



Brüssel, den 31. Oktober 2017  
(OR. en)

13795/17

FIN 676  
INST 390

### I/A-PUNKT-VERMERK

---

Absender: Generalsekretariat des Rates  
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat  
Betr.: Empfehlungen der interinstitutionellen Arbeitsgruppe zu den Ressourcen der dezentralen Agenturen

---

1. Im Rahmen der Verhandlungen über den Haushaltsplan 2014 vereinbarten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission in einer gemeinsame Erklärung zu den "*dezentralen Agenturen*" die Einsetzung einer speziellen interinstitutionellen Arbeitsgruppe, die damit betraut wird, einen eindeutigen Pfad für die dezentralen Agenturen festzulegen, um den Personalstand über einen Zeitraum von fünf Jahren schrittweise um 5 % zu verringern.<sup>1</sup>
2. Der Ausschuss der ständigen Vertreter nahm am 9. April 2014 das Mandat der interinstitutionellen Arbeitsgruppe zur Kenntnis, in der die Zusammensetzung, der Auftrag und der Zuständigkeitsbereich, die Arbeitsmethoden sowie der Zeitplan festgelegt sind.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Dok. 16106/13.

<sup>2</sup> Dok. 8539/14.

Im Einklang mit dem in ihrem Mandat festgelegten Auftrag gibt die Arbeitsgruppe Empfehlungen ab, die das Europäische Parlament und der Rat als die beiden Teile der Haushalts- und Rechtsetzungsbehörde sowie die Kommission aufgrund ihres Vorschlagsrechts bei ihren Beratungen unbeschadet ihrer jeweiligen Befugnisse gegebenenfalls berücksichtigen können. Basierend auf den erzielten Fortschritten kann die Arbeitsgruppe auch Empfehlungen im Hinblick auf das jährliche Haushaltsverfahren abgeben.

3. Zwischen 2014 und 2017 haben acht Sitzungen der interinstitutionellen Arbeitsgruppe stattgefunden. Dabei wurden eine Reihe von Analyseberichten der Kommission besprochen, die den Themenbereich der Arbeitsgruppe betreffen. Gemäß dem Mandat der Arbeitsgruppe findet im Jahr 2018 eine Abschlusssitzung statt.
4. In der Sitzung vom 18. Oktober 2017 erzielten die drei Organe eine Einigung ad referendum über die Empfehlungen der Kommission.
5. Der Haushaltsausschuss einigte sich am 26. Oktober 2017 darauf, die in der ANLAGE enthaltenen Empfehlungen zu unterstützen.
6. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter wird ersucht, dem Rat zu empfehlen, er möge diese Empfehlungen billigen.

**Interinstitutionelle Arbeitsgruppe zu den Ressourcen der dezentralen Agenturen**

**\*\*\***

**Empfehlungen**

**Einleitung**

Als Bestandteil der Einigung über die Annahme des Haushaltsplans 2014 wurde vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe eingesetzt, um über die Ressourcen der dezentralen Agenturen der EU, insbesondere im Hinblick auf die Auslotung unterschiedlicher Lösungen für einen Personalabbau von 5 % in den Agenturen, zu beraten.

Das Mandat der Arbeitsgruppe lautete zu ermitteln, wie auf der Grundlage objektiver Kriterien ein eindeutiger Entwicklungspfad für die Agenturen festgelegt werden kann, um den Personalstand der dezentralen Agenturen über einen Zeitraum von fünf Jahren schrittweise um 5 % zu verringern. Außerdem wurde die Arbeitsgruppe beauftragt, Möglichkeiten zur Erreichung von Synergien und Effizienzsteigerungen zu untersuchen.

Im Einklang mit dem Mandat gibt die Arbeitsgruppe Empfehlungen ab, die das Europäische Parlament und der Rat als die beiden Teile der Haushalts- und Rechtssetzungsbehörde sowie die Kommission aufgrund ihres Vorschlagsrechts bei ihren Beratungen unbeschadet ihrer jeweiligen Befugnisse gegebenenfalls berücksichtigen.

Geplant war, dass die Arbeitsgruppe ihre Arbeit bis Ende 2017 fortsetzt, da der Abbau zu diesem Zeitpunkt mit der Annahme des Haushaltsplans 2018 erreicht sein musste. Zur Beurteilung der Zielerreichung ist für 2018 eine Abschlusssitzung geplant.

Mit den im Mandat festgelegten Arbeitsmethoden ermittelte die Arbeitsgruppe vier Bereiche, die Möglichkeiten für einen Personalabbau bieten:

1. Planstellen in den Stellenplänen der Agenturen,
2. Umgang mit neuen Aufgaben der Agenturen,
3. Effizienzsteigerungen und Synergien zwischen den Agenturen,
4. teilweise und vollständig selbstfinanzierte Agenturen.

Die Kommission hat Analyseberichte für alle vier Bereiche vorgelegt, über die in der Arbeitsgruppe beraten wurde.

Ferner hat die Kommission folgende Beiträge zur weiteren Beratung in der Arbeitsgruppe übermittelt:

1. Personalausstattung gebührenfinanzierter Agenturen: Pilotfall Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA);
2. Pilotfall EASA für gebührenfinanzierte Agenturen: Verfahren der EASA zur Ausstellung von Zertifikaten und Strategie bei Interessenkonflikten;
3. Entwicklung der Zahl der Stellen in den Agenturen: Sachstand.

