

Schwerpunkt: Koordination – Konjunktur und Krise

Tobias Bach/Eva Ruffing

Bürokratische Koordination im europäischen Mehrebenensystem: Die Einbindung nationaler Regulierungsbehörden in europäische Verwaltungsnetzwerke

Zusammenfassung

Transnationale Netzwerke nationaler Behörden haben vor allem innerhalb der Europäischen Union (EU) in den letzten beiden Jahrzehnten erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Forschung dazu konzentriert sich jedoch überwiegend darauf, Arbeitsweise und Einfluss dieser Netzwerke auf europäischer Ebene zu untersuchen. Der Artikel untersucht administrative Netzwerke aus der bisher vernachlässigten Perspektive nationalstaatlicher Behörden. Er leistet dabei einen Beitrag zu zwei zentralen Forschungsfragen: Zum einen wird die Behauptung zunehmender europäischer Einbindung empirisch untermauert. Zum anderen wird für vier wichtige deutsche Regulierungsbehörden ein Mapping der Einbindung und institutionellen Verfestigung europäischer Verwaltungsnetzwerke durchgeführt. Dabei wird gezeigt, dass es typische Muster der Netzwerkbildung gibt und dass unterschiedliche Formen von Netzwerken oftmals nebeneinander bestehen bleiben.

Schlagerworte: Europäisierung, Verwaltungsnetzwerke, Regulierungsbehörden, Netzwerkbildung

Abstract

Bureaucratic coordination in the European multi-level system: The involvement of national regulatory agencies in European administrative networks

Transnational networks of national agencies became almost ubiquitous in the European Union (EU) during the last two decades. However, the literature focuses almost exclusively on the functioning and impact of these networks on EU policy making. This article examines these networks from the hitherto neglected perspective of national agencies. Thereby it contributes to two important research questions: On the one hand, the article provides empirical evidence for the assumption of a clear increase of national agencies' involvement in European networks. On the other hand, the article provides a mapping of the involvement of four key German regulatory agencies in EU administrative networks. In doing so we show that there are typical patterns of network building and that different types of networks often persist side by side.

Key words: Europeanization, administrative networks, regulatory agencies, network-building

1. Einleitung

Innerhalb des Mehrebenensystems der Europäischen Union (EU) haben transnationale Netzwerke nationaler Behörden als neue Form der sektoralen Koordination erheblich an Bedeutung gewonnen. Diese Entwicklung wird in der Literatur überwiegend aus einer „European Governance“ Perspektive betrachtet, die sich mit den Ausprägungen und dem Wandel des Regierens in Europa auseinandersetzt (z.B. *Dehousse 1997; Eberlein/Grande 2005; Kelemen/Tarrant 2011*). Im Vordergrund steht dabei oft aus einer integrationstheo-

retischen Perspektive die Frage, unter welchen Bedingungen Koordination auf der europäischen Ebene gelingen kann und welche Defizite des europäischen Einigungsprojektes damit gelindert oder – positiv gefasst – welche Ziele damit erreicht werden können. Aus dem Blick geraten dabei oftmals die Akteure dieser Koordination, die nationalstaatlichen Behörden. Der vorliegende Artikel nähert sich dem Untersuchungsgegenstand aus der nationalstaatlichen Perspektive. Er stößt dabei zunächst einmal in eine Lücke der empirischen Forschung und fragt, in welchem Ausmaß nationale Regulierungsbehörden in unterschiedliche europäische Netzwerke eingebunden sind und wie sich diese Einbindung im zeitlichen Verlauf entwickelt hat. Es gilt insbesondere zu klären, ob sich die Annahme einer zunehmenden Europäisierung nationaler Behörden empirisch untermauern lässt (Döhler 2007a; Yesilkagit 2012).

Bislang liegen kaum empirische Erkenntnisse zu Art und Ausmaß der Einbindung nationaler Behörden in europäische und transnationale Netzwerke vor. Wie sich die Einbindung deutscher Behörden in transnationale Netzwerke gestaltet, ist jedoch eine zentrale Frage, da eine solche Einbindung mit weitreichenden Folgen verbunden ist. So stärkt die Einbindung in europäische Netzwerke etwa die Rolle nationaler Behörden in der Politikvorbereitung, da die Europäische Kommission (Kommission) bei der Vorbereitung von Rechtsakten zunehmend auf deren Expertise zurückgreift (Yesilkagit 2012). Die nationalen Behörden verfügen auf der europäischen Ebene zudem oft über ein relativ breit gefasstes Verhandlungsmandat, sodass sie auf europäischer Ebene Policy-Autonomie gewinnen können (Bach/Ruffing 2013; Bach/Ruffing/Yesilkagit 2014). Insgesamt führt dies dazu, dass Behörden zwei unterschiedliche Rollen wahrnehmen („double hatted agencies“), d.h. sie arbeiten sowohl ihren nationalen Fachministerien als auch der Kommission zu, was ihnen ermöglicht „am Ministerium vorbei“ Einfluss auf europäische Policies und ihre Umsetzung zu nehmen (Egeberg 2006, S. 9).

Im Folgenden wird zunächst der Forschungsstand zur Entstehung europäischer Netzwerke und zur Einbindung nationaler Behörden in solche Netzwerke herausgearbeitet. Hieraus werden zwei analytische Dimensionen abgeleitet, die als Grundlage für das Mapping der europäischen Einbindung von vier bundesdeutschen Behörden mit regulativen Aufgaben genutzt werden. Die Fokussierung auf regulative Behörden wird mit der Charakterisierung der EU als „Regulierungsstaat“ begründet (Eberlein/Grande 2005; Levi-Faur 2011). Es werden Behörden mit marktregulativen Aufgaben – Bundesnetzagentur (BNetzA) und Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) – sowie Behörden aus dem Bereich der Regulierung sozialer Risiken – Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) und Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) – untersucht.

Hinsichtlich der europäischen Einbindung der Behörden unterscheiden wir zwischen mehreren Formen administrativer Netzwerke, die sich im Hinblick auf ihre formalen Kompetenzen und ihre Beziehungen zu europäischen Institutionen unterscheiden. Die Analyse zeigt, dass es typische Muster der Institutionalisierung europäischer Verwaltungsnetzwerke gibt und dass unterschiedliche Typen administrativer Netzwerke auch dann nebeneinander bestehen bleiben, wenn etwa durch die formale Einbindung der Behörden in eine EU-Agentur eine stärkere formale Institutionalisierung beobachtet werden kann. Es kann insgesamt gezeigt werden, dass die Europäisierung nationaler Regulierungsbehörden in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen hat.

2. Europäisierung nationaler Verwaltungen

Allgemein kann unter der Internationalisierung nationaler Verwaltungen die Integration von (Teilen) der nationalen Verwaltung in internationale Strukturen der politischen Problemverarbeitung verstanden werden (*Yesilkagit* 2012, S. 20). Der Begriff „Europäisierung“ wird hier allgemein für die Einbindung nationaler Behörden bzw. deren Vertreter in formelle oder informelle Gremien auf europäischer Ebene verwendet.

Entstehung und Funktion administrativer Netzwerke auf europäischer Ebene

Will man der Frage nachgehen, ob sich die Annahme einer zunehmend stärkeren Einbindung nationaler Behörden in europäische Netzwerke empirisch untermauern lässt, ist zunächst einmal interessant, wieso diese Netzwerke überhaupt entstehen bzw. sich institutionell verfestigen. Einer Netzwerkbildung liegt grundsätzlich ein Kooperationsinteresse der Mitglieder dieser Netzwerke zugrunde. Ausgangspunkt der Literatur ist dabei oft, dass Netzwerke geschaffen werden, weil sie bestimmte notwendige Funktionen – insbesondere Koordinationsleistungen – erfüllen. So werden in Teilen der Literatur Netzwerke nationaler Regulierungsbehörden als Ausweg aus dem Dilemma der EU gesehen, trotz einer zunehmenden Anzahl komplexer Aufgaben und Zuständigkeitsbereiche nur über begrenzte Ressourcen zur Durchsetzung verbindlicher Regeln zu verfügen (*Dehousse* 1997; *Eberlein/Grande* 2005; *Eberlein/Newman* 2008). Die Mitgliedstaaten verfügen einerseits über weitreichende Handlungsspielräume bei der Implementation europäischer Policies, stemmen sich aber andererseits tendenziell gegen eine stärkere Delegation substantieller Entscheidungskompetenzen an die Kommission. Die hierdurch entstehende Lücke bei der gleichförmigen Umsetzung von EU-Recht kann dieser Literatur zufolge durch Behördennetzwerke geschlossen werden, in denen Koordinationsleistungen durch den Austausch hochspezialisierter und damit glaubhafter Expertise erbracht werden. Mit anderen Worten begünstigen Behördennetzwerke die Herausbildung geteilter professioneller Standards, wodurch eine Koordinierung der Mitglieder und eine einheitliche Umsetzung von EU-Recht begünstigt wird (siehe hierzu kritisch *Kelemen/Tarrant* 2011). Dabei werden sowohl informelle Netzwerke (*Eberlein/Grande* 2005) als auch formale Netzwerke mit europäischer Rechtsgrundlage (*Eberlein/Newman* 2008) und EU-Agenturen, die als Knotenpunkt nationaler Behörden fungieren sollen (*Dehousse* 1997), analysiert. Die Delegation von Politikvorbereitungsaufgaben an unabhängige EU-Agenturen soll dabei auch Entscheidungskosten im mühsamen europäischen Entscheidungsprozess senken, eine Bindung an langfristige Regulierungsziele und die Berücksichtigung von Expertenwissen sicherstellen (*Majone* 2005, S. 64 ff).

