vorausgesetzt.⁴⁴ Auch was die vorzeitige Beendigung von Operationen anbelangt, sieht das Mandat eine wichtige Rolle für die Agentur vor. Im Falle schwerwiegender Grundrechtsverstöße kann der Direktor diese Entscheidung auch allein treffen.⁴⁵ In Abstimmung mit dem Einsatzstaat, also dem Mitgliedstaat, auf dessen Hoheitsgebiet die Operation stattfindet, erstellt Frontex zudem den detaillierten Einsatzplan und ist für die Auswertung nach dem Ende der Operation verantwortlich. Das Personal und die technische Ausrüstung für die gemeinsamen Operationen werden von den Mitgliedstaaten in Abstimmung mit der Agentur zur Verfügung gestellt, von dieser verwaltet und beim Einsatz kofinanziert. Zusätzlich ist Frontex befugt, gemäß ihrem Haushaltsplan eigenes Gerät anzuschaffen.⁴⁶

Auch wenn Frontex damit eng in die Einsätze einbezogen ist, hat ihr operativer Einfluss klar definierte Grenzen. So sind die Mitgliedstaaten bisher rechtlich nicht verpflichtet, Personal oder technisches Gerät bereitzustellen. Außerdem sind Einsätze nur dann möglich, wenn der Einsatzstaat zustimmt, und seinen Behörden obliegt auch deren Leitung. Die europäischen Grenzschutzteams sind auf Basis des nationalen Rechts des Einsatzstaates tätig und dürfen ihre Aufgaben nur unter Anweisung und in Gegenwart seiner Beamten wahrnehmen. Die rechtliche Weisungs- und Vollzugskompetenz liegt damit eindeutig bei den Einsatzstaaten. Dennoch übt Frontex unbestritten den größten operativen Einfluss aller Sicherheitsagenturen aus.⁴⁷

Frontex ist zwar keine Europäische Grenzschutzpolizei, bildet aber das stetig wirkmächtiger werdende Zentrum einer europäischen Grenzverwaltung, in der sich nationale und unionale Elemente immer enger verflechten.

Auch in der jüngsten Initiative der Europäischen Kommission, welche die Kompetenzen von Frontex ausbauen und die Agentur unter der Bezeichnung »Europäischer Grenz- und Küstenschutz« neu begründen möchte, wird diese Verflechtung im Grunde beibehalten. Dabei soll allerdings die Machtbalance zwischen den nationalen Behörden und Frontex weiter zugunsten der Unionsagentur verschoben werden. Nach diesen Plänen soll die Agentur mit Zustimmung der Kommission auch gegen den Willen eines Mitgliedstaates das Management von Teilen der EU-Außengrenze übernehmen können. Das soll jedoch nur als letztes Mittel in krisenartigen Ausnahmesituationen wie 2015 in Griechenland möglich sein, wenn die Funktionsfähigkeit des gesamten Schengen-Raums gefährdet ist. Im Regelfall aber soll die Weisungs- und Vollzugsgewalt bei den Einsatzstaaten verbleiben. Für das Tagesgeschäft der Agentur wäre es indes vorteilhaft, wenn die Mitgliedstaaten wie geplant dazu verpflichtet werden können, rasch Personal und technisches Gerät bereitzustellen (siehe Unterkapitel »Zentrale Akteure in der inneren Sicherheit«).⁴⁸

Schließlich können nahezu alle EU-Sicherheitsagenturen im Rahmen ihrer Mandate und Ressourcen **Ausbildungsmaßnahmen** für nationales Personal (zum Beispiel Grenzschutzbeamten) durchführen und **Forschungsförderung** betreiben, an Forschungsprogrammen teilnehmen oder diese sogar leiten. Von dieser Option wird rege Gebrauch gemacht: So ist etwa das EU-Satellitenzentrum führend an zahlreichen Projekten im EU-Forschungsprogramm Copernicus beteiligt, während Frontex bei einer Reihe von Forschungsprojekten zur Grenzüberwachung und -kontrolle mitwirkt. Gerade im Frontex-Mandat ist der Auftrag, eine aktive Rolle in der Forschungsentwicklung zu spielen, besonders breit angelegt, was der Agentur großen Handlungsspielraum eröffnet.⁴⁹ Auch die EDA kann (kleinere) Studien im Rüstungssektor anstoßen.⁵⁰ Außerdem sollen alle Agenturen Ausbildungsmaßnahmen wahrnehmen.

⁴³ Siehe John D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation. Toward a European FBI?*, London 2003.

⁴⁴ Art. 3 und 8d Frontex-Verordnung.

⁴⁵ Art. 3 Frontex-Verordnung.

⁴⁶ Art. 3b und 7 Frontex-Verordnung.

⁴⁷ Vgl. dazu auch Matthias Lehnert, *Frontex und operative*

Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen, Baden-Baden 2014, S. 166ff.

⁴⁸ Europäische Kommission, *EU-Grenzschutz-Verordnung* [wie Fn. 30].

⁴⁹ Art. 2 Frontex-Verordnung.

⁵⁰ Art. 5 (3) EDA-Beschluss.

Insgesamt offenbart dieser Überblick deutliche Unterschiede in den Kompetenzen, die den Sicherheitsagenturen formal übertragen wurden. Zwei Tendenzen sind dabei zu beobachten: Erstens gibt es bei den Befugnissen eine Trennlinie zwischen den Agenturen der inneren Sicherheit und denjenigen im Bereich der GASP/GSVP. Mit Ausnahme der EDA beschränken sich die Kompetenzen für den in puncto Souveränität besonders sensiblen Bereich der äußeren Sicherheit auf Informationssammlung und -analyse, wobei das EUSC immerhin eigenständige geheimdienstähnliche Aufklärung betreibt. Die EDA darf darüber hinaus zwar auch koordinierend tätig werden, doch ihr Handlungsspielraum ist hier im Gegensatz zu den großen Agenturen der inneren Sicherheit stark eingeschränkt. Frontex wiederum ist ein zentraler Akteur in den gemeinsamen Grenzschutzoperationen der Mitgliedstaaten. Die umfassenden Informationsanalyse- und Koordinierungsbefugnisse eröffnen der Agentur dabei wichtige Steuerungsmöglichkeiten, vor allem wenn sich Einsatzstaaten in diesem Punkt kooperativ zeigen. Für alle untersuchten Agenturen gilt dennoch, dass sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auch nach etlichen Mandatserweiterungen maßgeblich vom Willen der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit abhängig sind. Es kann also festgehalten werden, dass bei genauerer Betrachtung die Befugnisse der EU-Sicherheitsagenturen engere Grenzen haben, als die öffentliche Debatte vermuten ließe. In Einklang mit der Meroni-Rechtsprechung wurden keiner der Agenturen formale Befugnisse zugesprochen, welche die Kompetenzen der EU erweitern würden.

Dennoch berühren zweitens auch diese eingegrenzten Befugnisse in der inneren Sicherheits-, Migrations- und Rüstungspolitik oder der nachrichtendienstlichen Aufklärung die Gewährleistung von Grund- und Menschenrechten. Zwar bleiben den EU-Sicherheitsagenturen anders als manchen Regulierungsagenturen eigenständige Beschlussfassungskompetenzen mit direkter Wirkung auf Dritte verwehrt. Allerdings wurden sie in ihren jeweiligen Bereichen als integrale (im Fall von Frontex zentrale) Bestandteile der Vernetzung nationaler Sicherheitsbehörden installiert. So können die Tätigkeiten von Frontex und Europol in die Grundrechte Einzelner eingreifen. Gerade die rasante Erweiterung der Befugnisse und Aufgaben dieser beiden Agenturen in den letzten Jahren macht es umso dringlicher, diese Institutionen politisch zu kontrollieren.

Politische Kontrolle

Bei der Ausübung dieser Kontrolle stehen die politischen Akteure in der EU vor einer besonderen Herausforderung: Anders als es auf nationaler Ebene die Regel ist, stehen die EU-Sicherheitsagenturen keinem einheitlichen Kontrollorgan (Prinzipal) gegenüber, sondern den 28 nationalen Regierungen im Rat sowie gegebenenfalls auch noch der Kommission und dem Europäischen Parlament.⁵¹ In dieser Studie wird ein weiter Begriff von Kontrolle zugrundegelegt, der sich zusätzlich zu Ex-post-Rechenschaftspflichten der Behörden auch auf Ex-ante-Kontrollinstrumente erstreckt und Kontrolle grundsätzlich als kontinuierlichen Prozess fasst.⁵² Die verschiedenen Prinzipale müssen sich in der Praxis immer wieder einigen, wenn sie die Arbeit der EU-Sicherheitsagenturen effektiv überwachen wollen. Rechtlich-institutionell verfügen sie hierfür über eine breite Palette an Instrumenten, um die Unabhängigkeit von EU-Agenturen auch und gerade im Sicherheitsbereich einzuschränken und diese in ihrer Arbeit zu kontrollieren (siehe Tabelle 2):

Erstens können die politischen Auftraggeber gemäß Meroni-Doktrin bereits im Akt der Delegation, also dem sekundärrechtlichen Gründungsbeschluss, die Aufgaben, Befugnisse und Kompetenzgrenzen der EU-Agenturen vorgeben. Im Delegationsakt formulieren die politischen Entscheidungsträger zudem die Unterrichts- und Rechenschaftspflichten der Agenturen und fixieren ihren internen Aufbau und ihre Entscheidungsverfahren. Hierzu gehören auch die Haushaltsbestimmungen, vor allem ob und wie weit sich die Agenturen unabhängig von der EU oder den Mitgliedstaaten finanzieren können. Damit legen die Entscheidungsträger auch den Handlungsspielraum des Direktors gegenüber Mitgliedstaaten, Kommission und EP fest.

⁵¹ Zur Problematik multipler Kontrolleure von EU-Agenturen siehe Renaud Dehousse, »Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-Principals Model«, in: *West European Politics*, 31 (2008) 4, S. 789–805.

⁵² Zur Abgrenzung der Begriffe Kontrolle, Verantwortlichkeit, Autonomie und Unabhängigkeit mit Blick auf die EU-Agenturen siehe Madalina Busuioc, »Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies«, in: *European Law Journal*, 15 (2009) 5, S. 599–615.

Zweitens üben die politischen Auftraggeber laufend Kontrolle über die geplanten Tätigkeiten der Agenturen aus. Dazu zählt beispielsweise die Mitbestimmung über Arbeitsprogramme, in denen EU-Sicherheitsagenturen in der Regel einmal jährlich Auskunft über ihre Pläne geben müssen. Die wichtigsten Kontrollinstrumente der Entscheidungsträger sind die Ernennung des Direktors oder der Direktorin und die Festlegung des Haushalts. Hinzu kommt bei den EU-Sicherheitsagenturen die Besonderheit, dass einige ihrer Tätigkeiten ausdrücklicher vorheriger Zustimmung oder sogar Aufforderung durch die politischen Entscheidungsträger in der EU bedürfen.

Drittens stehen den Prinzipalen Instrumente zur Ex-post-Kontrolle zu Gebote, um die Arbeit der Agenturen zu beaufsichtigen und gegebenenfalls nachzusteuern. Neben deren Jahresberichten ist dabei auch das Monitoring ihrer Tätigkeiten zu nennen, zum Beispiel über Anhörungen im Parlament oder Evaluationsberichte an den Rat. Für extreme Fälle wie beispielsweise die Veruntreuung von Geldern stünden zudem harte Sanktionsinstrumente zur Verfügung, wie etwa die Aufhebung von Entscheidungen einer Agentur, die Nichtentlastung eines Direktors oder einer Direktorin bei der Haushaltsprüfung oder sogar seine respektive ihre Absetzung.

Bei allen drei Formen von Kontrolle ist ausschlaggebend, ob diese allein von den nationalen Regierungen beziehungsweise vom Rat ausgeübt wird oder auch die Europäische Kommission und/oder das Europäische Parlament beteiligt sind. Alle drei Akteure spielen eine wichtige Rolle für die Legitimation von EU-Sicherheitsagenturen: Die nationalen Regierungen und Behörden sollen sicherstellen, dass die Tätigkeit solcher Agenturen mit nationaler Politik vereinbar ist, sowie Fachkompetenz für die Kontrolle einbringen. Die Kommission wiederum fungiert auch gegenüber EU-Agenturen als Hüterin der Verträge, während nur das Europäische Parlament für direkte demokratische Legitimation und Transparenz bei der Kontrolle von EU-Sicherheitsagenturen sorgen kann.

Tabelle 2
Instrumente zur Kontrolle von EU-Sicherheitsagenturen

	<i>Akt der Delegation</i>	<i>Ex-ante-Kontrolle</i>	<i>Ex-post-Kontrolle</i>
Agendasetzung	▶ Eingrenzung der Aufgaben	▶ Festlegung des Arbeitsprogramms ▶ Handlungsaufforderungen	▶ Evaluation
Zugang zu Informationen	▶ Festlegung von Unterrichts- und Rechenschaftspflichten	▶ Anforderungen von Informationen	▶ Monitoring ▶ Jahresberichte
Mitentscheidung in den internen Strukturen	▶ Zusammensetzung des Verwaltungsrats ▶ Kompetenzen des Direktors	▶ Ernennung des Direktors ▶ Mitbestimmung durch den Verwaltungsrat	▶ Aufhebung von Entscheidungen ▶ Absetzung des Direktors
Haushalt	▶ Zusammensetzung des Haushalts	▶ Verabschiedung des Haushalts	▶ Kontrolle des Haushalts

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Agenturen handeln in politischem Auftrag

Ein Blick auf die Praxis zeigt, dass die EU-Sicherheitsagenturen unter deutlich strengerer politischer Kontrolle stehen, als es in der öffentlichen Debatte vermittelt wird. Erstens haben die politischen Entscheidungsträger den Agenturen umfangreiche Unterrichts- und Rechenschaftspflichten auferlegt. Zweitens haben sich vor allem die Mitgliedstaaten breite Mitbestimmungsmöglichkeiten in den Verwaltungsstrukturen der Behörden gesichert. Drittens schließlich wird die Entwicklung der Sicherheitsagenturen teils sehr detailliert auch von höchster politischer Ebene gesteuert, nämlich vom Rat der EU und vom Europäischen Rat, von den Vertretern der Mitgliedstaaten in den Verwaltungsräten der Agenturen sowie der EU-Kommission und – je nach Agentur unterschiedlich – dem Europäischen Parlament. Insgesamt handeln die Agenturen also zweifellos in politischem Auftrag.

Alle Sicherheitsagenturen sind Unterrichts- und Rechenschaftspflichten unterworfen. So sind sie aufgefordert, mindestens einmal im Jahr ein ausführliches Arbeitsprogramm und einen Bericht über ihre Tätigkeiten vorzulegen (siehe Tabelle 3, folgende Seite). Das EUSC muss die politischen Kontrolleure sogar über jede einzelne Aktivität informieren, da ihre Analysen automatisch an alle Mitgliedstaaten und die Kommis-

sion weitergeleitet werden müssen. Auf Ersuchen erstatten die Direktoren der Agenturen auch mündlich Bericht. Zusätzlich sehen mittlerweile alle Delegationsakte von EU-Sicherheitsagenturen vor, dass jede von ihnen in regelmäßigem Abstand evaluiert wird. Dabei gibt es keine größeren Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Agenturen, was die formalen Anforderungen an die laufende Unterrichtung anbelangt.

Was sich allerdings deutlich unterscheidet, ist, welcher der politischen Entscheidungsträger über die Tätigkeiten der EU-Agenturen informiert werden muss. So sind das EUSC und die EDA nur den Vertretern der nationalen Regierungen in ihren Verwaltungsräten beziehungsweise dem Rat der EU sowie der Kommission Rechenschaft schuldig. Zusätzlich soll auf Beamtenebene das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK)⁵³ die politische Aufsicht über die beiden Agenturen führen. Das Europäische Parlament hingegen erhält nicht einmal einen Jahresbericht.

Anders sieht es bei den Agenturen im Bereich Justiz und Inneres aus. Nicht nur ist die Rechenschaftspflicht gegenüber der Kommission weit stärker verankert. Auch hat das EP analog zu seiner Mitentscheidung bei der Verabschiedung der Delegationsakte hier schrittweise Informationsrechte erhalten. Neben den

⁵³ Das PSK ist das Schlüsselgremium der GASP/GSVP, welches alle Entscheidungen in diesem Bereich vorbereitet und die politische Kontrolle über militärische EU-Operationen ausübt.

Tabelle 3
Unterrichtungs- und Rechenschaftspflichten der EU-Sicherheitsagenturen

Agentur	Tätigkeitsbericht	Evaluation	Informationsrechte des EP	Kommission im VWR	Veto im VWR
EDA	jährlich	alle 5 Jahre	keine	ein Vertreter ohne Stimmrecht	ja
Europol	jährlich	alle 4 Jahre	einfach: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Berichterstattung des Direktors oder VWR-Vorsitzes auf Ersuchen ▶ Zuleitung von Tätigkeits- und Evaluierungsberichten, Arbeitsprogrammen sowie Dokumenten im Haushalts- und Entlastungsverfahren 	ein Vertreter mit Stimmrecht	nein
EUSC	halbjährlich	alle 3 Jahre	keine	ein Vertreter mit Stimmrecht	nein
Frontex	jährlich	alle 5 Jahre	umfassend: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Berichterstattung des Direktors auf Ersuchen ▶ spezifische Berichtspflichten zu Grenzschutzteams und Ausrüstung ▶ Zuleitung von Tätigkeits- und Evaluierungsberichten, Arbeitsprogrammen sowie Dokumenten im Haushalts- und Entlastungsverfahren ▶ Zuleitung von Kooperationsvereinbarungen mit Drittstaaten (nach Abschluss) 	zwei Vertreter mit Stimmrecht	nein

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der aktuell gültigen Delegationsakte. VWR = Verwaltungsrat.

Jahresberichten gehört hierzu beispielsweise der regelmäßige Austausch mit dem Direktor der jeweiligen Agentur. Durch die engere Anbindung dieser Agenturen an die Kommission kann sich das Parlament zudem traditioneller Kontrollinstrumente wie parlamentarischer Anfragen bedienen, um Informationen zur Arbeit der Behörden zu beziehen.

Auf deutlich direkterem Weg als über die genannten Formen der Unterrichtung können die politischen Entscheidungsträger die Arbeit der Agenturen über die Mitentscheidung innerhalb der Führungsstrukturen kontrollieren. Hier folgen alle EU-Agenturen einem dualen Führungssystem, in dem zumindest die Mitgliedstaaten unmittelbar vertreten sind. An der Spitze einer Agentur steht in den meisten Fällen ein Direktor oder eine Direktorin, die mindestens für Verwaltung, Personalführung und tägliche Leitung

zuständig sind. Einzige Ausnahme ist hier die EDA. Zwar steht sie nominell unter der Leitung der Hohen Vertreterin, doch de facto übernimmt ein Hauptgeschäftsführer die Aufgaben, welche in anderen Agenturen dem Direktor obliegen.⁵⁴

Das zweite typische Element der Entscheidungsstrukturen in allen EU-Agenturen ist der Verwaltungsrat. Dort sitzt in der Regel jeweils ein Vertreter aller EU-Mitgliedstaaten, welche die Arbeit der Agenturen nicht nur kontrollieren können, sondern direkt darüber mitbestimmen. Ein besonders eindrucksvolles Beispiel hierfür ist das bei der EDA Lenkungsausschuss genannte Gremium. Auf oberster Ebene werden die Mitgliedstaaten dort von ihren Verteidigungsministern vertreten, also auf der gleichen Ebene wie der Rat der

⁵⁴ Art. 7 EDA-Beschluss.

EU. Für Entscheidungen hat jeder Mitgliedstaat im Lenkungsausschuss eine Stimme. Gewöhnlich werden Beschlüsse dabei mit qualifizierter Mehrheit gefasst, doch bei begründetem nationalem Interesse hat jeder Mitgliedstaat ein Vetorecht (siehe Tabelle 3).⁵⁵ Auch in der Entscheidungshierarchie der anderen Agenturen sind die Verwaltungsräte federführend. Allerdings sind die nationalen Regierungen hier auf Beamten-ebene vertreten. Durch diese Konstruktion kann keine der Agenturen eine relevante Entscheidung treffen, ohne dass zumindest eine Mehrheit der nationalen Regierungen zugestimmt hat. Im EUSC ist zusätzlich für jede einzelne Analyse eine vorherige ausdrückliche Anweisung der Hohen Vertreterin über den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) notwendig, bevor die Behörde aktiv werden darf.