Im Anschluss an einen Vorschlag der Kommission hat die Arbeitsgruppe sechs Einzelthemen im Rahmen ihres Auftrags bestätigt, zu denen sie Empfehlungen abgibt:

1. gewonnene Erkenntnisse aus dem Ansatz, das Ziel eines Personalabbaus von 5 % zu erreichen;
2. Umgang mit neuen Aufgaben (Finanzbogen);
3. regelmäßige Evaluierung der Agenturen;
4. gemeinsame Nutzung von Diensten;
5. Evaluierung der Agenturen mit mehreren Standorten;
6. Modell für gebührenfinanzierte Agenturen.

Dieses Dokument enthält die Empfehlungen der Arbeitsgruppe. Die Empfehlungen richten sich an das Europäische Parlament, den Rat, die Kommission und die Agenturen. Das Europäische Parlament und der Rat können bei der Ausübung ihrer Funktion als die beiden Teile der Haushalts- und Rechtssetzungsbehörde diese Empfehlungen berücksichtigen.

---

## Empfehlung Nr. 1: Gewonnene Erkenntnisse

### I. Hintergrund

In der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 über die Haushaltsdisziplin<sup>1</sup> ist das Ziel eines Personalabbaus in Höhe von 5 % innerhalb von fünf Jahren für alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU festgelegt. Zur Umsetzung dieser Vorgabe in den Agenturen hat die Kommission im Juli 2013 eine Mitteilung zur Finanz- und Personalplanung für die dezentralen Agenturen im Zeitraum 2014-2020<sup>2</sup> angenommen. Der Ansatz der Kommission bestand, kurz gefasst, darin, zwischen den einzelnen Agenturen je nach ihrer Klassifizierung als "Agentur im Normalbetrieb", "Agentur mit neuen Aufgaben" oder "Agentur in der Anlaufphase" zu differenzieren, damit bestimmte Agenturen angesichts ihrer neuen Aufgaben wachsen können und dennoch das Gesamtziel eines Personalabbaus von 5 % eingehalten wird.

Parallel dazu wurde im November 2013 die interinstitutionelle Arbeitsgruppe eingesetzt, um über die Ressourcen der dezentralen Agenturen der EU zu beraten und unterschiedliche Lösungen zur Erreichung des Personalabbauziels in den Agenturen auszuloten.

### II. Beratung

Die Arbeitsgruppe hat mehrfach über die Entwicklung der Zahl der Stellen in den Agenturen beraten.

Der aktuelle Sachstand zeigt ein uneinheitliches Bild: Während die verabschiedeten Haushaltspläne 2014 und 2015, wie in der Kommissionsmitteilung dargelegt, weitgehend im Einklang mit den für diese Jahre festgelegten Gesamtzielen des jährlichen Stellenabbaus standen, wurde aufgrund der wichtigen neuen Entwicklungen seit Anfang 2015, und zwar hauptsächlich im Bereich der Migration und Sicherheit, eine große Zahl zusätzlicher Stellen in den Agenturen an den Außengrenzen erforderlich, um die Agenturen in die Lage zu versetzen, die beträchtliche Zahl neuer Aufgaben und die sehr viel größere Arbeitsbelastung zu bewältigen.

---

<sup>1</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung.

<sup>2</sup> COM(2013) 519 final.

Die Beratungen in der Arbeitsgruppe und im Rahmen der jährlichen Haushaltsverfahren haben gezeigt, dass es für die zusätzlichen Stellen, die für die neuen Entwicklungen – insbesondere im Hinblick auf Migration und Sicherheit – genehmigt wurden, eine breite Unterstützung gab. Unterschiedliche Ansichten bestanden jedoch bezüglich der Frage, ob diese zusätzlichen Stellen durch weitere Kürzungen in anderen Agenturen ausgeglichen werden müssen. Dies führte zu der allgemeinen Diskussion über die Entwicklung des Personalbestands und die Notwendigkeit, dass für neue Aufgaben zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden müssen.

Abgesehen von den zur Zeit der Interinstitutionellen Vereinbarung 2013 nicht vorhersehbaren bedeutenden neuen Entwicklungen, die zu bewältigen waren, hat die globale Herangehensweise an die Ressourcen der Agenturen, bei der – wie von der Kommission vorgeschlagen – der Bedarf der einzelnen Agenturen innerhalb eines für alle Agenturen geltenden Rahmens eingeschätzt wird, dazu beigetragen, dass den Erfordernissen der Agenturen mit neuem Mandat oder kürzlich erweitertem Aufgabenbereich unter Einhaltung des Gesamtziels eines Personalabbaus entsprochen werden konnte. Das Vorhandensein eines globalen Rahmens, innerhalb dessen der Ressourcenbedarf der einzelnen Agenturen bewertet wird, hat somit den langfristigen Trend zu mehr Planstellen in den Agenturen unter Kontrolle gehalten.

### **III. Empfehlung der Arbeitsgruppe**

Der Kommission sowie dem Europäischen Parlament und dem Rat als den beiden Teile der Haushaltsbehörde wird empfohlen, angemessene Ressourcenzuweisungen für die Agenturen in den verbleibenden Jahren des MFR 2014-2020 vorzuschlagen und zu genehmigen; gleichzeitig sollten die Bemühungen zur Erzielung von Effizienzsteigerungen bereichsübergreifend fortgesetzt werden. In diesem Zusammenhang sollten die Agenturen in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Kommissionsdienststellen sorgfältig planen und die Personalausstattung kontinuierlich überwachen, um sicherzustellen, dass sie angemessen ist, neue Aufgaben ordnungsgemäß durchgeführt werden können, fortlaufend Effizienzsteigerungen angestrebt werden und dass die Agenturen sich um eine zügige und wirksame Besetzung offener Stellen bemühen und im Hinblick auf die Gewinnung von Experten ihre Attraktivität als Arbeitgeber erhöhen.