Eine Standardkritik an funktionalistischen Argumenten im Hinblick auf Institutionendesign ist jedoch, dass in politischen Systemen vorhandene „funktionale Notwendigkeiten“ immer durch Faktoren wie die Eigenschaften des Entscheidungssystems, Verwaltungstraditionen oder die politische Führung vermittelt werden müssen (*Thatcher* 2002) und insofern nicht automatisch davon ausgegangen werden kann, dass die gewählte Lösung auch die funktionalste ist. *Kelemen* und *Tarrant* (2011) grenzen sich explizit gegen funktionalistische Erklärungsansätze ab und fragen, unter welchen Bedingungen bestimmte institutionelle Lösungen zur Bewältigung europäischer Koordinationsprobleme gewählt werden. Dabei stellen sie auf einen politischen Erklärungsansatz ab, wonach Verteilungskonflikte zwischen den Mitgliedstaaten und der Einfluss supranationaler Akteure das Institutionendesign maßgeblich bestimmen. Sie zeigen, dass die Mitgliedstaaten bei

weitreichenden Verteilungskonflikten eine stärkere nationale Kontrolle europäischer Politikprozesse durch Behördennetzwerke ohne Agenturbildung präferieren, wogegen die Kommission und das Europäische Parlament, die generell supranationale Lösungen präferieren, letztlich machtlos sind.

Während *Kelemen* und *Tarrant* (2011) einen verteilungspolitischen Erklärungsansatz für die institutionelle Ausdifferenzierung unterschiedlicher Politikfelder entwickeln, stellt *Thatcher* (2011) in stärkerem Maße auf die institutionellen Eigeninteressen der beteiligten Akteure ab. Er untersucht, unter welchen Bedingungen EU-Agenturen gegründet werden und berücksichtigt dabei auch die Eigeninteressen von nationalen Regulierungsbehörden und transnationalen Behördennetzwerken. *Thatcher* (2001) argumentiert, dass vergleichsweise wenige EU-Agenturen im marktregulativen Bereich existieren, da auf der nationalen Ebene bereits Behörden in diesen Bereichen vorhanden sind bzw. waren, welche die Errichtung von EU-Behörden verhindern bzw. verzögern konnten. Im marktregulativen Bereich sind neue EU-Agenturen auf der Grundlage bestehender formaler Netzwerke entstanden; und die nationalen Agenturen besitzen eine starke Position innerhalb der EU-Agenturen, etwa indem sie die zentralen Entscheidungsgremien der EU-Agenturen besetzen (z. B. *Ruffing* 2011; *Ruffing* 2014).

Schließlich weist *Levi-Faur* (2011) darauf hin, dass Agenturen und Netzwerke keinesfalls trennscharf voneinander abgrenzbar sind, sondern sich ergänzen oder miteinander konkurrieren (*Levi-Faur* 2011, S. 811). Er argumentiert, dass innerhalb eines Politikfeldes oftmals eine Entwicklung von unabhängigen (informellen) über von der Kommission abhängige Netzwerke hin zu einer Agentur, die möglicherweise ein Netzwerk als Machtressource nutzt, zu beobachten sei. Netzwerke, die *Levi-Faur* als von der Kommission abhängig eingestuft, haben jedoch oftmals eine institutionalisierte Beratungs- und Agenda-Setter-Funktion im Gesetzgebungs- oder Komitologieverfahren. Diesen Netzwerken können daher aus einer institutionalistischen Perspektive größere Einflusschancen als unabhängigen Netzwerken zugewiesen werden. Nach *Levi-Faur* sind EU-Agenturen den Behördennetzwerken aber vor allem in der Fähigkeit zur Herausbildung administrativer und regulatorischer Kapazitäten überlegen (*Levi-Faur* 2011). Dies dürfte EU-Agenturen im Policy-Prozess tendenziell auch mehr Durchschlagskraft verleihen. So haben manche Netzwerke mit ihrer Einbettung in eine EU-Agentur auch das Recht bekommen, Einzelfallentscheidungen zu treffen oder sind formale Agenda-Setter geworden, von deren Vorschlägen die Kommission nicht mehr ohne Weiteres abweichen kann (*Krapohl* 2008; *Ruffing* 2011; *Martens* 2012).

Welche Institutionalisierungsstufe ein bestimmtes Netzwerk letztlich aufweist, folgt somit nicht notwendigerweise einer funktionalistischen Logik, sondern ist Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen den unterschiedlichen Akteuren in der europäischen Gesetzgebung. Im Hinblick auf Erklärungsfaktoren für die jeweils gewählte institutionelle Lösung argumentiert *Levi-Faur* (2011), dass Agenturen und Netzwerke grundsätzlich vergleichbare Koordinationsleistungen erbringen können, wobei Agenturen den Vorteil einer größeren Transparenz der Entscheidungsfindung besitzen, deren Errichtung aber ein hohes Maß an politischer Unterstützung voraussetze. Grundsätzlich kann man also davon ausgehen, dass funktionale Erwägungen bei der Gründung informeller oder freiwilliger Netzwerke eine vergleichsweise große Erklärungskraft besitzen, da die Gründung solcher Netzwerke mit vergleichsweise geringen Entscheidungskosten einhergeht. Im Gegensatz dazu kommt bei institutionell eingebetteten Netzwerken oder gar Agenturen dem politischen Entscheidungsprozess als intervenierende Variable eine wesentlich höhere Bedeutung zu.

Europäisierung nationaler Behörden als Forschungsperspektive

Nachdem die Funktionen europäischer Netzwerke und die Bedingungen für die Schaffung unterschiedlicher Netzwerke diskutiert wurden, wird nun ein Perspektivwechsel hin zu nationalen Behörden als Mitglieder dieser Netzwerke vollzogen. Im Mittelpunkt steht die Frage, inwieweit die Annahme einer zunehmenden Einbindung nationaler Behörden in europäische Netzwerke (*Döhler 2007a; Yesilkagit 2012*) empirisch untermauert werden kann. Die Einbindung in europäische Netzwerke lässt sich über die beiden Dimensionen Intensität der Einbindung und Grad der Institutionalisierung operationalisieren: Erstens ist zu fragen, ob nationale Behörden im zeitlichen Verlauf mehr Zeit bzw. Ressourcen in die Teilnahme an europäischen Netzwerktreffen investieren. Diese Dimension kann zum einen über die zeitliche Entwicklung der Zahl der Gremien, an denen die Behörden beteiligt sind, gemessen werden. Zum anderen lassen sich auch Angaben zur Zahl der Treffen solcher Netzwerke im Zeitverlauf Rückschlüsse darauf zu, wie viele Ressourcen nationale Behörden für europäische Behördennetzwerke aufwenden. Zudem kann angenommen werden, dass mit zunehmender Anzahl an Gremien bzw. der Anzahl der Treffen dieser Gremien gemeinsame professionelle Standards entstehen, welche die Koordination der Behörden untereinander begünstigt (*Dehousse 1997; Eberlein/Grande 2005*). Diese erste Dimension von Europäisierung wird im Folgenden als Intensität der Einbindung bezeichnet.

Zweitens ist für die Auswirkungen, die europäische Einbindung auf nationale Behörden hat, auch von Belang, welche Kompetenzen diese Netzwerke im Policy-Prozess haben. Es geht also nicht nur um die Quantität der Einbindung, sondern auch um die Qualität des Netzwerkes. Um die Kompetenzen einzelner Netzwerke im Policy-Prozess zu erfassen, muss insbesondere auf den Grad der Institutionalisierung Bezug genommen werden, der als zweite Dimension zur Messung von Europäisierung verwendet wird. Diese Dimension kann als Kontinuum verstanden werden, das von losen Netzwerken zwischen nationalen Behörden über formalisierte Netzwerke mit institutionalisierten Rechten und Pflichten im Policy-Prozess bis hin zur Verankerung solcher Netzwerke in EU-Agenturen mit Entscheidungsrechten im Einzelfall reicht. Die EU-Agenturen weisen in vielen Fällen eine erhebliche Autonomie auf und verfügen über teilweise weitreichende Kompetenzen (*Wonka/Rittberger 2010*). Ob eine nationale Behörde in ein Netzwerk eingebunden ist, das lediglich der nicht-bindenden Koordinierung von Maßnahmen dient, oder in eines, das formale Kompetenzen in der Vorbereitung und Umsetzung von Rechtsakten hat, hat vermutlich erhebliche Konsequenzen für die Tätigkeit der Behördenmitarbeiter. Es ist bspw. davon auszugehen, dass die Möglichkeiten einer Behörde „am Ministerium vorbei“ Regelungsinhalte zu beeinflussen zunehmen, wenn die Kompetenzen des Netzwerkes auf europäischer Ebene gestärkt werden. Unterschiedliche Formen von Netzwerken auf unterschiedlichen Institutionalisierungsstufen können dabei jedoch oft nebeneinander existieren oder sogar miteinander verknüpft sein (*Thatcher 2011*). In den Fallstudien kann bspw. gezeigt werden, dass informelle Netzwerke eine komplementäre (Koordinations-)Funktion zu formalen Netzwerken und EU-Agenturen erfüllen können, wenn letztere nur bestimmte Aspekte eines Problemzusammenhangs abdecken.

Zur Erfassung der zweiten Dimension von Europäisierung muss detailliert analysiert werden, inwieweit sich die Institutionalisierung der europäischen Netzwerke, in die eine Behörde eingebunden ist, im Zeitverlauf verändert hat. Zentral ist dabei, ob das Netzwerk zusätzliche Kompetenzen und institutionalisierte Rechte bekommen hat. Dabei stellt sich auch die Frage, ob sich der von *Levi-Faur* (2011) postulierte Trend, dass sich Netzwerke langfristig zu EU-Agenturen verfestigen, empirisch bestätigen lässt.