Neben den Mitgliedstaaten ist auch die Kommission mit ein bis zwei Beamten in den Verwaltungsräten vertreten. Während sie in der EDA nur einen Beobachterstatus hat, verfügt sie bei den großen JI-Agenturen inzwischen auch über das Stimmrecht (siehe Tabelle 3). Die Kommission besitzt die notwendigen Ressourcen, um sich kontinuierlich einzubringen, und kann die Arbeit der Agenturen aus der Nähe begleiten. In den Verwaltungsräten von Europol und Frontex kann sie entsprechend Agenda und Verhandlungen maßgeblich beeinflussen.⁵⁶ Das EP hingegen ist in den Verwaltungsräten nicht repräsentiert. Bisweilen fordern Abgeordnete zwar einen Beobachterstatus, was die Mitgliedstaaten jedoch mit Verweis auf die Gewaltenteilung ablehnen.⁵⁷

Die Verwaltungsräte setzen die wesentlichen Koordinaten für die Arbeit der Agenturen. Sie verabschieden den Haushalt, das jährliche Arbeitsprogramm und die Tätigkeitsberichte der Agenturen und ernennen gemeinhin die Direktoren oder im Fall der EDA den Hauptgeschäftsführer. Die EDA ist ein gutes Beispiel für diese intensive nationale Kontrolle. Ihr Lenkungsausschuss ist nicht nur auf oberster politischer Ebene angesiedelt, da er sich aus den nationalen Verteidigungsministern zusammensetzt, sondern dadurch auch eng an die organisatorischen Strukturen des Rates der EU angebunden. Wichtige Sitzungen des Ausschusses finden grundsätzlich im Zusammenhang

mit sogenannten Jumbo-Räten statt, bei denen sich die Außen- und Verteidigungsminister der EU gemeinsam den zentralen Fragen der GASP/GSVP widmen.⁵⁸ Auf diesen Treffen des Lenkungsausschusses wurden sämtliche Projekte der EDA einzeln von den Ministern abgestimmt, selbst wenn es sich nur um kleine Machbarkeitsstudien etwa im Cyberbereich handelt. Dabei hat der Ausschuss früher trotz zum Teil erheblicher politischer Differenzen stets im Konsens entschieden, selbst wenn rechtlich eine qualifizierte Mehrheit ausgereicht hätte.⁵⁹ Dieses Konsensprinzip wird im Verwaltungsrat des EUSC ebenfalls angewendet⁶⁰ und prägt darüber hinaus die Verwaltungsräte der JI-Agenturen, obwohl dort formal das Mehrheitsprinzip gilt.⁶¹ Diese Praxis hat zur Folge, dass im Normalfall jede einzelne Regierung alle Entscheidungen akzeptiert hat. Dass die Mitgliedstaaten ihre Kontrollfunktion nicht nur formal, sondern auch qualitativ wahrnehmen, legen empirische Untersuchungen nahe: Sie zeigen, dass die nationalen Vertreter in den Verwaltungsräten der Sicherheitsagenturen um einiges häufiger mit klaren Instruktionen ihrer Ministerien ausgestattet sind, als dies bei Binnenmarktagenturen der Fall ist.⁶²

Nicht nur in der EDA, auch bei Europol übt der Verwaltungsrat eine besonders strenge Kontrolle aus. Beispielsweise legt er die Regeln für die Teilnahme von Europol-Beamten an gemeinsamen Ermittlungsgruppen der Mitgliedstaaten fest und schlägt dem Ministerrat vor, mit welchen Drittstaaten das Amt Kooperationsvereinbarungen eingehen sollte und welche neuen Datenbanken die Polizeibehörde benötigt.⁶³ Hinzu kommt, dass der Innenministerrat viele Entscheidungen des Verwaltungsrats formal billigen muss. Anders als bei den restlichen Agenturen ist der Rat der EU auch für Besetzung und Entlassung des Direktors von Europol zuständig. In dieser doppelten mitgliedstaatlichen Kontrollstruktur spiegelt sich

⁵⁸ Siehe beispielsweise Council of the European Union, *3199th Meeting of the Council of the European Union (Foreign Affairs)*, Brüssel, 19.11.2012.

⁵⁹ Hintergrundgespräche mit Mitarbeitern der Agentur. Zur Beschlussfassung im Lenkungsausschuss siehe Art. 9 (2) EDA-Beschluss.

⁶⁰ Hintergrundgespräche mit Mitarbeitern der Agentur.

⁶¹ Hintergrundgespräche mit Vertretern der Verwaltungsräte sowie Rand Europe, *Evaluation* [wie Fn. 56], S. 136f.

⁶² Siehe die Daten zu Frontex bei Michael Buess, »European Union Agencies and their Management Boards: An Assessment of Accountability and Democratic Legitimacy«, in: *Journal of European Public Policy*, 22 (2015) 1, S. 94–111.

⁶³ Art. 6, 10 und 26 Europol-Beschluss.

⁵⁵ Art. 9 (3) EDA-Beschluss.

⁵⁶ Hintergrundgespräche mit Mitarbeitern der Agenturen und Vertretern der Verwaltungsräte. Siehe auch Rand Europe, *Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities*, Technical Report, Cambridge 2012, S. 137f.

⁵⁷ Hintergrundgespräche mit Mitarbeitern der Agenturen und Vertretern der Verwaltungsräte.

Tabelle 4
Kontrolle von EU-Sicherheitsagenturen in der Praxis 2006–2015

Agentur	Thematisierung im Europäischen Rat	Thematisierung im Rat der EU	Befassung der EP-Ausschüsse ⁶¹	EP-Anfragen
EDA	2	43	120	32
Europol	10	36	578	335
EUSC	–	11	15	3
Frontex	19	50	343	508

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, des Rates der EU sowie der Tagesordnungen von PSK und Europäischem Parlament.

die intergouvernementale Entstehungsgeschichte des Polizeiamtes wider, das erst durch die Reform 2009 zum Teil in den EU-Rahmen überführt wurde (siehe Unterkapitel »Entwicklung und Ziele der Sicherheitsagenturen«).

Die Agentur Frontex wiederum, welche 2004 bereits nach Maßgabe des damaligen EG-Vertrages gegründet wurde und deshalb stärker supranational geprägt ist, genießt mehr Unabhängigkeit von den Mitgliedstaaten, ist aber auch enger an die Kommission angebunden. Abzulesen ist dies schon daran, dass zwei stimmberechtigte Vertreter der Kommission im Verwaltungsrat der Agentur sitzen. Vor allem aber verfügt der Direktor über mehr Handlungsspielraum gegenüber dem Verwaltungsrat als bei Europol oder der EDA. Das gilt nicht nur für die Planung von Operationen. Bei Grundrechtsverletzungen kann der Direktor selbständig über die Aussetzung von Grenzschutzoperationen befinden. Auch hat der Innenministerrat bei Frontex keine zusätzlichen Entscheidungskompetenzen. Zudem ist Frontex der einzige der hier untersuchten Fälle, bei dem die Kommission Einfluss auf die Besetzung des Direktorenpostens nehmen kann, indem sie eine Vorauswahl der Bewerber für den Verwaltungsrat trifft.

Kurzum, die Sicherheitsagenturen unterscheiden sich darin, wem sie in welchem Maß rechenschaftspflichtig sind und wie viel Einfluss die politischen Prinzipale auf ihre Arbeit nehmen können. Hier schlagen sich nicht nur die Divergenzen zwischen den Rechtsrahmen der GASP und der JI-Politik nieder, sondern auch die Entstehungsgeschichte der jeweili-

gen Agentur. Die EDA und Europol sind dabei von einer besonders starken Form intergouvernementaler Kontrollmechanismen gekennzeichnet. In der Praxis beförderten diese Strukturen in der Vergangenheit bei beiden Agenturen immer wieder eine ausgeprägte Kontrolle, welche die Leistung der Behörden beeinträchtigen kann (siehe Kapitel »Effektivität in der Aufgabenerfüllung«). Über die Verwaltungsräte können die Mitgliedstaaten eine sehr kleinteilige Kontrolle und Steuerung ausüben. Es gibt kaum Spielraum für eigenmächtige Handlungen der Agenturen ohne vorherige Information und Zustimmung der nationalen Vertreter.

Schließlich wird die Expansion der EU-Sicherheitsagenturen auch auf höchster politischer Ebene kontinuierlich thematisiert und aktiv politisch gefordert, sowohl von den mitgliedstaatlichen Regierungen im Europäischen Rat als auch vom Rat der EU. Rein quantitativ zeigt sich dies an der Regelmäßigkeit, mit welcher der Rat in seinen Schlussfolgerungen Vorgaben für die einzelnen Agenturen macht. Diese Thematisierungen sind nicht notwendigerweise Kontrolle im engeren Sinne, beinhalten aber mindestens Aufgabendelegation an die Agenturen und meist auch eine Befassung mit ihren Aktivitäten (siehe Tabelle 4).

Besonders von sich reden macht die Grenzschutzagentur Frontex, von der es in der Öffentlichkeit immer wieder heißt, sie entwickle sich ungezügelt zu einer europäischen Grenzschutzpolizei.⁶⁵ Doch gerade bei Frontex ist die politische Kontrolle so intensiv wie bei kaum einer anderen EU-Agentur. In den Jahren 2006–2015 war die Behörde selbst auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs nahezu jedes Jahr mindes-

⁶⁴ Je nach Agentur wurden unterschiedliche Ausschüsse analysiert. Im Bereich der GASP/GSPV waren dies der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten (AFET) sowie der Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung (SEDE). Für die Agenturen im Bereich Justiz und Inneres hingegen wurde die Arbeit des Ausschusses für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) untersucht.

⁶⁵ Martina Powell, »Frontex, die umstrittene Grenzgängerin«, in: *Zeit Online*, 18.10.2013, <www.zeit.de/politik/ausland/2013-10/Frontex-Grenzschutz-Europa/komplettansicht> (Zugriff am 20.8.2015).

tens einmal Thema. Angesichts der dramatisch ansteigenden Migrationsbewegungen über die südlichen und östlichen EU-Außengrenzen und Sekundärbewegungen innerhalb der EU richtete sich der Europäische Rat 2015 sogar viermal mit konkreten Forderungen an Frontex. Zudem hat der Rat für Justiz und Inneres die Grenzschutzagentur 2015 in fast jeder Sitzung thematisiert und sich dabei vom Direktor von Frontex berichten lassen.⁶⁶

Kleinere und politisch weniger umstrittene Agenturen wie das EU-Satellitenzentrum wurden zwar auf der Ebene des Europäischen Rates nicht in der gleichen Form thematisiert, aber auf Ministerebene mindestens einmal jährlich immerhin am Rande behandelt. Zusätzlich fand auf der oberen Beamtenebene eine stärkere Kontrolle statt. So werden EDA und EUSC regelmäßig vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) überwacht, der zentralen Schaltstelle der GSVP. In der Regel zweimal jährlich hat hier der Direktor des EUSC den nationalen PSK-Botschaftern Bericht erstattet und Vorgaben für die Arbeit der Agentur bekommen, der Hauptgeschäftsführer der EDA sogar durchschnittlich viermal im Jahr.⁶⁷ Selbst wenn diese Befassung nur oberflächlich wäre, wurde doch jede EU-Sicherheitsagentur in jedem Jahr mindestens einmal auf politischer Ebene thematisiert.

Ein Blick in die Schlussfolgerungen des Rates und des Europäischen Rates zeigt, dass diese qualitative Befassung tatsächlich alles andere als oberflächlich ist. Vielmehr wird die Arbeit der Agenturen anhand der Vorgaben teils sehr detailliert gesteuert. Beispielsweise hat der Rat jedes Jahr Leitlinien für die Arbeit der EDA verabschiedet. Darin nimmt er nach einstimmigem Beschluss Stellung zu den einzelnen Projekten der Verteidigungsagentur und setzt Prioritäten für das jeweilige Jahr.⁶⁸ Zuletzt erging vom Europäischen Rat im Dezember 2013 an die EDA eine Reihe an Arbeitsaufträgen, deren Erfüllung vom Rat der EU und vom Europäischen Auswärtigen Dienst kontinuierlich überprüft wird.

⁶⁶ Eigene Analyse der Schlussfolgerungen des Rates der EU, die auf der Webseite des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union verfügbar sind, <www.consilium.europa.eu/de/european-council/conclusions/>.

⁶⁷ Eigene Analyse der Tagesordnungen des PSK, die auf der Webseite des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union verfügbar sind, <www.consilium.europa.eu/de/european-council/conclusions/> (Zugriff am 20.8.2015).

⁶⁸ Council of the European Union, *Council Guidelines for the European Defence Agency's Work in 2013*, Brüssel 2012.

Ein ähnliches Bild bietet sich bei den JI-Agenturen. Auch hier verabschieden der Europäische Rat und der Rat der EU regelmäßig Prioritäten und Vorgaben für die Weiterentwicklung von Frontex zum Herzstück eines integrierten Außengrenzmanagements der EU.⁶⁹ Wiederkehrende Forderungen betreffen beispielsweise den Ausbau der Kooperation mit Drittstaaten und anderen EU-Agenturen, der Grenzüberwachungstechnologie oder der strategischen Analysetätigkeit. Die Mitgliedstaaten forcierten damit die Ausweitung der Kompetenzen und Tätigkeiten der Agentur und begleiteten diese Entwicklung aus der Nähe, nicht selten bevor die Änderungen formal in das Mandat der Behörde aufgenommen wurden. Die Minister sowie die Staats- und Regierungschefs sind zudem immer wieder auch mit einzelnen Operationen befasst. Jüngere Beispiele sind die detaillierten Vorgaben der Innenminister für die Operation »Triton« zur Eindämmung der Migrationsströme von Libyen über das zentrale Mittelmeer⁷⁰ und die Entscheidungen des Sondergipfeltreffens im April 2015 über die Ausweitung der Seenotrettung in dieser Operation.⁷¹

Kontrolle und Unterstützung durch das Europäische Parlament

Auch wenn das Europäische Parlament bei internen Entscheidungen der Agenturen außen vor bleibt, übt es dennoch Kontrolle über die Behörden aus, zum Teil sogar intensiver als der Rat. Dies zeigt sich zum einen wieder an der rein quantitativen Befassung. So haben sich die jeweils zuständigen Ausschüsse des EP – der Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung (SEDE) in der GASP/GSVP sowie der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) bei den Agenturen der inneren Sicherheit – kontinuierlich mit allen untersuchten Agenturen beschäftigt (siehe Tabelle 4, S. 22). Hier ist die politische Aufmerksamkeit ebenfalls ungleich verteilt. Während man

⁶⁹ Siehe als Beispiel Council of the European Union, *Council Conclusions on Integrated Border Management*, Brüssel, 4./5.12.2006; *Council Conclusions on the Management of the External Borders of the Member States of the European Union*, Luxemburg, 5./6.6.2008; *Council Conclusions on 29 Measures for Reinforcing the Protection of the External Borders and Combating Illegal Immigration*, Brüssel, 25./26.2.2010.

⁷⁰ Council of the European Union, *Council Conclusions on »Taking Action to Better Manage Migratory Flows«*, Luxemburg, 10.10.2014.

⁷¹ European Council, *Statement at the Special Meeting of the European Council*, Brüssel, 23.4.2015.

etwa das Satellitenzentrum in zehn Jahren nur zehnmal im EP thematisierte, wurden EDA, Frontex oder Europol in Spitzenzeiten in fast jeder Sitzung angesprochen. Bei dieser parlamentarischen Kontrolle der EU-Sicherheitsagenturen waren drei Aspekte besonders bemerkenswert:

Erstens hat sich das Parlament inhaltlich mit der Arbeit aller Sicherheitsagenturen befasst, selbst wenn es wie bei den GSVP-Agenturen keine formellen Informations- oder Mitentscheidungsrechte besitzt. So richtete sich der Blick von SEDE kontinuierlich auf die Arbeit des EUSC und vor allem der EDA. In seinen jährlichen Resolutionen zum Stand der GSVP und zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie wandte sich das EP genauso mit Forderungen an die EDA wie in einer Stellungnahme zu den Auswirkungen der Finanzkrise auf den Rüstungsmarkt.⁷² Auch bei den JI-Agenturen hat das EP, lange bevor es formelle Mitbestimmungsrechte bekam, für sich selbst eine Kontrollfunktion eingefordert und ausgeübt. Dies galt selbst für Europol, als das Amt noch auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Abkommens formal außerhalb des EU-Rahmens agierte.⁷³

Bei dieser Kontrolle macht das EP *zweitens* von der ganzen Bandbreite seiner Möglichkeiten Gebrauch. So hat es über die Zeit öffentliche Anhörungen der jeweiligen Direktoren der Agenturen durchgesetzt. Solche Anhörungen waren in den Delegationsakten der meisten JI-Agenturen zunächst nicht vorgesehen. Mittlerweile sind die Direktoren von Frontex oder Europol häufig gesehene »Gäste« im LIBE-Ausschuss.⁷⁴ Obgleich etwa der Hauptgeschäftsführer der EDA rechtlich weiterhin nicht zur Zusammenarbeit mit dem EP verpflichtet ist und haushaltstechnisch in keiner Weise von den Parlamentariern abhängt,

⁷² Siehe beispielsweise European Parliament, *Impact of the Financial Crisis on the Defence Sector, Resolution of 14 December 2011*, Brüssel 2011.

⁷³ Schon im Zeitraum von 2006 bis 2008, also bevor Europol formell EU-Agentur wurde, hat sich das EP über 200-mal mit Europol befasst und damit fast so häufig wie mit Frontex in sieben Jahren (2006–2012). Eigene Analyse der Tagesordnungen des LIBE-Ausschusses, die auf der Webseite des Europäischen Parlaments verfügbar sind, <www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/libe/libe_7leg_meetinglist.htm> (Zugriff am 20.8.2015).

⁷⁴ So erschien der Europol-Direktor in den Jahren 2006–2012 durchschnittlich zweimal im Jahr vor dem LIBE-Ausschuss, 2011 sogar fünfmal. Eigene Analyse der Tagesordnungen des LIBE-Ausschuss, die auf der Webseite des Europäischen Parlaments verfügbar sind, <www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/libe/libe_7leg_meetinglist.htm> (Zugriff am 20.8.2015).

nimmt auch er mittlerweile an fast allen Parlaments-sitzungen teil, in denen die EDA thematisiert wird. Der Blick auf die Statistik zeigt zudem, dass das EP immer wieder auf parlamentarische Anfragen zurückgreift, um Informationen über die Arbeit der Behörden zu beziehen (siehe Tabelle 4, S. 22). Ein öffentlich weniger beachtetes Mittel, um sich einen Einblick in die Tätigkeit der Agenturen zu verschaffen, sind die regelmäßigen Besuche parlamentarischer Delegationen bei den Agenturen oder im Fall von Frontex auch direkt an den Einsatzorten, etwa 2012 an der griechisch-türkischen Grenze.⁷⁵

Im Zweifelsfall war das EP in der Vergangenheit aber auch bereit, härtere Sanktionsinstrumente anzuwenden. Dazu gehören in erster Linie seine Haushaltsrechte. Bei ihrer Finanzierung und Haushaltsplanung können die Agenturen faktisch stark in ihrer Autonomie eingeschränkt werden. Auch hier gibt es allerdings eine Trennlinie zwischen den Agenturen im Bereich Justiz und Inneres und denjenigen in der GASP. Erstere werden grundsätzlich aus dem EU-Haushalt finanziert. Hier bildet das Parlament gemeinsam mit dem Rat die Haushaltsbehörde und hat daher volles Mitspracherecht in Budgetfragen. Dies gibt den Parlamentariern zusätzliche Informations- und Kontrollrechte im Zuge des regulären EU-Haushaltsverfahrens und ist mit Abstand ihr effektivster Hebel, um die laufende Arbeit der Agenturen zu kontrollieren. Neben dem EP gibt die Finanzierung der JI-Agenturen über den EU-Haushalt auch der Kommission zusätzliche Kontrollinstrumente, da sie das im Haushaltsverfahren der Union das Initiativrecht besitzt und für dessen Durchführung zuständig ist. Schließlich müssen sich die Agenturen einer regelmäßigen Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof unterziehen und ihre Direktoren bedürfen der Entlastung durch EP und Rat.

In der Praxis gibt es zahlreiche Beispiele dafür, dass die Parlamentarier ihre Haushaltsrechte nutzen, um Informationen über die Tätigkeit der Agenturen zu erlangen und ihre Prioritäten für deren Arbeit durchzusetzen. Der damalige Frontex-Direktor Ilkka Laitinen etwa musste 2012 dem LIBE-Ausschuss darlegen, wie die Agentur künftig die Seenotrettung verbessern will, nachdem der Ausschuss dies als Vorbedingung für die vollständige Auszahlung der Haushaltsmittel für 2013

⁷⁵ Siehe European Parliament, *Mission Report of the LIBE Delegation to Greece from 28 to 31 October 2012*, Brüssel 2012.

Tabelle 5
Kontrolle des Haushalts von EU-Sicherheitsagenturen

Agentur	Hauptfinanzierungsquelle	Einnahmen von dritter Seite	Mitbestimmung des EP	Rechnungsprüfung	Entlastung des Direktors
EDA	Direktzahlungen der Mitgliedstaaten	ja	nein	rechtlich nicht vorgesehen	rechtlich nicht vorgesehen
Europol	EU-Haushalt	ja	ja	EU-Rechnungshof	EP und Rat
EUSC	Direktzahlungen der Mitgliedstaaten	ja	nein	unabhängiger Rechnungsprüfer ⁷³	Verwaltungsrat
Frontex	EU-Haushalt	ja	ja	EU-Rechnungshof	EP und Rat

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Delegationsakte.

formuliert hatte.⁷⁷ Dem Direktor der Europäischen Polizeiakademie Cepol verweigerte das Parlament sogar die Haushaltsentlastung für das Jahr 2008 – ein selten drastischer Schritt, der eine umfassende Reform der Verwaltungsstrukturen des Amtes nach sich zog.⁷⁸

Die Agenturen der GASP/GSVP hingegen werden außerhalb des EU-Haushalts direkt von den Mitgliedstaaten finanziert. Zum einen sind das Europäische Parlament und die Kommission damit von der Festlegung und Kontrolle des Haushalts ausgeschlossen. Zum anderen machen diese Direktzahlungen EDA und EUSC noch abhängiger von nationaler Kontrolle, da ihre Beiträge von den nationalen Parlamenten gebilligt werden müssen. Hinzu kommt, dass die Verwaltungsräte von EDA und EUSC nur einstimmig über deren Etats entscheiden können, so dass jeder einzelne Mitgliedstaat mit Hilfe des Haushaltsrechts die Tätigkeit der Agenturen einschränken kann.⁷⁹

Drittens schließlich fällt mit Blick auf die parlamentarische Befassung auf, dass das EP in seiner Mehrheit den Kurs auch der umstrittenen Agenturen durchgängig unterstützt hat. Zwar ermöglicht es die Transparenz in den parlamentarischen Verfahren, dass im EP mitunter harsche Kritik an der Arbeit der Sicherheitsagenturen laut wird. Im Zuge des Haushalts-

verfahrens wird beispielsweise regelmäßig ein Antrag eingebracht, Frontex aufgrund von Menschenrechtsverletzungen die Mittel zu streichen und die Agentur zu schließen. Änderungsanträge insbesondere der Europäischen Linken brandmarken die EDA als Symbol für die Militarisierung der EU.⁸⁰ In der Beschlussphase wurden diese Anträge jedoch bisher durchgängig von der Parlamentsmehrheit abgelehnt.