## Empfehlung Nr. 2: Umgang mit neuen Aufgaben (Finanzbogen)

### I. Hintergrund

Bei der Bewertung der Ressourcen der Agenturen teilt die Kommission die Agenturen traditionell in die Gruppen "Agentur im Normalbetrieb", "Agentur mit neuen Aufgaben" oder "Agentur in der Anlaufphase" ein, je nach Reifegrad. Diese Klassifizierung wirkt sich auf die Entwicklung der EU-Beiträge und die Personalausstattung aus: Üblicherweise brauchen Agenturen, die erst vor Kurzem neu gegründet wurden oder denen kürzlich neue Aufgaben zugewiesen wurden, zusätzliche Mittel und zusätzliches Personal, damit sie den neuen oder erweiterten Auftrag erfüllen können; bei "Agenturen im Normalbetrieb" hingegen bleiben Struktur und Mittelvolumen stabil.

In der Kommissionsmitteilung zur Finanz- und Personalplanung für die dezentralen Agenturen aus dem Jahr 2013<sup>1</sup> wurde der Ansatz, die Agenturen im Hinblick auf ihren Entwicklungsstand einzuteilen, bestätigt und beibehalten.

Generell gilt, dass die Klassifizierung als "Agentur mit neuen Aufgaben" nur aufgrund einer Änderung der Rechtsgrundlage, mit der die in der Gründungsverordnung festgelegten Zuständigkeiten einer Agentur ausgeweitet werden, erfolgen kann. In dieser Hinsicht sollte man "neue Aufgaben" von wachsender Arbeitsbelastung bei gleichbleibenden Zuständigkeiten unterscheiden. Wie lange eine Agentur als "Agentur mit neuen Aufgaben" zählt, hängt im Wesentlichen davon ab, was im Finanzbogen bei der Ankündigung der Ausweitung ihrer Zuständigkeiten angegeben ist.

Das Gesetzgebungsverfahren an sich führt jedoch häufig zu Änderungen des ursprünglichen Kommissionsvorschlags, was sich bis zu einem gewissen Grad auf den Mittelbedarf der betreffenden Agentur auswirken kann. Obwohl Artikel 31 der Haushaltsordnung eine entsprechende Vorschrift enthält, hat sich herausgestellt, dass solchen Änderungen am ursprünglichen Kommissionsvorschlag nicht systematisch ein Finanzbogen beigefügt wird, in dem die Auswirkungen der Änderungen auf die Ressourcen, insbesondere bezüglich der Zahl der Planstellen, aufgezeigt sind. In der Praxis stehen aktualisierte Finanzbögen – wenn überhaupt – erst am Ende des Gesetzgebungsverfahrens zur Verfügung. Dies hängt auch mit der Doppelrolle des Europäischen Parlaments und des Rates als Rechtsetzungsbehörden und Haushaltsbehörden zusammen.

---

<sup>1</sup> COM(2013) 519 final.

## II. Beratung

Die Arbeitsgruppe hat die Zuweisung "neuer Aufgaben" an Agenturen im Kontext der Ressourcen der Agenturen erörtert. Sie befindet, dass Abweichungen von einem stabilen Personalbestand auf objektiven Kriterien beruhen sollten, vor allem bei neuen legislativen Entwicklungen: "Agentur mit neuen Aufgaben" bedeutet, dass ein Kommissionsvorschlag zur Ausweitung der Aufgaben der Agentur vorliegt. Diesem Vorschlag muss ein Finanzbogen beigefügt sein, in dem die Auswirkungen auf die Personal- und Finanzressourcen (einschließlich einer Analyse des Spielraums für Stellenverlagerungen) aufgezeigt werden und der im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens gegebenenfalls zu aktualisieren ist.

## III. Empfehlung der Arbeitsgruppe

Der Kommission wird empfohlen, im Falle substantieller Änderungen während des Gesetzgebungsverfahrens die Finanzbögen systematisch zu aktualisieren, damit die Änderungen bei der Aufgabenzuweisung darin erfasst werden, und die aktualisierten Finanzbögen rechtzeitig vor dem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens der Haushaltsbehörde vorzulegen. Dies gilt unbeschadet von Ausnahmefällen, in denen angesichts eines offensichtlichen und plötzlichen Anstiegs der Arbeitsbelastung die Personalausstattung bereits angepasst werden muss, noch ehe ein neuer Gesetzgebungsvorschlag gemacht werden kann, wie dies bei der Migrations- und Sicherheitskrise als Ergebnis der regelmäßigen Evaluierung<sup>1</sup> der Fall war.

Im Gegenzug wird der Kommission sowie dem Europäischen Parlament und dem Rat als den beiden Teilen der Haushaltsbehörde empfohlen, zusätzliche Ressourcenzuweisungen für die Agenturen auf der Grundlage aktualisierter Finanzbögen vorzuschlagen bzw. zu genehmigen, um die betreffenden Agenturen in die Lage zu versetzen, ihre neuen Aufgaben zu erfüllen.

---

<sup>1</sup> Sie auch Empfehlung Nr. 3.