Zusammenfassend steht die Frage im Mittelpunkt, in welchem Ausmaß bundesdeutsche Regulierungsbehörden in europäische Netzwerke eingebunden sind, und ob sich die Annahme einer zunehmenden Europäisierung dieser Behörden im Hinblick auf die Intensität der Einbindung und den Grad der Institutionalisierung des Netzwerkes innerhalb des europäischen Policy-Prozesses empirisch untermauern lässt. Dazu müssen zunächst die methodische Vorgehensweise und die Datengrundlage knapp skizziert werden.

3. Forschungsdesign und Datengrundlage

Zur Untersuchung der Forschungsfrage wurden vier bundesdeutsche Regulierungsbehörden ausgewählt, die in den Bereichen gesundheitlicher Verbraucherschutz (BfR), Arzneimittel (BfArM), Netzindustrien (BNetzA) und Finanzdienstleistungen (BaFin) als europäisierte Behörden gelten können. Diese Behörden decken den Bereich der Markt- (BNetzA und BaFin) und der Risikoregulierung (BfR und BfArM) ab. Sie sind unterschiedlich lange europäisiert, wobei das BfArM bzw. seine Vorgängerorganisationen schon seit den frühen 1980er Jahren in europäische Netzwerke und seit Mitte der 1990er Jahre sogar in eine EU-Agentur eingebunden sind, während die BNetzA erst seit 2011 Teil einer EU-Agentur ist. Der Artikel beschreibt schwerpunktmäßig die Entwicklungen vom Anfang der 2000er Jahre bis einschließlich 2012. Alles in allem decken diese vier Behörden eine vergleichsweise große empirische Breite ab, ohne dass aus einzelnen dieser Merkmale auf bestimmte Muster der Europäisierung geschlossen werden könnte oder im Rahmen dieser Untersuchung geschlossen werden sollte.

Zur Untersuchung der Einbindungsintensität der Behörden wird vor allem auf die Jahresberichte der Behörden zurückgegriffen, um zu erfassen, inwieweit Behördenmitarbeiter in Gremien europäischer Netzwerke engagiert sind. Allerdings liegen nicht für alle Behörden über den gesamten Zeitraum vergleichbare Daten vor. Für das BfR existieren genaue Daten über die Anzahl der Gremien auf europäischer Ebene, an denen die Behörde beteiligt ist.¹ Für die anderen Behörden konnte auf Informationen über die Zahl der Netzwerke und die dort angesiedelten Arbeitsgruppen sowie über deren Sitzungshäufigkeit zurückgegriffen werden. Auch diese Daten erlauben uns zu beurteilen, ob der zeitliche Aufwand einer Behörde für die Teilnahme an europäischen Netzwerken zugenommen hat. Zur Erfassung der Zahl von Arbeitsgruppen und ihrer Sitzungshäufigkeiten wurde zudem auf die entsprechenden Webseiten der europäischen Netzwerke zurückgegriffen. Diese dienen gemeinsam mit der einschlägigen Literatur auch als wichtige Quelle, um die Institutionalisierung der Netzwerke zu untersuchen. Die formalen Kompetenzen eines Netzwerkes im Policy-Prozess konnten den einschlägigen Rechtstexten entnommen werden. Schließlich wurden in den Behörden insgesamt 23 semi-strukturierte Experteninterviews geführt, die gegebenenfalls in anonymisierter Form zitiert werden.

4. Die Einbindung des BfR in europäische Netzwerke

Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) wurde 2002 in Folge der BSE-Krise als fachlich unabhängige und rechtlich selbständige Behörde gegründet. Es ist ebenso wie das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) aus dem Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (BgVV) hervorge-

gangen. Mit dieser Reform wurde die Leitidee der organisatorischen Trennung von Risikobewertung und -kommunikation als Aufgabe des BfR und hoheitlichen Aufgaben (z. B. Zulassungsverfahren) im Bereich des Risikomanagements als Aufgabe des BVL umgesetzt (*Bundestag 2002, Drs: 14/8747*)

Zu den zentralen Aufgaben des BfR zählen die wissenschaftliche Bewertung und Kommunikation gesundheitlicher Risiken von Lebens- und Futtermitteln, Chemikalien und verbrauchernahen Produkten. Das BfR erstellt gesundheitliche Bewertungen im Rahmen von Zulassungsverfahren für Produkte, als Grundlage für Maßnahmen von Überwachungsbehörden, für Gerichtsverfahren sowie im Auftrag der zuständigen Ressorts, insbesondere des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (*Wissenschaftsrat 2006*). Das BfR ist als Anstalt des öffentlichen Rechts verfasst und in zentralen Aspekten seiner Tätigkeit weisungsunabhängig, es unterliegt also nicht der üblichen ministeriellen Fachaufsicht (vgl. hierzu *Döhler 2007b; Bach/Jann 2010*).

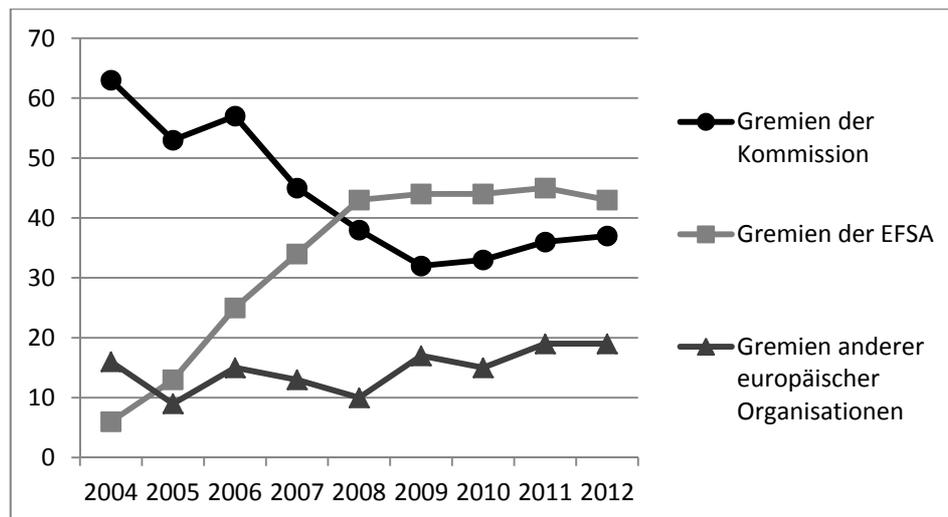
Das BfR ist insbesondere in die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (European Food Safety Authority, EFSA) eingebunden, die ebenfalls 2002 als wissenschaftliche Behörde auf EU-Ebene errichtet wurde (Verordnung (EG) Nr. 178/2002). Die zentrale Aufgabe der europäischen Lebensmittelbehörde ist „die wissenschaftliche Beratung sowie die wissenschaftliche und technische Unterstützung hauptsächlich für die Rechtsetzung und Politik der Gemeinschaft in allen Bereichen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit auswirken“ (Art. 22 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 178/2002). Hierzu zählen die Erstellung von wissenschaftlichen Gutachten, die Harmonisierung von Verfahren der Risikobewertung, die technische und wissenschaftliche Unterstützung der Kommission, die Identifikation neuer Risiken und die Information der Öffentlichkeit. In einigen Bereichen – etwa der europaweiten Marktzulassung genetisch veränderter Lebensmittel – wurde der EFSA außerdem die Aufgabe der wissenschaftlichen Bewertung übertragen (*Vos/Wendler 2006; Groenleer 2009*). Allerdings hat die EFSA hierbei – wie in allen anderen Aufgabenbereichen auch – lediglich eine beratende Funktion gegenüber der Kommission, deren Entscheidungen wiederum durch einen Komitologieausschuss bestätigt werden müssen (*Krapohl 2008, S. 142*). Schließlich umfasst der Auftrag der EFSA explizit eine enge Zusammenarbeit mit den Schwesterbehörden der Mitgliedstaaten.

Die administrative Vernetzung zwischen europäischer und nationaler Ebene wird am Beispiel des organisatorischen Aufbaus der EFSA deutlich. Die Mitgliedstaaten sind im wissenschaftlichen Beirat der EFSA vertreten, welcher sich aus den Leitern der nationalen Behörden für Lebensmittelsicherheit zusammensetzt. Deutschland wird in diesem Gremium durch den Präsidenten des BfR vertreten. Der Beirat ermöglicht insbesondere auch den horizontalen Austausch der nationalen Behörden untereinander (*Ugland/Veggeland 2006; Groenleer 2009*). Die EFSA ist somit insgesamt „weniger oberste Risikobehörde, sondern vielmehr Sammelpunkt innerhalb eines Netzwerks von nationalen Lebensmittelbehörden“ (*Fischer 2007, S. 366*).

Die Gutachten der EFSA werden durch wissenschaftliche Panels erstellt, die aus unabhängigen Wissenschaftlern zusammengesetzt sind, die weder die Mitgliedstaaten noch nationale Behörden vertreten (*Groenleer 2009, S. 182*). Mehrere Mitarbeiter des BfR sind als persönlich berufene Mitglieder solcher Panels tätig (*Wissenschaftsrat 2006*). Schließlich sind Mitarbeiter des BfR auch in verschiedenen Ausschüssen und Arbeitsgruppen der Kommission tätig und nehmen gemeinsam mit Vertretern des BMELV an EU-Arbeitsgruppen teil.

Die Intensität der Europäisierung des BfR im zeitlichen Verlauf kann insbesondere anhand der Beteiligung von Mitarbeitern der Behörde an europäischen Gremien aufgezeigt werden (Abbildung 1). Es wird deutlich, dass die Anzahl der Gremien der EFSA mit Beteiligung des BfR insbesondere zwischen 2004 und 2008 erheblich angestiegen ist, während die Anzahl der entsprechenden Gremien der Kommission deutlich zurückgegangen ist. Die Gremien der EFSA weisen von allen Gremien, die in den Jahresberichten des BfR genannt werden, den mit Abstand größten Zuwachs auf, nämlich mehr als das Siebenfache im Vergleich zum Wert des Ausgangsjahres 2004 (siehe Abbildung 1). Wenngleich diese Daten keine Aussagen über die tatsächlichen Aktivitäten der einzelnen Gremien zulassen, wird deutlich, dass sich die Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes auf der europäischen Ebene auch in den Schnittstellen zwischen europäischer und nationaler administrativer Ebene niederschlägt.