Vielmehr hat sich herausgestellt, dass die Sicherheitsagenturen inzwischen breite Unterstützung unter den Parlamentariern genießen. So ermahnt das EP die Mitgliedstaaten regelmäßig, besser mit den Sicherheitsagenturen zu kooperieren. Außerdem verlangt es immer wieder, die Kompetenzen und Tätigkeiten der Behörden unter Wahrung der Grundrechte auszuweiten und die Agenturen finanziell großzügiger auszustatten.⁸¹ Vor allem bei Europol und Frontex hat die Parlamentsmehrheit mehrmals Haushalts erhöhungen gegen Kommission und Rat durchgesetzt, um ein effektiveres Arbeiten der Behörden zu ermöglichen.⁸² Auch die umfassende Aufstockung von Personal und Haushalt beider Agenturen in den Jahren 2015 und 2016 traf bei der Mehrheit des EP auf große

⁷⁶ Beauftragt vom Verwaltungsrat des EUSC. Siehe Art. 11 EUSC-Beschluss.

⁷⁷ Council of the European Union, *Summary Record of the Meeting of the European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), Held in Brussels on 11 October 2012*, Brüssel, 18.10.2012.

⁷⁸ European Police College (Cepol), *Non-Discharge Statement*, Budapest, 7.10.2010, <www.cepol.europa.eu/media/news/20101007/non-discharge-statement> (Zugriff am 20.8.2015).

⁷⁹ Siehe Art. 13 EDA-Beschluss; Art. 11 EUSC-Beschluss.

⁸⁰ Siehe etwa European Parliament, *Amendments 1-214 to Draft Report on the Impact of the Financial Crisis on the Defence Sector, 2011/2077 (INI)*, Brüssel 2011.

⁸¹ Siehe exemplarisch jüngst die Unterstützung für die Einrichtung eines Antiterrorzentrums bei Europol: Europäisches Parlament, *Entscheidung vom 11. Februar 2015 zu Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung*, P8_TA-PROV(2015)0032, Brüssel 2015.

⁸² Siehe als Beispiel die Position des EP zum Frontex-Haushalt für das Jahr 2012: European Parliament, *Resolution of 26 October 2011 on the Draft General Budget of the European Union for the Financial Year 2012 as Modified by the Council – All Sections*, P7_TA(2011)0461, Brüssel 2011.

Zustimmung.⁸³ Das Satellitenzentrum wiederum wurde dazu aufgerufen, gemeinsam mit Frontex, der Kommission und anderen EU-Agenturen intensiv am Grenzüberwachungssystem Eurosur mitzuarbeiten und sich an der maritimen Überwachung zu beteiligen, die bisher nicht zu seinen Aufgaben zählte. Die EDA soll nach dem Willen des EP zur zentralen Schaltstelle der militärischen Kooperation in der EU avancieren und eine Koordinationsfunktion für nationale Verteidigungsplanungen übernehmen.⁸⁴

Dieser zunächst überraschend deutliche Rückhalt des Europäischen Parlaments für den Auf- und Ausbau der Sicherheitsagenturen wird entlang zweier klassischer politischer Konfliktlinien nachvollziehbar, nämlich innerhalb des EP sowie zwischen EP und Mitgliedstaaten. Zwar haben Abgeordnete vor allem der europäischen Grünen, der Linken oder der Liberalen einzelne Agenturen in der Öffentlichkeit immer wieder vernehmlich kritisiert. Im Parlament waren und sind diese Abgeordneten aber in der Minderheit. Sowohl in der jetzigen als auch in der vorangegangenen Legislaturperiode gab eine große Koalition aus Europäischer Volkspartei (EVP) und europäischen Sozialdemokraten (S&D) den Ton an, die den weiteren Ausbau von Frontex maßgeblich unterstützt hat.⁸⁵ Hinzu kommt ein breiter Konsens bei den Mainstream-Parteien im EP, die europäischen Strukturen in der Sicherheitspolitik zu erweitern, und zwar als Teil einer gemeinsamen Integrations- und Europäisierungsagenda von Parlament und Kommission.⁸⁶ Der Rückhalt im EP für die Stärkung der Agenturen in der europäischen Sicherheitsarchitektur ist allerdings weitgehend daran geknüpft, dass Kommission und EP bessere Kontroll- und Einflussmöglichkeiten erhalten und dass der Schutz von Grund- und Menschenrechten ausgedehnt wird.

Nach dem Vergleich von vier Agenturen über den Zeitraum von 2006 bis 2015 ist zu konstatieren, dass die Tätigkeiten der EU-Sicherheitsagenturen von den

⁸³ Europäisches Parlament, *Entschließung vom 14. Oktober 2015 betreffend den Standpunkt des Rates zum Entwurf des Berichtigungshaushaltsplans Nr. 7/2015 der EU für das Haushaltsjahr 2015*, P8-TA_PROV (2015)0355, Brüssel 2015.

⁸⁴ Siehe etwa European Parliament, *European Parliament Resolution of 22 November 2012 on the Implementation of the Common Security and Defence Policy*, Straßburg 2012.

⁸⁵ Florian Trauner, »The European Parliament and Agency Control in the Area of Freedom, Security and Justice«, in: *West European Politics*, 35 (2012) 4, S. 784–802.

⁸⁶ Ähnlich auch Christopher Lord, »The European Parliament and the Legitimation of Agencification«, in: *Journal of European Public Policy*, 18 (2011) 6, S. 909–925.

politischen Entscheidungsträgern intensiv überwacht und bis ins Detail gesteuert werden. Vor allem die politisch umstrittenen Agenturen werden dabei so akribisch beaufsichtigt, dass sie keine größeren Entscheidungen treffen können, wenn die Vertreter nationaler Regierungen in den Verwaltungsräten und der Rat der EU nicht zustimmen. Das Parlament übt ebenfalls eine Form von Kontrolle aus, auch wenn es keine Sanktions- oder Durchsetzungsmittel gegenüber den Agenturen der GASP/GSVP besitzt.

Flexible Mandate dienen zur Ausweitung des Arbeitsspektrums

Trotz dieser intensiven politischen Kontrolle haben EU-Sicherheitsagenturen in der Praxis ihre Tätigkeiten schrittweise ausgeweitet, ohne dass die Rechtsgrundlagen dafür formal angepasst worden wären. Dies gelang deshalb, weil ihre Mandate häufig sehr offen formuliert waren. Ein genauerer Blick auf die Entwicklung der Agenturen zeigt, dass die politischen Entscheidungsträger sie ausdrücklich ermunterten, diese Spielräume zu nutzen.

Dabei belegt ein Vergleich der vier Sicherheitsagenturen zunächst, dass deren Aufgaben in den Mandaten keineswegs von denselben politischen Entscheidungsträgern festgelegt werden, was direkte Auswirkungen auf das Aufgabenprofil der Agenturen hat. Die Trennlinie ist hier erneut klar: Bei EDA und EUSC entscheiden die Mitgliedstaaten allein und müssen Einstimmigkeit finden. In der inneren Sicherheitspolitik dagegen sind es die supranationalen Organe, die inzwischen maßgeblich an der Mandatsformulierung mitwirken. An den letzten Änderungen der Frontex-Verordnung etwa waren EP und Kommission im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens voll beteiligt. Auf die Modifikation der Arbeitsgrundlage von Europol konnten sie über das Anhörungsverfahren zumindest partiell Einfluss ausüben. Aufgrund der Regelungen des Lissabonner Vertrags kommt bei allen künftigen Änderungen der Delegationsakte von Frontex und Europol nunmehr das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung.⁸⁷

Der Einfluss von Kommission und Parlament auf die Reformen ist groß. Im Falle Frontex etwa, 2004

⁸⁷ Daniela Kietz, »Policy Making in Policing and Criminal Justice under Lisbon Rules: More Democratic, More Complex, and More Conflict-prone«, in: Hartmut Aden (Hg.), *Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon. Opportunities and Limitations*, Baden-Baden 2015, S. 49–64.

Tabelle 6
Eingrenzung der Aufgaben von EU-Sicherheitsagenturen

Agentur	Delegationsakt (letzte Änderung)	Rat	EP	Kommission	Detailgrad der Aufgaben
EDA	2004 (2015)	einstimmig	nicht beteiligt	nicht beteiligt	hoch
Europol ^a	1995 (2009)	einstimmig	Anhörung	Initiative	mittel
EUSC	2001 (2014)	einstimmig	nicht beteiligt	nicht beteiligt	niedrig
Frontex	2004 (2011)	Beschluss mit qualifizierter Mehrheit	Mitentscheidung	Initiative	mittel

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Delegationsakte.

^a Die nächste, aktuell verhandelte Reform des Europol-Delegationsaktes wird gemäß Lissabonner Vertrag mit qualifizierter Mehrheit im Rat und Mitentscheidung des EP beschlossen.

noch ohne Mitbestimmung des EP gegründet, setzten die Parlamentarier bei der letzten größeren Überarbeitung des Mandats 2011 durch, dass der Grundrechtsschutz in der Arbeit der Agentur gestärkt wird. So wurde ihr eine Grundrechtebeauftragte sowie ein Konsultativforum aus Vertretern von Menschenrechts-, Asyl- und Migrationsorganisationen an die Seite gestellt. Sie sollen die Agentur unter anderem dabei unterstützen, eine Grundrechtestrategie und einen Verhaltenskodex zum Schutz der Grundrechte zu entwickeln, und die Umsetzung von Strategie und Kodex überwachen.⁸⁸ 2014 setzten die Parlamentarier im Mitentscheidungsverfahren zudem verbindliche Regeln zur Seenotrettung bei Frontex-Einsätzen an den Seegrenzen durch.⁸⁹

Der Vergleich der Agenturen förderte aber auch eine wichtige Gemeinsamkeit zutage, nämlich dass die meisten Mandate sehr offen gestaltet sind. Das erlaubt besondere Flexibilität bei der Entwicklung der Agenturen in der Praxis. Dies haben sich die politischen Entscheidungsträger zunutze gemacht und drei der vier untersuchten Sicherheitsagenturen regelmäßig ohne formale Mandatsänderung weiterentwickelt.

Ein Beispiel für diese Form der politisch gewollten, aber rechtlich nicht ausdrücklich verankerten Tätigkeitserweiterung ist das EU-Satellitenzentrum. Seine Aufgaben sind im Mandat nur sehr vage formuliert, denn es legt das EUSC lediglich auf die Unterstützung

der Mitgliedstaaten in der GASP/GSVP fest. Unter diesen allgemeinen Vorgaben hat sich die Tätigkeit des Satellitenzentrums im Laufe der Zeit mehr und mehr ausgeweitet, von direkter Unterstützung des Krisenmanagements hin zu allgemeiner Überwachung, also der Beobachtung von Gebieten zu Aufklärungszwecken außerhalb von GSVP-Operationen (siehe Unterkapitel »Große Unterschiede in der Effektivität der GSVP-Agenturen«). Diese Schwerpunktverlagerung wurde in jedem einzelnen Fall explizit von den Mitgliedstaaten oder der Kommission gefordert, von der Hohen Vertreterin bestätigt und anschließend dem Verwaltungsrat vorgelegt. Des Weiteren hat das EUSC auch an Forschungsprojekten außerhalb der GASP/GSVP mitgewirkt. So ist das Zentrum führend am Projekt GMES (Global Monitoring for Environment and Security) beteiligt, das heute unter der Bezeichnung Copernicus firmiert. Im Kern handelt es sich dabei um verschiedene Projekte, die von Europäischer Kommission und Europäischer Weltraumagentur (European Space Agency, ESA) gefördert werden und den Einsatz von Satelliten sowohl zur Umweltbeobachtung als auch zur Sicherheitstechnik erforschen. Als Teil von GMES hat das EUSC beispielsweise maßgeblich am Projekt Land/Sea Integrated Monitoring for European Security (LIMES) mitgearbeitet. In dessen Verlauf wurde zwischen 2006 und 2010 die Nutzung von Satelliten für die Grenzüberwachung auf See und an Land getestet.⁹⁰ Auch die Eurosur-Verordnung sieht vor, dass das EUSC bei der maritimen Grenzüberwachung in der EU eingesetzt werden soll.⁹¹ Die Kontrolle der Grenzen liegt rechtlich aber eindeutig

⁸⁸ Art. 2a und 26a Frontex-Verordnung.

⁸⁹ Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union, Verordnung (EU) Nr. 656/2014 vom 15. Mai 2014 zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit, Straßburg/Brüssel 2014.

⁹⁰ Siehe EUSC, *Annual Report 2010*, Madrid 2011, S. 22.

⁹¹ Art. 18 (2) Eurosur-Verordnung.

außerhalb der GASP/GSVP, in der das EUSC eigentlich ausschließlich tätig sein soll.

Mit seinen Forschungen hat das Satellitenzentrum schrittweise bereits seit Mitte der 2000er Jahre den Weg geebnet, sein Mandat auf die Grenzüberwachung auszuweiten. Zwar haben die Mitgliedstaaten im Verwaltungsrat den Forschungstätigkeiten jeweils zugestimmt. Formell in den Delegationsakt aufgenommen wurden diese aber immer noch nicht – obwohl der damalige Hohe Vertreter Javier Solana dies 2007 in einem Evaluationsbericht zum EUSC mit Blick auf die führende Beteiligung am GMES-Projekt vorgeschlagen und der Rat den Delegationsakt 2014 umfassend reformiert hat. Stattdessen wurde bewusst der Ansatz beibehalten, das Aufgabenspektrum möglichst breit zu definieren.

Auch das Europäische Polizeiamt profitierte von einem flexiblen Mandat. Sein Tätigkeitsbereich wurde im Zuge mehrerer Reformen derart weit gefasst, dass auch tiefgreifende Veränderungen keiner Anpassung des Mandats bedürfen. Davon hat das Amt in den letzten Jahren ausgiebig Gebrauch gemacht. So konnte Europol 2013 ohne Mandatsänderung das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität (European Cybercrime Centre, EC3) einrichten. Das Zentrum erhielt ein eigenes Budget innerhalb von Europol und einen eigenen Direktor, verfasst einen separaten Jahresbericht und verfügt über eine großzügigere Ausstattung als so manche kleine Agentur. Politisch wurde das Unterfangen im Tandem von Kommission und Rat vorangetrieben.⁹² Rechtlich-formal vorbereitet wurde das EC3 über einen Vorschlag der Kommission (zur Aufstockung des Europol-Haushalts), dem der Rat zugestimmt hat, so dass der Europol-Verwaltungsrat das Zentrum schließlich ins Leben rufen konnte.⁹³ Allerdings waren bei dessen Start die genauen Arbeitsgrundlagen, Ziele und Kompetenzen unklar, schon allein weil das Europol-Mandat keine Definition von Computerkriminalität enthält.⁹⁴ Der Auftrag zur Gründung des Zentrums stammt ohne Zweifel von den politischen Entscheidungsträgern. In Anbetracht dieser Kette an Beschlüs-

⁹² Siehe zum Entscheidungsablauf Council of the European Union, *Council Conclusions on the Establishment of a European Cybercrime Centre*, Luxemburg, 7./8.6.2012.

⁹³ Europol, *Annual Activity Report 2013*, Den Haag, 22.5.2014, S. 12.

⁹⁴ Siehe hierzu auch European Data Protection Supervisor, *Opinion on the Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament on the Establishment of a European Cybercrime Centre*, Brüssel, 29.6.2012.

sen wird ersichtlich, dass diese Ausdehnung des Tätigkeitsbereichs nicht seitens der Agentur gegen den Willen der politischen Prinzipale, sondern im Gegenteil auf deren ausdrücklichen Wunsch und politische Aufforderung hin erfolgt ist.

Zu den besonders kontroversen Tätigkeitserweiterungen gehört auch die 2015 bei Europol eingerichtete Meldestelle für Internetinhalte (EU Internet Referral Unit, IRU). Diese soll Internetprovider dazu anhalten, inkriminierte Inhalte und Webseiten etwa im Bereich der Terrorismus- und Schleuserbekämpfung zu entfernen. Sie wurde auf Drängen der Mitgliedstaaten im Nachgang der terroristischen Anschläge in Paris im Januar 2015 aufgebaut und ist ein Paradebeispiel für die stark ereignisgetriebene Entwicklung der JI-Agenturen. Umstritten ist hier vor allem, ob Europol eine ausreichende Rechtsgrundlage für diese Tätigkeit besitzt.

Nicht zuletzt forderte der Rat Europol im November 2015 auf, in den von der EU in Italien und Griechenland eingerichteten Migrationshotspots (siehe Unterkapitel »Zentrale Akteure in der inneren Sicherheit«) systematische Sicherheitsüberprüfungen durchzuführen.⁹⁵ Der direkte Einsatz von Europol-Mitarbeitern im Feld oder mitgliedstaatlichem Personal unter der Koordinierung der Agentur markiert eine einschneidende Änderung der Ausrichtung des Amtes, dessen Kerntätigkeit eigentlich in der Analysearbeit fernab operativer Polizeiarbeit liegen soll. Dieses Beispiel unterstreicht, wie Europol im Zusammenspiel zwischen Aufforderungen des Rates und eigenen Interessen seine Tätigkeitsfelder ausweiten konnte, in dem es die Grauzonen seines Mandats genutzt hat.

Schließlich verlief auch der Ausbau von Frontex auf der Basis eines breiten, teils sehr allgemein formulierten Aufgabenspektrums, welches der Agentur Raum zur Weiterentwicklung ihrer Tätigkeiten ließ.⁹⁶ Bestes Beispiel ist die enge Einbindung der Agentur in die Errichtung des Eurosur-Systems, an der sie schon seit 2008 beteiligt war.⁹⁷ Doch erst 2011 wurde die allge-

⁹⁵ Rat der Europäischen Union, *Schlussfolgerungen des Rates der EU und der im Rat vereinigten Mitgliedstaaten zur Terrorismusbekämpfung*, Brüssel, 20.11.2015.

⁹⁶ Johannes Pollak/Peter Slominski, »Experimentalist But Not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders«, in: *West European Politics*, 32 (2009) 5, S. 904–924.

⁹⁷ Siehe European Commission, *Determining the Technical and Operational Framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the Actions to Be Taken for Its Establishment*, SEC (2011) 145 final (Commission Staff Working Paper), Brüssel, 28.1.2011.

meine Formulierung »Unterstützung für die Entwicklung und den Betrieb eines europäischen Grenzüberwachungssystem« in den Aufgabenkatalog der Agentur übernommen.⁹⁸ Die konkreten Aufgaben der Behörde wurden sogar erst 2013 in Gesetzesform gegossen – nur wenige Wochen bevor das bereits vollentwickelte System unter Federführung von Frontex in Betrieb ging. Ähnlichen Spielraum bietet die vage Vorgabe im Frontex-Mandat, Risikoanalysen durchzuführen.⁹⁹ Auf dieser Grundlage erfasst die Agentur seit 2014 auch umfangreiche Daten über die Weiterreise von Flüchtlingen und Migranten *innerhalb* der EU nach ihrem irregulären Übertritt der Außengrenzen (»Sekundärbewegungen«).¹⁰⁰ Hier geht Frontex mindestens bis an die Grenzen ihres Mandats, das ihre Tätigkeiten eigentlich auf das Management der Außengrenzen beschränkt.¹⁰¹ In beiden Fällen war die Europäische Kommission treibende Kraft hinter der Erweiterung des Aufgabenspektrums der Agentur;¹⁰² Rückhalt und Unterstützung wurden regelmäßig von den Mitgliedstaaten in Rat und Europäischem Rat signalisiert.¹⁰³

Nicht nach dem Prinzip der offenen Mandate funktioniert hingegen die EDA, denn ihr Delegationsakt enthält in seiner jüngsten Fassung eine 29 Punkte einschließende Liste mit genau definierten Aufgaben. Diese Vorgehensweise wurde bei Gründung der Agentur politisch bewusst gewählt, um von Beginn an den Anspruch auf einen großen Aktionsradius zu unterstreichen. Die Liste dient aber auch dazu, das Aktivi-

tätenspektrum der Agentur einzugrenzen.¹⁰⁴ In der Folge bildet die EDA auch in der Praxis einen Gegenpol zu den anderen drei untersuchten Agenturen. Nicht nur benötigte sie bei der einzigen Aufgabenerweiterung seit ihrer Gründung eine Änderung ihres Delegationsakts, sie hat auch weite Teile der ihr nominell übertragenen Aufgaben nie erfüllt (siehe Unterkapitel »Große Unterschiede in der Effektivität der GSVP-Agenturen«).¹⁰⁵

Insgesamt ist ein klarer Trend erkennbar. Die EU-Mitgliedstaaten und im Fall der JI-Agenturen die Kommission gestatten es den EU-Sicherheitsagenturen, ihre Befugnisse schrittweise und ohne große neue Rechtsetzungsprozesse auszudehnen. Möglich wird dies durch allgemein formulierte Mandate in den Delegationsakten, die Kontrolle und Steuerung der Agenturen über die Verwaltungsräte sowie die Vorgaben des Rates der EU und des Europäischen Rates. Zudem kann die Kommission gerade bei den JI-Agenturen die Ausweitung der Tätigkeiten maßgeblich mitprägen. Das liegt an ihrer Doppelrolle – zum einen als Mitglied im Verwaltungsrat, zum anderen als Initiator von Aktionsplänen, des EU-Haushalts sowie der Gesetzgebung. Diese Praxis widerspricht den Vorgaben der Meroni-Doktrin, erlaubt der EU aber größere Flexibilität gerade bei der operativen Koordination im Sicherheitsbereich. Im Hinblick auf die Legitimation ist es allerdings problematisch, wenn Tätigkeiten jenseits der Transparenz formeller Rechtsetzungsprozesse und vorrangig unter Kontrolle nationaler Sicherheitsbehörden erweitert werden.

