

VERENA HEIL

Außervertragliche Haftung  
im Europäischen  
Verwaltungsverbund

*Studien zum  
Regulierungsrecht  
18*

---

**Mohr Siebeck**

# Studien zum Regulierungsrecht

Herausgegeben von

Gabriele Britz, Martin Eifert, Michael Fehling,  
Thorsten Kingreen und Johannes Masing

18





Verena Heil

# Außervertragliche Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund

Sekundärrechtsschutz und haftungsrechtliche  
Verantwortung bei informeller Zusammenarbeit

Mohr Siebeck

*Verena Heil*, geboren 1990; Studium der Rechtswissenschaft in Freiburg i.Br. und Guildford; 2014 Erste Juristische Staatsprüfung; Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität zu Köln; Referendariat am Hanseatischen Oberlandesgericht mit Stationen u.a. beim BVerfG; 2021 Promotion und Zweite Juristische Staatsprüfung.

ISBN 978-3-16-161019-6 / eISBN 978-3-16-161020-2

DOI 10.1628/978-3-16-161020-2

ISSN 2191-0464 / eISSN 2569-4448 (Studien zum Regulierungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

Printed in Germany.

Meiner Familie



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2020/21 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen. Größter Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Johannes Masing, der mich bereits früh im Studium für das Öffentliche Recht begeisterte, mich jederzeit bei meinem Promotionsprojekt und darüber hinaus unterstützte und mir zugleich allen Freiraum beim Erstellen der Arbeit ließ. Die prägende Zeit an seinem Lehrstuhl werde ich sowohl in fachlicher als auch in persönlicher Hinsicht in besonders guter Erinnerung behalten. Großer Dank gilt auch Prof. Dr. Jens-Peter Schneider für die rasche Anfertigung des Zweitgutachtens und zahlreiche wertvolle Hinweise zu meiner Arbeit.

Mein besonderer Dank gilt zudem Prof. Dr. Michael Sachs, der mir während der Promotionszeit eine akademische Unterkunft an seinem Lehrstuhl gewährte und meiner Arbeit mit viel Wohlwollen und Rücksicht begegnete. Danken möchte ich ebenso meinen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen am Institut für Öffentliches Recht – Verfassungsrecht in Freiburg sowie am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht in Köln, darunter insbesondere Maria Stemmler, Alexander Lethaus und Bijan Argomand.

Ich durfte Teile dieser Arbeit während Forschungsaufenthalten am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz und an der University of Oxford verfassen. Prof. Dr. Deirdre Curtin und Prof. Paul Craig schulde ich jeweils großen Dank für die herzliche Aufnahme und die bedeutsamen weiterführenden Hinweise.

Die Studienstiftung des deutschen Volkes hat die Entstehung der Arbeit mit einem Promotionsstipendium gefördert. Der Wissenschaftlichen Gesellschaft Freiburg im Breisgau gebührt besonderer Dank für die Förderung der Drucklegung sowie des Forschungsaufenthalts an der University of Oxford. Dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat danke ich ebenso für einen großzügigen Druckkostenzuschuss.

Der Herausgeberin und den Herausgebern der Schriftenreihe Studien zum Regulierungsrecht danke ich für die freundliche Aufnahme der Arbeit.

Ich habe das große Glück, Freundinnen und Freunde zu haben, die mich nicht nur durch die nicht immer einfache Promotionszeit begleitet, sondern sich zudem die Mühe gemacht haben, meine Arbeit kritisch zu lesen. Für zahlreiche kluge Anmerkungen danke ich Philipp Breuling, Niklas Burkart,

Jakob Lohmann, Lisa Lührs, Alexander Ruckteschler, Raphael Schneider sowie Martin Vocks, der die gesamte Arbeit Korrektur gelesen hat. Für vielfältige weitere Unterstützung danke ich zudem Michael Lohaus, Sarah Scheiner und Sina Greb. Ohne Euch alle hätte ich solch ein großes Projekt nicht bewältigen können.

Meine Eltern Juliana und Johann Heil haben mich Zeit meines Lebens bedingungslos unterstützt und mir dadurch diese Arbeit erst ermöglicht. Meinem Bruder Roman danke ich für den steten Rückhalt in allen Lebensbereichen. Ihnen sei diese Arbeit gewidmet.

Hamburg, im Juli 2021

Verena Heil

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	XXXV
Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Diffusion (haftungsrechtlicher) Verantwortung .....	1
Teil I: Analyse des Realbereichs .....	5
<i>A. Informelle Zusammenarbeit – Eingrenzung und Bestimmung         des Untersuchungsgegenstands</i> .....	5
I. Informelle Zusammenarbeit nur zwischen Union und Mitgliedstaaten .....	5
II. Auf finale, außenwirksame Maßnahme ausgerichtet .....	6
III. Ausgangspunkt europäische Ebene, finale Maßnahme der nationalen Ebene („top-down“) .....	7
IV. Informationelle Zusammenarbeit als eigenständiger Untersuchungsgegenstand? .....	7
V. Inhaltliche Definition .....	8
1. Faktische Bindungswirkung trotz rechtlicher Unverbindlichkeit .....	8
2. Interadministrativer Bereich .....	10
3. Zusammenarbeit oder einseitig quasi-hierarchische Steuerung? .....	10
4. Unmittelbar schadensverursachende Folgehandlung der nationalen Behörde .....	11
5. Fehlen gesetzlicher Regelung? .....	12
6. Zwischenergebnis .....	12
<i>B. Anwendungsfelder informeller Zusammenarbeit</i> .....	13
I. Kriterien für die Auswahl der Anwendungsbeispiele .....	13
II. Grobgliederung: Übermittlung von Informationen oder Rechtsauffassungen .....	16
III. Informelle Zusammenarbeit durch den Austausch über die Rechtsauffassung .....	17

1. Informationsvermerke, Leitfäden und sonstige	
Auslegungsmitteilungen in der Agrarmarktverwaltung . . . . .	18
a) Marktordnungspolitik . . . . .	19
b) Agrarstrukturpolitik . . . . .	20
c) Finanzierung der GAP: Konformitätsbeschluss . . . . .	20
aa) Funktionsweise von EGFL und ELER . . . . .	21
bb) Konformitätsbeschluss . . . . .	21
d) Informelle Steuerungsmechanismen: Faktisches	
Weisungsrecht . . . . .	24
e) Kürzungen der Zahlungen nach Art. 41 I VO (EU)	
1306/2013 . . . . .	28
f) Haftungsrelevanz . . . . .	30
g) Zwischenergebnis informelle Zusammenarbeit in	
der Agrarmarktverwaltung . . . . .	31
2. Informationsvermerke und Mitteilungen in der	
Strukturpolitik . . . . .	31
a) Finanzielle Berichtigungen . . . . .	32
b) Haftungsrelevante Konstellationen . . . . .	33
c) Zwischenergebnis informelle	
Zusammenarbeit Strukturfondsverwaltung . . . . .	34
3. Begründete Stellungnahme im Vertragsverletzungsverfahren	
gem. Art. 258 AEUV . . . . .	34
a) Steuernde Wirkung des Vorverfahrens . . . . .	35
b) Haftungsrelevanz: Der Fall <i>Arizmendi</i> . . . . .	37
c) Zwischenergebnis begründete Stellungnahme	
Vertragsverletzungsverfahren . . . . .	38
4. „Weiches Weisungsrecht“ von Frontex im Rahmen der	
Soforteinsätze und Gemeinsamen Aktionen . . . . .	38
a) Gemeinsame Aktionen und Soforteinsätze . . . . .	39
aa) Einleitung und Einsatzplan . . . . .	40
(1) Ersuchen eines Mitgliedstaates . . . . .	40
(2) Intervention in einem Mitgliedstaat . . . . .	41
(3) Einsatzplan . . . . .	42
bb) Entsendung Europäischer Grenz- und	
Küstenwacheteams . . . . .	42
cc) Operative Phase . . . . .	43
(1) Koordinierungsbeamter . . . . .	43
(2) Klärung von Streitfragen bei Durchführung des	
Einsatzplans . . . . .	44
(3) Übermittlung des Standpunktes von Frontex . . . . .	46
(a) Standpunktübermittlung zeitlich nachgelagert	
(b) Rechtsnatur des Standpunkts – materieller	
Maßstab? . . . . .	47

(aa) Prozedurale Anforderung und materielle Berücksichtigungspflicht . . . . .	47
(bb) Keine rechtliche Verbindlichkeit . . . . .	47
(cc) Abweichungsmöglichkeiten . . . . .	48
(dd) Zwischenergebnis . . . . .	49
(c) Steuerungswirkung der Standpunktübermittlung . . . . .	49
(4) Zwischenergebnis faktische Steuerungswirkung in der operativen Phase . . . . .	50
b) Haftungsrelevanz . . . . .	50
aa) Körperverletzungen und Todesfälle . . . . .	50
bb) Grundsatz des <i>non-refoulement</i> . . . . .	51
cc) Beschwerdeverfahren für Grundrechtsverletzungen	52
dd) Maßnahmen zur Verbesserung der Grundrechtssituation . . . . .	52
ee) Gemeinsame Verantwortung . . . . .	53
ff) <i>Blame-game</i> bei mangelnder Haftungsklarheit . . . . .	55
c) Zwischenergebnis Frontex . . . . .	55
5. Weitestgehend zu berücksichtigende Stellungnahmen, Empfehlungen und Leitlinien im Telekommunikationsrecht	56
a) „Flexibilitäts-Kohärenz-Dilemma“ im Regulierungsverbund . . . . .	56
b) Empfehlungen und Leitlinien zur „weitestgehenden Berücksichtigung“ und Stellungnahme der Kommission im europäischen Konsolidierungsverfahren . . . . .	57
aa) Konsolidierungsverfahren: Phase I . . . . .	57
bb) Vetoverfahren: Phase II . . . . .	58
cc) Steuerung durch abstrakt-generelle Empfehlungen und Leitlinien . . . . .	59
dd) Steuerungswirkungen und dogmatische Einordnung . . . . .	59
c) Haftungsrelevanz . . . . .	61
d) Zwischenergebnis Telekommunikationsrecht . . . . .	62
6. „Soft Law“: Besondere Berücksichtigungspflichten von Mitteilungen und Leitlinien . . . . .	62
a) Mitteilungen im europäischen Verwaltungsrecht . . . . .	63
b) Sekundärrechtlich vorgesehene unbenannte Handlungsformen mit gesteigerter Berücksichtigungspflicht . . . . .	63
aa) Leitlinien in der europäischen Finanzaufsicht: Gesteigerte Berücksichtigungspflicht und der <i>comply or explain</i> -Mechanismus . . . . .	64

bb) Steuerungswirkung .....	65
c) Zwischenergebnis .....	65
IV. Informelle Zusammenarbeit durch Informationsübermittlungen .....	66
1. Informationsübermittlung im Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel .....	68
a) Haftungsrelevante Konstellationen .....	70
aa) Umsatzeinbußen erst durch Tätigwerden der nationalen Behörden .....	70
bb) Hohe Schadensanfälligkeit des Lebensmittelsektors und des RASFF .....	71
b) Haftung der nach außen handelnden nationalen Behörde? – Steuerungswirkungen im Schnellwarnsystem .....	72
aa) Ausgangssituation: Grundsätzlich autonome Entscheidung der nationalen Behörde .....	72
bb) Rechtliche Einschränkungen beim Tätigwerden aufgrund übermittelter Informationen .....	73
cc) Tatsächliche Einschränkungen: Zeitlicher Druck und fehlende Überprüfbarkeit der Informationen .....	73
dd) Zwischenergebnis .....	74
c) Haftung der Unionsebene? .....	75
aa) Rolle der Kommission im RASFF: Rechtswidriges Handeln möglich? .....	75
(1) Die Kommission als informatorische Drehscheibe im RASFF: Der Fall <i>Malagutti-Vezinhet</i> .....	75
(a) Stichhaltigkeitsprüfung im Sinne einer begrenzten materiellen Prüfpflicht .....	76
(b) Übertragbarkeit auf das RASFF .....	78
(aa) Auslegung der Rechtsgrundlage .....	78
(bb) Kein Primärrechtsschutz gegen die Informationsübermittlung im RASFF .....	79
(cc) Beschränkte materielle Prüfpflicht auch im RASFF .....	81
(c) Zwischenergebnis: Die Kommission als „Transmissionsriemen“ von Informationen ...	82
(2) Rolle der Kommission als eigenständiger Teilnehmer im RASFF: Der Fall <i>Bowland Dairy                 Products</i> .....	82
(3) Zwischenergebnis: Die Kommission als eigenständiger Teilnehmer im RASFF .....	83
bb) Relevanz der Steuerungswirkung der Informationen für die Haftungsverteilung .....	83
cc) Mögliche Haftung der EFSA .....	84