Abbildung 1: Einbindung des BfR in europäische Gremien
(Quelle: Jahresberichte des BfR 2004-2012)



Darüber hinaus liegen empirische Hinweise darauf vor, dass auch die horizontale Vernetzung nationaler Behörden im Bereich der Lebensmittelsicherheit zugenommen hat (*Wissenschaftsrat* 2006). Das BfR fungiert als nationale Kontaktstelle der EFSA („Focal Point“) und bildet somit eine Schnittstelle zwischen EFSA und den nationalen Organisationen und Stakeholdern im Bereich der Lebensmittelsicherheit. Die Einrichtung nationaler Kontaktstellen wurde 2006 von der EFSA zur Verbesserung des Kommunikationsflusses mit den nationalen Risikomanagement-Behörden initiiert. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die Risikobewertungen der EFSA auch über die nationalen Lebensmittelbehörden hinaus von den relevanten Akteuren innerhalb der Mitgliedstaaten wahrgenommen werden (*Groenleer* 2009). Die nationalen Kontaktstellen dienen allerdings nicht nur dem ebenenübergreifenden Austausch, sondern werden auch zur horizontalen Kommunikation genutzt. So können einzelne Behörden über das Netzwerk der nationalen Kontaktpunkte ihre Schwesterbehörden in den anderen Mitgliedstaaten kontaktieren, etwa um Informationen zu gesundheitlichen Risiken abzufragen, die von einem be-

stimmten Lebensmittel ausgehen. Wenngleich die Mehrzahl der Anfragen an das Netzwerk bislang von EFSA selbst ausgehen, hat der Anteil der Anfragen nationaler Behörden seit der Gründung des Netzwerkes fast durchgehend zugenommen (die Zahl der Anfragen lag in den ersten Jahren im einstelligen Bereich, in 2011 bzw. 2012 gab es hingegen 63 bzw. 53 Anfragen nationaler Kontaktpunkte).² Darüber hinaus finden mehrmals jährlich gemeinsame Besprechungen der nationalen Kontaktpunkte statt und es besteht eine gemeinsame Datenbank, in der nationale Kontaktstellen bspw. ihre Risikobewertungen allen anderen Kontaktstellen zugänglich machen können.

Im Hinblick auf die beiden analytischen Dimensionen ist zunächst festzustellen, dass die Intensität der Einbindung des BfR seit 2004 deutlich zugenommen hat. Die Zahl der Gremien bei der EFSA ist seitdem stark angestiegen, auch die sonstigen Kontakte zu Schwesterbehörden haben zugenommen. Dieses Ergebnis deckt sich auch mit den Einschätzungen aus unseren Experteninterviews, wonach die Anzahl internationaler und europäischer Gremien innerhalb der letzten zehn Jahre „explosionsartig“ (Interview #1, BfR) angestiegen sei und die Tätigkeit in den wissenschaftlichen Panels und Arbeitsgruppen der EFSA erhebliche personelle Kapazitäten binde (Interview #2, BfR). Die Einbindung der Behörde in europäische (und internationale) Gremien führt nicht zuletzt zu einem erhöhten behördeninternen Koordinationsbedarf: Wenn in einem Gremium strittige Entscheidungen anstehen, werden die Mitarbeiter intern vorbereitet „damit die richtigen Positionen dann auch vertreten werden“ (Interview #2, BfR).

Auch im Hinblick auf die institutionelle Dimension der Europäisierung lässt sich im Bereich der Lebensmittelsicherheit eine stärkere Formalisierung feststellen: Bis zur Errichtung der EFSA wurde die Aufgabe der wissenschaftlichen Beratung der Kommission zur Lebensmittelsicherheit durch verschiedene Expertengruppen bzw. wissenschaftliche Kommissionen erbracht, deren Mitglieder unabhängige Wissenschaftler und Experten waren, die in der Regel nicht aus den nationalen Behörden kamen (*Krapohl* 2008, S. 125). Im Kontext der 1996 einsetzenden BSE-Krise wurde dieser Ansatz u. a. aufgrund fehlender Transparenz und der Vermischung wissenschaftlicher und politischer Entscheidungsprämissen stark kritisiert, was zu einer Reform der Expertengremien und schlussendlich zur Errichtung der EFSA führte (siehe ausführlich *Vos/Wendler* 2006). Nach der BSE-Krise wurden die Expertenausschüsse reorganisiert und in eine EU-Agentur überführt, der gleichzeitig auch neue Kompetenzen zugewiesen wurden. Zwischen EFSA und den nationalen Behörden für Lebensmittelsicherheit bestehen enge Verbindungen, insbesondere durch den wissenschaftlichen Beirat, aber auch durch die nationalen Kontaktstellen. Daneben besteht als horizontales Netzwerk die „Heads of National Food Agencies“ (HoA), an dem sowohl BfR als auch BVL beteiligt sind. Dieses informelle Netzwerk kommt regelmäßig zusammen und hat u. a. unter Beteiligung des BfR in einer Arbeitsgruppe Empfehlungen zur transparenten Verwendung von Risikobewertungen entwickelt.³

5. Die Einbindung des BfArM in europäische Netzwerke

Zentrale Behörde im Bereich der Arzneimittelsicherheit in Deutschland ist das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM), das 1994 als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit gegründet wurde und aus dem im gleichen Jahr nach dem sogenannten HIV-Skandal aufgelösten Bundesgesundheitsamt hervorging. Das BfArM verfügt über ca. 1100 Mitarbeiter, die insbesondere im

Bereich der Arzneimittelzulassung und Arzneimittelsicherheit (Pharmakovigilanz) tätig sind. Weitere wichtige Tätigkeitsbereiche sind die Sicherheit von Medizinprodukten, wie z. B. Implantaten, aber auch von medizinischen Geräten oder Instrumenten, und die Überwachung des medizinischen Einsatzes von Betäubungsmitteln.

Auf europäischer Ebene ist das BfArM zum einen in die European Medicines Agency (EMA) eingebunden. Diese Agentur nahm 1995 ihre Arbeit auf und hat weitreichende Kompetenzen, insbesondere die Durchführung des zentralen europäischen Arzneimittelzulassungsverfahrens, das für bestimmte Arzneimittelindikationen von Anfang an verbindlich war. Dieses Verfahren ist jedoch dezentral organisiert: Es wird jeweils die Behörde eines Mitgliedstaates als „Rapporteur“ damit betraut, einen Bericht zum Zulassungsantrag zu erstellen, auf dessen Grundlage dann die europäische Zulassungsentscheidung erfolgt. Um rechtsverbindlich zu werden, muss diese Entscheidung nach Billigung durch die EMA ein Komitologieverfahren durchlaufen, in dem die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, einen solchen Antrag zu stoppen, de facto die Beschlüsse aber meist im Umlaufverfahren durchwinken (*Krapohl* 2008, S. 101 f). Die Rolle des Rapporteurs wird nach einer Ausschreibung von der EMA vergeben.

Das BfArM hat einen großen Anreiz, sich um diese Rolle zu bemühen, wie sich auch in Experteninterviews zeigte: Zum einen wirkt es sich positiv auf die Reputation der Behörde aus, wenn es ihr gelingt, möglichst viele Ausschreibungen zu gewinnen, zum anderen kann die Behörde daraus zusätzliche Einnahmen erwirtschaften, da sie von der EMA für die Erstellung von Berichten bezahlt wird. Hier lässt sich in den letzten zehn Jahren eine deutliche Entwicklung beobachten: Eine Studie, die vom Verband der forschenden Arzneimittelhersteller herausgegeben wurde, zeigte noch 2001, dass das BfArM in den zentralen europäischen Zulassungsverfahren nur eine äußerst geringe Rolle spielte und auch im dezentralen Verfahren stark unterdurchschnittlich eingebunden war (*Boston Consulting Group* 2001). Dies hatte zwischenzeitlich eine Diskussion ausgelöst, das BfArM in eine formal unabhängige Arzneimittelagentur (DAMA) zu überführen, um die Behörde im Wettbewerb um Zulassungsverfahren besser aufzustellen (*Bundestag* 2005, Drs. 15/5599; *Döhler* 2007b). Im Jahr 2000 hatte das BfArM nur für drei zentrale Zulassungsverfahren die Rapporteurschaft (damals 6% aller Zulassungsverfahren) (*Boston Consulting Group* 2001). Heute gehört das BfArM zu den vier Behörden, die im zentralen Zulassungsverfahren am häufigsten als Rapporteur tätig werden (*Korzilius/Osterloh* 2011). Berücksichtigt man, dass die Zahl der jährlichen Zulassungsverfahren stark angestiegen ist und in den letzten Jahren konstant zwischen 90 und 100 liegt,⁴ wird klar, in welchem Maß der Arbeitsaufwand innerhalb des BfArM für die Bearbeitung zentraler Zulassungsverfahren zugenommen hat.