Mangelnde Effektivitätskontrolle und Transparenz der GASP-Agenturen

Obwohl die Kontrollinstrumente intensiv genutzt werden, offenbaren sich auf den zweiten Blick auch Mängel in der Art und Weise, wie EU-Sicherheitsagenturen beaufsichtigt werden. Das gilt vor allem für die GASP-Agenturen. Zum einen wird deren Effektivität nur in den seltensten Fällen überprüft. Grundsätzlich wird die Delegation von Aufgaben an EU-Agenturen damit legitimiert, dass sie diese besser erfüllen können, als es zuvor der Fall war. Die EU begründet die Übertragung von Aufgaben wie die

¹⁰⁴ Hintergrundgespräche mit Mitarbeitern der EDA.

¹⁰⁵ So wurde der EDA nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags die Aufgabe übertragen, die Umsetzung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit in der GSVP zu unterstützen. Siehe Art. 5 EDA-Beschluss.

⁹⁸ Art. 2 Frontex-Verordnung.

⁹⁹ Ebd.

¹⁰⁰ Siehe hierzu den vierten, fünften und sechsten Halbjahresbericht der Kommission zum Funktionieren des Schengen-Raums, KOM(2013) 832 endg., KOM(2014) 292 endg., KOM(2014) 711 endg.

¹⁰¹ Die rechtliche Frage, ob die Tätigkeit durch das Frontex-Mandat abgedeckt ist, wurde in den Expertengremien von Rat und Kommission kontrovers diskutiert. Die Kommission erachtet die Auswertung von Daten zu Sekundärbewegungen als zulässig, solange Frontex im Schengen-Raum nicht operativ tätig wird und sich beispielsweise an Maßnahmen der Mitgliedstaaten an den Binnengrenzen beteiligt, siehe European Commission, *Discussion Paper on the Way Forward with Regard to Exchange of Information on Secondary Movements of Irregular Immigrants within the Schengen Area*, <<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=6769&no=1>> (Zugriff am 20.8.2015).

¹⁰² Hintergrundgespräche mit Mitarbeitern der Kommission und der Agentur. Siehe für Eurosur zudem die erste Mitteilung der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2008, *Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems*, KOM(2008) 68 endg., Brüssel, 13.2.2008.

¹⁰³ Siehe beispielsweise Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen der Tagung vom 23./24. Juni 2011*, EUCO 23/11, Brüssel, 24.6.2011.

Koordination auf dem europäischen Rüstungsmarkt an die EDA hauptsächlich damit, dass eine eigenständige Agentur, ausgestattet mit dem notwendigen Expertenwissen, besser dafür geeignet ist als eine lose Koordination in den Ratsstrukturen der EU. In der Folge sollte die effektive Aufgabenerfüllung ein zentrales Kriterium in der Kontrolle der Sicherheitsagenturen sein.

Die Praxis hat jedoch erwiesen, dass jeder einzelne politische Entscheidungsträger häufig nur gemäß seinen eigenen Interessen kontrolliert, aber eine Evaluation der eigentlichen Kernfrage der Effektivität kaum stattfindet oder nur wenig Gewicht in der Bewertung der Agenturen hat. Wie dargelegt, sind es die nationalen Regierungen, die sowohl de jure als auch de facto die intensivste Kontrolle ausüben können, nämlich über die Verwaltungsräte sowie den Rat der EU und den Europäischen Rat. Blickt man aber hinter die Kulissen, liegt der Schwerpunkt der Kontrolle oft nicht auf der Effektivität der Sicherheitsagenturen, sondern auf nationalen Souveränitätsbedenken der Mitgliedstaaten. Zwei Beispiele verdeutlichen dies: Zum einen wendet sich der Rat in seinen Schlussfolgerungen regelmäßig an die einzelnen Agenturen und übermittelt vor allem der EDA einmal jährlich direkte Vorgaben. Schaut man diese indes genauer an, wird klar, dass die Mitgliedstaaten die EDA in keiner Vorgabe der Jahre 2006–2013 zu mehr Effektivität angehalten haben. Selbst das Scheitern größerer Projekte wie des »Future Transport Helicopter« wird nicht im Lichte weitgehender Wirkungslosigkeit thematisiert. Mitarbeiter der EDA bestätigen, dass die Mitgliedstaaten ihr Hauptaugenmerk auf den Schutz ihrer nationalen Souveränität richten.¹⁰⁶

Dies lässt sich zum anderen auch in der Haushaltsfrage beobachten. Die Festlegung des Budgets ist eins der schärfsten Instrumente für die Kontrolle jeder Agentur. Die Etats von EDA und EUSC sind seit 2010 eingefroren, was bedeutet, dass sie inflationsbereinigt schrumpfen. Begründet wird diese Haushaltssperre aber nicht etwa mit mangelndem Erfolg, zumal nicht zwischen den sehr unterschiedlich zu bewertenden Agenturen differenziert wird. Vielmehr blockiert ein einzelner Mitgliedstaat, nämlich Großbritannien, die Budgets wegen grundsätzlicher Vorbehalte gegenüber der GSVP.

Die Europäische Kommission ist der zweite institutionelle Akteur, der in allen Verwaltungsräten der EU-Sicherheitsagenturen vertreten ist. Doch auch

¹⁰⁶ Hintergrundgespräche mit Mitarbeitern der EDA.

sie nutzt ihre starke Position dort nicht, um die Wirksamkeit der Sicherheitsagenturen zu kontrollieren. Stattdessen sehen sich die Kommissionsvertreter in vielen Fällen eher als Partner der Agenturen. Beispielsweise ist im Verwaltungsrat des EUSC dieselbe Generaldirektion (Unternehmen und Industrie) vertreten, die mit dem Satellitenzentrum auch in Forschungsprojekten zusammenarbeitet, etwa zur maritimen Überwachung oder zur sicherheitspolitischen Nutzung von Satelliten.

Bemerkenswert ist schließlich, dass selbst das Europäische Parlament kaum nennenswerte Effektivitätskontrolle ausübt. Bei den Anhörungen zu den GASP-Agenturen wird meist nicht deren Arbeitsweise hinterfragt, sondern hauptsächlich Wert auf die Abstimmung zwischen nationaler und europäischer Ebene gelegt.¹⁰⁷ In seinen Stellungnahmen zur EDA und zum EUSC etwa beschränkt sich das EP in aller Regel darauf, die Mitgliedstaaten zu mehr Engagement und zur Erhöhung der Finanzmittel aufzurufen. Allenfalls werden Forderungen laut, dem EP mehr Informations- und Beteiligungsrechte zu gewähren.¹⁰⁸

Die Effektivität der wirkmächtigeren JI-Agenturen dagegen wird von den EU-Institutionen mittlerweile stärker thematisiert und sowohl in mehrjährigen Evaluierungen (siehe Unterkapitel »Die Agenturen handeln in politischem Auftrag«) als auch während der kontinuierlichen Begleitung der Agenturarbeit überprüft. So verfolgt das EP trotz seiner begrenzten Ressourcen einzelne Frontex-Aktivitäten vergleichsweise intensiv und betrachtet sie kritisch, etwa deren mangelnde Wirkung bei der Seenotrettung.¹⁰⁹ Der Rat wiederum hat sich mehrmals mit dem Problem befasst, dass die mitgliedstaatlichen Behörden dem Europäischen Polizeiamt zu wenig Daten zur Verfügung stellen und ihm damit die Arbeitsgrundlage entziehen.¹¹⁰ Darüber hinaus sind alle supranationalen EU-Agenturen dazu angehalten, in ihrer jährlichen Berichterstattung darzulegen, wie gut sie ihre Aufgaben erfüllt haben. Dazu sollen sie maßgeschnei-

¹⁰⁷ Hintergrundgespräche mit Mitarbeitern des Europäischen Parlaments.

¹⁰⁸ Siehe European Parliament, *Resolution of 22 November 2012* [wie Fn. 84].

¹⁰⁹ European Parliament, *Migrants: MEPs Endorse Search and Rescue Rules to Prevent Further Deaths at Sea*, Pressemitteilung, 20.2.2014.

¹¹⁰ Siehe etwa Council of the European Union, *Council Conclusions on the Increased and More Effective Use of the Europol Information System in the Fight Against Cross-Border Crime*, 3172nd Justice and Home Affairs Council Meeting, Luxemburg, 7./8.6.2012.

derte Zielmarken und Kennzahlen (performance indicators) verwenden, wobei sich über die Aussagekraft dieser Methode streiten lässt.¹¹¹

Dennoch folgt auch diese Überprüfung den institutionell-politischen Präferenzen der Entscheidungsträger. Die Kommission betrachtet Frontex in erster Linie als Instrument zum Ausbau europäischer Sicherheitsstrukturen. Die Agentur ist Teil einer Integrations- und Europäisierungsagenda, die Kommission und Parlament in der Innenpolitik entschieden verfolgen.¹¹² Bei der letzten Frontex-Reform 2011 verankerte dieses Tandem unter Effektivitätsgesichtspunkten eine verpflichtende Überprüfung der Grenzschutzagentur mit besonderem Blick auf ein künftiges Europäisches System von Grenzschutzbeamten.¹¹³ Ähnlich entwickelt sich das Verhältnis zwischen dem Tandem und Europol, seitdem das Amt in den supranationalen Rahmen überführt wurde und damit, etwa über den EU-Haushalt, in den Einflussbereich von Kommission und Parlament gelangte.¹¹⁴ Die Kommission setzt sich nachdrücklich dafür ein, die Tätigkeiten des Amtes auszudehnen und es stärker in die europäischen Strukturen der inneren Sicherheitspolitik einzubinden, zum Beispiel durch die Einrichtung des Zentrums gegen Cyberkriminalität und eines Europäischen Antiterrorzentrums oder die Mitwirkung von Europol an den Schengen-Evaluierungen. Mit anderen Worten: Ein Mehr an Effektivität der Agenturen wird nicht selten gleichgesetzt mit mehr Kompetenzen, Aufgaben und Unabhängigkeit von den Mitgliedstaaten. Bei dieser politisch getriebenen Entwicklung besteht zum einen das Risiko, dass Agenturen an ihre Belastungsgrenzen geraten, besonders dann, wenn wie bei Europol der Ausbau des Haushalts über längere Zeit nicht Schritt hält.¹¹⁵ In diesen Fällen sind Effektivitätseinbußen programmiert. Zum anderen könnten die Agenturen zwischen divergierenden Prioritäten der Kommission, der Mitgliedstaaten und des Parlaments aufgerieben werden. Ein Beispiel dafür ist die Gratwanderung von Frontex zwischen klassischem Grenzschutz und Seenotrettung in seinen Operationen im Mittelmeer.

111 Siehe dazu European Commission, *Guidelines on Key Performance Indicators (KPI) for Directors of EU Decentralised Agencies*, SWD(2015) 62 final, Brüssel, 13.3.2015.

112 Hintergrundgespräche mit Mitarbeitern der Agentur und von EU-Institutionen.

113 Art. 33 Frontex-Verordnung.

114 Siehe auch Rand Europe, *Evaluation* [wie Fn. 56], S. 137.

115 Ebd., S. 26.

Tabelle 7
Parlamentarische Anfragen im Deutschen Bundestag zu den EU-Sicherheitsagenturen (2006–2015)¹¹⁶

Agentur	Anfragen
EDA	10
Europol	96
EUSC	3
Frontex	168

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Recherchen auf der Webseite des Deutschen Bundestages, <<http://dip.bundestag.de>>.

Neben wirksamer Kontrolle, wie effektiv die Agenturen arbeiten, fehlt es in der Praxis an Transparenz ihrer Tätigkeit gegenüber parlamentarischen Akteuren, vor allem bei den GASP/GSVP-Agenturen. Dies gilt zunächst für die Kontrolle über die nationale Ebene. Wie bereits erwähnt, entsenden alle Mitgliedstaaten einen weisungsgebundenen Vertreter in die Verwaltungsräte. Durchgängig entstammen diese Repräsentanten den nationalen Ministerien oder nachgeordneten Sicherheitsbehörden und werden nicht direkt von den nationalen Parlamenten kontrolliert. Einzige (theoretische) Ausnahme ist der Lenkungsausschuss der EDA, in dem die Verteidigungsminister direkt vertreten sind. Diese sind ihren jeweiligen Parlamenten gegenüber verantwortlich. Bei den anderen Agenturen handelt es sich aber im Beispiel Deutschland um Angehörige des Innenministeriums (Frontex, Europol) oder des Verteidigungsministeriums (EUSC). Eine transparente Kontrolle seitens der nationalen Parlamente findet damit nicht statt, zumal die einzelnen Agenturen – wiederum vor allem in der GASP – nationalen Abgeordneten meist nicht wichtig genug sind, um sie fortwährend zu überprüfen. Auch vereinzelte Anfragen von Parlamentariern an ihre Regierung können diesen Mangel nicht beheben (siehe exemplarisch Tabelle 7).¹¹⁷ Diese Dominanz nationaler Sicherheitsbehörden trägt weiter dazu bei, dass überwiegend das

116 Gezählt wurden alle Anfragen, die zumindest einen Aspekt der Arbeit der Agenturen betreffen. Weitaus geringer ist die Zahl der Anfragen, die sich ausschließlich auf die Agenturen beziehen.

117 Der Deutsche Bundestag zählt EU-weit zu den europapolitisch aktivsten Parlamenten, wobei die politischen Parteien traditionell einen besonderen Schwerpunkt auf den sensiblen Bereich der inneren Sicherheit legen. Andere Volksvertretungen in Europa befassen sich eher am Rande mit diesem Thema.

Verhältnis der Agenturen vis-à-vis den Mitgliedstaaten kontrolliert wird und gleichzeitig eine klare Präferenz für den Ausbau der Sicherheitstätigkeiten existiert.

Angesichts der Verflechtung nationaler und unionaler Behörden ließe sich gerade bei der inneren Sicherheit, vor allem beim Außengrenzschutz, aus demokratietheoretischer Sicht auch eine gemeinsame Kontrolle durch die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament denken. Während der laufenden Neuverhandlung der Rechtsgrundlagen des Europäischen Polizeiamts wird dies auch diskutiert: Im Gespräch ist ein gemeinsames parlamentarisches Kontrollgremium. Solche Entwicklungen sind fraglos unterstützenswert, laufen wegen der schwachen europapolitischen Ausrichtung nationaler Parlamente jedoch meist ins Leere.¹¹⁸

Transparenz in der Konstruktion der EU-Sicherheitsagenturen zu schaffen bleibt daher vornehmlich Aufgabe des Europäischen Parlaments. Doch nicht nur die rechtlichen Möglichkeiten sind hier eingeschränkt, auch die Ausrichtung in der Praxis ist zum Teil schwierig. Für die GASP/GSVP-Agenturen etwa hat das EP kaum Kontrollkompetenzen, diskutiert aber zumindest regelmäßig ihre Arbeit (siehe Unterkapitel »Kontrolle und Unterstützung durch das Europäische Parlament«). Im Falle des EUSC wird dabei jedoch keine tatsächliche Transparenz hergestellt, denn die wenigen Anfragen finden kaum Widerhall¹¹⁹ und die parlamentarischen Stellungnahmen zum Satellitenzentrum werden ausschließlich am Rande allgemeiner Berichte zur GSVP oder zur EU-Weltraumpolitik aufgenommen. Bei der bisher einzigen Anhörung des EUSC-Direktors 2010 konnte das EP daher nur einen

118 Siehe für ein jüngeres Negativbeispiel die Arbeit der gemäß Fiskalpakt (Art. 13) eingerichteten interparlamentarischen Konferenz zur Diskussion der haushalts-, finanz- und wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Die Konferenz konnte sich auch zwei Jahre nach ihrer Gründung noch nicht auf ihre eigentlichen Aufgaben einigen. Siehe Ian Cooper, »The Politicization of Interparliamentary Relations in the EU: Constructing and Contesting the ›Article 13 Conference‹ on Economic Governance«, in: *Comparative European Politics*, 14 (2016), S. 196–214.

119 So hat eine EU-Abgeordnete 2010 den Rat nach der Zusammenarbeit des EUSC mit Drittstaaten gefragt. Als Antwort hat der Rat lediglich die rechtliche Grundlage aus dem EUSC-Beschluss zur Zusammenarbeit mit Drittstaaten zitiert, aber weder Beispiele genannt noch eine Auflistung der bestehenden Kooperationen zur Verfügung gestellt. Siehe Europäisches Parlament, *Anfrage zur schriftlichen Beantwortung an den Rat, Proinsias de Rossa (S&D), Zugang von Drittländern zu Material des Satellitenzentrums der Europäischen Union*, Straßburg, 16.6.2010.

flüchtigen Einblick in die Arbeit der Agentur gewinnen und erhält auch über laufende Tätigkeiten keine Informationen.¹²⁰

Bei der EDA findet zwar ein regelmäßiger Austausch mit dem Hauptgeschäftsführer statt. Dabei bekommen die Abgeordneten aber keinen Zugriff auf vertrauliche Informationen oder die Details laufender Projekte. Dies spiegelt sich in den Stellungnahmen des EP zur EDA wider, in denen grundsätzlich mehr europäisches Engagement der Mitgliedstaaten gefordert, die eigentliche Arbeit der Agentur aber nicht problematisiert wird.¹²¹ Es ist also festzuhalten, dass trotz der Aktivitäten des Parlaments die Schaffung von Transparenz oder Effektivitätskontrolle bei den beiden GASP-Agenturen weitgehend symbolisch bleibt.

Anders sieht es auf den ersten Blick bei den Agenturen in der Justiz- und Innenpolitik aus, für die das EP tatsächliche Kontrollrechte hat und die nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ erheblich intensiver von den Parlamentariern begleitet werden (siehe Unterkapitel »Kontrolle und Unterstützung durch das Europäische Parlament«). Vergleicht man etwa Frontex mit der EDA, werden die Unterschiede deutlich. So stellt sich der Frontex-Direktor nicht nur mehrmals jährlich den Fragen der Abgeordneten, sondern muss dabei auch das Arbeitsprogramm der Agentur präsentieren und wird zu einzelnen Operationen befragt. Im Vergleich mit der EDA erhält das Parlament einen weitaus detaillierteren Einblick in die Haushaltsplanung und -durchführung von Frontex, denn in Form seines Haushaltsrechts und der Entlastung des Direktors verfügt es über wirksame Sanktionsmittel gegenüber der Agentur.

Dennoch existiert auch und gerade bei den JI-Agenturen eine Transparenzlücke zwischen der Kontrolle durch die nationalen Sicherheitsbehörden und derjenigen durch das Europäische Parlament. So werden die Mitgliedstaaten über den Verwaltungsrat im Detail über jede Operation von Frontex auf dem Laufenden gehalten und können auch auf vertrauliche Informationen zugreifen. Dem EP dagegen bleibt dieser Zugang verwehrt, so dass die Unterrichtung auf einer viel allgemeineren Ebene bleibt. Dies betrifft insbesondere die umstrittenen operativen Tätigkeiten der Agenturen. Ein noch aussagekräftigeres Beispiel bietet in den letzten Jahren das Europäische Polizeiamt. Wie

120 Hintergrundgespräche mit Mitarbeitern des Europäischen Parlaments.

121 Siehe European Parliament, *Resolution of 22 November 2012* [wie Fn. 84].

gezeigt, hat das Amt sein flexibles Mandat genutzt, um seine Aufgaben und Tätigkeiten mit Unterstützung der Kommission und der Mitgliedstaaten beträchtlich auszuweiten. Dabei konnte es auch Vorteile aus der Existenz rechtlicher Grauzonen ziehen, sei es mit der Einrichtung des Zentrums zur Bekämpfung von Cyberkriminalität oder jüngst des Zentrums zur Terrorabwehr.¹²² Diese stark ereignisgetriebenen Entwicklungen sind teilweise nicht einmal in den jeweiligen Jahresplanungen vorgesehen, was es den Abgeordneten so gut wie unmöglich macht, sie aktiv zu begleiten.

In der Summe bleibt festzuhalten, dass zwar durchaus eine formale Kontrolle von EU-Sicherheitsagenturen stattfindet, bei der Umsetzung aber noch Lücken aufweist. Die Arbeit der Agenturen wird gegenüber den parlamentarischen Akteuren nicht hinreichend transparent und die Wirkung ihrer Tätigkeit wird zu wenig überprüft.

122 Europol, *Europol's European Counter Terrorism Centre Strengthens the EU's Response to Terror*, Pressemitteilung, Den Haag, 25.1.2016.

Effektivität in der Aufgabenerfüllung

Angesichts des umfangreichen Instrumentenkastens von Mitgliedstaaten, Kommission und Parlament besteht das Risiko, Handlungsspielraum und Effektivität der Agenturen durch übermäßige Kontrolle einzuschränken. Diese Gefahr ist dann besonders groß, wenn die Kontrollorgane nicht an einem Strang ziehen, sondern ihrer jeweils eigenen Logik folgen, die von unterschiedlichen politischen, institutionellen und kompetenzrechtlichen Erwägungen geprägt ist. Und in der Tat beklagen viele Praktiker und Experten Effektivitätsmängel bei den EU-Sicherheitsagenturen und verweisen dabei neben unzureichenden Budgets oder begrenzten Kompetenzen auch auf eine überzogene Steuerung vor allem durch die Mitgliedstaaten. Die britische Regierung etwa hat der EDA wiederholt vorgeworfen, im Bereich der militärischen Fähigkeiten keine Verbesserungen erzielt zu haben, und erwog 2010 sogar öffentlich den Austritt aus der Agentur.¹²³

Im Folgenden wird daher untersucht, inwieweit die EU-Sicherheitsagenturen tatsächlich ihre breit angelegten Mandate erfüllen und welche Faktoren ihre Effektivität besonders beeinflussen. Die Wirksamkeit in der Aufgabenerfüllung wurde daran gemessen, welchen Output die einzelnen Agenturen in ihren jeweiligen Aufgabenfeldern erreicht haben. Diese quantitative Herangehensweise wurde durch ausgewählte Experteninterviews sowohl in den Agenturen als auch bei den politischen Entscheidungsträgern ergänzt.