## **Empfehlung Nr. 3: Regelmäßige Evaluierung der Agenturen**

### **I. Hintergrund**

In der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung gilt die Evaluierung als ein Instrument, mit dem sichergestellt wird, dass die Ziele von EU-Initiativen zu den geringstmöglichen Kosten und mit dem kleinsten Verwaltungsaufwand erreicht werden. Insbesondere kann die regelmäßige Evaluierung der Agenturen zu neuen Effizienzsteigerungen und Synergien in den EU-Agenturen führen.

Im Gemeinsamen Konzept für die dezentralen Agenturen gilt die Evaluierung ebenfalls als ein Instrument, mit dem Kohärenz, Effizienz, Rechenschaftspflicht und Transparenz in den Agenturen erreicht werden kann:

*"60. In der Gründungsakte jeder Agentur sollte eine regelmäßige Gesamtevaluierung vorgesehen werden, die von der Kommission in Auftrag gegeben wird. Die erste Evaluierung sollte fünf Jahre nach Beginn der operativen Phase der Agentur erfolgen. Spätere Evaluierungen sollten alle fünf Jahre durchgeführt werden, und bei jeder zweiten Evaluierung sollte die Verfalls-/Revisionsklausel zum Tragen kommen. Die Evaluierungen sollten so durchgeführt werden, dass gute Gründe für einen Beschluss angegeben werden, das Mandat einer Agentur fortzusetzen oder zu beenden. Es sollte sondiert werden, ob ein gemeinsames Modell für die Evaluierungen der Agenturen erstellt werden kann."*

Durch die Evaluierungen können Nachweise erfasst werden, anhand derer sich beurteilen lässt, wie gut einzelne Agenturen ihre Leistung erbracht haben oder funktionieren und ob eine Agentur weiterhin im EU-Kontext von Bedeutung ist. Evaluierungen liefern den Organen also die faktengestützte Grundlage für die Entscheidung, ob die Gründungsakte einer bestimmten Agentur geändert werden sollte, um ihre Effizienz, Bedeutung und Kohärenz zu verbessern, oder ob sie aufgehoben werden sollte.

Durch eine Evaluierung kann geklärt werden, welches die wesentlichen Agenturaufgaben im Hinblick auf die Umsetzung der politischen Prioritäten sind, welche Agenturaufgaben für die weitere Umsetzung bestehender, sich aus den Verträgen und dem EU-Rechtsrahmen ergebender Verpflichtungen erforderlich sind und welche Agenturaufgaben hinfällig geworden sind oder auf effizientere Art und Weise durchgeführt werden könnten. Eine Evaluierung kann ferner der Ermittlung aller Akteure, die zu einer bestimmten politischen Strategie beitragen, und von Möglichkeiten zur Optimierung der Aufgabenverteilung auf EU-Ebene dienen.

Zusätzlich zur Ermittlung von Effizienzsteigerungen und Synergien im Kontext einer politischen Strategie kann eine Evaluierung zur Optimierung des Ressourceneinsatzes führen, indem Quoten bei der Ressourcenzuteilung für Verwaltungsaufgaben und operative Aufgaben offengelegt werden, die Effizienz von Agenturen, die von mehr als einem Standort aus arbeiten, bewertet wird, Anwendungsbereiche für neue Dienstleistungen ermittelt werden, die den Agenturen oder zwischen Agenturen erbracht werden, mögliche Effizienzsteigerungen in den internen Strukturen der Agenturen ausgelotet werden, die Verwendung strategischer Ziel- und Leistungsindikatoren zur Organisation ihrer Arbeit überwacht werden, Aufsichtsmechanismen aufgebaut werden, usw.

## **II. Beratung**

Entsprechend ihrem Mandat erörterte die Arbeitsgruppe "Ressourcen der Agenturen" mögliche Bereiche, in denen Synergien und Effizienzsteigerungen in den dezentralen Agenturen der EU erzielt werden können.

Die Beratungen über die Evaluierung der Agenturen wurden insbesondere im Zusammenhang mit der Überprüfung des Auftrags der Agenturen geführt, die zum Zwecke der Neubewertung ihrer Tätigkeiten stattfindet und bei der auch untersucht wird, ob Rationalisierungen zwischen den Agenturen möglich sind.

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass eine Evaluierung regelmäßig durchgeführt muss, wenn daraus ein Beitrag zur Vermeidung von Ineffizienz bei der Schaffung dezentraler Agenturen erwachsen soll. Durch die Regelmäßigkeit kann sichergestellt werden, dass der Auftrag und die Aufgaben der Agenturen den sich ständig weiterentwickelnden Prioritäten und Erfordernissen der EU entsprechen und dass die Ressourcen der Union entsprechend zugewiesen werden. Auf der Grundlage regelmäßiger Evaluierungen der Agenturen – entweder in Form von Evaluierungen einzelner Agenturen, von bereichsübergreifenden Evaluierungen mehrerer Agenturen mit denselben oder ähnlichen Arbeitsbereichen oder von Evaluierungen von Agenturen im Kontext einer Gesamtevaluierung der politischen Strategie – können die Organe gewährleisten, dass die Ausgestaltung und Zahl der Agenturen optimiert und die Unionsressourcen auf die effizienteste Weise verwendet werden, wobei auch die Auswirkungen einer Dezentralisierung und ein Mindestmaß an Ressourcen, das für die Einhaltung der jeweiligen Verwaltungs- und Finanzregelung erforderlich ist, zu berücksichtigen sind. Die Arbeitsgruppe bestätigt den im Gemeinsamen Konzept festgelegten Grundsatz, dass alle fünf Jahre eine Evaluierung aller Agenturen durchgeführt werden sollte, und zwar unabhängig davon, ob die Gründungsakte eine Evaluierungsklausel enthält.