d)	Zwischenergebnis Informationsübermittlung im RASFF .....	85
2.	Informationsübermittlung durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) .....	85
	Exkurs: OLAF und die Europäische Staatsanwaltschaft .....	86
a)	Kompetenzen von OLAF .....	87
b)	Rechtliche Unverbindlichkeit und Wirkungen der Handlungen des OLAF .....	89
aa)	Instrumentalisierung der nationalen Strafverfolgungsbehörden .....	90
bb)	Auswirkungen des (nationalen) Legalitätsprinzips ...	92
cc)	Fehlende Überprüfbarkeit der übermittelten Informationen .....	93
dd)	Zwischenergebnis .....	94
c)	Haftungsrelevanz .....	94
d)	Zwischenergebnis OLAF .....	95
3.	Informationsverarbeitung durch Europol .....	95
a)	Ersuchen um strafrechtliche Ermittlungen gegenüber nationalen Behörden .....	96
b)	Die neue Haftungsregelung der Europol-Reform 2016 .....	98
c)	Zwischenergebnis Europol .....	99
V.	Systematisierung der Anwendungsbeispiele	
	informeller Zusammenarbeit .....	100
1.	Informationsübermittlung und Übermittlung der Rechtsauffassung .....	100
2.	Informelle Zusammenarbeit mit und ohne spezielle sekundärrechtliche Ermächtigungsgrundlage .....	101
3.	Öffentliche Übermittlung oder inter- administrativer Austausch .....	102
4.	Abstrakt-generelle und einzelfallbezogene Zusammenarbeit .....	104
5.	Zusammenarbeit innerhalb oder außerhalb des Vollzugs von Unionsrecht .....	105
a)	Definition Vollzug .....	105
b)	Unmittelbarer und mittelbarer indirekter Vollzug .....	106
c)	Abstufungen des indirekten Vollzugs .....	106
d)	Einordnung der Anwendungsbeispiele .....	107
6.	Verfügbarkeit einer rechtsverbindlichen Alternativhandlung .....	108
7.	Zwischenergebnis Systematisierung .....	109
C.	<i>Steuerungsmechanismen und -wirkungen der informellen Zusammenarbeit</i> .....	109
I.	Vorüberlegungen: Adressat der Steuerungswirkung und hoheitliche Interessen .....	110

1. Adressat der Steuerungswirkung .....	110
2. Pflichten und Interessen der nationalen Hoheitsträger .....	111
II. Steuerungsmechanismen und -wirkungen .....	112
1. Finanzieller Druck: Rechtliche Pflicht zu und rechtspolitisches Interesse an einer wirtschaftlichen Haushaltsführung .....	112
2. Vertrauensschutz .....	115
a) Vertrauensschutz bei der geteilten Mittelverwaltung in der GAP und den Strukturfonds .....	115
b) Vertrauensschutz im Vertragsverletzungsverfahren? .....	118
c) Zwischenergebnis .....	120
3. Überlegenes Fachwissen .....	120
4. Instrumentalisierung von rechtlichen Pflichten in den nationalen Rechtsordnungen .....	121
5. Verknüpfung informeller Handlungen mit der drohenden Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens .....	122
6. Berücksichtigung informeller Handlungen in Gerichtsverfahren .....	123
a) Berücksichtigungspflicht der nationalen Gerichte .....	124
aa) <i>Grimaldi</i> : Berücksichtigungspflicht der Gerichte von Empfehlungen .....	124
bb) <i>Expedia</i> und <i>Kotnik</i> : Keine Berücksichtigungspflicht der nationalen Behörden von das Ermessen der Kommission einschränkenden Bekanntmachungen und Mitteilungen .....	124
cc) <i>Baltlanta</i> : Berücksichtigungspflicht der Gerichte von Leitlinien .....	126
dd) Differenzierung nach Steuerung der Kommission und der nationalen Behörden sowie Berücksichtigungspflicht der Gerichte und Behörden .....	127
b) Abstrakt-generelle informelle Handlungen als Auslegungshilfe für die Gerichte .....	129
c) Zwischenergebnis .....	131
7. Rechtsverbindliche Alternativhandlung .....	131
8. Ergebnis Steuerungswirkungen .....	132
Teil II: Die Rechtsprechung der Unionsgerichte .....	133
A. <i>Das System der Haftung in der Europäischen Union: Anspruchsgrundlagen für die außervertragliche Haftung</i> .....	133
I. Die außervertragliche Haftung nach Art. 340 II AEUV .....	134
1. Handlung eines Organs oder Bediensteten in Ausübung der Amtstätigkeit .....	135

a)	Organe und Bedienstete .....	135
b)	Amtstätigkeit .....	135
c)	Handeln in Ausübung der Amtstätigkeit .....	135
2.	Rechtswidrigkeit: Hinreichend qualifizierter Verstoß gegen eine Rechtsnorm, die dem Einzelnen Rechte verleiht .....	136
a)	Rechtswidrigkeit .....	136
b)	Rechtsnorm, die dem Einzelnen Rechte verleiht .....	136
c)	Hinreichend qualifizierter Verstoß .....	137
d)	Kein Verschuldenserfordernis .....	138
3.	Unmittelbarer Kausalzusammenhang .....	138
4.	Schaden .....	139
5.	Passivlegitimation .....	140
6.	Die Eigenständigkeit der Haftungsklage im System des Rechtsschutzes .....	141
II.	Der unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch nach <i>Francovich</i> .....	141
1.	Rechtsgrundlage .....	141
2.	Verstoß gegen Unionsrecht, das bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen .....	142
3.	Hinreichende Qualifiziertheit des Verstoßes .....	143
4.	Erfolgs- oder Verhaltensunrecht? .....	143
5.	Unmittelbarer Kausalzusammenhang .....	145
III.	Einheitliches System des Haftungsrechts .....	145
B.	<i>Die Entscheidungen der Unionsgerichte zur informellen Zusammenarbeit</i> .....	146
I.	Rechtsprechungslinie <i>Sucrimex</i> : Koppelung von Haftungsverantwortung und rechtlich verbindlichem Handeln .....	146
1.	<i>Sucrimex</i> und <i>Interagra</i> : Keine Haftung bei „interner Zusammenarbeit“ .....	147
a)	Sachverhalt: Fernschreiben der Kommission in einem konkreten Einzelfall .....	147
b)	Haftungsverteilung als Frage der Zulässigkeit .....	148
c)	Kritische Stellungnahme .....	149
aa)	Rein schematische Beurteilung der Haftungsverantwortung .....	149
bb)	Ausreichender Rechtsschutz auf nationaler Ebene? .....	150
2.	<i>Étoile Commerciale</i> : Informelle Zusammenarbeit als zusätzliche Schadensverursachung .....	150
a)	Bürgerschaftsstellung als Konsequenz der informellen Zusammenarbeit .....	151
b)	Zurechnung des Schadens zur Union? .....	152
c)	Rechtsschutz gegen die Bedingung der Bürgerschaftsstellung .....	153

d)	Zwischenergebnis <i>Étoile Commerciale</i> .....	153
3.	<i>Sunzest</i> .....	154
4.	Haftung der Union bei rechtlich verbindlichem Handeln ....	154
a)	<i>Krohn</i> : Zurechnung zur Union bei rechtsverbindlicher Weisung .....	155
b)	Umgekehrtes Verfahren: <i>Borelli</i> .....	156
5.	Zusammenfassung Urteile der ersten Rechtsprechungslinie	157
6.	Übertragung auf vertragliche Haftung: Allgemeiner Grundsatz .....	157
II.	Teilweise Aufweichung der Koppelung von rechtsverbindlichem Handeln und Haftung – erste Inkohärenz der Rechtsprechung	158
1.	<i>KYDEP</i> : Wertende Bestimmung der Haftung .....	158
a)	Sachverhalt .....	158
b)	Schlussanträge und Entscheidung des EuGH .....	159
c)	Rechtsprechungsänderung? .....	160
2.	Schadensersatz bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten: <i>Geotronics</i> und <i>New Europe Consulting</i> .....	160
a)	Die Entscheidung <i>Geotronics</i> : Schadensersatzklage als Öffnung zum Rechtsschutzsystem der Union .....	161
aa)	Sachverhalt .....	161
bb)	Haftungsverantwortung der Kommission trotz rechtlich eigenständiger nationaler Entscheidung ....	162
cc)	Schadensersatzklage als Rechtsschutzöffnung .....	163
dd)	Zwischenergebnis .....	164
b)	<i>New Europe Consulting</i> : Direkte Schädigung oder informelle Zusammenarbeit? .....	164
aa)	Rufschädigende Informationsübermittlung durch die Union .....	164
bb)	Keine gesonderten Ausführungen zur Zulässigkeit	165
cc)	Faktische Auswirkungen des Faxes – mittelbare oder unmittelbare Schädigung? .....	165
dd)	Zwischenergebnis <i>New Europe Consulting</i> .....	166
3.	Die Kehrtwende: <i>Oleifici Italiani</i> .....	166
a)	Schadensersatzklage: Kein unmittelbarer Kausalzusammenhang .....	167
b)	Schematische Zurechnung haftungsrechtlicher Verantwortung .....	168
c)	Kritische Stellungnahme .....	169
4.	Bestätigung der Rechtsprechung in <i>Lademporiki</i> und <i>Bowland     Dairy Products</i> .....	169
a)	<i>Lademporiki</i> .....	169
aa)	Grundsätzliche Unzulässigkeit bei unverbindlichen Meinungsäußerungen der Unionsebene .....	170

bb) Stellungnahme .....	170
b) <i>Bowland Dairy Products</i> .....	171
aa) Unzulässigkeit wegen nicht bindender Meinungsäußerung .....	171
bb) Kritische Stellungnahme .....	172
5. Zwischenergebnis: Keine Haftung bei rechtlich unverbindlichen, sekundärrechtlich nicht vorgesehenen Meinungsäußerungen .....	173
6. Sonderfall begründete Stellungnahme im Vertragsverletzungsverfahren: <i>Arizmendi</i> .....	173
a) Zulässigkeit: Verlagerung der Zurechnung in die Begründetheit .....	174
b) Begründetheit: Keine wertende Betrachtung .....	174
aa) Hinreichend qualifizierter Verstoß .....	174
bb) Unmittelbarer Kausalzusammenhang .....	175
c) Kritische Stellungnahme .....	176
aa) Rechtsverstoß .....	176
bb) Unmittelbarer Kausalzusammenhang .....	176
cc) Fehlender Rechtsschutz .....	177
dd) Ausschluss der Haftung aus anderen Gründen .....	177
d) Zwischenergebnis .....	177
III. Informationsübermittlungen als rechtlich unverbindliche Einflussnahme? Zweite Inkohärenz der Rechtsprechung .....	177
1. <i>Hamill</i> : Schadensersatz bei Informationsübermittlung an nationale Strafverfolgungsbehörden .....	178
a) Informationsübermittlung auf Anfrage an die nationalen Strafverfolgungsbehörden .....	178
b) Kein unmittelbarer Kausalzusammenhang bei weiterem Vorgehen der nationalen Behörden .....	178
c) Kriterien für die Differenzierung: Wertende Zurechnung .....	179
d) Zwischenergebnis .....	180
2. Haftung wegen Informationsübermittlungen im Schnellwarnsystem: <i>Malagutti-Vezinhet</i> .....	180
a) Grundsätzliche Zulässigkeit der Schadensersatzklage wegen Informationsübermittlung .....	180
b) Kritische Stellungnahme .....	181
c) Zwischenergebnis .....	182
3. <i>Camós Grau</i> : Berücksichtigung nationaler Folgehandlungen .....	182
a) Unmittelbarer Kausalzusammenhang .....	183
b) Zwischenergebnis <i>Camós Grau</i> .....	184
4. Erneute Kehrtwende der Rechtsprechung in <i>Tillack</i> .....	184