Große Unterschiede in der Effektivität der GSVP-Agenturen

Die Bilanz in der Aufgabenerfüllung fällt bei den Agenturen in der GSVP deutlich unterschiedlich aus. Am erfolgreichen Ende des Spektrums lässt sich das Europäische Satellitenzentrum verorten, dessen Auftrag es ist, die EU bei ihrer Entscheidungsfindung in der GASP/GSVP zu unterstützen. Außerdem soll das EUSC Drittstaaten und internationalen Organisatio-

nen zur Seite stehen, solange es dazu von der Hohen Vertreterin beauftragt wird.¹²⁴

In der Praxis hat das EUSC dieses offene Mandat voll erfüllt und ist zu einem festen Bestandteil von GSVP-Operationen und mittlerweile auch der Arbeit des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) geworden. Sowohl die militärische Operation EUNAVFOR Atalanta, die Piraterie vor der Küste Somalias bekämpft, als auch die zivile Mission EUMM Georgia, die den Waffenstillstand zwischen Georgien und Russland überwachen soll, bauten in ihrer Operationsplanung und -durchführung in den letzten Jahren regelmäßig auf Analysen des EUSC auf. Bei Gründung des EAD wurde das EUSC eng an den Dienst gekoppelt. Das Satellitenzentrum versorgt dort den Militärstab der EU, das EU-Zentrum für Informationsgewinnung und -analyse (EU Intelligence Centre, EU INTCEN) sowie das zivile Hauptquartier laufend mit Auswertungen.

Bemerkenswert ist zudem, dass das Satellitenzentrum in den letzten Jahren seinen Output an Berichten fast kontinuierlich steigern konnte – von 374 (2006) über 751 (2013) bis 1039 (2014).¹²⁵ Die Schwerpunkte dieser Berichte waren 2014 die allgemeine Überwachung – zum Beispiel zu den Kämpfen in der Ukraine – sowie die Unterstützung von EU-Operationen. Im Jahr 2015 wurde das EUSC in diesem Sinne auch in Planung und Durchführung der Operation EUNAVFOR Med zur Bekämpfung von Menschen schmuggel im Mittelmeer einbezogen.

Aussagekräftig ist auch die Verteilung der Aufträge an das EUSC. Prinzipiell kann das Zentrum von allen Mitgliedstaaten, der Kommission, dem Rat, dem EAD und nach Auftrag durch die Hohe Vertreterin auch von Dritten genutzt werden. Über die Jahre sind Aufträge seitens der Mitgliedstaaten allerdings die Ausnahme geblieben, obwohl der Großteil von ihnen über keine eigenen Satellitenkapazitäten verfügt. Knapp 66% der Aufträge des Jahres 2014 wurden vom EAD erteilt, insbesondere vom Hauptquartier für zivile Operationen (Civilian Planning and Conduct Capabili-

¹²³ George Parker, »Fox Drops Pledge to Quit EU Defence Agency«, in: *Financial Times*, 28.11.2010.

¹²⁴ Art. 2 EUSC-Beschluss.

¹²⁵ Eigene Berechnung auf Grundlage der Jahresberichte des EUSC (Annual Reports), 2006–2014.

ty, CPCC), vom EU-Militärstab und vom EU-Zentrum für Informationsgewinnung und -analyse.¹²⁶ Das EUSC hilft damit also dem EAD, eine eigenständige Analyse- und Auswertungskapazität aufzubauen.

Darüber hinaus hat die EU das Satellitenzentrum in jüngerer Zeit auch als Mittel in der GASP genutzt, indem es zur Kooperation mit Dritten eingesetzt wurde. Zunächst erstellte das Zentrum in den Jahren 2006 und 2007 vereinzelt Analysen für Operationen der Vereinten Nationen (VN) mit großer europäischer Beteiligung (UNIFIL im Libanon, MONUC in der Demokratischen Republik Kongo).¹²⁷ Als die Zahl der Anfragen nach Dienstleistungen des Satellitenzentrums für EU-Operationen stieg, vor allem durch EUNAVFOR Atalanta, stellte das EUSC die Arbeit für die VN fast vollständig ein. 2013 und 2014 nutzte die EU das Zentrum dann aber wieder, um die VN und die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) bei der Überwachung der Zerstörung syrischer Chemiewaffen zu unterstützen. Die EU kam damit einen entscheidenden Schritt auf dem Weg zu einem ihrer Kernziele in Syrien voran und in den zwei Jahren wurde die OPCW kurzzeitig zu einem der wichtigsten Abnehmer von Leistungen des EUSC.¹²⁸

Dem Satellitenzentrum kommt dabei zugute, dass es sich zunächst vornehmlich auf Daten kommerzieller Anbieter stützte, im Laufe der Zeit dann aber immer mehr direkte Zugänge zu nationalen Satellitensystemen ausgehandelt hat, einschließlich dem deutschen SAR-Lupe. Anders als viele EU-Sicherheitsagenturen ist es so nicht davon abhängig, dass nationale Behörden ihm freiwillig Daten zur Verfügung stellen, sondern kann sich eigenständig versorgen – die notwendigen finanziellen Mittel vorausgesetzt. 2008 etwa arbeitete das Zentrum noch mit 72 Prozent kommerziell erworbenen und 28 Prozent von den nationalen Regierungen übermittelten Daten. Auch heute noch kauft es mehr als die Hälfte seiner Daten auf dem offenen Markt.¹²⁹

Was die EDA anbelangt, ist die Bilanz im genaueren Vergleich nicht ganz so positiv. Dies hängt auch mit den hohen Ansprüchen zusammen, die an die Gründung der Agentur geknüpft wurden. Als Teil der Über-

tragung sicherheitspolitischer Kompetenzen an die EU sollte die EDA Schlüsselakteur bei der Aufgabe werden, die militärischen Fähigkeiten der EU-Mitgliedstaaten aufzuwerten.¹³⁰ Darum wurden der Agentur zuletzt sogar 29 detaillierte Aufgaben und Ziele ins Mandat geschrieben, die sich allesamt um die Koordination gemeinsamer Forschungs- und Rüstungsvorhaben der EU-Mitgliedstaaten drehen. Sie reichen von der Ermittlung des zukünftigen Bedarfs an Verteidigungsfähigkeiten über die Förderung von Rüstungsmaßnahmen bis hin zu Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Rüstungsmarkts.

Dieses ausdifferenzierte Mandat konnte die EDA jedoch nie erfüllen – in allen Jahren hat sie große Teile ihrer Aufgabenbereiche nicht ausgefüllt und war in mehreren davon bis heute gar nicht tätig. Hierzu gehören etwa die Beurteilung nationaler Verteidigungsplanungen, die Verwaltung großer Rüstungsprojekte oder die Koordination von Projekten im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ).¹³¹ Die größte Hürde für die EDA besteht darin, dass die Mitgliedstaaten und ihre Verteidigungsministerien nach wie vor starke Vorbehalte gegenüber militärischer Integration in der EU hegen und gleichzeitig über ein Vetorecht in der Agentur verfügen.

Dennoch hat sie mit kleineren Initiativen immer wieder versucht, ihrem Mandat im Rahmen ihrer politischen Möglichkeiten gerecht zu werden. In den ersten Jahren hat sie vor allem über einige zwischen den Mitgliedstaaten vereinbarte Verhaltensregeln freiwillige Mindeststandards für den Rüstungsmarkt gesetzt. So haben sich beispielsweise die Mitgliedstaaten im Code of Conduct on Procurement (2005) verpflichtet, Rüstungsaufträge mit einem Volumen von mehr als einer Million Euro europaweit auszuschreiben.¹³² Gemäß diesem Verhaltenskodex waren

130 Jozef Bátora, »European Defence Agency: A Flashpoint of Institutional Logics«, in: *West European Politics*, 32 (2009) 6, S. 1075–1098.

131 Die SSZ soll es Gruppen von Mitgliedstaaten ermöglichen, im Verteidigungsbereich enger zusammenzuarbeiten und damit eine vertiefte militärische Integration voranzutreiben. Hierfür sollen die beteiligten Mitgliedstaaten qualitativen Kriterien genügen, die zunächst bei der SSZ festgelegt werden müssten, z.B. Verteidigungsausgaben, Beteiligung an Battle-groups oder Ähnliches. Ob diese Kriterien erfüllt sind, soll die EDA überwachen (siehe Art. 46 EUV). Obwohl die SSZ mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde, ist sie bislang nicht genutzt worden.

132 EDA, *The Code of Conduct on Defence Procurement of the EU Member States Participating in the European Defence Agency*,

126 EUSC, *Annual Report 2014* [wie Fn. 17], S. 16f.

127 Siehe Jahresberichte des EUSC (Annual Reports), 2006 und 2007.

128 EUSC, *Annual Report 2014* [wie Fn. 17] S. 16f.

129 Hintergrundgespräch mit Mitarbeitern des EUSC. Seit 2008 hat das Satellitenzentrum die genaue Aufteilung zwischen kommerziellen und nichtkommerziellen Daten nicht mehr veröffentlicht.

bis 2011 683 Ausschreibungen der Mitgliedstaaten im Wert von über 25 Milliarden Euro zu verzeichnen.¹³³ Seit 2009 hat die EDA zudem vermehrt kleinere Projektstudien oder Kooperationen gestartet. Bei jährlichen Trainings von Hubschrauberpiloten etwa wurden insgesamt über 5000 Personen ausgebildet. Es sind allerdings auch größere Fehlschläge zu verbuchen, denn manche Projekte, an denen die EDA mehrere Jahre gearbeitet hat, wurden stillschweigend eingestellt oder verzeichnen seit Jahren keine Fortschritte. Darunter waren zwei Flaggschiffprojekte, der von Deutschland und Frankreich initiierte »Future Transport Helicopter«¹³⁴ sowie das Ziel, die nächste Generation europäischer Aufklärungssatelliten in einem Projekt zu vereinen.¹³⁵ In beiden Fällen konnten sich die Mitgliedstaaten nicht auf ein gemeinsames Vorgehen in der EDA einigen. Zuletzt hat die Agentur außerdem maßgeblich an der Formulierung strategischer Prioritäten für die Weiterentwicklung der GSVP und den europäischen Rüstungsmarkt mitgewirkt, indem sie eng in die Vorbereitung und Beschlussfassung für die »Verteidigungsgipfel« der EU-Staats- und Regierungschefs in den Jahren 2013 und 2015 eingebunden war. Doch auch hier konnte die EDA nicht verhindern, dass die Gipfelbeschlüsse weit hinter den Erwartungen zurückblieben.¹³⁶

Auffällig ist, dass beide Agenturen im Laufe der letzten Jahre den Schwerpunkt ihrer Tätigkeiten deutlich verschoben haben, obwohl das Mandat nicht verändert wurde. Das EUSC war anfangs weitgehend damit beschäftigt, Krisenmanagement-Operationen im

Rahmen der GASP, aber auch der Vereinten Nationen zu unterstützen. 2006 entfielen 44 Prozent seiner Aktivitäten auf diesen Bereich. Ab 2009 jedoch wurde die allgemeine Überwachung zum wichtigsten Tätigkeitsfeld, also die Beobachtung von Gebieten zu Aufklärungszwecken außerhalb von GSVP-Operationen. Obwohl die Zahl der GSVP-Einsätze steigt, ist dies bis heute so geblieben: 2013 fielen 64 Prozent aller EUSC-Tätigkeiten unter allgemeine Überwachung, aber nur knapp 7,5 Prozent unter direktes Krisenmanagement.¹³⁷ Ursprünglich Dienstleister zur Unterstützung für GSVP-Operationen, hat sich das EUSC damit immer mehr zum Instrument militärischer und zum Teil sogar geheimdienstlicher Aufklärung gewandelt.

Ähnlich drastisch war die Prioritätenverschiebung bei der EDA. Nach ihrer Gründung konzentrierte sich die Agentur unter ihrem ersten Hauptgeschäftsführer Nick Witney hauptsächlich darauf, Verhaltenskodizes und langfristige, breit angelegte Strategien zu entwerfen. Zwischen 2005 und 2008 wurden so in kurzer Zeit fünf Codes of Conduct und sieben Strategien entwickelt, von der EDA Long Term Vision 2025 über die European Defence Research & Technology Strategy bis hin zum Code of Conduct on Best Practice in Supply Chain.¹³⁸ Alle diese Vereinbarungen und Strategien waren jedoch rein freiwillig und ohne jede Bindewirkung für die nationale Ebene. Ab 2009 vollzog die EDA daher einen Strategiewechsel und wandte sich konkreten Projekten zu, wie dem genannten Hubschraubertraining oder einem Werkzeugsatz zur Ortung improvisierter Sprengfallen (improvised explosive device, IED). Seitdem wurde kein einziges neues strategisches Konzept in der EDA mehr erarbeitet. Dieser Schwerpunktverlagerung lag das Eingeständnis der Agentur zugrunde, mit freiwilligen Strategiepapieren keinerlei Wirkung auf nationaler Ebene erzielt zu haben. Der neue Ansatz der kleinen Projekte hat zwar Erfolge aufzuweisen, doch mit Blick auf das Gesamtziel, die Lücken in den militärischen Fähigkeiten der EU-Staaten zu schließen, sind sie minimal. 2014 hat die EDA zudem damit begonnen, auch militärische GSVP-Operationen mit kleinen Modulen zu versorgen, etwa mit Software für das Operationshauptquartier von EUNAVFOR Med, der EU-Operation zur Bekämpfung von Menschenschmuggel

Brüssel, 21.11.2005.

¹³³ High Representative of the EU, *Report by the Head of the European Defence Agency to the Council*, 30 November 2011, Brüssel 2011.

¹³⁴ Mit diesem Projekt wollten Deutschland und Frankreich die gemeinsame Entwicklung eines neuen Transporthubschraubers anstoßen. Bis heute ist das Projekt indes nicht über das Stadium einer Machbarkeitsanalyse hinausgekommen. Siehe EDA, *EDA Welcomes Franco-German Initiative for Future Transport Helicopter Joint Effort*, Pressemitteilung, Brüssel, 21.6.2007.

¹³⁵ Mit dem Multinational Space-based Imaging System (MUSIS) wollte die EDA eine gemeinsame Plattform für die nächste Generation satellitengestützter Überwachung erarbeiten. Das Projekt wurde bisher nicht erfolgreich abgeschlossen. Siehe EDA, *New EDA Project on Space-Based Earth Surveillance System*, Pressemitteilung, Brüssel, 5.3.2009.

¹³⁶ Nicolai von Ondarza, »Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach dem Verteidigungsgipfel von Dezember 2013. Von der Stagnation zum (ambitionslosen) Pragmatismus«, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 7 (2014) 3, S. 311–321.

¹³⁷ Eigene Berechnung auf Basis der Jahresberichte des EUSC, 2006–2013.

¹³⁸ Eigene Zusammenstellung auf Basis der halbjährlichen Berichte des Hohen Vertreters zur Arbeit der EDA an den Rat der EU.

im Mittelmeer.¹³⁹ Die Aufgabe, GSVP-Operationen zu unterstützen, wurde jedoch wie bei anderen Agenturen erst nachträglich bei der Revision des EDA-Beschlusses 2015 eingefügt.

Gemeinsam ist beiden Agenturen auch, dass zwar ihre Aktivitäten zunehmen, aber ihr Budget de facto schrumpft. Wie dargelegt, finanzieren sich sowohl EUSC als auch EDA nicht aus dem EU-Haushalt, sondern hauptsächlich durch Direktzahlungen der Mitgliedstaaten. In den ersten Jahren ist dieses Budget jeweils auch nominell gestiegen, beispielsweise bei der EDA von 21,5 Millionen (2006) auf 27,7 Millionen Euro (2009). Seit 2010 hat aber Großbritannien jedes Jahr sein Veto gegen Erhöhungen der Etats von EDA und EUSC eingelegt. Ihre Haushaltsmittel sind damit nicht nur eingefroren, sondern sinken inflationsbereinigt Jahr für Jahr. Die britische Regierung rechtfertigt ihre Blockade damit, dass die EDA zu wenig effektiv arbeite.¹⁴⁰ Beide Agenturen versuchen daher, ihre Finanzierung zu diversifizieren. Erfolgreicher ist hier das EUSC, das den Anteil an Finanzierung durch externe Projekte spürbar steigern konnte, von ehemals zwei Prozent (2009) auf knapp 13 Prozent (2013). Die EDA hingegen bemüht sich seit Jahren darum, Zugang zu Mitteln des Forschungsrahmenprogramms der Kommission zu bekommen. Mit Verweis auf den zivilen Charakter der Forschungsförderung der EU wird ihr das bis heute verweigert. Im Kontext des aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmens der EU (2014–2020) prüft zwar eine Arbeitsgruppe, ob und unter welchen Umständen auch EDA-Projekte von der Forschungsförderung der EU profitieren können. Dagegen regt sich jedoch erheblicher Widerstand sowohl im Europäischen Parlament als auch unter den Mitgliedstaaten.¹⁴¹

In der vergleichenden Betrachtung geben die beiden Sicherheitsagenturen in der GASP/GSVP trotz oberflächlicher Gemeinsamkeiten ein sehr unterschiedliches Bild ab. Beide kämpfen mit stagnierenden Haushalten und den Souveränitätsvorbehalten der Mitgliedstaaten. Doch während das EUSC sich eine Nische als Dienstleister mit enger Anbindung an den EAD und über den Zugriff auf kommerzielle Daten

erarbeitet hat, sind die tatsächlichen Ergebnisse der EDA weit von ihrem Anspruch entfernt, zum Katalysator in der militärischen Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten zu werden.

Zentrale Akteure in der inneren Sicherheit

Der Auf- und Ausbau der Agenturen in der inneren Sicherheit verlief deutlich dynamischer als derjenigen in der GASP. Wenn auch in unterschiedlichem Tempo, entwickeln sich Frontex und Europol hier zu immer wichtigeren Akteuren in ihren Arbeitsfeldern.

Die Haupttätigkeit von Frontex besteht ohne Zweifel in der Koordinierung gemeinsamer Operationen und Pilotprojekte zur Grenzsicherung. Diesen Arbeitsbereich hat die Agentur über die vergangenen Jahre stetig ausgebaut. Im Jahr 2014 flossen 62 Prozent des operativen Budgets in die Finanzierung der Maßnahmen.¹⁴² Der Löwenanteil entfällt auf die Einsätze an den südlichen Seeaußengrenzen. So koordinierte die Agentur 2014 sieben ausgedehnte Operationen an den EU-See Grenzen. Im Zuge der jüngsten und bisher größten Migrationswelle über das Mittelmeer wurde das Gesamtbudget von Frontex enorm aufgestockt. Für 2016 sind mehr als 254 Millionen Euro veranschlagt, 2015 waren es noch rund 143 Millionen (2014: 97 Millionen, 2010: 93 Millionen).¹⁴³ Die EU-Institutionen zeigten sich damit flexibel in der bedarfsbedingten Anpassung des Agenturhaushalts, die angesichts der anhaltend hohen Migrationsströme Grundvoraussetzung für die Arbeit der Agentur ist.

In den ersten Jahren hatten die mitgliedstaatlichen Behörden nur zögerlich personelle Ressourcen und Ausrüstung für die Agentur bereitgestellt. Je mehr aber der Migrationsdruck an den EU-Außengrenzen wuchs und je stärker sich Frontex professionalisierte, desto größere Kooperationsbereitschaft legten die EU-Länder an den Tag.¹⁴⁴ Daher erhöhte sich die Zahl der Einsatztage seit Gründung der Agentur entsprechend kontinuierlich (siehe Grafik 1, folgende Seite). Die aktuellen großen Migrationsströme offenbarten jedoch die Beschränkungen des derzeitigen EU-Außengrenz-

¹³⁹ EDA, *European Defence Agency Supports CSDP Operations*, Brüssel, 19.1.2016, <www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2016/01/19/european-defence-agency-supports-csdp-operations> (Zugriff am 9.2.2016).

¹⁴⁰ Parker, »Fox Drops« [wie Fn. 123]. Die Blockade hält Großbritannien bis heute aufrecht (Stand Januar 2016).

¹⁴¹ Nikolaj Nielsen, »EU Wants Stronger Military Industry«, in: *EU Observer*, 25.6.2014.

¹⁴² Frontex, *Annual Report 2014*, Warschau 2015, S. 41.

¹⁴³ Frontex, *Single Programming Document 2016–2019* [wie Fn. 27].