Die Führungsrolle bei der Evaluierung der Agenturen übernimmt die Kommission; sie hält sich dabei sowohl an die Vorschriften in der Gründungsakte der jeweiligen Agentur als auch an die Grundsätze der besseren Rechtsetzung und bezieht auch eine Konsultation derer ein, die die Begünstigten der Arbeit der Agenturen sind. Die Kommission sollte sicherstellen, dass bei den Evaluierungen die Finanz- und Personalressourcen möglichst effizient eingesetzt werden, und sie sollte darauf achten, unnötige Überschneidungen zwischen ihren eigenen und den von den Agenturen in Auftrag gegebenen Evaluierungen zu vermeiden. Die Organe und die Agenturen sollten Zugang zu der Evaluierungsplanung der Kommission haben und die Gelegenheit erhalten, aufgrund ihrer Rolle als wichtige Akteure zu den Evaluierungen der Agenturen beizutragen.

### **III. Empfehlung der Arbeitsgruppe**

Im Einklang mit dem Gemeinsamen Konzept empfiehlt die Arbeitsgruppe der Kommission, regelmäßige Evaluierungen aller dezentralen Agenturen der EU auf der Grundlage eines kohärenten Ansatzes durchzuführen, und zwar grundsätzlich alle fünf Jahre, entweder als Einzelevaluierung oder als übergreifende Evaluierung bei mehreren Agenturen oder im Kontext einer Evaluierung der betreffenden politischen Strategie; sie sollte die erforderlichen Initiativen vorschlagen, einschließlich potenzieller Strukturmaßnahmen wie Zusammenlegungen, Schließungen oder die Übertragung von Aufgaben, mit denen unter Verwendung eindeutiger und transparenter Kriterien Synergien und Effizienzsteigerungen in den dezentralen Agenturen der EU erzielt werden sollen.

---

## Empfehlung Nr. 4: Gemeinsame Nutzung von Diensten

### I. Hintergrund

Das Gemeinsame Konzept<sup>1</sup> sieht vor, dass die Verbesserung oder Ausweitung der von der Kommission angebotenen Dienste und die gemeinsame Nutzung von Diensten durch Agenturen Möglichkeiten sind, die zwecks Bereitstellung der administrativen Unterstützung, die die Agenturen für ein möglichst effizientes Arbeiten benötigen, ins Auge gefasst werden können. Der Zeitplan zur Umsetzung des Gemeinsamen Konzepts enthält daher eine Reihe von Maßnahmen, mit denen Effizienzsteigerungen und Synergien erzielt werden können, einschließlich der gemeinsamen Nutzung von Diensten durch Agenturen sowie die Erbringung von Dienstleistungen durch die Kommission für die Agenturen (siehe Maßnahmen 12-14).

#### *Erbringung von Dienstleistungen durch die Kommission zugunsten der Agenturen*

Die Kommission erbringt regelmäßig Dienstleistungen zugunsten anderer Organe, Einrichtungen und sonstiger Stellen der EU. In der Tat ist sie für die Agenturen der größte Dienstleistungserbringer. Beispiele für solche Dienstleistungen sind IT-Dienste, Dienstleistungen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, Rechnungsführung, Personalverwaltung, Fortbildungsmaßnahmen, ärztliche Dienstleistungen, Sicherheitsdienste, Übersetzungen und Dolmetschen sowie Dienstleistungen in Bezug auf Pensionen und Renten, Löhne und Gehälter sowie Reisekostenabrechnungen etc.

Die Bereitstellung von Dienstleistungen an Agenturen wird normalerweise zwischen der Kommission und der betreffenden Agentur in individuellen Leistungsvereinbarungen getroffen, in der die Dienstleistungserbringung gegen eine Gebühr geregelt ist. Diese Gebühr entspricht den tatsächlichen Kosten, die bei der Dienstleistungserbringung entstehen. Im März 2017 hat die Kommission ein Dokument mit Leitlinien<sup>2</sup> als Teil der Internen Vorschriften für die Ausführung des Haushaltsplans angenommen. Dieses Dokument mit Leitlinien bekräftigt das "Gewinnverbot", demzufolge die Rückforderung der Kosten hinreichend sicherstellen muss, dass die Erbringung von Dienstleistungen zu keinem Überschuss beim Dienstleister oder beim Auftraggeber führt. Kommissionsabteilungen, die regelmäßig Dienstleistungen erbringen, stellen den Agenturen Kataloge mit angebotenen Dienstleistungen zur Verfügung.

---

<sup>1</sup> Nummer 23.

<sup>2</sup> C(2017) 2113 final.

## *Gemeinsame Nutzung von Diensten und Synergien zwischen den Agenturen*

Die Agenturen haben daran gearbeitet, gemeinsam genutzte Dienste und Fähigkeiten der Agenturen zu identifizieren und zu entwickeln. Daraus ist ein Katalog von rund 200 Diensten und Fähigkeiten entstanden, die die Agenturen nach bilateralen Vereinbarungen nutzen können oder die allen Agenturen offenstehen (z. B. IT-Cloud, gemeinsames Extranet der Agenturen oder ein Portal für die gemeinsame Auftragsvergabe).

Ein Beispiel für bestehende Synergien zwischen Agenturen ist die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen wissenschaftlichen Einrichtungen der EU, die zu einer höheren Qualität der wissenschaftlichen Ergebnisse führen und einen kohärenten wissenschaftlichen Überblick über Querschnittsthemen ermöglichen. Ein weiteres Beispiel für verstärkte Synergien sind JI-Agenturen, die ihre Zusammenarbeit intensiviert und gemeinsam an der Bewältigung der Herausforderungen durch die Migrationskrise gearbeitet haben.