a)	Einstweiliger Rechtsschutz und Hauptsacheverfahren: Kein unmittelbarer Kausalzusammenhang .....	185
b)	Stillschweigende Rechtsprechungsänderung oder relevante Unterschiede im Sachverhalt? .....	186
c)	Kritische Stellungnahme .....	187
d)	Schadensersatz durch den EGMR .....	188
e)	Zwischenergebnis .....	188
5.	Lösung des EuG und EuGöD: Annäherung von Rechtsverletzung und Schaden durch weite Auslegung des Schadensbegriffs .....	189
a)	<i>Franchet und Byk</i> .....	189
b)	<i>Violetti</i> .....	190
c)	Kritische Stellungnahme .....	192
d)	Zwischenergebnis .....	193
6.	Aktueller Stand: Unklarheit in der Rechtsprechungslinie ....	194
a)	<i>Inalca</i> .....	194
aa)	Informationsübermittlung wegen fehlerhafter Verwendung von Agrarsubventionen .....	194
bb)	Dazwischentreten der nationalen Behörde? .....	194
b)	<i>Oikonomopoulos</i> .....	195
aa)	Ersatz „jeglichen Schadens, der auf die rechtswidrige Handlung des OLAF zurückzuführen ist“ .....	195
bb)	Kritik der Rechtsverletzung als Schaden .....	196
cc)	Welcher Rechtsverstoß rechtfertigt die weite Auslegung des Schadensbegriffs? .....	197
dd)	Zwischenergebnis .....	198
7.	Ergebnis .....	198
C.	<i>Kriterien für die Einordnung der informellen Zusammenarbeit</i> ...	199
I.	Zulässigkeit oder Begründetheit .....	199
II.	Dogmatische Einordnung .....	201
1.	Taugliche Amtshandlung .....	201
2.	Rechtswidrigkeit .....	203
a)	Haftung der Union .....	203
aa)	Übermittlung von Rechtsrat .....	203
bb)	Informationsübermittlungen .....	205
cc)	Zwischenergebnis .....	205
b)	Haftung des Mitgliedstaats .....	205
aa)	Verstoß gegen Unionsrecht .....	205
bb)	Hinreichende Qualifiziertheit .....	206
cc)	Zwischenergebnis .....	208
c)	Zwischenergebnis Rechtswidrigkeit .....	208

3. Kausalität .....	208
a) Hinreichende Unmittelbarkeit im Rahmen der Haftungsklage gem. Art. 340 II AEUV .....	209
b) Einschlägige Zurechnungstheorie in der Kausalität – Notwendigkeit eines „übergeordneten Leitgedankens“? .....	209
4. Zwischenergebnis .....	210
III. Inhaltliche Kriterien für die Abgrenzung der Verantwortlichkeit .....	210
1. Übergreifendes Abgrenzungskriterium: Eigenständigkeit bzw. Determination der hoheitlichen Handlung .....	211
a) Determination alias rechtliche Verbindlichkeit der unionalen Handlung? .....	211
aa) Rechtsprechung zur Übermittlung der Rechtsauffassung .....	211
bb) Rechtsprechung zur Informationsübermittlung .....	213
cc) Kein eindeutiger Befund in der Rechtsprechung .....	214
dd) Literatur .....	214
ee) Zwischenergebnis .....	215
b) Das Verhältnis von Nichtigkeits- und Schadensersatzklage .....	215
2. Weitere Kriterien und verfassungsrechtliche Wertungen der Haftungsabgrenzung .....	217
a) Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten .....	217
aa) Kompetenz der nationalen Behörden für den Vollzug des Unionsrechts .....	217
bb) Kompetenz und Rechtsverbindlichkeit der Unionshandlung .....	218
cc) Haftung als Kehrseite von Kompetenz .....	219
dd) Effektivität des Unionsrechts .....	220
ee) Kompetenz zum Erlass einer Abschnittshandlung im Verbundverfahren .....	220
ff) Zwischenergebnis .....	221
b) Jurisdiktionsbegrenzung .....	222
c) Rechtsschutz .....	223
d) Zwischenergebnis .....	225
IV. Ergebnis .....	225
 Teil III: Neuordnung der Haftung bei informeller Zusammenarbeit .....	 227
A. Erfordernis eines Haftungsanspruchs gegen Union oder Mitgliedstaaten bei informeller Zusammenarbeit .....	228

I.	Rechtsstaatliche Anforderungen an das unionsrechtliche Haftungssystem .....	228
1.	Rechtsgrundlage des Haftungsrechts .....	228
a)	Fundierung des Haftungsrechts in den Grundrechten ...	229
b)	Fundierung des Haftungssystems im Rechtsstaatsprinzip .....	230
aa)	Die Union als Rechtsunion .....	230
bb)	Rechtsstaatlichkeit als Grundlage des unionsrechtlichen Haftungssystems .....	232
2.	Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips an das Haftungsrecht .....	234
a)	Grundsätzliche Existenz eines Staatshaftungsregimes ...	234
b)	Weitergehende Anforderungen an konkrete Ausgestaltung des Haftungssystems? .....	235
II.	Grundsatz effektiven Sekundärrechtsschutzes, Art. 47 GRCh ...	236
1.	Art. 47 I GRCh und Sekundärrechtsschutz .....	236
a)	Wortlaut und Systematik .....	236
b)	Verknüpfung von effektivem Rechtsschutz und außervertraglicher Haftung in der Rechtsprechung: <i>Köbler</i> und <i>Masdar</i> .....	237
aa)	Die Entscheidung <i>Köbler</i> : Staatshaftung als Weiterführung des allgemeinen Grundsatzes gerichtlichen Rechtsschutzes .....	237
bb)	<i>Masdar</i> : Effektiver Sekundärrechtsschutz und ungerechtfertigte Bereicherung .....	239
c)	Komplementarität von Primär- und Sekundärrechtsschutz und Rolle der Haftungsklage im Rechtsschutzsystem der Union .....	240
aa)	Komplementarität von Primär- und Sekundärrechtsschutz .....	240
bb)	Besondere Bedeutung der Haftungsklage im Rechtsschutzsystem der Union .....	240
d)	Rechtsvergleich mit Art. 19 IV GG .....	241
e)	Zwischenergebnis .....	241
2.	Wirksamkeit des Rechtsbehelfs .....	241
a)	Materiell einheitliche Haftungsvoraussetzungen .....	242
b)	<i>Les Verts</i> : Begründung eines umfassenden Rechtsschutzsystems aus prozessualer Perspektive .....	243
c)	Haftungslücken im Haftungssystem .....	244
III.	Zusammenschau des Rechtsstaatsprinzips und des Grundsatzes effektiven Sekundärrechtsschutzes gem. Art. 47 GRCh .....	245
IV.	Haftungslücken in den Anwendungsbeispielen .....	245

1. Haftungslücken bei der Übermittlung von Rechtsrat . . . . .	246
a) Haftungslücken aufgrund des Zusammenwirkens bei der Rechtsauslegung . . . . .	246
b) Keine Haftungslücke: Evidenz-Fälle . . . . .	247
c) Anwendungsbeispiele . . . . .	248
aa) Gemeinsame Agrarpolitik, Strukturfondsverwaltung	248
bb) „Weiches Weisungsrecht“ von Frontex . . . . .	248
cc) Begründete Stellungnahme im Vertragsverletzungsverfahren . . . . .	248
dd) Mitteilungen und Leitlinien . . . . .	249
ee) Stellungnahme der Kommission im Telekommunikationsrecht . . . . .	250
d) Zwischenergebnis Haftungslücken bei der Übermittlung von Rechtsrat . . . . .	251
2. Haftungslücken bei der Übermittlung von Informationen . . .	251
a) Informationsübermittlung im Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel . . . . .	252
b) Informationsübermittlung außerhalb konkreter Informationssysteme: Beispiel <i>New Europe Consulting</i> . . .	253
c) Informationsübermittlung im Rahmen der begründeten Stellungnahme . . . . .	253
d) Informationsübermittlungen des OLAF an die nationalen Strafverfolgungsbehörden . . . . .	254
aa) Rechtsprechungslinie <i>Tillack</i> . . . . .	254
bb) Auffangentschädigung nach dem Gesetz über die Entschädigung von Strafverfolgungsmaßnahmen – Gleichwertigkeit zu Schadensersatz? . . . . .	254
cc) Rechtsprechungslinie <i>Franchet und Bykl/Violetti</i> . . . . .	255
dd) Zwischenergebnis Informationsübermittlungen des OLAF . . . . .	255
e) Europol . . . . .	256
f) Zwischenergebnis . . . . .	256
3. Ergebnis Haftungslücken in den Anwendungsbeispielen . . . .	256
V. Möglichkeiten der Vermeidung von Haftungslücken <i>de lege lata</i>	256
1. Übermittlung von Rechtsrat . . . . .	256
a) Haftung der Mitgliedstaaten . . . . .	256
b) Haftung der Union . . . . .	257
c) Gemeinsame Haftung von Union und Mitgliedstaaten	257
d) Keine Bevorzugung einer Lösung verfassungsrechtlich geboten . . . . .	258
2. Informationsübermittlungen . . . . .	258
a) Haftung der Union . . . . .	258

b) Haftung der Mitgliedstaaten .....	258
c) Keine Bevorzugung einer Lösung verfassungsrechtlich geboten .....	259
VI. Ergebnis: Keine eindeutige Zuweisung der haftungsrechtlichen Verantwortung an die Union zur Vermeidung von Haftungslücken erforderlich .....	260
<i>B. Die Haftungsklage als Lückenfüller für den Primärrechtsschutz</i> .....	260
I. Die Lückenschließungsfunktion der Schadensersatzklage .....	260
1. Schadensersatzklage als Ausgleich für Rechtsschutzdefizite im Primärrecht .....	260
2. Lücken im Primärrechtsschutz .....	261
a) Enge Auslegung des Klagegegenstands im Rahmen des Art. 263 AEUV .....	262
b) Rechtsschutz durch die nationalen Gerichte .....	262
aa) Übermittlung von Rechtsrat .....	263
bb) Informationsübermittlung .....	263
cc) Zwischenergebnis .....	264
c) Rechtsschutz durch das Vorabentscheidungsverfahren .....	264
aa) Entscheidungserheblichkeit bei der informellen Zusammenarbeit .....	264
(1) Informationsübermittlungen .....	265
(2) Abstrakt-generelle Auslegungsmitteilungen .....	266
bb) Grundsätzliche Bedenken gegen das Vorabentscheidungsverfahren .....	266
cc) Zwischenergebnis .....	267
d) Rechtsschutzlücken .....	267
II. Anforderungen an die Ausgestaltung der Haftungsklage .....	268
III. Ergebnis: Haftung der Union erforderlich, wertende Zurechnung der haftungsrechtlichen Verantwortlichkeit nicht zwingend geboten .....	269
<i>C. Rechtswegklarheit im unionsrechtlichen Haftungssystem</i> .....	269
I. Unionsverfassungsrechtliche Fundierung in Art. 47 GRCh .....	269
1. Art. 6 I EMRK und Erläuterungen zur Grundrechtecharta .....	270
2. Teleologische Auslegung .....	270
II. Rechtswegklarheit bei der Haftungsklage .....	271
1. Gerichtliche Zuständigkeit folgt dem Haftungsgegner .....	271
2. Anforderungen der Rechtswegklarheit in Verbundsituationen .....	271
a) Rechtssache <i>Krohn</i> und <i>Borelli</i> : Vorrang der rechtsverbindlichen Steuerung vor der Rechtswegklarheit .....	272