¹⁴⁴ Hintergrundgespräche mit Vertretern des Verwaltungsrats sowie Mitarbeitern der Agentur. Siehe auch Frontex, *Annual Information on the Commitments of Member States to the European Border Guard Teams and the Technical Equipment Pool, Report 2015*, Warschau 2015.

regimes, denn der geplante erhebliche Ausbau gemeinsamer Tätigkeiten im Mittelmeer kommt trotz bereitgestellter Finanzierung seit dem Sommer 2015 nur schleppend voran. Hier baut die EU entlang der griechischen und italienischen EU-Außengrenze an ausgesuchten Knotenpunkten der Migrationsrouten gemeinsame Einrichtungen zum besseren Management der Migrationsströme auf.¹⁴⁵ Dieser »Hotspot«-Ansatz der Kommission¹⁴⁶ sieht vor, dass sogenannte Migration Management Support Teams die Behörden der beiden Staaten beim Screening und Debriefing der Migranten, bei der Registrierung und Bearbeitung der Asylanträge, bei Rückführungen und bei der Schleuserbekämpfung unterstützen. Die Teams, die vor Ort von Frontex, Europol und dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office, EASO) koordiniert werden, sind mit Beamten der EU-Mitgliedstaaten besetzt, wobei diese bisher bei der Entsendung von Personal und Ausrüstung weit hinter den Zielmarken zurückbleiben.¹⁴⁷ Die Europäische Kommission nahm die akuten Engpässe zum Anlass, die Integration im Außengrenzmanagement voranzutreiben: Im Zuge der von ihr geplanten Fortentwicklung von Frontex zu einem Europäischen Grenz- und Küstenschutz soll die schnelle Bereitstellung von Ressourcen für die Mitgliedstaaten künftig verpflichtend werden.

Über die Kernaufgabe der Koordinierung gemeinsamer Grenzschutzeinsätze hinaus fällt auf, wie energisch und weitgehend Frontex ihre Arbeit bei Überwachung, Erkenntnisgewinnung und Analyse ausgedehnt hat.¹⁴⁸ Neben den mitgliedstaatlichen Behörden greift auch die Kommission immer häufiger auf die Auswertungen der Agentur zurück, etwa bei den Schengen-Evaluierungen¹⁴⁹ oder allgemein bei der

145 European Commission, *A European Agenda on Migration*, COM(2015)240 final, Brüssel, 13.5.2015.

146 European Commission, *The Hotspot Approach to Managing Exceptional Migratory Flows*, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_en.pdf> (Zugriff am 9.1.2016).

147 Geplant sind elf Hotspots im Mittelmeerraum (Stand Februar 2016), siehe *State of Play of Hotspot Capacity* (Update: 4.2.2016), <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf> (Zugriff am 9.2.2016).

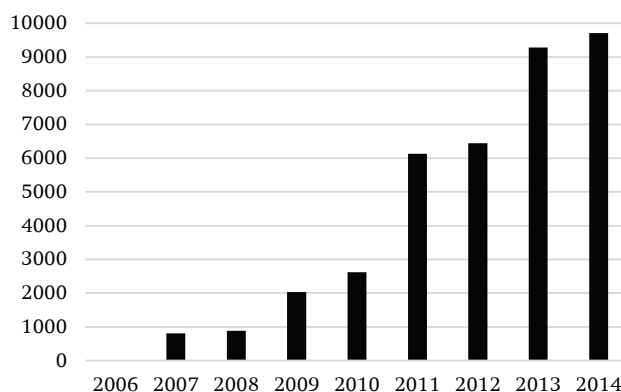
148 Das Referat für Risikoanalyse ist mit 45 Mitarbeitern mittlerweile die zweitgrößte Organisationseinheit in der Agentur nach dem Referat für gemeinsame Operationen mit 68 Mitarbeitern (Stand 2014).

149 Rat der Europäischen Union, *Verordnung (EU) Nr. 1053/2013* [wie Fn. 28].

Weiterentwicklung der EU-Migrationspolitik und des EU-Grenzschutzregimes.¹⁵⁰ Dabei erstreckt sich die Datenerfassung und -analyse seit 2014 auch systematisch auf die Sekundärbewegungen von Migranten innerhalb der Union, nachdem sie die Außengrenzen passiert haben.

Grafik 1

Einsatztage bei Frontex-Operationen (2006–2014)



Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Jahresberichte.

Frontex profitiert dabei von den Erweiterungen ihres Mandats, die es der Agentur erlauben, bei gemeinsamen Operationen, im Eurosur-System oder in der Kooperation mit Dritten selbständig eine Vielzahl von Informationen zu erfassen (siehe Unterkapitel »Befugnisse und Aufgaben«). Wesentlich sind hierbei die Informationsnetzwerke, welche die Agentur in den letzten Jahren zusammen mit den Grenzschutz- und Sicherheitsbehörden der EU-Mitgliedstaaten sowie ausgewählten Drittstaaten und weiteren EU-Agenturen etabliert hat. Hierzu gehört beispielsweise das Frontex-Risikoanalysenetzwerk für den Westlichen Balkan (Western Balkans Risk Analysis Network, WB RAN), das maßgeblich an der Risikoanalyse zu den Migrationsbewegungen in diesem Gebiet mitwirkt.¹⁵¹

150 Kritisch zur Rolle der JI-Agenturen als »Knowledge Producers« siehe Joanna Parkin, *EU Home Affairs Agencies and the Construction of EU Internal Security*, Brüssel: CEPS, Dezember 2012 (CEPS Paper Nr. 53).

151 Wichtig sind auch das Frontex Risk Analysis Network (FRAN), das European Union Document Fraud Risk Analysis Network (EDF-RAN), das Air Borders Risk Analysis Network (AB-RAN), das Eastern Borders Risk Analysis Network (EB-RAN) und die Africa Frontex Intelligence Community (AFIC).

Tabelle 8
Ausgewählte strategische Analyseprodukte von Europol und Frontex

Europol	Frontex
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA, vorher OCTA) ▶ EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) ▶ Organised Crime Threat Assessments zu verschiedenen Regionen, z.B. Westafrika (OCTA-WA), Russland (ROCTA), oder Themen, z.B. Internetkriminalität (IOCTA) ▶ Themenspezifische (Lage-)Berichte, z.B. zu Schleuserkriminalität, Menschenschmuggel, IS, Geldwäsche oder Umweltkriminalität ▶ Frühwarnberichte und Intelligence Notifications zu neuen Bedrohungslagen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Annual Risk Analysis (ARA) ▶ Frontex Risk Analysis Quarterly (FRAN Quarterly) ▶ Western Balkans Annual Risk Analysis (WB-ARA) ▶ Western Balkans Risk Analysis Quarterly (WB Quarterly) ▶ Eastern Borders Annual Risk Analysis (EB-ARA) ▶ Eastern Borders Quarterly Risk Analysis (EB Quarterly) ▶ Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report ▶ European Document Fraud Annual Risk Analysis (EDF-ARA) ▶ Weekly/Bi-Weekly Monitor on North Africa and the Near East

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Jahresberichte.

Letztere ist ein gutes Beispiel für die strategischen Analyseprodukte, die Frontex über die vergangenen Jahre hinweg ausgebaut hat (siehe Tabelle 8). Sie bilden die Ausgangspunkte für die Einsatzplanung mit den mitgliedstaatlichen Behörden und entwickeln sich immer stärker zu bedeutenden Referenzpunkten im Arbeitsfeld der Agentur.

Für die strategischen wie auch für kurzfristige operative Analysen nutzt Frontex immer öfter auch die Dienste anderer Agenturen.¹⁵² Im Bereich der maritimen Überwachung greift die Behörde beispielsweise auf die Auswertungen des EUSC oder den Service zur Erkennung und Nachverfolgung von Schiffen zurück, den die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (European Maritime Safety Agency, EMSA) bereitstellt. Mittlerweile hat Frontex Kooperationen mit fast allen Agenturen und internationalen Organisationen aufgebaut, die in den Bereichen Asyl, Migration, innere Sicherheit und GASP tätig sind (siehe Tabelle 9, folgende Seite).¹⁵³

¹⁵² Zum aktuellen Stand der Kooperation der JI-Agenturen siehe den Bericht der Agenturen, *The EU Justice and Home Affairs Agencies' Cooperation in 2014*, Valletta Harbour, 3.11.2014, <www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/5_agencies_coop_report2014/5_agencies_coop_report2014en.pdf> (Zugriff am 20.8.2015).

¹⁵³ Frontex unterhält verschiedene Formen von Arbeits- und Kooperationsvereinbarungen mit Europol, EASO (2012), FRA (2010), Europol (2012, 2015), Ceuol (2009), EMSA (2013), EU-LISA (2014), EAD (in Verhandlung).

Ein Meilenstein im europäischen Außengrenzschutz und für die Arbeit der Agentur war die Einrichtung des Eurosur-Grenzüberwachungssystems. In enger Abstimmung mit der Kommission hat Frontex maßgeblich an der Entwicklung des Systems mitgewirkt, das die Agentur als Knotenpunkt der europäischen Grenzüberwachung stärkt. In diesem System verarbeitet Frontex zahlreiche Informationen, die aus der Agentur selbst oder den Mitgliedstaaten stammen, und verfasst maßgeschneiderte Analysen sowie operative Berichte zu den EU-Außengrenzen. Damit entspricht die Agentur dem Ziel, mit Eurosur das Lagebewusstsein der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung irregulärer Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität zu verbessern. Das zweite ausdrückliche Ziel des Eurosur-Systems hingegen, nämlich einen Beitrag zur Rettung des Lebens von Migrantinnen zu leisten,¹⁵⁴ hat sich in der Praxis bisher als unrealistisch erwiesen. Zwar gibt es einige wenige dokumentierte Fälle der Rettung von Schiffbrüchigen, die möglicherweise ohne das System nicht entdeckt worden wären.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Art. 1 Eurosur-Verordnung.

¹⁵⁵ Frontex, *Eurosur Tools Play Key Role in Boat Rescue*, Pressemitteilung, 6.5.2015, <<http://frontex.europa.eu/feature-stories/eurosur-tools-play-key-role-in-boat-rescue-TBwy52>> (Zugriff am 20.8.2015).

Tabelle 9
Frontex-Kooperationspartner (EU-Agenturen, internationale Organisationen)

Bereich	Partner	Beispiele
Asyl, Migration, Grenzschutz	<ul style="list-style-type: none"> ▶ EASO, FRA, EU-LISA ▶ UNHCR, IOM 	Informationsaustausch zu Migrationstrends, gemeinsame Analysen und Trainings mit EASO
Maritime Überwachung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ EMSA, EUSC, EDA ▶ Nato, IMO 	Nutzung der EMSA-Daten zu Schiffsbewegungen im Mittelmeer
Kriminalitätsbekämpfung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Europol, Eurojust, Cepol, EAD/INTCEN ▶ Interpol, UNODC 	Informationsaustausch mit Europol zu Schleuserkriminalität und Migrationstrends

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Jahresberichte und Hintergrundgespräche.

In der Regel jedoch werden Einsätze zur Seenotrettung weiterhin auf den klassischen Wegen ausgelöst, etwa durch Notrufe oder die Sichtung durch Handelsschiffe. Wie die bisherige Erfahrung zeigt, bietet das Eurosur-System hier nur einen geringen Mehrwert.¹⁵⁶

Allerdings gibt es auch Bereiche, in denen Frontex noch deutlich hinter den Möglichkeiten ihres Mandats zurückbleibt. Dies gilt in erster Linie für die Kooperation mit Drittstaaten.¹⁵⁷ Zwar zählt der Ausbau der Zusammenarbeit mit den afrikanischen Staaten angesichts der umfangreichen Migrationsbewegungen im Mittelmeerraum schon seit Jahren zu den politischen Prioritäten für die Arbeit der Agentur. Dennoch unterhält Frontex nur mit zwei afrikanischen Ländern eine Arbeitsvereinbarung, nämlich Nigeria und Kap Verde (2016).¹⁵⁸ Die Verhandlungen mit wesentlichen Transit- und Herkunftsländern in Nordafrika und der Sahelregion wie Ägypten oder dem Senegal traten in den letzten Jahren auf der Stelle. Auch mit der Entsendung eigener Verbindungsbeamter in Drittländer hat die Agentur erst im Jahr 2015 begonnen, als sie einen Beamten in die Türkei beorderte. Hier hemmten zum einen budgetäre Engpässe und politische Entwicklungen den Ausbau der Kooperation, etwa die Umbrüche im Zuge des Arabischen Frühlings. Nachteile entstehen zum anderen durch die mangelhafte Einbettung der

Kooperation in ein größeres außenpolitisches Maßnahmenbündel der EU. Nur als Bestandteil eines solchen Pakets wird die grenz- und migrationspolitische Zusammenarbeit für die afrikanischen Partnerstaaten attraktiv. Diese werden selbst immer mehr zu Zielländern für Migranten und Flüchtlinge und reagieren darum verhalten auf Vorschläge, die Migration nach Europa einzudämmen und damit die eigene Belastung zu erhöhen. Seit sich die Migrationskrise im Mittelmeer im Frühjahr 2015 zugespitzt hat, versucht sich die europäische Politik nun erneut und zumindest rhetorisch mit Verve an der besseren Verzahnung innen-, außen- und entwicklungspolitischer Maßnahmen in der Zusammenarbeit mit den afrikanischen Staaten und der Türkei.¹⁵⁹

Die Gesamtbetrachtung lässt dennoch zunächst den Schluss zu, dass Frontex in der kurzen Zeit ihres Bestehens durchaus erfolgreich agiert hat – gemessen an der Qualität ihrer Aufgabenerfüllung, ihrer wachsenden Einbeziehung in den Schutz der EU-Außengrenzen und der Akzeptanz bei den mitgliedstaatlichen Behörden und den zuständigen Diensten in der Kommission. Die gemeinsamen Grenzschutzeinsätze unter Koordination der Agentur sind in wenigen Jahren zum Standard im Außengrenzschutz geworden. Mit dem Eurosur-System wurde ein Leuchtturmprojekt der inneren Sicherheitspolitik der EU unter maßgeblicher Beteiligung von Frontex aufgebaut. Außerdem werden ihre Fähigkeiten in der Erkenntnisgewinnung und Analyse stetig ausgebaut. Nimmt man aber das umfassendere Ziel der Agentur in den

¹⁵⁶ Hintergrundgespräche mit Vertretern der Kommission, der Agentur und von NGOs.

¹⁵⁷ So auch die mehrheitliche Meinung in den Hintergrundgesprächen mit Mitarbeitern der Agentur und zuständigen Mitarbeitern in den EU-Institutionen. Zu den Außenbeziehungen von EU-Agenturen siehe Andrea Ott, »EU Regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in a Legal Minefield between European and International Law«, in: *European Foreign Affairs Review*, 13 (2008) 4, S. 515–540.

¹⁵⁸ Siehe Frontex, *Annual Report 2014* [wie Fn. 26].

¹⁵⁹ Siehe etwa Günter Seufert, *Die Türkei als Partner der EU in der Flüchtlingskrise. Ankaras Probleme und Interessen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2015 (SWP-Aktuell 98/2015).

Blick, zur Bekämpfung illegaler Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität beizutragen, verändert sich das Bild. Denn hier entfalten die Grenzsicherungs- und Überwachungsmaßnahmen mit Beteiligung der Agentur nur wenig Wirkung. Vielmehr ist eine Verdrängung entlang der Außengrenze zu beobachten. Dort, wo diese mit Hilfe von Frontex stärker gesichert wird, weichen Migrant*innen und Flüchtlinge auf andere, mitunter gefährlichere Routen aus. Die Effektivität der Agentur im Sinne eines tatsächlichen Beitrags zur Problemlösung ist daher gering und wird dies auch bleiben, da Migration zum großen Teil ursachengetrieben ist und sich mit Grenzschutzmaßnahmen kaum eindämmen lässt. Genau aus diesem Grund wird Frontex auch weiterhin hochumstritten bleiben, denn wie wertvoll und richtig ihre Arbeit ist, bleibt eine Frage der politischen Bewertung.

Die Entwicklung des bereits 1999 eingerichteten Europäischen Polizeiamtes verlief langsamer als im Fall von Frontex. Nach Ansicht vieler Beobachter erfüllte Europol seine Aufgaben dabei lange Zeit nur ungenügend. Die Datenverarbeitungssysteme galten als wenig funktional, der Datenbestand und die Qualität der Analysen als mangelhaft, die Arbeit der Agentur als langsam und umständlich. Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten hemmten die Arbeit des Amtes sichtlich. So war sein Haushalt angesichts des Tätigkeitsprofils dürftig ausgestattet und die Verwaltung funktionierte nur schleppend, da der Verwaltungsrat eine Art »Mikromanagement« betrieb. Zudem hatten die Mitgliedstaaten die Nutzung der Informationssysteme durch beschränkte Zugriffsrechte erschwert und ihre Sicherheitsbehörden speisten nur wenig Daten in die Systeme ein. Kurzum, es klaffte eine große Lücke zwischen dem Anspruch der Agentur, sich zur Drehscheibe des polizeilichen Informationsaustausches in der EU zu entwickeln, und der Wirklichkeit.¹⁶⁰

Seit einigen Jahren zeichnet sich hier ein Wandel ab.¹⁶¹ Das Amt verfügt über ein breites Tätigkeitsspektrum und kann auf eine steigende Nutzung seiner Dienstleistungen und wachsende Akzeptanz bei den

mitgliedstaatlichen Behörden und EU-Institutionen verweisen.¹⁶² Auf Basis verbesserter rechtlicher und finanzieller Möglichkeiten hat die Agentur ihre Informations- und Kommunikationssysteme in den letzten Jahren verfeinert, erweitert und für einen deutlich größeren Nutzerkreis geöffnet.¹⁶³ Auch deshalb greifen die mitgliedstaatlichen Sicherheitsbehörden mittlerweile häufiger auf diese Datenbanken und Kommunikationskanäle zurück und speisen mehr Daten in die Europol-Systeme ein. Über das SIENA-System,¹⁶⁴ das den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden in Mitgliedstaaten, Drittstaaten oder internationalen Organisationen wie Interpol und Europol ermöglicht, wurden im Jahre 2015 gemäß Europol 732 070 operative Nachrichten ausgetauscht (2006: 210 272) und 39 868 Fälle eingeleitet (2006: 7246).¹⁶⁵ Der Umfang der im Europol-Informationssystem (EIS) gespeicherten Daten hat sich während der letzten Jahre ebenfalls beträchtlich erhöht (siehe Grafik 2, folgende Seite) und die Zahl der Suchanfragen im System stieg ebenso dynamisch an: von 147 345 (2010) auf 631 821 (2015). Für die Sicherheitsbehörden macht die wachsende Datenbasis die verschiedenen Europol-Analysen attraktiver. So unterstützte die Agentur 2015 über 800 mitgliedstaatliche Ermittlungen (2012: 600, 2010: 150) mit mehr als 3800 operativen Berichten unterschiedlichen Formats (2012: 2141, 2010: 1075).¹⁶⁶

Ein zweiter, vertiefter Blick zeigt dennoch Defizite im mitgliedstaatlichen Engagement bei der Daten-

162 Europol erstellt zwei verschiedene Berichte über seine Aktivitäten, den Europol-Jahresbericht (Europol Review) und im Zuge des Haushaltsverfahrens den jährlichen Tätigkeitsbericht (Annual Activity Report). In den folgenden Abschnitten werden Daten aus beiden Berichten verwendet.

163 Beispielsweise haben die Nationalen (Europol-)Stellen in den Mitgliedstaaten, also die Verbindungsglieder zwischen Europol und den nationalen Sicherheitsbehörden, nunmehr direkten Zugang zum Europol-Informationssystem. Ein noch größerer Kreis nationaler Behörden, in Deutschland etwa die Landeskriminalämter, kann im »Hit/no Hit«-System auf die Daten zugreifen. Die elektronische Datenverarbeitung durch das Amt selbst entwickelt sich sehr dynamisch (siehe hierzu insbesondere die Europol-Jahresberichte seit 2010). Die Informationen der Mitgliedstaaten werden inzwischen in weiten Teilen automatisch eingespeist.

164 Secure Information Exchange Network Application.

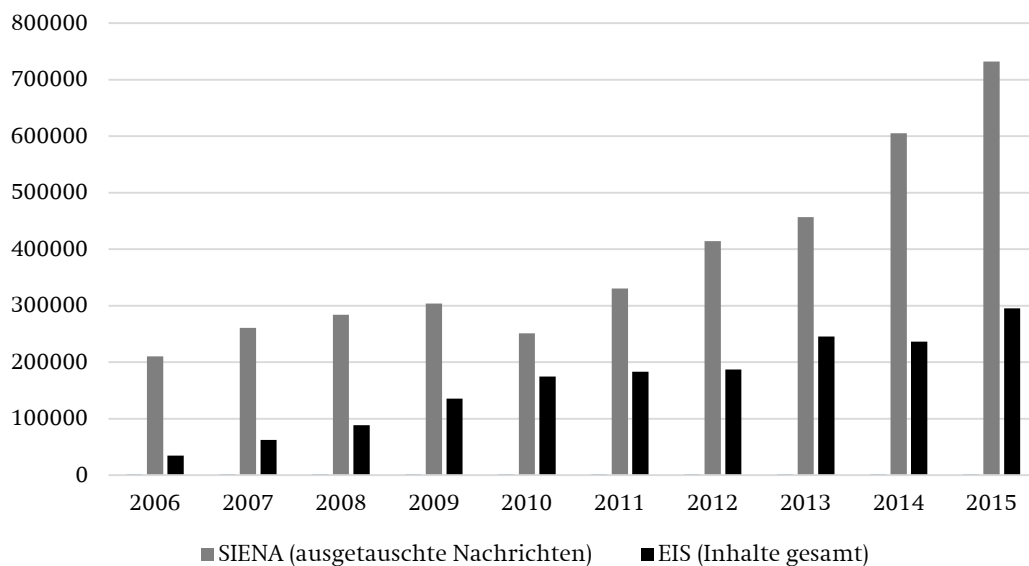
165 Direkt auf das System zugreifen können mittlerweile 573 Behörden aus den 28 Mitgliedstaaten sowie aus 14 Drittstaaten und internationalen Organisationen, mit denen Europol Kooperationsabkommen geschlossen hat. Behörden aus 19 weiteren Staaten haben indirekten Zugriff über Europol, siehe *Europol Review 2014* [wie Fn. 22].

166 Siehe die Tätigkeitsberichte für die entsprechenden Jahre.

160 Siehe für einen Überblick über die Kritik an Europols Arbeit Alexandra De Moor/Gert Vermeulen, »The Europol Council Decision: Transforming Europol into an Agency of the European Union«, in: *Common Market Law Review*, 47 (2010) 4, S. 1089–1121; Martijn Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies. A Comparative Study of Institutional Development*, Delft 2009, S. 276–307.