Gleiches gilt für die Zahl der bei der EMA angesiedelten Ausschüsse und Arbeitsgruppen: 2003 existierten im Bereich der Humanarzneimittel lediglich zwei wissenschaftliche Ausschüsse sowie die Mutual Recognition Facilitation Group, die die Anerkennung von nationalstaatlichen Zulassungsentscheidungen durch andere Mitgliedstaaten erleichtern sollte.⁵ Inzwischen ist diese Zahl auf sechs wissenschaftliche Ausschüsse angestiegen. Diese Entwicklung ist umso bedeutsamer, als sich unter jedem Ausschuss ein ganzer Baum an Arbeitsgruppen und Drafting Groups öffnet. Momentan existieren unterhalb der Ausschüsse 14 Arbeitsgruppen und 36 Drafting Groups.⁶ Die Ausschüsse und Arbeitsgruppen treffen sich dabei teilweise auf monatlicher Basis, oftmals über mehrere Tage.⁷ Diese Gremien sind mit nationalen Experten besetzt, die in der Regel aus den mitgliedstaatlichen Behörden kommen. Etwa ein Viertel der rund 1100 Mitarbeiter des BfArM ist

bei der EMA als Experte registriert.⁸ Diese Zahl ist umso höher einzuschätzen, als beim BfArM natürlich nicht nur wissenschaftliches, sondern auch rein administrativ tätiges Personal beschäftigt ist.

Neben der EMA ist das BfArM auch in ein freiwilliges Netzwerk der europäischen Regulierungsbehörden eingebunden, die Heads of Medicines Agencies (HMA), welches 1996 gegründet wurde. Während der Prozess der Institutionalisierung von Netzwerken oft mit freiwilligen Zusammenschlüssen nationaler Behörden beginnt, lässt sich im Bereich der Arzneimittel feststellen, dass der Zusammenschluss in einem freiwilligen, formellen Netzwerk hier ungefähr zum gleichen Zeitpunkt stattfand wie die Gründung der Agentur. Das HMA-Netzwerk hat eine zur EMA komplementäre Funktion, da es insbesondere in Bereichen tätig ist, in denen die EMA (noch) keine Kompetenzen besitzt. So dient das HMA-Netzwerk etwa der Koordinierung der nach wie vor wichtigen dezentralen Zulassungsverfahren (z.B. im Bereich der Generika). Das Netzwerk spielt auch schon seit langem eine wichtige Rolle im Bereich der Pharmakovigilanz, der vor kurzem auf europäischer Ebene neu geregelt wurde, sodass nun auch die EMA in diesem Bereich über Kompetenzen verfügt (Richtlinie 2010/84/EU sowie 2012/26/EU). Das HMA-Netzwerk will sich zukünftig auch mit dem Bereich der Medizinprodukte beschäftigen, in dem aktuell über eine Zulassungspflicht diskutiert wird, nachdem 2012 in den Medien über fehlerhafte Hüftimplantate und Bausilikon in Brustimplantaten berichtet worden war. Im HMA-Netzwerk treffen sich die nationalen Behördenleiter ca. viermal im Jahr.⁹ Seit 2004 verfügt das Netzwerk auch über eine Management Group, die einmal im Monat tagt, und über ein permanentes Sekretariat, das aus Mitarbeitern nationaler Regulierungsbehörden besteht.

Die europäische Arzneimittelregulierung und das Netzwerk der Regulierungsbehörden nahm ihren Anfang allerdings nicht erst mit der EMA, sondern bereits in den 1960er Jahren in der Folge des Thalidomid-Skandals, einem Wirkstoff, der in Deutschland unter dem Namen Contergan verkauft wurde. 1975 wurde auf der europäischen Ebene beschlossen, den ersten formalisierten Expertenausschuss zu schaffen, den Ausschuss für Arzneimittelspezialitäten (Committee for Proprietary Medicinal Products), den die Mitgliedstaaten zunächst nur konsultieren mussten, wenn sie die Zulassung eines Arzneimittels in einem anderen EG-Staat nicht anerkennen wollten, später dann bei allen Zulassungsverfahren (*Groenleer* 2009). Mit diesem Verfahren gelang es allerdings nicht, einen einheitlichen europäischen Markt für Arzneimittel zu schaffen (*Vos* 1999), der im Rahmen des großen Binnenmarktprogramms der Kommission eigentlich bis 1992 hätte verwirklicht sein sollen. Deshalb wurde ein zentrales Zulassungsverfahren geschaffen und eine EU-Agentur eingerichtet. Im Gegensatz zum Lebensmittelbereich ging die Agenturgründung also nicht aus einer Krise, sondern aus einer Marktschaffungsabsicht hervor. Nach der Schaffung der EMA gab es zwei große europäische Rechtssetzungsprojekte, die weitere Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene verlagerten: 2004 wurde der Anwendungsbereich des zentralen Zulassungsverfahrens ausgeweitet, 2010 und 2012 wurde auch der Bereich der Pharmakovigilanz (Nachmarktkontrolle) verstärkt europäisch geregelt.

Betrachtet man die Entwicklung im Arzneimittelbereich im Hinblick auf Intensität und Institutionalisierungsgrad, lässt sich auf beiden Dimensionen eine starke Zunahme feststellen: Zum einen ist eine qualitative Veränderung des Netzwerkes festzustellen, insofern als ein zuvor bestehender Ausschuss 1995 in eine EU-Agentur überführt wurde und dort neue Entscheidungskompetenzen erhielt. Damit veränderte sich auch die dort er-

brachte Koordinationsleistung dem Charakter nach: Während der Ausschuss für Arzneimittel das Finden einer gemeinsamen Haltung der Mitgliedstaaten erleichtern sollte (Richtlinie 1975/319/EWG, Art. 8) ist die EU-Agentur dazu verpflichtet, eine gemeinsame Stellungnahme zu Zulassungsanträgen abzugeben (und damit faktisch über sie zu entscheiden). Mit anderen Worten: Nichteinigung ist keine Option mehr. Nach der Gründung der Agentur ging aus der zunächst dort angesiedelten Mutual Recognition Facilitation Group zudem noch ein freiwilliges Netzwerk hervor, das komplementäre Funktionen erfüllt und sich ebenfalls institutionell verfestigt hat.

Auch lässt sich eine Zunahme der Häufigkeit der Treffen im Rahmen dieser schon fast zwei Jahrzehnte existierenden Behörde verzeichnen: Die Zahl der wissenschaftlichen Ausschüsse im Humanarzneimittelbereich hat sich verdreifacht. Diese Ausschüsse beinhalten jeweils zahlreiche Arbeitsgruppen und Drafting Groups, so dass von einer exponentiellen Zunahme auszugehen ist. Auch die Treffen im HMA binden seit 2004 mehr personelle Ressourcen. Während dies zunächst einmal eine stärkere Einbindung für alle mitgliedstaatlichen Arzneimittelbehörden bedeutet, zeigt sich für das BfArM noch eine besonders starke Zunahme der Einbindung: Spielte das BfArM zunächst eine geringe Rolle als Rapporteur bei den zentralen Zulassungsverfahren, gehört es heute zu den Behörden, die hier am stärksten eingebunden sind.

6. Die Einbindung der BNetzA in europäische Energie-Netzwerke

Die BNetzA ist eine deutlich jüngere Behörde als das BfArM: Sie wurde erst 2005 gegründet, indem der Energiebereich an die zuvor schon bestehende Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation (RegTP) angegliedert wurde. Für den Energiebereich existierte davor keine eigene Bundesbehörde. Im Rahmen der Liberalisierung und der Europäisierung des Energiebereichs wurde aber die Schaffung einer unabhängigen Behörde als notwendig erachtet (*Ruffing 2014*).

Die BNetzA ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie mit rund 2500 Mitarbeitern. Sie unterliegt grundsätzlich der Rechts- und Fachaufsicht des Ministeriums, verfügt jedoch über eine außergewöhnlich starke Unabhängigkeit, die sich etwa in der Pflicht des Ministeriums niederschlägt, allgemeine Weisungen an die Behörde zu begründen und zu veröffentlichen (im Energiebereich), oder darin, dass die Behörde in gerichtsähnlichen Beschlusskammern entscheidet (*Döhler 2007b; Contzen 2011*).

Die BNetzA ist als Energieregulierer in eine ganze Reihe europäischer Netzwerke eingebunden. Das am stärksten institutionalisierte ist dabei die Agency for the Cooperation of European Energy Regulators (ACER), die 2011 gegründet wurde. Zentrales Entscheidungsgremium dieser europäischen Behörde ist das Board of Regulators, das sich aus den Präsidenten aller nationalen Energieregulierungsbehörden zusammensetzt. Ähnlich wie die EMA ist auch ACER in ein Komitologie-Verfahren eingebunden. Die spezielle Ausgestaltung dieses Verfahrens erlaubt es der Kommission und den Mitgliedstaaten kaum von der Empfehlung ACERs abzuweichen (Verordnung (EG) Nr. 713/2009). ACER darf darüber hinaus in Streitfällen zwischen den Nationalstaaten selbständig bindende Entscheidungen treffen. Die Behörde gehört damit zu den EU-Agenturen mit den weitreichendsten Kompetenzen.