Die gemeinsamen Dienste und Synergien werden daher von allen Agenturen gemeinsam oder von Agenturen und gemeinsamen Unternehmen, die im gleichen Mitgliedstaat oder in den gleichen Politikbereichen tätig sind, entwickelt mit dem Ziel, Synergien und Größenvorteile zu erzielen, die wiederum dabei helfen können, die Kosten unter Kontrolle zu halten und knappe Ressourcen für Kernaufgaben einzusetzen.

## **II. Beratung**

Die Kommission hat gemeinsam mit den Agenturen wesentliche Bemühungen unternommen und tut dies auch weiterhin, um die gemeinsame Nutzung von Diensten zu verbessern und zu verstärken. Trotzdem besteht bei der Ausweitung der Dienstleistungen der Kommission im Bereich der IT, der Humanressourcen, des Rechnungswesens und der Kassenmittel auf mehr Agenturen noch Spielraum.

Darüber hinaus sollte das Potenzial zur Herstellung von Synergien zwischen Agenturen ausgelotet werden. Eine Möglichkeit, Synergien herzustellen und die Überschneidung von Tätigkeiten zu vermeiden, besteht für Agenturen, die im gleichen Politikbereich tätig sind, darin, sicherzustellen, dass sie – in Zusammenarbeit mit der Kommission – den Inhalt ihrer Jahresplanung, ihre mehrjährige Planung und die Dokumente zur Programmplanung untereinander frühzeitig koordinieren. Um eine stärkere Fokussierung der Tätigkeiten der Agenturen auf die aktuellen Politikschwerpunkte der EU zu gewährleisten, könnten die Koordinierungstätigkeiten noch weiterentwickelt werden. Durch Evaluierungen und Folgeabschätzungen der Tätigkeiten der Agenturen könnte das Potenzial der Synergien zwischen Agenturen und die Kosteneffizienz der Tätigkeiten auf eine systematische und bereichsübergreifende Weise behandelt werden.

Zu guter Letzt könnte es für bestimmte kleinere Agenturen schwierig sein, sowohl die durch die Rechtsvorschriften auferlegten Verwaltungsaufgaben als auch ihre operativen Aufgaben zu erfüllen. Synergien mit anderen könnten die Bürde der Verwaltungsaufgaben möglicherweise reduzieren. Gleichzeitig sollte die Erbringung von Dienstleistungen für andere Agenturen jedoch keine negativen Auswirkungen auf die Fähigkeit der Agenturen haben, ihre eigenen operativen Kernaufgaben gemäß ihrer Gründungsverordnungen zu erfüllen.

Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass die Kommission und die Agenturen – wie im Fahrplan zur Umsetzung des Gemeinsamen Konzepts festgelegt – ihre Anstrengungen zur gemeinsamen Nutzung von Diensten fortführen müssen, damit Synergien geschaffen und die für das Funktionieren der Agenturen erforderlichen menschlichen und finanziellen Ressourcen reduziert werden können. Die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Agenturen sollte sich jedoch nicht negativ auf ihre operativen Aufgaben auswirken und die Agenturen müssen sicherstellen, dass sie ihre Dienstleistungen vom am besten geeigneten und kostengünstigsten Dienstleistungserbringer beziehen.

### III. Empfehlung der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Agenturen und der Kommission, das Potenzial der gemeinsamen Nutzung von Diensten weiterhin auszuschöpfen, sei es durch die gemeinsame Nutzung der Agenturen oder durch die Erbringung von Dienstleistungen durch die Kommission zugunsten der Agenturen, damit im Hinblick auf die Reduzierung öffentlicher Ausgaben und die Steigerung der Qualität der Verwaltung neue Synergien entstehen und bestehende optimiert werden können und die Agenturen sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren können. Darüber hinaus sollten die Agenturen, soweit möglich, frühzeitig und in Zusammenarbeit mit der Kommission den Inhalt ihrer jährlichen und mehrjährigen Planung und der Dokumente zur Programmplanung koordinieren. Im Zuge der Evaluierungen und Folgenabschätzungen der Agenturen und ihrer Tätigkeiten wird die Kommission ersucht, das Potenzial für Synergien und eine höhere Kosteneffizienz unter den Agenturen zu identifizieren.

---

## Empfehlung Nr. 5: Evaluierung der Agenturen mit mehreren Standorten

### I. Hintergrund

Derzeit gibt es 33 dezentrale Agenturen der Europäischen Union, die ihren Sitz weder in Brüssel noch in Luxemburg haben und dadurch die Außenwirkung der Union in den verschiedenen Mitgliedstaaten erhöhen. Die Sitze der Agenturen werden von den Vertretern der Mitgliedstaaten auf Ebene der Staats- und Regierungschefs im Einvernehmen beschlossen. Ohne dem politischen Beschluss über den Sitz einer Agentur vorzugreifen, werden im Gemeinsamen Konzept objektive Kriterien für die Standorte der Agenturen festgelegt.