161 In diesem Sinne auch Rand Europe, *Evaluation* [wie Fn. 56].

Grafik 2
Nutzung von SIENA und EIS (2006–2015)



Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Jahresberichte.

einspeisung, die den positiven Trend in gewissem Maße relativieren. So haben laut Europol-Tätigkeitsbericht für das Jahr 2013 nur 22 Prozent der Mitgliedstaaten ihre selbst auferlegten Zielmarken für die Einspeisung von Daten in das EIS erfüllt und nur 11 Prozent für die Suchanfragen im System. Dabei bestehen eklatante Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Fünf Länder lieferten insgesamt über 70 Prozent der Daten,¹⁶⁷ während einige so gut wie keine Informationen zur Verfügung stellten.¹⁶⁸

Vor allem im besonders souveränitätskritischen Bereich der Terrorismusbekämpfung war der Informationsaustausch mit und über Europol bis in die jüngste Vergangenheit auffällig gering.¹⁶⁹ So bezogen

¹⁶⁷ Belgien (25% der Daten), Deutschland (15%), Spanien (13%), Niederlande und Frankreich (je 10%). Siehe Europol, *Annual Activity Report 2013* [wie Fn. 93], S. 18.

¹⁶⁸ Siehe hierzu auch die Analyse der Europäischen Kommission auf Basis von Europol-Statistiken, European Commission, *Impact Assessment on Adapting the European Police Office's Legal Framework with the Lisbon Treaty*, SWD(2013) 98 final, Brüssel, 27.3.2013, S. 8–12.

¹⁶⁹ Council of the European Union, *Foreign Fighters and Returnees. Note from the EU Counter-Terrorism Coordinator to the Council*, Doc. 15715/1/14, Brüssel, 28.11.2014. Zum Zusammenspiel von EU-Akteuren in der Terrorismusbekämpfung siehe Raphael Bossong, »EU Cooperation on Terrorism Prevention and Violent Radicalization: Frustrated Ambitions or New

sich im Jahr 2014 nur vier Prozent der SIENA-Nachrichten auf diesen Bereich. In Europol's Datenbank Focal Point Travellers, eigens zu ausländischen Kämpfern (Foreign Terrorist Fighters) eingerichtet, waren im März 2015 lediglich 3600 verdächtige Personen erfasst, deren Daten von nur fünf Mitgliedstaaten und einem Drittstaat eingespeist worden waren.¹⁷⁰ Diese Zahl ist deutlich geringer als die geschätzte Zahl an Rückkehrern.¹⁷¹ Seit den Anschlägen von Paris im Januar und November 2015 und denjenigen in Brüssel

Forms of EU Security Governance?«, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 27 (2014) 1, S. 66–82.

¹⁷⁰ Council of the European Union, *Proposals from Europol: Improving Information and Intelligence Exchange in the Area of Counter Terrorism across the EU. Note to COSI*, Doc. 7272/15, Brüssel, 17.3.2015.

¹⁷¹ Europol nahm im Januar 2015 an, dass etwa 5000 ausländische Kämpfer aus Westeuropa stammten, siehe House of Commons, Home Affairs Committee, *Oral Evidence: Counter-Terrorism in Europe*, HC 933, London, 13.1.2015, <<http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/home-affairs-committee/counterterrorism-in-europe/oral/17575.html>> (Zugriff am 20.8.2015). Ähnlich auch Peter R. Neumann, *Foreign Fighter Total in Syria/Iraq Now Exceeds 20,000; Surpasses Afghanistan Conflict in the 1980s*, London: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR), 26.1.2015, <<http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/>> (Zugriff am 20.8.2015).

im März 2016 scheint aber die Bereitschaft zur Kooperation zu steigen. Die Einspeisungen in die Datenbanken nehmen zu und mittlerweile haben fast alle Staaten das Angebot Europol's angenommen, innerhalb des SIENA-Systems eine spezielle und besonders sichere Kommunikationsplattform für den Informationsaustausch im Bereich der Terrorismusbekämpfung zu nutzen. Das neu eingerichtete Europäische Zentrum zur Terrorabwehr, in dem Europol sämtliche Kapazitäten in der Terrorismusbekämpfung gebündelt hat, soll dieses Momentum aufgreifen und in eine nachhaltige Entwicklung überführen.¹⁷²

Die Abhängigkeit von der Zulieferung mitgliedstaatlicher Informationen bleibt dennoch die Schwachstelle des Amtes. Die Ursachen hierfür sind vielfältig; lückenhaftes Wissen der Nutzer in den mitgliedstaatlichen Polizeibehörden oder auch ein Mangel an Zeit und personellen Ressourcen spielen eine Rolle. Besonders ins Gewicht fällt aber die traditionell stark bi- und multilaterale Ausrichtung der internationalen Polizeizusammenarbeit, die eine Reihe an alternativen Wegen des Informationsaustausches und der Zusammenarbeit anbietet.¹⁷³ Zudem ist im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung hervorzuheben, dass Kooperation dort ein besonders hohes Maß an Vertrauen und Geheimhaltung voraussetzt.

Positiv dagegen fällt die Bewertung der strategischen Analysen des Polizeiamtes aus. Noch stärker als bei Frontex haben sich diese zu einem Bezugspunkt im Arbeitsfeld des Amtes entwickelt und dienen dazu, die Mitgliedstaaten und gerade auch die EU-Institutionen in Fragen der inneren Sicherheit zu beraten. Vor allem die Einschätzung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (Serious and Organised Crime Threat Assessment, SOCTA, siehe Tabelle 8, S. 39) ist Ausgangspunkt für die mehrjährige Prioritätensetzung des Rates für den Kampf gegen die Kriminalität.¹⁷⁴ Im Kontext des mehrjährigen EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der schweren und orga-

nisierten Kriminalität¹⁷⁵ ist Europol an zentraler Stelle daran beteiligt, die Prioritäten der EU umzusetzen. Dies soll in Form von gemeinsamen strategischen Zielen und Projekten der Mitgliedstaaten und EU-Agenturen geschehen. Bei einigen Maßnahmen hat das Amt sogar die Federführung inne, etwa bei der Einrichtung des Joint Operational Team (JOT) Mare.¹⁷⁶ Das 2015 bei Europol angesiedelte Expertenteam aus Vertretern der Mitgliedstaaten sowie von Europol, Interpol und Frontex soll die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung sogenannter Schleuserkriminalität verbessern.¹⁷⁷ Es wurde jüngst in das neu gegründete European Migrant Smuggling Centre bei Europol überführt.¹⁷⁸

JOT Mare oder auch die 2014 ins Leben gerufene Joint Cybercrime Action Taskforce (J-Cat)¹⁷⁹ sind Ausdruck des Trends, themenspezifische Taskforces und Ermittlerteams europäischer und internationaler Sicherheitsbehörden unter dem Dach von Europol einzurichten. Sie sollen die Kooperation bei der Erkenntnisgewinnung und -auswertung forcieren sowie Ermittlungen in den beteiligten Staaten anstoßen. Insgesamt hat das Amt seine Tätigkeiten in den letzten Jahren bis an die Grenzen seiner Kapazitäten oder sogar darüber hinaus erweitert. Hier lässt sich besonders gut beobachten, welche Auswirkungen die Überführung des Amtes in den supranationalen Rahmen hat: Musste es sich früher allein an den mitgliedstaatlichen Behörden orientieren, die immer auch die Wahrung der eigenen Souveränität im Sinn haben, kann es heute in Gestalt der Kommission auf einen starken Unterstützer im Verwaltungsrat für viele seiner Projekte zählen. Mehr noch als die anderen Agenturen hat Europol es in den letzten Jahren ver-

172 Europol, *Europol's European Counter Terrorism Centre* [wie Fn. 122].

173 Daniela Kietz/Andreas Maurer, »Prüm, Brüssel, Washington: Avantgarde-Gemeinschaften und Innere Sicherheitspolitiken der EU«, in: Martin H. W. Möllers/Robert Chr. van Ooyen (Hg.), *Europäisierung und Internationalisierung der Polizei*, Band 1, Frankfurt/Main 2009, S. 111–145.

174 Rat der Europäischen Union, *Schlussfolgerungen des Rates über die Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität in den Jahren 2014–2017*, Dok. 12095/13, Brüssel, 26.7.2013.

175 Rat der Europäischen Union, *Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Schaffung und Umsetzung eines EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität*, Dok. 15358/10, Brüssel, 25.10.2010.

176 JOT Mare läuft unter der Rubrik »Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der Schleuserkriminalität«.

177 Europol, *Joint Operational Team Launched to Combat Irregular Migration in the Mediterranean*, Pressemitteilung, Den Haag, 17.3.2015, <www.europol.europa.eu/content/joint-operational-team-launched-combat-irregular-migration-mediterranean> (Zugriff am 20.8.2015).

178 Europol, *Europol Launches the European Migrant Smuggling Centre*, Pressemitteilung, Den Haag, 22.2.2016.

179 Europol, *Expert International Cybercrime Taskforce Launched to Tackle Online Crime*, Pressemitteilung, Den Haag, 1.9.2014, <www.europol.europa.eu/content/expert-international-cybercrime-taskforce-launched-tackle-online-crime> (Zugriff am 20.8.2015).

mocht, sein Aufgabenspektrum gezielt und auf eigene Initiative auszudehnen.¹⁸⁰

Auch wenn die Analyse das Kerngeschäft des Polizeiamtes bleibt, übernimmt dieses immer häufiger auch zentrale Koordinierungsaufgaben innerhalb großangelegter grenzüberschreitender Ermittlungen.¹⁸¹ So war es beispielsweise im Frühjahr 2015 mit der inner-europäischen Koordinierung in der internationalen Operation COBRA III befasst. Darin gingen die Behörden von 25 EU-Mitgliedstaaten und zahlreicher anderer Staaten und Agenturen gegen den illegalen Handel mit geschützten Arten vor.¹⁸² Auch das erst 2013 bei Europol eingerichtete Europäische Zentrum gegen Cyberkriminalität (EC3) wurde binnen kurzem bis an seine Leistungsgrenzen in eine Vielzahl grenzüberschreitender Maßnahmen eingebunden.¹⁸³ Gewiss zögern die mitgliedstaatlichen Sicherheitsbehörden nach wie vor, wichtige Koordinierungsaufgaben an das Polizeiamt abzutreten. Dennoch ist unverkennbar, dass das Amt in den letzten Jahren aufgewertet wurde. Schließlich unterstützt Europol die Mitgliedstaaten auch durch forensisches und technisches Expertenwissen (2009: 457 Fälle, 2014: 821) und mobile Einsatzbüros, die in Ermittlungen direkt vor Ort einbezogen werden (2009: 26 Einsätze, 2015: 155).¹⁸⁴

Bei allen Unterschieden in Größe und Dynamik lässt sich in der Gesamtschau sowohl für Frontex als auch für Europol feststellen, dass sie dabei sind, sich zu wesentlichen Akteuren in der inneren Sicherheitsarchitektur der EU zu entwickeln. Beide Agenturen haben ihre Tätigkeiten jenseits ihrer jeweiligen Kernaufgabe in den vergangenen Jahren derart ausgebaut, dass sie ihr breites Aufgabenspektrum – Erkenntnisanalyse, Trainings, Beratung, Unterstützung und Koordinierung operativer Tätigkeiten der Mitglied-

staaten – umfassend bearbeiten. Dabei stoßen sie trotz aller Souveränitätsvorbehalte auf steigende Akzeptanz bei mitgliedstaatlichen Behörden und treiben die informationelle Vernetzung und Kooperation der Mitgliedstaaten unter ihrem Dach voran. Mit dem Rückhalt der politischen Entscheidungsträger nutzen beide Agenturen ausgiebig die in den Mandaten angelegte Flexibilität, um sich veränderten Sicherheitsherausforderungen anzupassen – sei es durch den Aufbau des Cybercrime-Zentrums oder des Antiterrorzentrums bei Europol, sei es durch die Einrichtung gemeinsamer Vor-Ort-Teams an den prekären Teilen der EU-Außengrenzen. Europol und Frontex avancieren also zu immer wirkmächtigeren Zentren wachsender Vernetzung der nationalen Sicherheitsbehörden. Diese Entwicklung schreitet bei Frontex aufgrund des stärker operativ ausgerichteten Mandats schneller voran und ist deutlicher sichtbar. Zwar wird auch Europol von den Mitgliedstaaten immer umfassender in die grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung einbezogen, kämpft aber weiterhin mit dem Problem, dass viele Staaten das Amt zu wenig mit Informationen versorgen. Trotz der positiven Tendenz der letzten Jahre bleibt Europol dadurch weiter hinter seinen Möglichkeiten zurück.

180 Hintergrundgespräche mit Mitarbeitern der Agentur sowie der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments.

181 So stieg auch die Zahl der operativen Treffen und Lagebesprechungen, die von Europol finanziert und zumeist in der Den Haager Zentrale organisiert werden, auf mehr als das Dreifache, nämlich von 60 (2010) auf 208 (2013).

182 Europol, *Europol Supports Largest Ever Coordinated Operation against Wildlife Crime*, Pressemitteilung, Den Haag, 18.6.2015, <www.europol.europa.eu/content/europol-supports-largest-ever-coordinated-operation-against-wildlife-crime> (Zugriff am 20.8.2015). Siehe die Europol-Jahresberichte für weitere wichtige Maßnahmen.

183 Hintergrundgespräch mit Mitarbeitern von Europol und der Europäischen Kommission.

184 Siehe die Europol-Tätigkeitsberichte für die entsprechenden Jahre.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Unabhängige Agenturen üben in der Justiz- und Innenpolitik der EU ebenso wie in ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mittlerweile wichtige Funktionen aus. Vier dieser Agenturen – Frontex, Europol, EU-Satellitenzentrum und EU-Verteidigungsagentur – wurden in dieser Studie daraufhin untersucht, auf welche Weise sie kontrolliert werden und wie effektiv sie ihre Aufgaben erfüllen. Dabei wurde klar, wie außerordentlich breit ihr Aufgabenspektrum heute ist. Von der Informationsanalyse über die Ausrichtung von Trainings bis hin zur Koordination größerer Operationen sind diese Agenturen mittlerweile integraler Bestandteil innerer und äußerer Sicherheitspolitik der EU geworden. Eigene exekutive Mandate besitzen sie dabei aber nicht. Weder ist Europol auf dem Weg zu einem »europäischen FBI«, noch hat das EU-Satellitenzentrum eigene Satellitensysteme zur Verfügung oder die EDA größere Rüstungsaufträge abgewickelt. Die Stärke der Agenturen liegt vielmehr in Aufbereitung und Analyse von Informationen, die ihnen übermittelt wurden, sowie der Koordinierung nationaler operativer Tätigkeiten. Mit ihrer Arbeit wirken die EU-Sicherheitsagenturen dennoch weit in Politikbereiche hinein, die stark von nationalen Souveränitätsvorbehalten und grundrechtlichen Bedenken geprägt sind. Anders als möglichst unabhängige Agenturen im Binnenmarktbereich können und sollten sich Sicherheitsagenturen daher nicht vorrangig über ihre Kompetenz und ihren Sachverstand legitimieren, sondern bedürfen besonderer Legitimation durch kontinuierliche politische Kontrolle.

In der Analyse wurden daher nicht nur die formalen Grundlagen in den Blick genommen. Das Augenmerk wurde vor allem darauf gerichtet, wie die EU-Sicherheitsagenturen in der Praxis arbeiten und wie sie kontrolliert werden. Sieben Ergebnisse sind hervorzuheben.

Erstens unterscheiden sich die EU-Sicherheitsagenturen erheblich in ihrer Konstruktion, wobei die deutlichste Trennlinie zwischen den JI-Agenturen einerseits und denjenigen der GASP andererseits verläuft. Gemeinsam ist den EU-Agenturen ihre Basis: Alle untersuchten Einrichtungen beruhen auf einem sekundärrechtlichen Beschluss der EU, in dem ihr Aufbau, ihre Aufgaben und ihre Kompetenzen fest-

gelegt sind. Sie sind aufgrund der komplexen Struktur der EU nicht nur einem einzigen politischen Entscheidungsträger gegenüber rechenschaftspflichtig, sondern jeweils mindestens dem Rat der EU, über ihren Verwaltungsrat den einzelnen nationalen Regierungen sowie – in unterschiedlichem Ausmaß – der Europäischen Kommission und teilweise auch dem Europäischen Parlament. Ungeachtet dieser Gemeinsamkeiten aber sind die Agenturen der GASP überwiegend intergouvernemental geblieben, von ihrem einstimmigen Gründungsbeschluss ohne Parlamentsbeteiligung über die Sonderhaushalte von EDA und EUSC außerhalb der Kontrolle des EP bis hin zur Notwendigkeit, für alle zentralen Beschlüsse auch Einstimmigkeit der nationalen Regierungen zu finden. Auf der anderen Seite haben die Agenturen in der Justiz- und Innenpolitik die Supranationalisierung des Politikbereichs über die letzten Jahre weitgehend nachvollzogen. Deswegen wird ihre Entwicklung und Arbeit immer stärker von Kommission und Parlament mitbestimmt.

Zweitens ist festzuhalten, dass sich die politischen Entscheidungsträger starke formelle Kontrollrechte und Einflussmöglichkeiten gegenüber den EU-Sicherheitsagenturen gesichert haben. Gemäß der Meroni-Doktrin der EuGH-Rechtsprechung darf die Union den Agenturen nur eng umgrenzte Zuständigkeiten übertragen, die weder ihre eigenen Kompetenzen übersteigen noch weitergehende politische Ermessensbefugnisse enthalten und deren Ausübung von politischen Entscheidungsträgern kontrolliert wird. Beim Vergleich der einzelnen Delegationsakte der EU-Sicherheitsagenturen wurde gezeigt, dass diese Rechtsakte zwar die Grenzen der Meroni-Doktrin berühren, aber nicht überschreiten: So wird jeweils ein Aufgabenspektrum festgelegt, Kompetenzgrenzen werden definiert und wesentliche Entscheidungen bedürfen in der Regel mindestens der Zustimmung der jeweiligen Verwaltungsräte. Vor allem aber ist eine einstimmige Entscheidung des Rates (GASP) oder ein gemeinsamer Beschluss von Rat und Parlament (JI) erforderlich, damit das Mandat einer Sicherheitsagentur formell ausgeweitet werden kann.

Darüber hinaus wurden sämtlichen EU-Sicherheitsagenturen weitreichende Rechenschaftspflichten auferlegt. Bei den GASP-Agenturen beschränken sich

diese auf die Ratsstrukturen (also die Mitgliedstaaten) und die Kommission, während im Ji-Bereich auch das Europäische Parlament unterrichtet werden muss. Hinzu kommt nicht zuletzt eine hohe finanzielle Abhängigkeit der EU-Sicherheitsagenturen. So finanzieren sich Europol und Frontex fast ausschließlich über den EU-Haushalt und werden deshalb von Rat, Europäischem Parlament, Kommission und auch dem EU-Rechnungshof kontrolliert. EDA und EUSC hingegen bestreiten ihren Etat aus Direktzahlungen der Mitgliedstaaten, die deswegen noch mehr unmittelbare Kontrolle auf die Agenturen ausüben können. In der Gesamtschau verfügen die nationalen Regierungen mit weitreichenden Mitbestimmungsrechten in den Verwaltungsräten und im Rat über die stärksten Hebel, um die Arbeit der Agenturen zu beaufsichtigen und Einfluss zu nehmen.

Die politischen Entscheidungsträger haben die Mandate der EU-Sicherheitsagenturen jedoch *drittens* so offen gestaltet, dass den Agenturen innerhalb strenger Kompetenzgrenzen – beispielsweise dürfen Europol-Beamte keine exekutiven Aufgaben wahrnehmen – großer Interpretationsspielraum bleibt, um ihre Tätigkeiten auszuweiten. Ausnahme ist die EDA, deren Aufgabenspektrum detailliert festgelegt wurde. Der Auftrag von Agenturen wie EUSC, Europol oder Frontex hingegen wurde nur sehr vage umrissen – im Fall des EUSC etwa lautet er »Unterstützung der EU in Entscheidungen zur GSVP«. Dieser Interpretationsspielraum hat es den Agenturen auch gestattet, ihre Tätigkeitsprofile in der Praxis zu verändern und gegebenenfalls zu erweitern. Ohne Mandatsänderung hat Frontex seine Datenerhebung und -analyse auf Migrationsbewegungen innerhalb des Schengen-Raumes ausgeweitet, Europol ein Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität aufgebaut und das EUSC seinen Schwerpunkt von Krisenmanagement-Operationen zur allgemeinen Überwachung verlagert.

Viertens haben die politischen Entscheidungsträger die EU-Sicherheitsagenturen bei der Nutzung dieser Spielräume nicht nur streng kontrolliert, sondern auch nachdrücklich bestärkt. Anders als oft in der öffentlichen Diskussion vorgebracht wird, ist die expansive, teils stark ereignisgetriebene Ausweitung der Aktivitäten einiger EU-Agenturen politisch gewollt – vor allem von den Mitgliedstaaten der EU und der Europäischen Kommission, aber auch EU-Parlamentariern – und erfährt breite Unterstützung. Dabei wurde keine andere EU-Sicherheitsagentur so intensiv kontrolliert und ihr Ausbau so eng begleitet wie im Fall der umstrittenen Grenzschutzagentur Frontex. In

der Untersuchung konnten keine Fälle nachgewiesen werden, in denen sich die Agenturen verselbständigt hätten und der Überwachung durch ihre politischen Prinzipale entronnen wären.