Ständige Ausschüsse existieren bei ACER im Gegensatz zur EMA nicht. Stattdessen können durch Entscheidung des Direktors Arbeitsgruppen eingesetzt werden, die mit Experten von ACER, den nationalen Behörden und gegebenenfalls auch der Kommission besetzt werden und einmal im Monat zusammenkommen. Momentan existieren vier Arbeitsgruppen,¹⁰ die jeweils zahlreiche Task Forces eingerichtet haben.¹¹ Die BNetzA ist im Rahmen dieser Arbeitsgruppen und Task Forces äußerst aktiv. Im Jahr 2012 hatte sie etwa den Vorsitz der Gas Working Group inne, war Mitglied in der Electricity Working Group und führte in einer Reihe von Unterarbeitsgruppen dieser beiden Gremien den Vorsitz. Sie führte den Vorsitz bei der Task Force zum Netzkodex zur Kapazitätsallokation und einer Task Force zur Umsetzung der sogenannten REMIT-Verordnung.¹²

Ähnlich wie im Bereich der Arzneimittel existiert auch im Energiesektor parallel ein freiwilliges Netzwerk der nationalen Regulierungsbehörden, in dem die Kommission nicht vertreten ist und das mit ACER zusammenarbeitet. Das Committee of European Energy Regulators (CEER) wurde im Jahr 2000 gegründet. In diesem Jahr einigten sich die EU-Mitgliedstaaten auf einen Mechanismus zum grenzüberschreitenden Stromhandel (*Vasconcelos* 2005), wodurch ein neuer Koordinierungsbedarf zwischen den Mitgliedstaaten entstand. Mitglieder des CEER können nur unabhängige Regulierungsbehörden sein, so dass Deutschland vor der Gründung der BNetzA der Zugang zu diesem Gremium versperrt blieb (*Ruffing* 2014). Ab dem Jahr 2007 finden sich in den Jahresberichten der BNetzA Hinweise auf ein durchgängig hohes Maß an Engagement im CEER in teilweise bis zu acht Arbeitsgruppen und dazugehörigen Untergruppen. Aktuell hat das CEER sechs Arbeitsgruppen mit insgesamt dreizehn Task Forces.

Die Netzwerkbildung im Energiebereich folgte insgesamt einem klassischen Pfad: Zunächst gründeten die nationalen Regulierungsbehörden aus einem selbst wahrgenommenen Kooperationsbedürfnis heraus das freiwillige Netzwerk CEER. Diesem folgte die Einrichtung eines Expertenausschusses im Komitologieverfahren, der sogenannten European Regulators Group for Electricity and Gas (ERGEG). Das CEER blieb allerdings parallel bestehen. Im Rahmen eines neuerlichen Integrationssschubes und einer Verlagerung weiterer Kompetenzen auf die europäische Ebene im dritten Binnenmarktpaket kam es dann zur Gründung einer Behörde, die ERGEG ablöste. Bemerkenswert ist jedoch, dass trotz der starken Institutionalisierung des Netzwerkes im Rahmen ACERs die nationalen Behörden auf das CEER nicht verzichten. Im Energiebereich erfüllt das freiwillige Netzwerk wie im Arzneimittelbereich für die Mitglieder Funktionen, die die Agentur nicht erfüllen kann. Zudem wurden bei der Überführung ERGEGs in ACER nicht einfach alle Kompetenzen übertragen. Einige Bereiche, die zuvor von ERGEG bearbeitet wurden, wie etwa Verbraucherfragen, gingen in das Tätigkeitsfeld des CEER über. Wichtig für die nationalen Behörden ist jedoch auch die Möglichkeit, sich im CEER ohne die Kommission abzusprechen und gemeinsam Verhandlungspositionen vorzubereiten (Interview #1, BNetzA).

Betrachtet man die Entwicklung der Einbindung der BNetzA in europäische Netzwerke vor dem Hintergrund unserer analytischen Dimensionen, lässt sich vor allem beim Grad der Institutionalisierung eine Zunahme erkennen. Die neugegründete EU-Agentur hat nicht nur eigene administrative Kapazitäten, sondern auch deutlich mehr Kompetenzen als das Vorgängergremium und eine stärkere institutionelle Stellung in den Entscheidungsverfahren. Der Übergang vom Netzwerk ERGEG zur EU-Agentur ACER schlägt sich – ähnlich wie im Arzneimittelbereich – auch darin nieder, dass die nationalen Behörden vielfach die Pflicht haben, zu einer gemeinsamen Entscheidung zu kommen (Interview #2, BNetzA), was auch den Charakter der Koordinationsbeziehungen verändert.

Im Hinblick auf die Intensität der Einbindung lässt sich hingegen keine starke Entwicklung erkennen. Das ist vor allen Dingen der Tatsache geschuldet, dass die BNetzA erst gegründet wurde, als die Netzwerkbildung auf europäischer Ebene schon sehr weit fortgeschritten war. Die BNetzA konnte damit sofort nach ihrer Gründung an einem starken Netzwerk im Energiebereich partizipieren.

7. Die Einbindung der BaFin in europäische Netzwerke

Die BaFin wurde im Jahr 2002 gegründet und ging aus den sektoralen Bundesaufsichtsämtern für das Kreditwesen, den Wertpapierhandel und das Versicherungswesen hervor. Die BaFin ist damit eine Allfinanzaufsichtsbehörde, teilt sich im Bereich der Bankenaufsicht die Zuständigkeiten jedoch mit der Bundesbank. Die BaFin ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts, unterliegt aber neben der Rechts- auch der Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (*Döhler 2007b*).

Während die BaFin alle Aufsichtsbereiche unter einem Dach vereint, sind die Netzwerke auf der europäischen Ebene sektoral differenziert und existieren in analoger Weise für den Banken-, Wertpapier- und Versicherungsbereich. Die Einbindung der BaFin soll hier in exemplarischer Weise für den Wertpapierbereich gezeigt werden, in dem europäische Netzwerke schon besonders lange existieren (*Ruffing 2011*, S. 110).

Auch die BaFin ist auf europäischer Ebene in Agenturen eingebunden, die auf Netzwerken nationaler Regulierungsbehörden basieren. Für den Wertpapierbereich ist dies die European Securities Markets Authority (ESMA), die wie ACER 2011 gegründet wurde und auch ähnlich organisiert ist. Herz und Entscheidungszentrum der Behörde ist auch hier ein Netzwerk der nationalen Behörden, das Board of Supervisors, in dem die Präsidenten der nationalen Regulierungsbehörden sitzen.¹³ Die ESMA verfügt momentan über zwölf Ausschüsse und ein Review Panel, das die einheitliche Anwendung der ESMA-Empfehlungen in den Nationalstaaten überwacht. Im Rahmen dieser Ausschüsse können auch Task Forces und so genannte Groups eingerichtet werden. Die ESMA veröffentlicht aber kein Verzeichnis über diese Gruppen und auch die BaFin berichtet nur in Ausnahmefällen über ihre Teilnahme an solchen Gruppen und Task Forces.

Die Entwicklung im Wertpapierbereich folgte dem gleichen Pfad wie die Entwicklung im Energiesektor: Auch im Wertpapierbereich begann die Netzwerkbildung mit einem freiwilligen Netzwerk, dem Forum of European Securities Commissions (FESCO) im Jahr 1999, das aus einem Bedürfnis der nationalen Behörden heraus gegründet wurde, sich in der europäischen Wertpapierregulierung zu koordinieren, nachdem der Versuch, für diesen Bereich ein Komitologieverfahren zu schaffen zunächst gescheitert war (*Ruffing 2011*, S. 109f). Die Schaffung eines solchen Verfahrens gelang erst im Jahr 2002. In diesem Rahmen setzte die Kommission auch einen Expertenausschuss ein, das sogenannte Committee of European Securities Regulators (CESR). Dieser Ausschuss gab technische Empfehlungen an die Kommission ab. Dabei existierten auch schon Vorgaben für die Arbeitsweise des Ausschusses; so war CESR etwa verpflichtet, öffentliche Konsultationen durchzuführen. Die Arbeit des Ausschusses war damit bereits vergleichsweise stark verregelt und institutionell verfestigt. Im Gegensatz zum Energiebereich wurde das freiwillige Netzwerk FESCO bei der Gründung CESRs jedoch aufgelöst. Die Gründung einer EU-Agentur im Wertpapierbereich erfolgte, wie auch in den anderen Sektoren der Finanzmarktregulierung, als Antwort auf die weltweite Finanzkrise. Eine EU-Agentur

sollte die Koordinierung der nationalen Behörden in der Aufsicht stärken (*Moloney 2011*).

Im Jahr 2002, als die BaFin gegründet wurde, hatte CESR zwei dauerhafte Ausschüsse und sieben temporäre sogenannte Expertengruppen, die wiederum teilweise auch noch Untergruppen eingerichtet hatten.¹⁴ Im Jahr bevor CESR in die ESMA überführt wurde, war die Zahl der dauerhaften Ausschüsse schon auf zwölf angewachsen, jeweils auch mit einer Vielzahl an Arbeitsgruppen, Task Forces etc. Der Ausschuss zu Rating-Agenturen wurde dabei von einem BaFin-Exekutivdirektor, Karl-Burkhard Caspari, geleitet.¹⁵ Die Intensität der Einbindung hat damit stark zugenommen. Beim Übergang zur ESMA wurden diese Ausschüsse im Wesentlichen übernommen. Hier ist zukünftig mit einem weiteren Zuwachs zu rechnen, da die ESMA deutlich mehr Kompetenzen in der Aufsicht erhalten hat, als dies noch bei CESR der Fall war. Zudem ist durch die enorme Regulierungstätigkeit in der jüngsten Vergangenheit festzustellen, dass in vielen wichtigen Bereichen, die vorher national reguliert waren, nun auch europäisches Recht zur Anwendung kommt, etwa im Bereich der Leerverkäufe.¹⁶ Durch diese Kompetenzerweiterung verschiebt sich die Arbeit der nationalen Regulierungsbehörden zunehmend auf die europäische Ebene.

Auch im Bereich der Wertpapiere kann bei Betrachtung der Netzwerke, in die die BaFin eingebunden ist, ein Zuwachs auf beiden Dimensionen beobachtet werden. Seit der Gründung von FESCO, über die Lebensdauer CESRs hinweg, bis hin zur Gründung der ESMA ist eine deutliche Zunahme der Zahl der Ausschüsse und Gruppen auf europäischer Ebene festzustellen und damit auch eine Zunahme der Häufigkeit der Treffen auf europäischer Ebene, an denen die BaFin teilnimmt. Auf der Dimension der Institutionalisierung ist der Wertpapierbereich ein geradezu klassischer Fall: Zunächst entstand aus einem Kooperationsbedürfnis der nationalen Regulierungsbehörden ein freiwilliges Netzwerk. Dieses wurde abgelöst durch einen im Komitologieverfahren institutionalisierten Expertenausschuss, mit festgelegten Aufgaben und Vorschlagsrechten. Dieser wiederum wurde abgelöst von einer europäischen Behörde, die das Recht besitzt, unter bestimmten Bedingungen Einzelfallentscheidungen zu treffen. Damit zeigt sich in diesem Bereich eine starke Zunahme im Grad der Institutionalisierung des Netzwerkes.