Während die meisten Agenturen einen einzigen offiziellen Sitz haben, war es für manche Agenturen vorgegeben, zwei Standorte zu haben oder von mehreren Standorten aus zu arbeiten.<sup>1</sup> Darüber hinaus haben manche Agenturen eigenständig beschlossen, Büros außerhalb des Hauptsitzes zu eröffnen oder Personal an anderen Standorten als dem Hauptsitz zu beschäftigen, z. B. in Brüssel oder in EU-Delegationen in Drittstaaten.<sup>2</sup> Die Errichtung sonstiger Außenstellen oder die Entsendung von Personal außerhalb des Hauptsitzes ist im Gemeinsamen Konzept nicht ausdrücklich erwähnt und ist generell nicht in den Gründungsakten der Agenturen geregelt. Folglich wurde die Entscheidung, Personal an einem anderen Standort zu beschäftigen oder Büros an einem anderen Standort zu eröffnen, in der Praxis vom Direktor oder dem Verwaltungsrat der jeweiligen Agentur getroffen.

---

<sup>1</sup> Nach dem Gründungsakt der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) hat die Agentur ihren Sitz in Tallinn (Estland). Jedoch sollen alle Aufgaben im Zusammenhang mit dem Betriebsmanagement der von ihr betriebenen Systeme und der Entwicklung und dem Betriebsmanagement neuer Systeme in Straßburg (Frankreich) durchgeführt werden und ein Back-up-System für diese IT-Systeme wurde in Sankt Johann im Pongau (Österreich) eingerichtet.

Gemäß dem einvernehmlichen Beschluss der Vertreter der Mitgliedstaaten auf Ebene der Staats- und Regierungschefs hat die Eisenbahnagentur der Europäischen Union (ERA) ihren Sitz in Valenciennes und ihr Konferenzzentrum in Lille.

Die Agentur der Europäischen Union für Netz- und Informationssicherheit (ENISA) hat ihren Sitz sowohl in Athen als auch in Heraklion.

<sup>2</sup> Zu den Beispielen zählen die Geschäftsstellen der EASO, der EASA und der EUIPO in Brüssel. Darüber hinaus dürften auch ACER, EUA, ETF, Cedefop, EU-OSHA, Eurofound und eu-LISA Verbindungsbeamte in Brüssel haben. EASA beschäftigt Personal in verschiedenen EU-Delegationen in Drittstaaten.

Während die Entscheidung, zwei Sitze oder mehrere Geschäftsstellen zu haben, gerechtfertigt sein kann, haben sowohl der Rechnungshof<sup>1</sup> als auch das Parlament Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung bei den Standorten der jeweiligen Agenturen ermittelt. Das Parlament hat insbesondere vorgeschlagen, "alle Zweitsitze, die jeglichen Mehrwerts entbehren, unverzüglich abzuschaffen"<sup>2</sup>.

## II. Beratung

Im Einklang mit ihrem Mandat hat die Arbeitsgruppe mögliche Effizienzsteigerungen und Synergien zwischen den Agenturen erörtert und in diesem Zusammenhang das Thema der mehrfachen Standorte besprochen.

Nachdem mehrere Standorte üblicherweise zusätzliche Kosten verursachen und zusätzliche Ressourcen in Anspruch nehmen, sollte die Entscheidung für zwei Sitze, für Außenstellen oder die Entsendung von Personal außerhalb des Hauptsitzes einen operativen und konkreten Mehrwert bieten und unter Einhaltung des Grundsatzes der wirtschaftlichen Haushaltsführung sowie unter Berücksichtigung möglicher Effizienzsteigerungen und Synergien erfolgen.

Die Arbeitsgruppe weist darauf hin, dass die Organe zur Entwicklung weiterer Prinzipien bezüglich mehrfacher Standorte (zwei Sitze, zusätzlich zum Hauptsitz bestehende technische Standorte, Außenstellen oder die Entsendung von Personal außerhalb des Hauptsitzes) und zur Prüfung alternativer Effizienzsteigerungen einen umfassenden Überblick über die Arbeitsweise der bestehenden Agenturen mit mehr als einem Standort benötigen.

Insbesondere brauchen die Organe Informationen über die Außenstellen und über das außerhalb des Hauptsitzes entsandte Personal, über die Gründe, aus denen die Agenturen mehr als einen Standort haben, und über die Ressourcen, die für diese mehreren Standorte benötigt werden.

---

<sup>1</sup> In seinem Bericht über den Jahresabschluss der Eisenbahnagentur der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2014, zusammen mit der Antwort der Agentur (2015/C 409/27), hat der Rechnungshof seine Ausführung wiederholt, dass die Kosten vermutlich reduziert werden könnten, wenn alle operativen Tätigkeiten der Agentur an einem Standort gebündelt würden, statt sie auf Valenciennes und Lille zu verteilen.

<sup>2</sup> Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments zur Entlastung der Agenturen für das Haushaltsjahr 2014.

Die Kommission könnte eine Evaluierung der mehrfachen Agenturstandorte durchführen, bei der sie insbesondere folgende Punkte prüft: ihren Mehrwert, die Verwaltungseffizienz sowie die operative Effizienz von Agenturen mit mehreren Standorten, die Personalpolitik bei der Entsendung von Personal, die zusätzlichen Mittel, die für die Errichtung eines zweiten Standorts genehmigt wurden, jegliche damit verbundene indirekte Kosten wie die Anhäufung von Arbeitsstunden durch Dienstreisen oder zusätzliche Verwaltungsarbeit etc.

### **III. Empfehlung der Arbeitsgruppe**

Die Arbeitsgruppe empfiehlt der Kommission, eine Evaluierung der mehrfachen Agenturstandorte durchzuführen (zwei Sitze, zusätzlich zum Hauptsitz bestehende technische Standorte, Außenstellen und die Entsendung von Personal außerhalb des Hauptsitzes) auf der Grundlage eines kohärenten Ansatzes und unter Anwendung klarer und transparenter Kriterien, insbesondere in Hinsicht auf die Bewertung ihres Mehrwerts unter Berücksichtigung der zusätzlichen Kosten.