b)	Rückschlüsse auf Rechtswegklarheit bei rechtlich unverbindlicher Steuerung? .....	273
c)	Kriterien für die Rechtswegklarheit .....	274
aa)	Rechtswegklarheit erfüllt bei öffentlicher Übermittlung .....	274
bb)	Rechtswegklarheit bei spezieller gesetzlicher Normierung der informellen Zusammenarbeit .....	275
cc)	Zwischenergebnis .....	276
III.	Möglichkeiten der Beseitigung bestehender Unklarheiten hinsichtlich des Rechtswegs .....	276
1.	Rechtsbehelfsbelehrung und Informationspflichten .....	277
2.	Alleinige Haftung der nach außen handelnden Behörde .....	277
a)	Übermittlung von Rechtsrat .....	278
b)	Informationsübermittlung .....	278
3.	Gesamtschuld .....	278
a)	Übermittlung von Rechtsrat .....	279
b)	Bei Informationsübermittlungen nur <i>de lege ferenda</i> möglich .....	279
c)	Zwischenergebnis Gesamtschuld .....	280
4.	Keine Bevorzugung einer Lösung verfassungsrechtlich geboten .....	281
IV.	Ergebnis .....	281
D.	<i>Die Schadensersatzklage als Instrument der Rechtsdurchsetzung</i> .....	281
I.	Rechtsdurchsetzung in der Europäischen Union .....	282
II.	Objektive Rechtskontrolle hoheitlichen Handelns durch die Schadensersatzklage .....	283
1.	Gerichtliche Kontrolle .....	283
2.	Objektive Kontrollfunktion durch die Schadensersatzklage .....	284
a)	Begründung des Rechtsdurchsetzungsinstruments in <i>Francovich</i> .....	284
aa)	<i>Status procuratoris</i> des Bürgers .....	284
bb)	Konkretisierung der Funktion .....	285
(1)	Einseitige Integrationsförderung? .....	286
(2)	Verhältnis von objektiver Rechtsdurchsetzung und subjektivem Rechtsschutz .....	287
cc)	Zwischenergebnis .....	289
b)	Übertragung auf den unionsrechtlichen Haftungsanspruch .....	290
aa)	Allgemeine Formulierung durch den EuGH .....	290
bb)	Zweck von Kontrolle .....	290
cc)	Einwände: Fehlendes Vollzugsdefizit und Anwendung selbst gesetzten Rechts .....	291

dd) Zunahme unverbindlicher und kooperativer Handlungsformen .....	293
ee) Vergleich mit der Entwicklung der Garantie effektiven Rechtsschutzes .....	294
ff) Zwischenergebnis .....	294
III. Die Schadensersatzklage als Mittel der Prävention .....	294
1. Prävention in der Rechtsprechung der Unionsgerichte .....	295
2. Prävention in der Literatur .....	299
3. Präventionswirkung öffentlichen Haftungsrechts .....	300
a) Haftungstatbestand ohne Prävention? .....	300
b) Einwände gegen die Präventionsfunktion öffentlichen Haftungsrechts .....	301
aa) Gesteigerte Rechtsbindung der öffentlichen Hand ...	301
bb) Fehlende persönliche Haftung des Organwalters ...	302
c) Höhe der Haftungssumme und Möglichkeit der Steuerumlage .....	303
d) Anwendung selbst gesetzten Rechts .....	305
e) Zwischenergebnis .....	305
4. Die Problematik der Empirie .....	305
5. Zwischenergebnis: Präventionswirkung öffentlichen Haftungsrechts .....	308
IV. Zwischenergebnis: Die Haftungsklage als Instrument der Rechtsdurchsetzung durch Kontrolle und Prävention .....	308
V. Konsequenz für die Haftungsverteilung im Europäischen Verwaltungsverbund: Steuerungsorientierte Begründung einer wertenden Zurechnung nach der faktischen Einflussnahme .....	308
1. Kontrolle hoheitlicher Gewalt im Europäischen Verwaltungsverbund .....	309
2. Prävention .....	311
3. Anknüpfungsmöglichkeiten in der Rechtsprechung .....	312
4. Ergebnis: Die Haftungsklage als effektives Instrument der Rechtsdurchsetzung .....	312
<i>E. Legitimationsverstärkung durch (Sekundär-) Rechtsschutz .....</i>	<i>312</i>
I. Legitimationsverstärkung durch Rechtsschutz .....	313
II. Anforderungen demokratischer Rechtsschutzeffektivität .....	315
III. Ergebnis .....	316
<i>F. Vorbild Völkerrecht? Verantwortlichkeit internationaler Organisationen und „effektive Kontrolle“ .....</i>	<i>316</i>
I. Zurechnungskonzept „effektive Kontrolle“ im Völkerrecht .....	317
II. Kein normativer Maßstab .....	320
III. Vorbildwirkung kraft ähnlicher Zwecke .....	321

IV. Ergebnis .....	322
G. <i>Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten beim Verwaltungsvollzug und Rechtsschutz: Trennungsprinzip</i> .....	323
I. Kompetenzverteilung im Europäischen Verwaltungsverbund beim Verwaltungsvollzug .....	323
1. Kompetenzverteilung beim Vollzug von Unionsrecht .....	324
a) Exekutiver Föderalismus in der Europäischen Union ...	325
aa) Kompetenzielle Bedeutung des Art. 291 I AEUV: Vorrang des indirekten Vollzugs .....	326
(1) Art. 291 I AEUV auch auf Einzelmaßnahmen anwendbar .....	327
(2) Kompetenzielle oder rein deklaratorische Bedeutung? .....	329
(3) Zwischenergebnis .....	332
bb) Direkter Vollzug .....	332
cc) Art. 197 I AEUV als normative Grundlage der Zusammenarbeit zwischen Union und Mitgliedstaaten? .....	333
(1) Trennung der Verwaltungsebenen und Verwaltungsverbund als Beschreibung der Verwaltungsrechtswirklichkeit ohne normative Aussage .....	333
(2) Normativ-strikte Trennung der Verwaltungssphären beim Vollzug des Unionsrechts .....	334
(3) Art. 197 I AEUV als normative Grundlage für den Verwaltungsvollzug .....	334
(4) Stellungnahme .....	335
(a) Verwaltungsvollzug als deskriptives Konzept aufgrund Art. 291 I AEUV abzulehnen .....	335
(b) Keine strikt normative Trennung der Verwaltungssphären .....	336
(c) Art. 197 I AEUV als rechtliche Grundlage für Verflechtungen im Verwaltungsverbund .....	338
dd) Zwischenergebnis .....	340
b) Gegenseitige Kooperationspflichten beim Vollzug des Unionsrechts .....	341
aa) Rechtsgrundlage: Art. 197 I AEUV iVm Art. 4 III EUV .....	341
bb) Konkrete Kooperationspflichten .....	342
(1) Prinzip der loyalen Zusammenarbeit als Geschäftsgrundlage des Integrationsprojekts ....	342

(2) Subprinzipien: Handlungs- und Unterlassungspflichten der Mitgliedstaaten . . . . .	343
(3) Kooperationspflichten der Union . . . . .	345
cc) Konsequenzen für die Verteilung der Haftung . . . . .	345
c) Zwischenergebnis . . . . .	347
2. Kompetenzverteilung bei Informationsübermittlungen . . . . .	348
a) Bedeutung von Informationen für eine administrative Maßnahme . . . . .	348
b) Auseinanderfallen von Informationsgewinnung und administrativer Maßnahme im Europäischen Verwaltungsverbund . . . . .	348
c) Zwischenergebnis Kompetenzverteilung bei Informationsübermittlungen . . . . .	349
3. Ergebnis . . . . .	350
II. Prozessuales Trennungsprinzip und implizite Überprüfung nationaler Handlungen . . . . .	350
1. Prozessuales Trennungsprinzip bei der Übermittlung von Rechtsrat . . . . .	350
2. Trennungsprinzip bei der Übermittlung von Informationen	352
a) Informationsübermittlung im Schnellwarnsystem . . . . .	352
b) Die problematischen Fälle: Komplexe Kausalitätsfragen bei Dazwischentreten der nationalen Behörde aufgrund der Informationsübermittlung durch OLAF . . . . .	353
3. Ergebnis . . . . .	354
III. Auswirkungen auf die Haftungsverteilung . . . . .	354
<i>H. Zusammenfassende Analyse . . . . .</i>	354
I. Vermeidung von Haftungslücken . . . . .	354
II. Lückenfüller für den Primärrechtsschutz . . . . .	355
III. Rechtswegklarheit . . . . .	355
IV. Die Schadensersatzklage als Instrument der Rechtsdurchsetzung . . . . .	355
V. Legitimationsverstärkung von Haftung . . . . .	356
VI. „Effektive Kontrolle“ im Völkerrecht . . . . .	356
VII. Kompetenzverteilung beim Verwaltungsvollzug und prozessuales Trennungsprinzip . . . . .	356
VIII. Möglichst weitgehende Verwirklichung der jeweiligen Anforderungen . . . . .	356
1. Grundsätzlich: Wertende Zurechnung als größte Schnittmenge . . . . .	356
2. Gewährleistung der Rechtswegklarheit bei einer wertenden Zurechnung . . . . .	357

a) Übermittlung von Rechtsrat:	
Gesamtschuldnerische Haftung . . . . .	357
aa) Gemeinsame Haftung von Union und Mitgliedstaaten . . . . .	357
bb) Gesamtschuldnerische Haftung . . . . .	358
cc) Unterstützung durch Informationspflichten und Rechtsbehelfsbelehrungen . . . . .	359
dd) Zwischenergebnis . . . . .	359
b) Informationsübermittlungen . . . . .	359
3. Ergebnis zusammenfassende Analyse . . . . .	360
<i>I. Ergebnis . . . . .</i>	360
Teil IV: Ausgestaltung der Haftung <i>de lege lata</i> und <i>de lege ferenda</i> . . . . .	361
<i>A. Materielle Kriterien der Haftungsabgrenzung . . . . .</i>	361
I. Notwendige Bedingungen: Finalität und Voraussehbarkeit . . . . .	362
1. Finalität . . . . .	362
2. Voraussehbarkeit . . . . .	363
3. Einordnung als notwendige Bedingungen . . . . .	364
II. Finanzieller Druck: Durch das Unionsrecht geschaffene finanzielle Abhängigkeit . . . . .	365
1. Einschränkung des formell bestehenden Entscheidungsspielraums durch finanziellen Druck . . . . .	365
2. Finanzielle Abhängigkeit durch das Unionsrecht geschaffen	366
3. Hinreichende Nähe des finanziellen Nachteils . . . . .	367
4. Zwischenergebnis . . . . .	368
III. Vertrauensschutz . . . . .	368
IV. Überlegenes Fachwissen und besondere Sachkenntnis . . . . .	370
1. Entscheidungen des BGH zum nationalen Staatshaftungsrecht wegen überlegenen Fachwissens . . . . .	370
2. Zivilrechtliche Sachwalterhaftung . . . . .	372
3. Überlegenes Fachwissen im Europäischen Verwaltungsverbund . . . . .	373
a) Überlegenes Fachwissen bei der Ermittlung der Rechtsslage . . . . .	373
aa) Überlegenes Fachwissen der Kommission hinsichtlich des Unionsrechts . . . . .	374
bb) Überlegenes Fachwissen spezialisierter Agenturen . . . . .	375
b) Besondere Sachkenntnis bei der Aufklärung des Sachverhalts: Informationsübermittlung . . . . .	376
c) Zwischenergebnis . . . . .	377