8. Die Einbindung der Behörden im Vergleich

Ein Vergleich der Europäisierung des BfR, des BfArM, der BNetzA und der BaFin zeigt, dass alle vier Behörden in den letzten zehn Jahren einen deutlichen Zuwachs an Europäisierung verzeichnen. Die Entwicklung war dabei jedoch durchaus unterschiedlich: Auf der Dimension der Institutionalisierung besteht keineswegs ein uniformer Pfad, der von einem freiwilligen Netzwerk über verschiedene Institutionalisierungsstufen hinweg zu einer EU-Agentur führt. Im Bereich der Energie- und der Wertpapierregulierung begann die Vernetzung in einem freiwilligen Netzwerk auf Eigeninitiative, das dann als Expertenausschuss im Komitologieverfahren institutionalisiert und schließlich in eine EU-Agentur überführt wurde. Während allerdings im Wertpapierbereich die Netzwerke unterschiedlicher Institutionalisierungsstufen einander ablösten, blieb im Energiebereich das freiwillige Netzwerk bestehen. Bei der Auflösung ERGEGs gingen dann einige Aufgaben an das freiwillige Netzwerk CEER und einige an die neugegründete Agentur über.

Im Lebensmittel- und Arzneimittelbereich war der Pfad ein anderer: Im Lebensmittelbereich begann die Netzwerkbildung im Grunde erst mit der EFSA, auch weil viele

Mitgliedstaaten vorher gar keine nationale Lebensmittelbehörde hatten (*Krapohl* 2008, S. 122). Vertreter der deutschen Lebensmittelbehörde BgVV waren aber auch vorher schon in europäischen Expertengremien vertreten. Als die EFSA dann gegründet wurde, traten neben die formale Struktur der EU-Behörde allerdings auch freiwillige Netzwerke, insbesondere das Heads of Agencies-Netzwerk. Im Arzneimittelbereich hingegen koordinierten sich die nationalen Behörden zunächst in einem dem Komitologieverfahren zugeordneten Expertenausschuss, der dann in die EMA überführt wurde. Fast gleichzeitig mit der europäischen Behörde wurde ein freiwilliges Netzwerk gegründet, in dem Aufgaben bearbeitet werden, für die die EMA keine Kompetenzen hat.

Was bedeutet dies nun aus der Sicht der nationalstaatlichen Behörden? Von den vier untersuchten Bereichen kam es in dreien im Lauf der Zeit zu einer Ausdifferenzierung der Netzwerke. In den Bereichen Energie, Lebensmittel und Arzneimittel koordinieren sich nationale Behörden sowohl in freiwilligen Netzwerken als auch in solchen, die in EU-Agenturen integriert sind. Die einzelne Behörde wird dadurch mit einer zunehmenden Zahl an formellen und informellen Verfahrensregeln und sich teilweise überlappenden Entscheidungsprozessen konfrontiert. In den Interviews zeigte sich jedoch, dass vor allen Dingen der Übergang zu einer Agentur von den Akteuren auch als Veränderung in der Art des Koordinationsmechanismus wahrgenommen wird: Während freiwillige und auch formale Netzwerke oftmals von einer Konsensorientierung geprägt sind, ergeben sich für Agenturen aus den formalen Kompetenzen auch Entscheidungszwänge, die einen verstärkten Übergang zu Mehrheitsentscheidungen erfordern. Die Einrichtung unterschiedlicher Koordinationsmechanismen in einem Politikfeld ist auch darauf zurückzuführen, dass die Übertragung von weitreichenden Kompetenzen an europäische Behörden in Politikfeldern oft nur punktuell erfolgt. Der weiterhin bestehende Koordinationsbedarf in anderen Bereichen des Politikfeldes kann dann nicht mehr im Rahmen der formalen Struktur gedeckt werden, sodass es zur Herausbildung komplementärer freiwilliger Netzwerke kommt bzw. bestehende Netzwerke beibehalten und mit zusätzlichen Aufgaben betraut werden. Betrachtet man die zeitliche Nähe der Gründung solcher freiwilligen Netzwerke zum Auftreten neuer Koordinationsprobleme, stützen zumindest die hier untersuchten Fälle die Annahme, dass funktionalistische Ansätze eine plausible Erklärung für die Ausbildung solcher Netzwerke bieten. Eine formale Institutionalisierung von Behördennetzwerken oder EU-Agenturen lässt sich demgegenüber in stärkerem Maße auf politische Erklärungsfaktoren (*Levi-Faur* 2011) und die Eigeninteressen der Akteure (*Thatcher* 2011) zurückführen.

Auf der Intensitäts-Dimension zeigt sich insbesondere für BfR, BfArM und BaFin im zeitlichen Verlauf eine starke Zunahme der Europäisierung: Alle drei Behörden sind heute deutlich stärker in europäische Netzwerke eingebunden als noch vor zehn Jahren und auch die Zahl der Netzwerke hat sich erhöht. Auch bei der BNetzA lässt sich eine Zunahme zeigen, diese ist jedoch schwächer als bei den anderen Behörden. Das mag auch daran liegen, dass die BNetzA eine vergleichsweise junge Behörde ist und im Energiebereich schon ein enges Netzwerk bestand, als die BNetzA gegründet wurde. Im CEER existieren zudem mehr Arbeitsgruppen mit ihren jeweiligen Task Forces als in ACER. Da die ACER-Arbeit im CEER vorbereitet wird, das CEER aber noch darüber hinausgehende Bereiche abdeckt, kann davon ausgegangen werden, dass das CEER-Netzwerk dichter ist als das ACER-Netzwerk. In den Jahresberichten der BNetzA nimmt die Arbeit in ACER trotzdem einen wichtigeren Platz ein, weil hier jeweils ausführlich über anstehende und getroffene Entscheidungen berichtet wird, während CEER keine formalen Entscheidungs-

kompetenzen hat. Hier zeigt sich die enorme Bedeutung des Institutionalierungsgrades eines Netzwerkes: ACER ist für die BNetzA zentral, weil die Zusammenarbeit hier den höchsten Verbindlichkeitsgrad hat und die ACER-Entscheidungen mit Zustimmung des Komitologieausschusses in bindendes Recht überführt werden.

Von den untersuchten Fällen ist die BNetzA am stärksten in ein freiwilliges Netzwerk mit besonders vielen Gremien und dicht getakteten Treffen eingebunden. Die freiwilligen Netzwerke in den Bereichen Lebensmittel und Arzneimittel beanspruchen im Vergleich dazu deutlich weniger Ressourcen des BfR bzw. des BfArM. Im Gegensatz dazu ist die BNetzA am schwächsten in ein formalisiertes Netzwerk im Rahmen einer Behörde eingebunden mit vergleichsweise wenigen Treffen. BfR und BfArM, die eher wenige Ressourcen für freiwillige Netzwerke brauchen, sind umso stärker in die jeweiligen EU-Agenturen eingebunden. Die BaFin, die im Wertpapierbereich auf europäischer Ebene nur in die ESMA eingebunden ist, bewegt sich dabei im Mittelfeld.

9. Fazit: Die Europäisierung deutscher Behörden

Der vorliegende Beitrag hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, in welchem Ausmaß nationale Regulierungsbehörden als europäisiert gelten können. Dabei wurde zwischen zwei analytischen Dimensionen der Europäisierung nationaler Verwaltungen unterschieden, nämlich der Intensität der Europäisierung, die sich u. a. an der Anzahl europäischer Gremien sowie dazugehöriger Working Groups etc. festmachen lässt, an denen nationale Regulierungsbehörden beteiligt sind, sowie dem Grad der Institutionalisierung administrativer Netzwerke, welcher dadurch bestimmt wird, inwieweit ein Gremium verbindliche Entscheidungskompetenzen im europäischen Policy-Prozess besitzt.

Es konnte am Beispiel von vier bundesdeutschen Regulierungsbehörden gezeigt werden, dass nationale Behörden in zunehmendem Maße als europäisiert gelten können. Allerdings wurden innerhalb des generellen Trends auch Unterschiede im Hinblick auf Intensität und Institutionalisierung der Europäisierung deutlich. Dabei zeigt sich insbesondere, dass informelle Netzwerke nationaler Behörden keineswegs automatisch aufgelöst werden, wenn ein stärker formal institutionalisiertes Netzwerk entsteht. Insbesondere dann, wenn informelle Netzwerke komplementäre Funktionen zu formalen Netzwerken erfüllen, etwa indem sie als Foren zur horizontalen Abstimmung unter Ausschluss der Kommission genutzt werden oder in Bereichen tätig sind, in denen EU-Agenturen keine formalen Zuständigkeiten besitzen. Dabei zeigte sich auch deutlich, dass in den unterschiedlichen Politikfeldern eine jeweils eigene Balance zwischen freiwilligem Netzwerk und in die Agentur eingebundenem Netzwerk besteht.