---

## Empfehlung Nr. 6: Gebührenfinanzierte Agenturen

### I. Hintergrund

Gebührenfinanzierte Agenturen werden teilweise oder vollständig durch Gebührenzahlungen der Wirtschaft finanziert. In der Regel sollten gebührenfinanzierte Agenturen ein Gleichgewicht zwischen den Ausgaben für die Wahrnehmung von Aufgaben und die Erbringung von Dienstleistungen, für die Gebühren anfallen, und den Einnahmen aus den von ihnen erhobenen Gebühren und Entgelten wahren. Der besondere Charakter von gebührenfinanzierten Agenturen wirft zwei besondere Fragen auf: die Behandlung von Gebühreneinnahmen in den Haushaltsplänen der Agenturen (und das sich daraus ergebende Jahreshaushaltsergebnis) und die Anpassung des Personalbedarfs an die durch die Wirtschaft verursachte schwankende Arbeitsbelastung.

Die Behandlung von Gebühreneinnahmen in den Haushaltsplänen der Agenturen variiert derzeit erheblich zwischen den Agenturen, die sich teilweise aus Gebühren finanzieren: Manche Agenturen unterscheiden strikt zwischen gebührenfinanzierten Tätigkeiten und durch den EU-Haushalt finanzierten Tätigkeiten (Gebühreneinnahmen werden als zweckgebundene Einnahmen behandelt), während die Beiträge der EU in anderen Agenturen eine eindeutig ausgleichende Funktion haben (Gebühreneinnahmen werden genau wie die Beiträge der EU als allgemeine Einnahmen behandelt). Darüber hinaus bestehen auch bei der Gebührenfestsetzung und der Anhäufung erheblicher/wiederkehrender Überschüsse oder Defizite in den Haushalten der Agenturen wesentliche Unterschiede. In allen Agenturen werden jedoch die gesamten Personalkosten für das für gebührenpflichtige Tätigkeiten eingesetzte Personal, einschließlich der Rentenversicherungsbeiträge und der Kosten für den Schulbesuch der Kinder ihres Personals an den Europäischen Schulen, in zunehmendem Maße durch die Gebühreneinnahmen gedeckt.

Von vollständig und teilweise gebührenfinanzierten Agenturen wird erwartet, dass sie zeitnahe und hochwertige Dienstleistungen für die Wirtschaft erbringen und sich den Schwankungen in der Marktnachfrage anpassen. In diesem Zusammenhang hat die Kommission einen Pilotfall für gebührenfinanzierte Agenturen vorgeschlagen, wobei als erster Fall die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) ausgewählt wurde. Das Ziel dieses Pilotfalls ist es, eine gewisse Flexibilität bei der Stellenanzahl im Zusammenhang mit gebührenfinanzierten Tätigkeiten zu erlauben, um auf die Schwankungen in der Arbeitsbelastung durch die Wirtschaft einzugehen, insbesondere in Fällen, wo der Anstieg der Arbeitsbelastung gegenüber dem Vorjahr bei über 2 % liegt, sofern die Agenturen solide Indikatoren für die Messung der Arbeitsbelastung, Effizienz und Qualität verwenden, während sie gleichzeitig auch Effizienzsteigerungen erzielen sollten.

## **II. Beratung**

Die Arbeitsgruppe hat über den Sonderfall der gebührenfinanzierten Agenturen und den Pilotfall der Europäischen Agentur für Flugsicherheit beraten.

In den Beratungen der Gruppe und den jährlichen Haushaltsverfahren gab es Unterstützung für den Pilotfall EASA. Es gibt allerdings unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Frage, ob der Fall EASA auf andere gebührenfinanzierte Agenturen ausgeweitet werden könnte, und ob zusätzliche Stellen aufgrund der steigenden Arbeitsbelastung in gebührenfinanzierten Agenturen durch weitere Kürzungen in anderen Agenturen ausgeglichen werden müssten.

## **III. Empfehlung der Arbeitsgruppe**

Die Gruppe empfiehlt der Kommission, die bisher gesammelten Erfahrungen vor dem Hintergrund des EASA-Pilotfalls zu prüfen und dabei zu berücksichtigen, dass sich das Pilotprojekt im Haushaltsentwurf 2018 im zweiten Jahr befinden wird, und weiterhin gleichzeitig an der Erarbeitung solider Indikatoren für die Messung der Arbeitsbelastung, Effizienz und Qualität für die anderen gebührenfinanzierten Agenturen zu arbeiten und/oder einen weiteren Pilotfall vorzuschlagen, der auf eine andere gebührenfinanzierte Agentur angewandt wird, wenn das Evaluierungsergebnis des EASA-Pilotfalls die Grundlage dafür bietet.

Darüber hinaus empfiehlt sie der Kommission, zu prüfen, ob eine Vereinheitlichung der Behandlung und Zuweisung von Gebühreneinnahmen in den Haushalten der Agenturen angemessen ist (z. B. als zweckgebundene Einnahmen oder allgemeine Einnahmen) oder ob dies bei der Errichtung etwaiger neuer Agenturen angemessen ist.

Die Kommission sollte sich weiterhin mit dem Risiko von möglichen Interessenskonflikten in gebührenfinanzierten Agenturen beschäftigen.