V.	Rechtsverbindliche Alternativhandlung .....	377
1.	Vetorecht .....	378
2.	Selbsteintrittsrecht .....	379
3.	Zwischenergebnis .....	379
VI.	Instrumentalisierung rechtlicher Pflichten in den nationalen Rechtsordnungen .....	380
VII.	Weitere besondere Zurechnungskriterien .....	381
1.	Verknüpfung von Verantwortung und Haftung: Unrechtshaftungsprinzip .....	382
a)	Völkerrechtliches und unionsrechtliches Unrechtshaftungsprinzip .....	382
b)	Generelle Verantwortung für einen Sachbereich und Verantwortung im konkreten Einzelfall .....	383
c)	Zwischenergebnis .....	384
2.	Schutzzweckzusammenhang der Norm .....	384
3.	Nutznieder der unmittelbar schädigenden Handlung .....	385
4.	Zwischenergebnis .....	385
VIII.	Ergebnis .....	386
	<i>B. Anwendung der entwickelten Kriterien auf die Anwendungsbeispiele .....</i>	386
I.	Rechtsrat im Agrarmarktrecht .....	387
1.	Notwendige Bedingungen Finalität und Voraussehbarkeit ...	387
2.	Kriterien für die qualifiziert faktische Steuerungswirkung ...	387
3.	Zwischenergebnis .....	388
II.	Rechtsrat innerhalb der Strukturfondsverwaltung .....	388
III.	Begründete Stellungnahme im Vertragsverletzungsverfahren ...	388
IV.	„Weiches Weisungsrecht“ von Frontex .....	389
1.	Finalität und Voraussehbarkeit .....	390
2.	Kriterien für die qualifiziert faktische Steuerungswirkung ...	390
V.	Telekommunikationsrecht .....	393
1.	Finalität und Voraussehbarkeit .....	393
2.	Kriterien der qualifiziert faktischen Steuerungswirkung ...	393
a)	Abstrakt-generelle Empfehlungen und Leitlinien .....	394
b)	Stellungnahme im Konsolidierungsverfahren .....	395
3.	Zwischenergebnis .....	396
VI.	Mitteilungen .....	396
1.	Finalität und Voraussehbarkeit .....	397
2.	Bei Zulässigkeit von Nichtigkeitsklage auch Haftung der Union .....	397
3.	Haftungsverlagerung bei sekundärrechtlich angeordneter besonderer Berücksichtigungspflicht? .....	397

VII. Informationsübermittlungen im Schnellwarnsystem .....	399
1. Finalität und Vorausssehbarkeit .....	399
2. Besondere Sachkenntnis .....	399
VIII. Informationsübermittlung durch OLAF .....	401
1. Finalität und Vorausssehbarkeit .....	401
2. Überlegene Sachkenntnis als qualifiziert faktische Steuerungswirkung .....	401
3. Nutznießer der schadensstiftenden Handlung und Schutzzweckzusammenhang .....	401
IX. Europol .....	402
X. Ergebnis .....	402
C. <i>Prozessuale Ausgestaltung de lege lata</i> .....	402
I. Grundsatz: Gesamtschuldnerische Haftung im Unionsrecht ....	403
1. Die Entscheidungen der Unionsgerichte .....	404
a) <i>Kampffmeyer</i> .....	404
aa) Sachverhalt .....	404
bb) Schadensersatzklage: Volle Haftung der Union oder Subsidiarität? .....	404
(1) Prozessuales Element: Erschöpfung des nationalen Rechtswegs .....	406
(2) Materielles Element: Primäre Haftung der mitgliedstaatlichen Ebene .....	406
cc) Konsequenz: Kein Anerkenntnis der gesamtschuldnerischen Haftung in <i>Kampffmeyer</i> ....	407
dd) Zwischenergebnis .....	408
b) Die Folgeentscheidungen <i>É.R.</i> und <i>Holcim (Romania)</i> .....	408
aa) <i>É.R.</i> .....	408
bb) <i>Holcim (Romania)</i> .....	408
2. Rechtsinstitut der gesamtschuldnerischen Haftung durch Ableitung von Normen im Unionsrecht und den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten .....	409
a) Primär- und Sekundärrecht .....	410
b) Den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen gemeinsamer Grundsatz .....	410
aa) Gesamtschuld im Zivilrecht der Mitgliedstaaten ....	410
bb) Gesamtschuld im nationalen Staatshaftungsrecht ...	412
(1) Österreich .....	412
(2) Frankreich .....	412
(3) Spanien .....	413
(4) Deutschland .....	414
(5) England .....	414

(6) Italien .....	414
(7) Niederlande .....	415
cc) Zwischenergebnis .....	415
c) Allgemeiner Grundsatz im Unionsrecht .....	416
d) Zwischenergebnis .....	417
3. Anforderungen an die die Gesamtschuld bildenden Ansprüche .....	417
a) Gleichzeitiges Bestehen von Haftungsansprüchen gegen Union und Mitgliedstaat .....	417
b) Inhaltliche Anforderungen .....	418
c) Rechtsnatur der die Gesamtschuld begründenden Ansprüche .....	420
d) Zwischenergebnis .....	422
II. Ausgestaltung der Gesamtschuld im Außenverhältnis .....	422
1. Umsetzung im Rahmen des prozessualen Trennungsprinzips .....	423
2. Keine Subsidiarität der Unionshaftung .....	425
a) Subsidiarität nur bei bereits anhängigen Klagen? .....	425
b) Prozessuale Verhinderung der Über- und Unterkompensation .....	427
c) Keine Subsidiarität in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten .....	428
d) Gesamtschuldnerische Haftung als Äquivalent zur Verbundverwaltung .....	429
e) Zwischenergebnis .....	430
3. Ergebnis Außenverhältnis .....	430
III. Innenverhältnis: Regress zwischen Union und Mitgliedstaaten .....	430
1. Gesamtschuldnerausgleich als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts .....	430
a) Den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamer Grundsatz des Gesamtschuldnerausgleichs .....	430
b) Ausgleichsansprüche zwischen verschiedenen Hoheitsebenen in föderal bzw. regional organisierten Mitgliedstaaten .....	431
aa) Allgemeines .....	431
bb) Deutschland .....	432
cc) Belgien .....	433
dd) Österreich .....	433
ee) Italien .....	434
ff) Spanien .....	434
gg) Vereinigtes Königreich .....	435
hh) Zwischenergebnis .....	436
c) Zwischenergebnis Ausgleichsansprüche in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen .....	436

d)	Ausgleichsansprüche im unionalen Sekundärrecht . . . . .	436
e)	Rückgriffsanspruch zwischen Union und Mitgliedstaaten als allgemeiner Grundsatz . . . . .	438
2.	Prozessuale Durchsetzung . . . . .	438
a)	Rückgriff gegen die Union . . . . .	438
aa)	Art. 265 AEUV? . . . . .	438
bb)	Art. 340 II AEUV? . . . . .	439
cc)	Entscheidungen des EuGH zu einer allgemeinen Leistungsklage . . . . .	439
dd)	Eigene Auffassung . . . . .	440
(1)	Art. 340 II AEUV besser passend für Zahlungsanspruch: Leistungsurteil . . . . .	440
(2)	Wortlaut: Keine Einschränkung des Kreises der Klageberechtigten . . . . .	441
(3)	Enger inhaltlicher Zusammenhang zwischen Schadensersatzklage und Gesamtschuldnerausgleich . . . . .	441
(4)	Zwischenergebnis . . . . .	442
ee)	Umfang der Prüfungskompetenz der Unionsgerichte . . . . .	442
ff)	Zwischenergebnis . . . . .	444
b)	Rückgriff gegen den Mitgliedstaat . . . . .	444
aa)	Rückgriff über das Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 AEUV mit vorheriger Feststellungsklage vor den nationalen Gerichten? . . . . .	444
bb)	Regressverfahren vor den nationalen Gerichten oder Regressverfahren gem. Art. 268 AEUV? . . . . .	445
cc)	Kompetenz der nationalen Gerichte gem. Art. 274 AEUV? . . . . .	446
dd)	Eigene Lösung . . . . .	446
(1)	Art. 258 AEUV . . . . .	447
(2)	Kompetenz zur Feststellung der mitgliedstaatlichen Haftungsverpflichtung . . . . .	447
ee)	Zwischenergebnis . . . . .	448
3.	Ergebnis Innenverhältnis . . . . .	449
IV.	Streithilfe . . . . .	449
1.	Schadensersatzklage gegen die Union gem. Art. 340 II AEUV . . . . .	450
a)	Streithilfe . . . . .	450
aa)	Voraussetzungen . . . . .	450
bb)	Zulässigkeit bei der Gesamtschuld von Union und Mitgliedstaaten . . . . .	450
cc)	Befugnisse des Streithelfers . . . . .	452

(1) Anträge des Streithelfers .....	452
(2) Vorbringen eigener Argumente sowie Angriffs- und Verteidigungsmittel .....	452
(3) Mögliches Vorbringen bei der Gesamtschuld ....	455
dd) Wirkungen der Streithilfe: Rechtskraft gegenüber dem Streithelfer? .....	455
ee) Zwischenergebnis .....	457
b) Keine Möglichkeit der Beiladung oder Streitverkündung .....	457
2. Schadensersatzklage vor den nationalen Gerichten .....	457
a) Nebenintervention .....	458
aa) Voraussetzungen .....	458
bb) Befugnisse des Nebenintervenienten .....	459
cc) Wirkung der Nebenintervention .....	459
b) Streitverkündung .....	460
c) Beteiligung der Unionsorgane an nationalen Verfahren? .....	460
d) Bindungswirkung des mitgliedstaatlichen Urteils bei einer Nebenintervention der Unionsorgane .....	462
e) Zwischenergebnis .....	464
3. Ergebnis Streithilfe .....	465
V. Ergebnis Prozessuale Ausgestaltung <i>de lege lata</i> .....	465
D. <i>Ausblick: Die Haftung bei informeller Zusammenarbeit de lege     ferenda</i> .....	466
I. Mögliche Haftungsmodelle: Stellvertreterhaftung oder erweiterte Gesamtschuld? .....	466
1. Ausschließliche Stellvertreterhaftung abzulehnen .....	468
a) Wahlmöglichkeit bedeutet Mehr an Rechtsschutz .....	468
b) Einheitlicher materieller Standard an Sekundärrechtsschutz und einheitliches Forum .....	469
c) Legitimationsverstärkung von Haftung nur bei Direktklage gegen Union .....	469
d) Gesteigerte Verwirklichung der Kontrollfunktion von Haftung bei der Gesamtschuld .....	470
e) Zwischenergebnis .....	471
2. Zusätzliche Stellvertreterhaftung vs. erweiterte Gesamtschuld .....	471
a) Anspruchsgrundlage bei der Stellvertreterhaftung .....	471
b) Umfang der Modifizierung der <i>de lege lata</i> bestehenden Haftungsverteilung .....	472
c) Sekundärrechtsschutz im vertrauten Rechts- und Gerichtssystem .....	472

d) Bestimmung der Verantwortung bei Stellvertreterhaftung erforderlich .....	473
e) Erweiterte Gesamtschuld in den nationalen Rechtsordnungen .....	473
f) Einheitliche Lösung für die Übermittlung von Rechtsrat und für Informationsübermittlungen .....	475
3. Ergebnis Haftungsmodell .....	475
II. Reformvorschläge .....	476
1. Unionsrechtliche Anordnung der erweiterten Gesamtschuld im Sekundärrecht .....	476
2. Verankerung der gesamtschuldnerischen Haftung von Union und Mitgliedstaaten im Unionsrecht .....	477
III. Schlussbetrachtung .....	478
 Zusammenfassung der Ergebnisse .....	 481
Literaturverzeichnis .....	487
Sachverzeichnis .....	517



## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ALR	Administrative Law Review
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BGH	Bundesgerichtshof
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CDE	Cahiers de droit européen
CMLR	Common Market Law Review
DG	Generaldirektion
DLR	Deutsche Lebensmittel-Rundschau
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DV	Die Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
EFFL	European Food and Feed Law Review
EGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIOPA	Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Review
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EnzEur	Enzyklopädie Europarecht
EPL	European Public Law
ERA	Europäische Rechtsakademie
ESMA	Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt

GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GewArch	Gewerbearchiv
GVvR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
HRRS	Höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht
HStR	Handbuch des Staatsrechts
IWB	Internationales Steuer- und Wirtschaftsrecht
jm	Die Monatszeitschrift
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
K u. R	Kommunikation und Recht
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
Lfg.	Lieferung
LG	Landesgericht
LMuR	Lebensmittel und Recht
MJECL	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
NJW	Neue juristische Wochenzeitschrift
NSZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RASFF	Europäisches Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel
REALaw	Review of European Administrative Law
RL	Richtlinie
Slg.	Sammlung
SRM	Einheitlicher Bankenabwicklungsmechanismus
SSM	Einheitlicher Bankenaufsichtsmechanismus
StoffR	Zeitschrift für Stoffrecht
StV	Strafverteidiger
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
wistra	Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht
WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBB	Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

ZVglRWiss.

Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft



## Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Diffusion (haftungsrechtlicher) Verantwortung

Viel ist in den vergangenen Jahren in der europäischen Verwaltungsrechtswissenschaft dazu geschrieben worden, was als die Entwicklung eines „Europäischen Verwaltungsverbunds“<sup>1</sup>, einer „integrated“<sup>2</sup>, „composite“<sup>3</sup>, „shared“<sup>4</sup> oder „intertwined“<sup>5</sup> european administration“ bezeichnet werden kann. Diese unterschiedlichen heuristischen Sammelbegriffe versuchen jeweils das gleiche Phänomen sprachlich einzuhegen: Der Vollzug des Unionsrechts im europäischen Verwaltungsraum hat sich von einer strikten Tren-

---

<sup>1</sup> *Von Bogdandy*, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform – Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam, 1999, S. 11 ff.; *Hofmann*, Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, 2004; *Schmidt-Aßmann*, Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts, in: ders./Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, 1; *Britz*, EuR 2006, 46; *Ruffert*, DÖV 2007, 761; *Schneider*, in: ders./Caballero (Hrsg.), Beiheft 8 zu DV 2009, 9; *Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009; *Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010; *Kahl*, Der Staat 50 (2011), 353; *Brohm*, Die „Mitteilungen“ der Kommission im Europäischen Verwaltungs- und Wirtschaftsraum, 2012, S. 168 ff.; *Haller*, Der Verwaltungsverbund in der Energieregulierung, 2013; *Almhofer*, ZöR 2016, 59 (67 f.).

<sup>2</sup> *Hofmann/Türk*, Conclusions: Europe's integrated administration, in: dies. (Hrsg.), EU Administrative Governance, 2006, 573; *dies.*, ELJ 2007, 253; *dies.*, Legal challenges in EU administrative law by the move to an integrated administration, in: dies. (Hrsg.), Legal Challenges in EU Administrative Law, 2009, 355; *Hofmann/Tidghi*, EPL 2014, 147; *Eliantonio*, European Energy and Environmental Law Review 2014, 116; *dies.*, REALaw 2014, 65.

<sup>3</sup> *Von Bogdandy/Dann*, German Law Journal 2008, 2013; *Schmidt-Aßmann*, Introduction: European Composite Administration and the Role of European Administrative Law, in: Jansen/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), The European Composite Administration, 2011, 1; *Reichel*, German Law Journal 2014, 883 (885 ff.); *Bastos*, Beyond Executive Federalism, 2018, S. 87 f.

<sup>4</sup> *Harlow*, Three Phases in the Evolution of EU Administrative Law, in: Craig/de Búrca (Hrsg.), The Evolution of EU Law, 2. Aufl. 2011, 439 (443); *Craig*, EU Administrative Law, 3. Aufl. 2018, S. 30 ff.

<sup>5</sup> *Ziller*, Multilevel Governance and Executive Federalism: Comparing Germany and the European Union, in: Birkinshaw/Varney (Hrsg.), The European Union Legal Order after Lisbon, 2010, 257.

nung des Vollzugs entweder durch die Union oder durch die Mitgliedstaaten hin zu einer kooperativen Verflechtung der unterschiedlichen nationalen und europäischen administrativen Akteure hin entwickelt.<sup>6</sup> Die die Verflechtung der Ebenen begründende Zusammenarbeit ist dabei vielgestaltig in ihrer Form und Intensität und reicht von der Errichtung gemeinsamer Netzwerke, von Komitologieausschüssen über den unionsweiten Informationsaustausch hin zu gemeinsamen Entscheidungsverfahren.<sup>7</sup>

Die Zusammenarbeit im Europäischen Verwaltungsverbund dient der Auflösung bzw. Abmilderung eines Dilemmas, das von Beginn an die Verteilung administrativer Kompetenzen in der Europäischen Union geprägt hat: Die Union ist einerseits auf einen effektiven Vollzug des Unionsrechts angewiesen, ist aber andererseits in ihren eigenen Kompetenzen zum Verwaltungsvollzug stark begrenzt. Dies ergibt sich aus den Grundsätzen der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 I 1, II EUV, und der Subsidiarität, Art. 5 I, III EUV. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist dies in Art. 197 I, 291 I AEUV nochmals bekräftigt worden.<sup>8</sup> Die voranschreitende Integration Europas, dessen geographische Ausdehnung und die Zunahme europäischer Politiken erschwerten es zunehmend, die Einheitlichkeit und Effektivität des Unionsrechts zu sichern.<sup>9</sup> Diese Defizite sollen durch die Verflechtung der Ebenen im Verwaltungsverbund aufgefangen werden. Die Zusammenarbeit im Europäischen Verwaltungsverbund dient dementsprechend in einem Schwerpunkt der Kontrolle und Steuerung der mitgliedstaatlichen Verwaltungen, um den einheitlichen und effektiven Vollzug des Unionsrechts zu gewährleisten; es finden sich neben kooperativen auch hierarchische Elemente, die sich gegenseitig ergänzen.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> *Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 15; *Hofmann/Türk*, ELJ 2007, 253 (254); *Bastos*, Beyond Executive Federalism, 2018, S. 6 f., 86 ff.; *Reichel*, German Law Journal 2014, 883 (885 ff.); *Kahl*, Der Staat 50 (2011), 353 (355 ff.); *Eliantonio*, REALaw 2014, 65 (66 f.).

<sup>7</sup> *Kahl*, Der Staat 50 (2011), 353 (355 ff.); *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2. Aufl. 2012, § 5, Rn. 16; *Hofmann/Türk*, ELJ 2007, 253 (254 ff.). Die Formen der Zusammenarbeit wurden vielfach kategorisiert, siehe etwa *Kahl*, Der Staat 50 (2011), 353.

<sup>8</sup> Dazu ausführlich unten Teil III, G I 1. a), S. 325 ff.

<sup>9</sup> *Bastos*, Beyond Executive Federalism, 2018, S. 6 f.

<sup>10</sup> *Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 47; *Kahl*, Der Staat 50 (2011), 353 (355 f.); *Schmidt-Aßmann*, Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts, in: ders./Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, 1 (22); *Schöndorf-Haubold*, Gemeinsame Europäische Verwaltung: Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, 25 (45 ff.).

Problematisch ist die Verflechtung der Ebenen im Europäischen Verwaltungsverbund in Bezug auf die Zuweisung von Verantwortung. Wo die ehemals klare Absichtung der nationalen Behörden von den europäischen Stellen beim Vollzug des Unionsrechts in eine kooperative Zusammenarbeit übergegangen ist, verschwimmt auch die klare Abgrenzung von Verantwortungsbereichen. Besonders virulent wird diese Problematik der Verantwortungsdiffusion dann, wenn die behördliche Zusammenarbeit zu einer Schädigung des Bürgers geführt hat. Macht dieser Schadensersatz geltend, stellt sich die Frage der Zurechnung haftungsrechtlicher Verantwortung im Verhältnis der verschiedenen beteiligten Hoheitsträger.

Diese auch aus dem nationalen Kontext bekannte Problematik erhält im europäischen Verwaltungsrecht dadurch eine besondere Brisanz, dass das System des Sekundärrechtsschutzes der ursprünglichen Trennung der administrativen Ebenen noch immer folgt: Schadensersatzklagen gegen die Union müssen vor den Unionsgerichten erhoben werden, Schadensersatzklagen gegen die Mitgliedstaaten vor den nationalen Gerichten. Kooperatives Handeln kann folglich im Rahmen des Sekundärrechtsschutzes nicht als eine Einheit betrachtet werden, sondern muss aufgeteilt werden.<sup>11</sup>

Die vorliegende Arbeit widmet sich dieser Problematik und nimmt dabei eine spezifische Erscheinungsform des Europäischen Verwaltungsverbunds in den Blick, bei der die Zuweisung der haftungsrechtlichen Verantwortung besonders problematisch ist: Die informelle Zusammenarbeit. Es handelt sich hierbei um interadministrative Handlungen, die zwar rechtlich unverbindlich sind, denen aber eine bedeutende tatsächliche Steuerungswirkung zukommt.<sup>12</sup> Die Arbeit vertritt, dass die informelle Zusammenarbeit im Hinblick auf ihre haftungsrechtliche Relevanz neu bewertet werden muss, und bietet materielle und prozessuale Lösungen hierfür an.

Die Arbeit gliedert sich in vier Teile. Im *ersten Teil* erfolgt eine Realanalyse der Problematik. Es wird zunächst anhand breit gestreuter Anwendungsbeispiele die informelle Zusammenarbeit im Europäischen Verwaltungsverbund analysiert. Indem die Steuerungswirkungen der unterschiedlichen informellen Handlungsbeiträge aufgezeigt werden, wird die Problematik der Zuweisung haftungsrechtlicher Verantwortung verdeutlicht. Teil I schließt mit einer Systematisierung der informellen Zusammenarbeit sowie einer vertiefenden Untersuchung der Steuerungsmechanismen und -wirkungen der informellen Handlungen, die die Analyseraster für den weiteren Fortgang der Arbeit bilden. Im *zweiten Teil* wird die Rechtsprechung der Unionsgerichte in Bezug

---

<sup>11</sup> Zur unionsverfassungsrechtlichen Fundierung und der genauen Ausgestaltung des prozessualen Trennungsprinzips in Bezug auf den Sekundärrechtsschutz siehe unten Teil II, C III 2. b), S. 222 f. und Teil III, G II, S. 350 ff.

<sup>12</sup> Zur näheren inhaltlichen Bestimmung der informellen Zusammenarbeit siehe unten Teil I, A V, S. 8 ff.

auf die Haftung bei informeller Zusammenarbeit analysiert und geordnet. Dabei werden die den Entscheidungen zugrundeliegenden Wertungen herausgearbeitet und Widersprüche in der Rechtsprechung aufgezeigt. Der *dritte Teil* plädiert aufgrund einer Untersuchung der konstitutionellen Anforderungen und speziellen haftungsrechtlichen Zwecke für eine Neubewertung der Haftungsrelevanz informeller Zusammenarbeit im Verwaltungsverbund anhand der tatsächlichen Steuerungswirkungen administrativer Handlungen. Im *vierten Teil* wird diese Neubewertung vorgenommen: Zunächst werden materielle Kriterien für die Abgrenzung der haftungsrechtlichen Verantwortung zwischen Union und Mitgliedstaaten bei einer informellen Zusammenarbeit entwickelt, um danach eine prozessuale Lösung im Sekundärrechtsschutzsystem der Union vorzuschlagen.