Die unmittelbarste Kontrolle geht dabei zunächst von den Verwaltungsräten aus, die fast ausschließlich im Konsens entscheiden, obwohl sie auch Mehrheitsbeschlüsse fassen könnten. Doch auch über den Weg der Ratsstrukturen haben die nationalen Regierungen, teils im Tandem mit der Kommission, den EU-Agenturen von höchster politischer Ebene immer wieder neue Aufgaben zugewiesen oder Prioritäten für die Arbeit der Agenturen gesetzt. Frontex etwa wurde mindestens einmal pro Jahr im Europäischen Rat und bei fast jeder Sitzung der EU-Innenminister thematisiert. In der Praxis entpuppt sich diese Kontrolle teils als detaillierte Steuerung der Agenturen.

Bemerkenswert ist *fünftens*, dass auch das Europäische Parlament die Arbeit der Agenturen kontinuierlich verfolgte und überwachte. Das EP hat sich hierbei auf die politisch kontroverseren Behörden wie Frontex, Europol und EDA konzentriert und diese immer wieder unter die Lupe genommen. Allein mit Europol hat sich der zuständige Ausschuss in zehn Jahren über 500-mal befasst und die Abgeordneten haben in derselben Zeit über 330 Anfragen gestellt. Regelmäßige Anhörungen mit den Direktoren aller Sicherheitsagenturen sind mittlerweile Standard in der parlamentarischen Arbeit. Bei den Ji-Agenturen hat das Parlament zudem von seinen harten Sanktionsmitteln im Haushaltsbereich Gebrauch gemacht, um die Agenturen zur Rechenschaft zu ziehen. Dennoch hat durchgängig eine Mehrheit im EP die Ausweitung der Tätigkeiten etwa von Frontex oder EDA unterstützt, wobei dieser Rückhalt immer an den weiteren Ausbau parlamentarischer Kontrollrechte und die gewissenhaftere Beachtung von Menschenrechtsstandards gekoppelt war. Den größten Einfluss besitzt das Parlament jedoch zweifellos bei der Reform der Delegationsakte der Agenturen. Hier hat es beispielsweise durchgesetzt, dass in der Arbeit von Frontex menschenrechtlichen Belangen spürbar mehr Geltung verschafft wird, etwa über die Einsetzung einer Grundrechtsbeauftragten. Bei den GASP-Agenturen allerdings fehlen dem Parlament wirkungsvolle Instrumente, so dass seine Resolutionen nicht mehr als gut gemeinte Ratschläge bleiben. Wirklichen Einfluss auf die Arbeit der GASP-Agenturen können die Abgeordneten nicht nehmen.

EU-Sicherheitsagenturen werden also sowohl formell als auch in der Praxis umfassend von den politi-

schen Entscheidungsträgern in der EU kontrolliert. Bei einer genaueren Analyse, wie diese Kontrolle beschaffen ist, stellt sich jedoch *sechstens* heraus, dass sie aus legitimatorischer Perspektive Mängel aufweist. Zum einen ist die Europäische Kommission bei der Überwachung von EU-Sicherheitsagenturen häufig in erster Linie darauf bedacht, dass nicht ihre eigenen Zuständigkeiten angetastet werden. Das wäre etwa der Fall, wenn die EDA durch ihre Verhaltenskodizes für den Rüstungsmarkt in den Binnenmarkt eingriffe. Wie effektiv gerade die GASP-Agenturen arbeiten, steht bei der Kontrolle dagegen selten im Mittelpunkt. Zum anderen ist festzuhalten, dass die Kontrollfunktion, die den nationalen Regierungen obliegt, überwiegend von den Sicherheitsbehörden der betreffenden Länder ausgeübt wird. Es findet keine systematische Einbindung der nationalen Parlamente statt, die aus demokratiethoretischer Sicht besonders bei den intergouvernemental angelegten GASP-Agenturen geboten wäre. Vor allem setzen die Regierungen den Fokus der Kontrolle häufig auf die Wahrung der Souveränität, wobei die Agenturen ausgerechnet von denjenigen Behörden kontrolliert werden, die von Souveränitätstransfers an die EU-Ebene betroffen sind. Dies erklärt auch, warum die nationalen Behörden den öffentlichen Bedenken mit Blick auf die Gefährdung von Grund- und Bürgerrechten nicht angemessen Rechnung tragen, trotz weitreichender Kontrollrechte in der Praxis und umfangreicher praktischer politischer Kontrolle. An dieser Stelle ist das Europäische Parlament gefordert.

Das Spannungsverhältnis zwischen Kontrolle und Effektivität spiegelt sich *siebtens* auch in der Aufgabenerfüllung der EU-Sicherheitsagenturen wider. Denn gemessen an ihren Zielen arbeitet die am stärksten kontrollierte Agentur, nämlich die EDA, am wenigsten effektiv. Nicht obwohl, sondern weil sie von den Mitgliedstaaten so streng beaufsichtigt wurde, konnte die EDA große Teile ihrer Aufgaben nie oder nur sehr unzureichend erfüllen. Trotz mehrerer strategischer Kurswechsel ist sie in ihrer Herangehensweise an die Herausforderung Rüstungsmarkt bis dato an den Souveränitätsvorbehalten der Mitgliedstaaten gescheitert. Agenturen mit mehr Spielraum in der Aufgabenerfüllung, etwa Frontex oder das EUSC, sind effektiver und konnten ihre Aktivitäten kontinuierlich ausweiten. Europol wiederum ist das Paradebeispiel dafür, wie der Netzwerkcharakter der Agenturen im Bereich innere Sicherheit ihre Leistungsfähigkeit beeinträchtigen kann, wenn sie in besonderem Maße vom Kooperationswillen der mitgliedstaatlichen Behörden

abhängig sind. Allen positiven Entwicklungen zum Trotz wird die Arbeit des Polizeiamts immer noch durch die restriktive Datenpolitik der EU-Länder behindert. Dennoch haben sich Frontex und Europol mittlerweile zu integralen Bestandteilen der Vernetzung nationaler Sicherheitsbehörden entwickelt.

Verbesserungen in der Kontrolle von EU-Sicherheitsagenturen

Das Agenturwesen der Europäischen Union wird auch in der inneren und äußeren Sicherheitspolitik stetig weiterentwickelt. Zuletzt wurden die Mandate des EU-Satellitenzentrums und der EDA erneuert, während über die Rechtsgrundlagen von Europol und Frontex derzeit in den EU-Gremien neu verhandelt wird. Perspektivisch stehen umfangreiche Ausweitungen der EU-Sicherheitsagenturen an; besonders Europol und Frontex sollen noch mehr als bisher dazu beitragen, die großen Herausforderungen auf EU-Ebene wie Flüchtlingskrise und Terrorismusbekämpfung zu bewältigen. Gerade weil neue Aufgaben und Ressourcen zurzeit in rascher Folge übertragen werden, sollte die politische Kontrolle hier nicht vernachlässigt werden.

Die Analyse zeigt, dass die Defizite der EU-Sicherheitsagenturen eher in der Art und Weise der Kontrolle und den Voraussetzungen für eine effektive Aufgabenerfüllung liegen und dass die GASP-Agenturen weit größere Schwächen aufweisen als die JI-Agenturen. Was die Weiterentwicklung von EU-Sicherheitsagenturen betrifft, empfehlen sich daher für die EU-Organe und die Bundesregierung als Teil der kontrollierenden nationalen Regierungen folgende Schritte:

Erstens sollten Kontrollmechanismen, die bei den JI-Agenturen gut funktionieren, auch auf die GASP-Agenturen übertragen werden. Dies gilt zum einen für die Effektivitätskontrolle. Bisher müssen zwar alle EU-Sicherheitsagenturen jährlich einen Arbeitsbericht vorlegen. Doch bei den GASP-Agenturen werden die Wirkung ihrer Arbeit und die Nutzung ihrer Ressourcen von keinem der politischen Entscheidungsträger in Rat oder Kommission systematisch thematisiert. Die JI-Agenturen hingegen durchlaufen regelmäßig externe Evaluierungen, deren Schwerpunkt anders als bei den von politischen Eigeninteressen motivierten Prinzipalen stärker auf der Aufgabenerfüllung liegt. Mit einer solchen Überprüfung würden nicht nur die offensichtlichen Probleme der EDA, ihren Arbeitsauftrag zu erfüllen, auf der Tagesordnung der Institutionen landen, sondern auch die weniger sichtbaren,

aber wesentlichen Entwicklungen, etwa die Lücke zwischen Anspruch und Realität in den Außenbeziehungen von Frontex im afrikanischen Raum. Diese Effektivitätsüberprüfung sollte sich nicht auf eine quantitative Analyse der Agenturarbeit beschränken. Vielmehr sollte sie auch evaluieren, inwieweit die jeweilige Sicherheitsagentur qualitative Ziele erreicht und den für ihre Arbeit formulierten Standards genügt, so wie dies beispielsweise – zumindest im Ansatz – im Jahresbericht des Frontex-Konsultativforums mit Blick auf die Beachtung grundrechtlicher Verpflichtungen durch die Agentur geschieht.¹⁸⁵

Auf der anderen Seite sollte die Kontrolle der GASP-Agenturen nach dem Vorbild der JI-Agenturen stärker parlamentarisiert werden. Mit regelmäßigen Resolutionen, Anfragen und Anhörungen hat das Europäische Parlament seine Fähigkeit und seinen Anspruch unterstrichen, auch die GASP-Agenturen zu kontrollieren. Anders als in der Justiz- und Innenpolitik aber ist dem EP aufgrund des intergouvernementalen Charakters der GASP ein Mitspracherecht bei den Delegationsakten der GASP-Agenturen verwehrt. Dieses Recht ließe sich nur durch eine Änderung der EU-Verträge gewähren, die jedoch zumindest für die GASP bis auf Weiteres nicht auf der Agenda steht. Trotzdem könnte und sollte das EP auch bei den GASP-Agenturen ein durchsetzbares Kontrollrecht bekommen, indem das Budget von EDA und EUSC in den EU-Haushalt verlagert wird und diese so nicht mehr von Direktzahlungen der Mitgliedstaaten abhängig wären.

Damit könnte *zweitens* auch die Herausforderung der mangelnden Ressourcenausstattung angegangen werden. Bei EDA und EUSC, deren Haushalte seit 2010 eingefroren sind und damit inflationsbereinigt schrumpfen, hat sich die restriktive Mittelvergabe besonders negativ ausgewirkt. Eine Finanzierung über den EU-Haushalt wie bei den JI-Agenturen oder zumindest ergänzende Mittel von der EU würden helfen, die Ressourcenausstattung mit den gestiegenen Anforderungen an die Agenturen in Einklang zu bringen. Dabei müssten deren Etats nicht exorbitant aufgestockt werden. Es müsste lediglich gewährleistet sein, dass sie ihren Aufgaben besser gerecht werden können, und zwar durch längerfristige Planungssicher-

¹⁸⁵ Laut Frontex-Verordnung soll das Forum, das mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, EU-Agenturen und internationalen Organisationen aus dem Migrationsbereich besetzt ist, die Agentur in Grundrechtsfragen beratend unterstützen und seine Tätigkeiten in einem Jahresbericht vorstellen. Dabei legte das Forum bisher stellenweise durchaus kritische Bewertungen der Arbeit von Frontex vor.

heit und eine vernünftige Relation zwischen Finanzausstattung und Aufgabenausweitung.

Im Gegensatz dazu stellt sich bei Frontex und Europol eher die Frage, wie die politische Kontrolle mit der für 2016 und 2017 zu erwartenden schnellen Entwicklung Schritt halten kann. Für die Jahre 2015 und 2016 sind die Haushalte beider Agenturen bereits deutlich erhöht und die Aufgaben rasant erweitert worden. So hat Europol, um nur einige Beispiele zu nennen, im Frühjahr 2016 ein neues Zentrum zur Terrorabwehr und eines zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität eingerichtet, baut die Aktivitäten der Meldestelle für inkriminierte Internetinhalte (IRU) deutlich aus und soll nach Aufforderung des Rates erstmals in größerem Umfang im Feld tätig werden, nämlich bei der Durchführung von Sicherheitskontrollen an den EU-Außengrenzen. Zudem sollen die Kompetenzen beider Behörden 2016 im Zuge einer Anpassung ihrer Mandate ausgedehnt und Frontex zu einem Europäischen Grenz- und Küstenschutz weiterentwickelt werden. Perspektivisch stellte die EU-Kommission im April 2016 sogar die Option in den Raum, dass das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) die politisch hochumstrittene Verteilung von Flüchtlingen in Europa steuern und damit de facto über Asylanträge entscheiden soll.

Die europäische Politik sollte sich in diesem Kontext darauf einstellen, einen Balanceakt zu vollführen: Auf der einen Seite sollten die Mitgliedstaaten beiden Agenturen Flexibilität und Unterstützung gewähren, damit sie ihre neuen Aufgaben erfüllen können, insbesondere mit Blick auf den Informationsaustausch (Europol) und die Bereitstellung von Personal für Operationen (Frontex). In Anbetracht des großen politischen Drucks, Erfolge in Flüchtlingskrise und Terrorabwehr vorweisen zu müssen, sollte auf der anderen Seite dafür Sorge getragen werden, dass Grund- und Bürgerrechte ausreichend geschützt werden. Hier kann das Europäische Parlament seine Mitspracherechte bei den Änderungen in den Delegationsakten und den Haushalten der beiden Agenturen einbringen. Um zu verhindern, dass die parlamentarische Begleitung bei der rechtlich mitunter kontroversen Erweiterung der Aufgaben und Tätigkeiten an den Rand gedrängt wird, gibt es zwei Möglichkeiten. So könnten die Mitgliedstaaten dem Parlament einen Beobachterstatus in den Verwaltungsräten der beiden Agenturen einräumen. Dies mag im nationalen Rahmen unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung ungewohnt sein. Angesichts der zügigen, von Mitgliedstaaten und Kommission zielstrebige gesteuerten

Fortentwicklung der JI-Agenturen über die Verwaltungsräte wäre es aber durchaus angebracht. Möglich wäre auch, die exekutiven Entscheidungs- und Reformprozesse weitaus transparenter zu machen und den Zugang der Abgeordneten zu vertraulichen Dokumenten zu verbessern. Mit dem hier skizzierten Balanceakt kann beides gelingen: die Agenturen demokratisch ausreichend zu legitimieren und ihr Potential voll auszuschöpfen.

Abkürzungsverzeichnis

ABL	Amtsblatt	Frontex	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Europäischen Union)
AB-RAN	Air Borders Risk Analysis Network		
AEUUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
AFET	Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten (EP)	GMES	Global Monitoring for Environment and Security
AFIC	Africa Frontex Intelligence Community	GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ARA	Annual Risk Analysis	ICSR	International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence
Cepol	Collège Européen de Police/European Police College (Europäische Polizeiakademie)	IED	improvised explosive device
CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)	IMO	International Maritime Organization
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability	IOM	International Organization for Migration
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst	J-Cat	Joint Cybercrime Action Taskforce
EASO	European Asylum Support Office (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen)	JI	Justiz und Inneres
EB-RAN	Eastern Borders Risk Analysis Network	JOT	Joint Operational Team
EC3	European Cybercrime Centre (Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität)	LIBE	Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres; EP)
EDA	European Defence Agency (Europäische Verteidigungsagentur)	LIMES	Land/Sea Integrated Monitoring for European Security
EDF-RAN	European Union Document Fraud Risk Analysis Network	MdB	Mitglied des Bundestages
EIS	Europol-Informationssystem	MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo/United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo
EMSA	European Maritime Safety Agency (Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs)		
EP	Europäisches Parlament	MUSIS	Multinational Space-Based Imaging System
ESA	European Space Agency (Europäische Weltraumagentur)	Nato	North Atlantic Treaty Organization
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik	NGO	Non-Governmental Organization
EU	Europäische Union	OC	Organised Crime
EuGH	Europäischer Gerichtshof	OCTA	Organised Crime Threat Assessment
EU INCEN	EU Intelligence Centre (EU-Zentrum für Informationsgewinnung und -analyse)	OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (Organisation für das Verbot chemischer Waffen)
EUISS	EU Institute for Security Studies (Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien)	PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
EU-LISA	European Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht)	SAR	Synthetic Aperture Radar
EUMM	European Union Monitoring Mission	S&D	Socialists and Democrats (Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament)
EUNAVFOR	European Union Naval Force	SEDE	Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung (EP)
Eurojust	European Union's Judicial Cooperation Unit (Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union)	SIENA	Secure Information Exchange Network Application
Europol	European Police Office (Europäisches Polizeiamt)	SOCTA	Serious and Organised Crime Threat Assessment
Eurosur	European Border Surveillance System (Europäisches Grenzüberwachungssystem)	SSZ	Ständige Strukturierte Zusammenarbeit
EUSC	European Union Satellite Centre (EU-Satellitenzentrum)	TE-SAT	EU Terrorism Situation and Trend Report
EUV	EU-Vertrag	UNHCR	United Nations High Commissioner on Refugees
EVP	Europäische Volkspartei (EP)	UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte)	VN	Vereinte Nationen
FRAN	Frontex Risk Analysis Network	WB RAN	Western Balkans Risk Analysis Network
		WEU	Westeuropäische Union

Anhang: Agenturen der Europäischen Union

Bisher hat die Europäische Union insgesamt 36 Agenturen mit eigenständigen Handlungsbefugnissen gegründet (Stand: April 2016).^a

Name	Jahr ^b	Aufgaben ^c	Ressourcen (2014) ^d	
			Personal	Zahlungen aus EU-Budget (in Mio. €)
Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)	2007	I/E	105	21,3
Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER)	2009	R	49	10,8
Amt der Europäischen Union für Geistiges Eigentum (EUIPO)	1994	R	928	[246] ^e
Aufsichtsbehörde für das Europäische GNSS ^f (GSA)	2004	I/E	95	25,3
Ausschuss für die einheitliche Abwicklung (SRB)	2015	I/E	im Aufbau, Ziel 230 im Jahr 2016	3,1 (2015)
Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (EU-LISA)	2011	I/E	120	64,9
Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex)	2004	I/E	317	89,2
Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA)	2002	R	199	52,2
Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA)	2002	R	650	162
Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA)	2004	I/E	46	9,1
Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA)	1994	R	40	14,2
Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA)	1995	R	580	34,2
Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA)	2010	R	87	8,9
Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA)	2010	R	111	14,1
Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA)	2002	R	330	79,6

a Nicht in der Auflistung enthalten sind sechs befristete Exekutivagenturen für die Ausführung von EU-Programmen (z.B. die Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz) sowie zwei Agenturen im Rahmen von EURATOM (z.B. die EURATOM-Versorgungsagentur).

b Jahr der Verabschiedung des Gründungsaktes bzw. einer grundlegenden Änderung des Rechtsrahmens einer Agentur. Manche Agenturen haben ihre operativen Tätigkeiten deutlich später aufgenommen.

c Die Einstufung basiert auf Wonkas und Rittbergers Analyse der formellen Delegationsakte: Arndt Wonka/Berthold Rittberger, »Credibility, Complexity and Uncertainty: Explaining the Institutional Independence of Twenty-nine EU Agencies«, in: *West European Politics*, 33 (2010) 4, S. 730–752. Die Autoren unterscheiden nur zwischen Regulierungsagenturen (R) und Agenturen im Bereich Information/Durchführung (I/E).

d Aufgeführt sind nur die Zahlungen aus dem EU-Haushalt bzw. Direktzahlungen der EU-Mitgliedstaaten. Einige Agenturen finanzieren sich zu einem substantiellen Teil aus anderen Quellen.

e Das Amt der Europäischen Union für Geistiges Eigentum (bis März 2016 Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt) ist ausschließlich extern finanziert und erhält keine direkten Zuwendungen aus dem EU-Haushalt oder seitens der EU-Mitgliedstaaten.

f Global Navigation Satellite System.

Anhang: Agenturen der Europäischen Union

Name	Jahr	Aufgaben	Ressourcen (2014)	
			Personal	Zahlungen aus EU-Budget (in Mio. €)
Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA)	1993	I/E	76	14,8
Europäische Chemikalienagentur (ECHA)	2006	R	479	6,4
Europäische Einheit für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust)	2002	I/E	199	33,7
Europäische Eisenbahnagentur (ERA)	2004	R	135	25,7
Europäische Fischereiaufsichtsagentur (EFCA)	2005	I/E	52	9,2
Europäische Polizeiakademie (Cepol)	2005 (2000)	I/E	27	8,6
Europäische Stiftung für Berufsbildung (ETF)	1990	I/E	92	20,1
Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound)	1975	R	96	20,6
Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA)	2010	R	130	12,1
Europäische Umweltagentur (EEA)	1990	I/E	131	41,8
Europäische Verteidigungsagentur (EDA)	2004	I/E	122	29,1
Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE)	2006	I/E	29	7,3
Europäisches Polizeiamt (Europol)	2005 (1999)	I/E	912 ^g	84,2
Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)	2010	I/E	86	12,1
Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsausbildung (CEDEFOP)	1975	R	95	16,9
Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC)	2004	I/E	299	58,5
Gemeinschaftliches Sortenamt (CPVO)	1994	R	47	[12,7] ^h
Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (BEREC)	2009	R	28	4,2
Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien (EUISS)	2001 (1990)	I/E	k.A.	k.A.
Satellitenzentrum der Europäischen Union (EUSC)	2001 (1992)	I/E	102	17,3
Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union (CdT)	1994	I/E	192	42,9

Quelle: Eigene Zusammenstellung, basierend auf der Analyse von Wonka und Rittberger [siehe S. 51] und offiziellen Informationen der EU.

g Davon sind 730 Europol-Mitarbeiter und 182 zu Europol entsandte Verbindungsbeamte der Mitgliedstaaten und von Drittstaaten.
h Das Gemeinschaftliche Sortenamt ist ausschließlich extern finanziert und erhält keine direkten Zuwendungen aus dem EU-Haushalt oder seitens der EU-Mitgliedstaaten.