Diese Entwicklung bedeutet, dass es insgesamt zu einer Differenzierung einzelner Politikfelder kommt, was sich auch an der Vielfalt unterschiedlicher Netzwerke zeigt. Hierdurch wird die relevante organisatorische Umwelt für nationale Behörden zunehmend komplexer, was sich auch in einer stärkeren organisationsinternen Abstimmung, etwa zur Vorbereitung von Gremiensitzungen, niederschlägt. Diese Komplexitätszunahme wirkt sich nicht zuletzt auf die Rolle der Behörden im nationalen politisch-administrativen Kontext aus: Die hier eingenommene Forschungsperspektive zeigt, dass nationale Behörden über Behördennetzwerke und EU-Agenturen eine zunehmend wichtige Rolle bei der Formulierung und Umsetzung europäischer Policies einnehmen. Die Literatur zu den Auswirkungen von Europäisierung auf nationale Behörden argumentiert, dass Europäisie-

zung mit einer Autonomisierung der Behörden gegenüber nationalen Ministerialverwaltungen einhergeht (*Yesilkagit* 2012; *Bach/Ruffing* 2013). Insofern lässt sich vermuten, dass auch die Autonomie der hier untersuchten Behörden in den vergangenen Jahren zugenommen hat.

Anmerkungen

- 1 Die Anzahl der Gremien erlaubt allerdings keine Rückschlüsse darauf, wie häufig diese Gremien tagen.
- 2 EFSA Focal Point Activities 2013, abrufbar unter <http://www.efsa.europa.eu/en/networks/fp.htm> (07.08.2013).
- 3 Report on the Transparent Use of Risk Assessment in Decision Making, abrufbar unter http://www.food.gov.uk/science/sci-gov/decision-making#_UgIIwG1LEXA (07.08.2013).
- 4 EMA Annual Report 2012, S. 32, abrufbar unter http://www.ema.europa.eu/docs/en_GB/document_library/Annual_report/2013/04/WC500142077.pdf (07.08.2013).
- 5 EMA Annual Report 2003, abrufbar unter http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages/about_us/document_listing/document_listing_000208.jsp&mid=WC0b01ac058002933d (07.08.2013).
- 6 Diese Angaben sind der Homepage der EMA entnommen (<http://www.ema.europa.eu>; 07.08.2013).
- 7 Vgl. die verschiedenen Annual Reports der EMA, abrufbar unter http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages/about_us/document_listing/document_listing_000208.jsp&mid=WC0b01ac058002933d (07.08.2013).
- 8 European experts, abrufbar unter http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages%2Fabout_us%2Fflanding%2Fexperts.jsp&murl=&mid=WC0b01ac058043244a&searchTab=searchByCountry&authorityId=37&alreadyLoaded=true&isNewQuery=true&selectedCountry=DE (07.08.2013).
- 9 Vortrag von Pat O'Mahony, Chief Executive, Irish Medicines Board, 30.05.2013, Tagung der Association of Chief Executives of State Agencies, Dublin.
- 10 Working Groups, abrufbar unter http://www.acer.europa.eu/The_agency/Organisation/Working_groups/Pages/default.aspx (07.08.2013).
- 11 ACER Annual Activity Report 2011, abrufbar unter http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Publication/ACER%20Annual%20Activity%20Report%20for%20the%20year%202011.pdf (07.08.2013).
- 12 Jahresberichte der BNetzA, abrufbar unter http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1911/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/berichte-node.html (07.08.2013).
- 13 Die europäischen Behörden für die anderen Bereiche der Finanzmarktregulierung sind analog aufgebaut.
- 14 CESR Annual Report 2001/2002, abrufbar unter http://www.esma.europa.eu/system/files/Annual_Report2001_2002.pdf (07.08.2013).
- 15 CESR Annual Report 2010, abrufbar unter http://www.esma.europa.eu/system/files/CESR_AR_2010.pdf (07.08.2013).
- 16 Verordnung 236/2012/EU.

Literatur

- Bach, Tobias/Jann, Werner*, 2010: Animals in the Administrative Zoo: Organizational Change and Agency Autonomy in Germany, in: *International Review of Administrative Sciences*, 76, S. 443-468.
- Bach, Tobias/Ruffing, Eva*, 2013: Networking for Autonomy? National Agencies in European Networks, in: *Public Administration*, 91, S. 712-726.
- Bach, Tobias/Ruffing, Eva/Yesilkagit, Kutsal*, 2014: The Differential Empowering Effects of Europeanization on the Autonomy of National Agencies, in: *Governance*. DOI: 10.1111/gore.12087.
- Boston Consulting Group*, 2001: Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als Standort für Arzneimittelforschung und -entwicklung, München: Boston Consulting Group.
- Bundestag*, 2002: Drs: 14/8747: Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit, Berlin: Bundestag.

- Bundestag*, 2005: Drs. 15/5599: Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Deutschen Arzneimittel- und Medizinprodukteagentur (DAMA-Errichtungsgesetz), Berlin: Bundestag.
- Contzen, Till*, 2011: Die Rolle der Politik in den Entscheidungen der Bundesnetzagentur. Unter besonderer Berücksichtigung der Verfahrens- und Organisationsstruktur, Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- Dehousse, Renaud*, 1997: Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies, in: *Journal of European Public Policy*, 4, S. 246-261.
- Döhler, Marian*, 2007a: Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene, Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian*, 2007b: Vom Amt zur Agentur?, in: *Jann, Werner/Döhler, Marian* (Hrsg.), *Agencies in Westeuropa*, Wiesbaden: VS Verlag, S.12-47.
- Eberlein, Burkard/Grande, Edgar*, 2005: Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State, in: *Journal of European Public Policy*, 12, S. 89-112.
- Eberlein, Burkard/Newman, Abraham L.*, 2008: Escaping the International Governance Dilemma? Incorporated Transgovernmental Networks in the European Union, in: *Governance*, 21, S. 25-52.
- Egeberg, Morten* (Hrsg.) 2006: *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Fischer, Robert*, 2007: Unabhängige Bewertungsagenturen im gesundheitlichen Verbraucherschutz. Ein Beispiel für gelungenen Politiktransfer in der Europäischen Union?, in: *Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Jörgens, Helge* (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politik*, Baden-Baden: Nomos, S. 348-373.
- Groenleer, Martijn*, 2009: *The Autonomy of European Union Agencies. A Comparative Study of Institutional Development*, Delft: Eburon.
- Kelemen, Daniel R./Tarrant, Andrew D.*, 2011: The Political Foundations of the Eurocracy, in: *West European Politics*, 34, S. 922-947.
- Korzilius, Heike/Osterloh, Falk*, 2011: Interview mit Prof. Dr. Walter Schwerdtfeger, Leiter des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) „Wir wollen ganz vorne mitspielen“, in: *Deutsches Ärzteblatt*, 108, S. 1-2.
- Krapohl, Sebastian*, 2008: *Risk Regulation in the Single Market. The Governance of Pharmaceuticals and Foodstuff in the European Union*, Houndmills: Palgrave.
- Levi-Faur, David*, 2011: Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space, in: *Journal of European Public Policy*, 18, S. 810-829.
- Majone, Giandomenico*, 2005: *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford: Oxford University Press.
- Martens, Maria*, 2012: Executive Power in the Making: The Establishment of the European Chemicals Agency, in: *Busuioac, Madalina/Groenleer, Martijn/Trondal, Jarle* (Hrsg.), *The Agency Phenomenon in the European Union. Emergence, Institutionalization and Everyday Decision-making*, Manchester: Manchester University Press, S. 42-62.
- Moloney, Niamh*, 2011: The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market: Part 1 – Rule-making, in: *European Business Organisation Law Review*, 12, S. 41-86.
- Ruffing, Eva*, 2011: Die europäische Wertpapierregulierung zwischen Input- und Output-Legitimität: Das Lamfalussy-Verfahren, Baden-Baden: Nomos.
- Ruffing, Eva*, 2014: How to Become an Independent Agency: The Creation of the German Federal Network Agency, in: *German Politics*. DOI: 10.1080/09644008.2014.898268
- Thatcher, Mark*, 2002: Delegation to Independent Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation, in: *West European Politics*, 25, S. 125-147.
- Thatcher, Mark*, 2011: The Creation of European Regulatory Agencies and its Limits: A Comparative Analysis of European Delegation, in: *Journal of European Public Policy*, 18, S. 790-809.
- Ugland, Trygve/Veggeland, Frode*, 2006: The European Commission and the Integration of Food Safety Policies Across Levels, in: *Egeberg, Morten* (Hrsg.), *Multilevel Union Administration*, New York: Palgrave Macmillan, S. 143-162.
- Vasconcelos, Jorge*, 2005: Towards the Internal Energy Market: How to Bridge a Regulatory Gap and Build a Regulatory Framework, in: *European Review of Energy Markets*, 1, S. 1-17.

- Vos, Ellen*, 1999: Institutional Frameworks of Community Health and Safety Legislation: Committees, Agencies and Private Bodies, Oxford: Hart Publishing.
- Vos, Ellen/Wendler, Frank*, 2006: Food Safety Regulation at the EU Level, in: *Vos, Ellen/Wendler, Frank* (Hrsg.): Food Safety Regulation in Europe. A Comparative Institutional Analysis, Antwerpen: Oxford Intersentia, S. 65-138.
- Wissenschaftsrat*, 2006: Drs. 7258-06 Stellungnahme zum Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), Berlin/Nürnberg: Wissenschaftsrat.
- Wonka, Arndt/Rittberger, Berthold*, 2010: Credibility, Complexity and Uncertainty: Determinants of Institutional Independence of 29 EU Agencies, in: *West European Politics*, 33, S. 730-752.
- Yesilkagit, Kutsal*, 2012: The Internationalization of National Bureaucracy: The Impact on Relationships between Politicians and Bureaucrats, in: *Lodge, Martin/Wegrich, Kai* (Hrsg.): Executive Politics in Times of Crisis, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 19-40.

Anschriften des Autors und der Autorin:

Dr. Tobias Bach, Hertie School of Governance, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin
E-Mail: bach@hertie-school.org

Dr. Eva Ruffing, Leibniz Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft,
Schneiderberg 50, 30167 Hannover
E-Mail: e.ruffing@ipw.uni-hannover.de