## *Teil I*

# Analyse des Realbereichs

Im ersten Teil dieser Arbeit soll die Problematik der Haftung bei informeller Zusammenarbeit im Europäischen Verwaltungsverbund expliziert werden. Dazu erfolgt zunächst die Bestimmung des Untersuchungsgegenstands der informellen Zusammenarbeit (A.). Daran schließt sich die Realanalyse der Problematik an. Anhand verschiedener Anwendungsbeispiele aus dem europäischen Verwaltungsrecht werden die Verbreitung und Ausformung der informellen Zusammenarbeit im Europäischen Verwaltungsverbund dargelegt und deren besondere Haftungsrelevanz analysiert. Zur Ordnungsbildung und als Vorstrukturierung für die weitere Arbeit folgt eine Systematisierung der Anwendungsbeispiele (B.). Der erste Teil schließt mit einer Untersuchung der Steuerungswirkungen der informellen Zusammenarbeit. Dadurch soll gezeigt werden, dass die Zurechnung haftungsrechtlicher Verantwortung bei informellen Einflussnahmen besonders komplex ist und sich einer einfachen Lösung entzieht. Es wird zudem eine Vorarbeit für die Rechtsprechungsanalyse in Teil II geleistet: Die Urteile können daraufhin untersucht werden, ob und inwieweit die Steuerungswirkungen der informellen Zusammenarbeit sich in der Haftungsverpflichtung des jeweiligen Hoheitsträgers widerspiegeln.

## A. Informelle Zusammenarbeit – Eingrenzung und Bestimmung des Untersuchungsgegenstands

Die Arbeit untersucht die informelle, interadministrative Zusammenarbeit im Europäischen Verwaltungsverbund hinsichtlich ihrer Haftungsrelevanz. Dabei kann in dieser Arbeit keine haftungsrechtliche Analyse sämtlicher informeller Beziehungen im Verbund erfolgen. Der Untersuchungsgegenstand soll vielmehr in mehrfacher Hinsicht beschränkt werden.

### *I. Informelle Zusammenarbeit nur zwischen Union und Mitgliedstaaten*

Erstens wird nur die informelle interadministrative Zusammenarbeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten behandelt und nicht zwischen den

verschiedenen Mitgliedstaaten. Die sich bei der jeweiligen Zusammenarbeit ergebenden Probleme sind wesensmäßig so unterschiedlich – beispielhaft seien hier im Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander der Grundsatz der Territorialität, sowie im Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten die föderalen Grundsätze der Europäischen Union erwähnt –, dass diese nicht gemeinsam behandelt werden können. Eine separate Untersuchung ginge über die Kapazitäten dieser Arbeit hinaus.

## II. Auf finale, außenwirksame Maßnahme ausgerichtet

Zweitens sollen nur diejenigen Formen der informellen Zusammenarbeit untersucht werden, an die sich unmittelbar eine nach außen gerichtete, finale Maßnahme anschließen soll. Nicht umfasst werden also alle Formen der informellen interadministrativen Kooperation, die sich in sich selbst erschöpfen und nicht auf die Vornahme einer weiteren, nach außen aus dem interadministrativen Bereich heraustretenden Handlung gerichtet sind, wie etwa Berichtspflichten oder Informationsrechte. Zur Vereinfachung und Vereinheitlichung wird eine solche den interadministrativen Bereich verlassende und gegenüber dem Bürger wirkende Handlung als *finale* bzw. *unmittelbare* Maßnahme bezeichnet.<sup>1</sup> Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass diese Maßnahme an eine interadministrative Zusammenarbeit anknüpft und diese abschließt (*final*), sowie dass zwischen der Maßnahme und der Wirkung gegenüber dem Bürger keine weitere behördliche Maßnahme zwischengeschaltet ist (*unmittelbar*). Diese finale Maßnahme muss durch die informelle, interadministrative Maßnahme auch intendiert worden sein.

---

<sup>1</sup> Der Begriff der finalen Entscheidung könnte von der Begrifflichkeit her indizieren, dass lediglich sogenannte gestufte Verwaltungsverfahren bzw. *composite procedures* umfasst werden. Diese stellen sich entweder dergestalt dar, dass ein Hoheitsträger an der Entscheidung eines anderen Hoheitsträgers beteiligt wird, oder, dass eine Handlung eines Hoheitsträgers Voraussetzung für das Tätigwerden oder die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung eines anderen Hoheitsträgers ist; die einzelnen Verfahrensschritte sind jedenfalls rechtlich voneinander abhängig, vgl. U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl. 2018, EuR, Rn. 192 mwN; *Elia Antonio*, REALaw 2014, 65 (68 f.). In der vorliegenden Arbeit soll der Begriff der finalen Entscheidung aber nicht nur im Zusammenhang mit gestuften Verwaltungsverfahren verwendet werden; vielmehr soll der Begriff der finalen Entscheidung auf alle Formen der verfahrensmäßigen Kooperation angewandt werden, also auch dann, wenn einzelne Verfahrensschritte nicht voneinander abhängig, sondern nur zusammenhängen und auf andere Weise miteinander verbunden sind. Als Beispiel sei hier die Informationsübermittlung von OLAF an die nationalen Behörden genannt, siehe dazu unten Teil I, B IV 2., S. 85 ff.

### III. Ausgangspunkt europäische Ebene, finale Maßnahme der nationalen Ebene („top-down“)

Drittens werden nur diejenigen Formen der informellen Zusammenarbeit untersucht, die prozedural betrachtet auf der europäischen Ebene ihren Ausgangspunkt nehmen und mit einer finalen Maßnahme auf der nationalen Ebene enden. Diese können als „top-down“-Verfahren im Gegensatz zu „bottom-up“-Verfahren bezeichnet werden.<sup>2</sup> Formen der informellen Zusammenarbeit, an deren Ende die finale Entscheidung einer europäischen Behörde steht, bleiben außer Betracht. Denn dort stellen sich erneut wesentlich andere Probleme wie das Nichtvorhandensein eines umgekehrten Vorabentscheidungsverfahrens zu den nationalen Gerichten sowie die Autonomie des Unionsrechts.

### IV. Informationelle Zusammenarbeit als eigenständiger Untersuchungsgegenstand?

In vielen Arbeiten wird die informationelle Kooperation als eigener Untersuchungsgegenstand angesehen und von anderen Formen der prozessualen Kooperation, vor allem gestuften Entscheidungsverfahren, abgegrenzt.<sup>3</sup> Hier soll die informationelle Kooperation als Teilbereich der informellen Zusammenarbeit behandelt werden (sie bildet dabei jedoch eine eigenständige Unterkategorie).<sup>4</sup> Grund für die gemeinsame Analyse ist, dass die Unionsgerichte rechtlich unverbindliche Formen der Verwaltungskooperation hinsichtlich der außervertraglichen Haftung grundsätzlich anders als rechtsverbindliche Formen behandeln. Nicht die Gestalt der Kooperation (also z.B. Informationsübermittlung, Übermittlung von Rechtsrat, gemeinsames Entscheidungsverfahren), sondern die Differenzierung zwischen den Kategorien rechtlich verbindlich/rechtlich unverbindlich ist ausschlaggebend für die Haftung. Auch kommt es für die Zuweisung haftungsrechtlicher Verantwortung nach der hier vertretenen Auffassung auf die Steuerungswirkung

---

<sup>2</sup> Die Unterscheidung wurde erstmals getroffen von *Cananea*, *Law and Contemporary Problems* 2004, 197 (199 ff.) in Bezug auf gestufte Verwaltungsverfahren; siehe auch *Bastos*, *REALaw* 2015, 269 (279, Fn. 3); *ders.*, *Beyond Executive Federalism*, 2018, S. 99; ähnlich *Eliantonio*, *REALaw* 2014, 65 (70). Zur Verdeutlichung der final entscheidenden Ebene kann diese Unterteilung auch für Formen der interadministrativen Zusammenarbeit verwendet werden, die keine gestuften Verwaltungsverfahren im engeren Sinne darstellen.

<sup>3</sup> Siehe etwa *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, 2. Aufl. 2012, § 5, Rn. 25; *von Bogdandy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR II*, 2. Aufl. 2012, § 25, Rn. 14; *Bastos*, *Beyond Executive Federalism*, 2018, S. 88 ff.

<sup>4</sup> Siehe sogleich unten Teil I, B II, S. 16 f.

einer Handlung an; diese bestimmt sich aber nicht nach der Gestalt der Kooperation. Die Oberkategorie der informellen Zusammenarbeit inklusive prozessualer und informationeller Kooperationen ist daher nötig, um den Problemkomplex im Gesamten zu behandeln.

### V. Inhaltliche Definition

Ist die Untersuchung nun in den relevanten Punkten eingegrenzt, so fragt sich, wie die informelle Zusammenarbeit inhaltlich genauer beschrieben werden kann. Es soll hier nicht in systembildender Weise eine eigenständige Handlungsform herausgearbeitet werden, der eine umfassende Speicher- und Ordnungsfunktion zukommt.<sup>5</sup> Die informelle Zusammenarbeit im Europäischen Verwaltungsverbund ist zu heterogen, als dass diese eine eigenständige Kategorie darstellen könnte, der sich durch generelle Aussagen Standardantworten für eine Vielzahl unterschiedlicher Probleme entnehmen ließen.<sup>6</sup> Indem aber die haftungsrechtlichen Probleme über die sie auslösenden Handlungen nach generellen Gesichtspunkten beschrieben werden, soll ermöglicht werden, dass dogmatische Aussagen hinsichtlich der Haftung nicht lediglich die Lösungen einzelner Probleme darstellen, sondern bei entsprechender Vergleichbarkeit auch auf andere Konstellationen übertragen werden können.<sup>7</sup> Daher ist der Versuch zu unternehmen, den hier zu behandelnden Untersuchungsgegenstand zunächst nach inhaltlichen Kriterien genauer zu bestimmen. Hierzu werden verschiedene Bedingungen dargestellt, die kumulativ vorliegen müssen.

#### 1. Faktische Bindungswirkung trotz rechtlicher Unverbindlichkeit

Die in Frage stehende Handlung muss rechtlich unverbindlich sein, gleichzeitig aber gewisse faktische Bindungswirkungen aufweisen.<sup>8</sup> Rechtliche Un-

<sup>5</sup> So das zentrale Anliegen der Handlungsformenlehre, siehe *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, Kap. 6, Rn. 34; *Pauly*, Grundlagen einer Handlungsformenlehre im Verwaltungsrecht, in: Becker-Schwarze u.a. (Hrsg.), Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht, 1991, 25 (35 f.).

<sup>6</sup> Dies wird von *Schmidt-Aßmann* als „Speicherfunktion“ bezeichnet, siehe *Schmidt-Aßmann*, DVBl 1989, 533 f.; *ders.*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, Kap. 6, Rn. 34. Siehe auch *Ossenbühl*, JuS 1979, 681 f.; *von Danwitz*, Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration, 1996, S. 35.

<sup>7</sup> So ähnlich *Hofmann*, Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, 2004, S. 354.

<sup>8</sup> Diese Kombination an Eigenschaften wird auch als Voraussetzung zur Typologie anderer unverbindlicher Erscheinungsformen verwendet, siehe etwa für den Begriff des „Soft Law“, der allerdings nach *Knauff* reine Einzelfallentscheidungen nicht erfassen soll, *Knauff*, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, 2010,

verbindlichkeit bedeutet in einer negativen Abgrenzung, dass eine Handlung nicht unmittelbar und imperativ einen Rechtserfolg anordnet.<sup>9</sup> Dies heißt nicht, dass die Handlung rechtlich bedeutungslos ist.<sup>10</sup> Informelle Akte wie die Äußerung einer Rechtsauffassung können zum Beispiel mittelbare rechtliche Wirkungen haben, indem die nationalen Gerichte und Verwaltungen sich mit der Rechtsauffassung auseinandersetzen und ein Abweichen gegebenenfalls begründen müssen.<sup>11</sup> Weitere indirekte rechtliche Wirkungen können etwa aus der Selbstbindung der Verwaltung und dem Grundsatz des Vertrauensschutzes folgen.

Trotz der rechtlichen Unverbindlichkeit muss der informellen Zusammenarbeit eine gewisse faktische Bindungswirkung zukommen. Diese kann sich zum Beispiel aus den eben angesprochenen mittelbaren rechtlichen Wirkungen ergeben: Führt etwa die Befolgung einer Auslegungsmitteilung der Kommission dazu, dass sich die Mitgliedstaaten in späteren Verfahren gegenüber der Kommission auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen können, so entsteht eine hohe Anreizwirkung dahingehend, der Auslegungsmitteilung auch zu folgen. Darüber hinaus können faktische Bindungswirkungen etwa durch erhebliche finanzielle Risiken bei Nichtbefolgung einer informellen Handlung oder durch ein überlegenes Fachwissen hervorgerufen werden.<sup>12</sup> Die informelle Zusammenarbeit muss also einen gesteigerten steuernden Einfluss auf die nationale Maßnahme haben.

---

S. 224 ff.; umfassend zum „Soft Law“ und seinen rechtlichen Wirkungen *Terpan*, ELJ 2015, 68; *Stefan*, *Modern Law Review* 2012, 879. Für den Begriff des „informellen Verwaltungshandelns“ auf rein nationaler Ebene, das als konkret-individuelles Äquivalent zum abstrakten „Soft Law“ verstanden werden soll, *Knauff*, *Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem*, 2010, S. 240 f.; *Fehling*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR II*, 2. Aufl. 2012, § 38, Rn. 7.

<sup>9</sup> *Hermes*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR II*, 2. Aufl. 2012, § 39, Rn. 8; *Fehling*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR II*, 2. Aufl. 2012, § 38, Rn. 7; *Maurer/Waldhoff*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 20. Aufl. 2020, § 15, Rn. 1.

<sup>10</sup> *Hill/Martini*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR II*, 2. Aufl. 2012, § 34, Rn. 78; *Schroeder*, in: Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 288 AEUV, Rn. 128; *Geismann*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, Art. 288 AEUV, Rn. 66.

<sup>11</sup> Eine Berücksichtigungspflicht für *Empfehlungen* hatte der EuGH erstmals in der Rechtssache *Grimaldi* herausgearbeitet, EuGH, Rs. C-322/88 (*Grimaldi*), Slg. 1989, 4407, Rn. 18 f., und diese in folgenden Entscheidungen bestätigt, siehe etwa EuGH, Rs. C-207/01 (*Altair Chimica*), Slg. 2003, I-8875, Rn. 41; EuGH, Rs. C-55/06 (*Arcor*), Slg. 2008, I-2931, Rn. 94; EuGH, verb. Rs. C-317 bis 320/08 (*Multiservice*), EU:C:2008:510, Rn. 40. Zur Übertragung auch auf andere unverbindliche Handlungsformen unten Teil I, C II 6., S. 123 ff.

<sup>12</sup> Umfassend zu den Steuerungsmechanismen unten Teil I, C II, S. 109 ff.

## 2. Interadministrativer Bereich

Die im Mittelpunkt stehenden Handlungen müssen der interadministrativen Sphäre entstammen. Dies bedeutet, dass die informellen Handlungen der Unionsbehörden nicht an den Unionsbürger gerichtet sind, sondern an eine nationale Behörde. Erforderlich ist aber nicht, dass die informelle Handlung nicht auch dem Einzelnen als Orientierungshilfe dienen kann; virulent wird dies vor allem bei Mitteilungen, die im Amtsblatt oder im Internetauftritt der Kommission veröffentlicht werden.<sup>13</sup> Denn die Behörden sind bereits nach Art. 1 II EUV, Art. 15 I AEUV zu möglichst großer Transparenz bei ihrer Entscheidungsfindung verpflichtet. Auch aus Gründen der Rechtswegklarheit kann es angezeigt sein, die einer administrativen Entscheidung vorangegangene interadministrative Zusammenarbeit möglichst offenzulegen.<sup>14</sup> Dadurch verliert eine informelle Handlung jedoch nicht ihren interadministrativen Charakter, sondern ist immer noch an eine Behörde adressiert.

Abzugrenzen sind *interadministrative* Handlungen zudem von *intraadministrativen* Handlungen. Letztere sind Handlungen innerhalb derselben Behörde; es handelt sich also um das Binnenrecht einer Behörde, das beispielsweise das Verhältnis der Behördenleitung zu den ihr untergeordneten Organisationseinheiten umfasst. Im Gegensatz dazu finden interadministrative Handlungen zwischen zwei unterschiedlichen Behörden statt, hier zwischen Unionsbehörden und mitgliedstaatlichen Behörden.<sup>15</sup>

## 3. Zusammenarbeit oder einseitig quasi-hierarchische Steuerung?

Für die Arbeit wurde der Begriff der informellen *Zusammenarbeit* gewählt. Dies mag auf den ersten Blick irritieren, da Handlungen in den Blick genommen werden, die eine besondere faktische Steuerungswirkung gegenüber den mitgliedstaatlichen Behörden aufweisen. Möglicherweise wäre daher für eine inhaltliche Definition weniger der Begriff der *Zusammenarbeit*, als der Begriff der *einseitigen* quasi-hierarchischen Steuerungsformen passend. Schwenkt man jedoch den Blick von der behördlichen auf die Bürgerperspektive um, so stellt sich aus dieser Sicht auch einseitig steuerndes Handeln zwischen zwei unterschiedlichen Behörden als „Zusammenarbeit“ dar. Denn diese interagieren in einer bestimmten, in diesem Fall informellen Art und Weise, bevor die nach außen gerichtete Entscheidung gegenüber dem Bürger getroffen wird. Eine Kontrolle der nationalen Behörde durch die Kommission zur Gewährung einer Beihilfe kann anders gewendet auch als Zusammenarbeit der Kommission und der nationalen Behörde bei der Gewährung

<sup>13</sup> Siehe zu den Mitteilungen unten Teil I, B III 6., S. 62 ff.

<sup>14</sup> Siehe dazu unten Teil III, C II 2. c) aa), S. 274.

<sup>15</sup> *Holznagel*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR* II, 2. Aufl. 2012, § 24, Rn. 9 f., 20.

## Sachverzeichnis

- Abhängigkeit, finanzielle 9, 112–115, 364–368
- Abschlagszahlung 21, 29
- Abschlussbericht 89–90, 93, 182–184, 263–264
- Alternativhandlung, rechtsverbindliche 108, 131, 377–379
- Anlastung 24–29, 31, 112–119
- Anwendungsbeispiele 13–99
- Auslegungsmittelungen 24, 62–66, 116–131, 203–206
  - abstrakt-generell 62–66, 124, 249, 266, 396–398
  - im Einzelfall 104, 147–149, 263
- Außenwirkung 201–203
  
- Begründete Stellungnahme 34–38, 173–177, 248, 388
- Berücksichtigungspflicht 47–50, 63–65, 122–127, 397–399
  - von Gerichten 122–127
  - von Behörden 47–50, 63–65, 397–399
- Beschwerdeverfahren 52
- Bindungswirkung 9, 65, 462–464
  - faktische 65
  - bei Nebenintervention 462–464
- bottom-up*-Verfahren 7
  
- Code of Conduct 52
- comply or explain* 64–65, 397–398
  
- Dazwischentreten Dritter 194, 353
- De lege ferenda* 466–477
- Determination 211–215
- Druck, finanzieller *siehe* Abhängigkeit, finanzielle
  
- Effektivität des Unionsrechts 220, 284–285, 315, 330, 358
  - *effet-utile* 330
  
- EFSA 68, 84–85
- EGMR 188
- Einflussnahme, faktische 158–166, 211–216
- Einsatzplan 42–46
- Empfehlungen 56–62, 124, 394–395
- Empirie 305–308
- Erfolgsunrecht 143–145
- Ermächtigungsgrundlage 62, 101–102, 275–276
- Ermessen 22, 29, 61–62, 63, 122, 124, 127, 137–138, 153, 176
- Europäische Staatsanwaltschaft 86–87
- Europäischer Verwaltungsverbund 1–4
- Europol 95–99, 256, 402
- Exekutiver Föderalismus 325
  
- Fachwissen, überlegenes 120, 370–377
- Fernschreiben 147–148, 154, 158–159
- Finalität 6, 362–363
  - Finale Maßnahme 6
  - Zurechnungskriterium 362–363
- Frontex 38–55, 248, 389–390
  
- Gemeinsame Agrarpolitik 18–31, 248, 387–388
- Gemeinsame Aktion 39
- Gemeinsamer Grundsatz 382, 410, 430
- Gesamtschuld 402–449
  - Allgemeiner Grundsatz im Unionsrecht 409–417
  - Außenverhältnis 422–430
  - Ausgleich im Innenverhältnis 430–438
  - erweiterte 471–475
  - Rechtsnatur der Ansprüche 420–421
- Gestufte Verwaltungsverfahren 6, 336–337
- Geteilte Mittelverwaltung 32, 107
- Grundrechte-Strategie 52–53
- Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung 2, 218, 222, 333, 350

- Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit 81,  
90, 92, 141, 341–347, 462–464
- Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und  
Sparsamkeit 112
- Haftungslücke 244–260, 354
- Haftungsrelevanz 30, 37, 50, 61, 94
- Haftungssumme 303
- Haftungssystem 133–145
- Handlungsform 8, 62
- Hinreichend qualifizierter Verstoß  
136–138, 174
- Informationsvermerk 18, 31
- Instrumentalisierung 89–91, 121–122,  
283–285, 380
- Interadministrativ 10, 102
- Interesse, gemeinsames 339, 341–347
- Intervention 41
- Jurisdiktionsbegrenzung 222–223,  
350–354, 442, 447
- gerichtliche Prüfungskompetenz 442,  
447
- Kausalität 138, 145, 167, 178, 208–210
- *Conditio-sine-qua-non* 11
- Kompensation 300–301, 425–428
- Verhinderung Über-/Unterkompen-  
sation 427–428
- Kompetenz 217–221, 323–340, 446
- Kompetenzverteilung im Europäischen  
Verwaltungsverbund 323–340
- Komplementarität 240–241
- Konformitätsbeschluss 20–23, 367
- Konsolidierungsverfahren 57–59, 395
- Kontrolle 283–294, 309, 316–322, 356
- Effektive 316–322
- Funktion 284, 290
- Gerichtliche 283
- Kooperationspflichten 341–347
- Koordinierungsbeamter 43
- Legalitätsprinzip 92–93, 97, 108, 121,  
380–381
- Legitimation 312–316, 356, 469
- Leistungsklage 439–440
- Leitlinien 56–65, 126, 249, 394
- Mahnschreiben 34–35
- Marktdefinition 57, 59
- Märkteempfehlung 58
- Mitteilungen *siehe* Auslegungsmitteilungen
- Nebenintervention 458–464
- Nichtigkeitsklage 26, 128, 215–216, 397
- Non-refoulement* 51
- Nutznießer 385, 401
- Öffentliche Gewalt 309
- OLAF 85–95, 254–255, 353, 401
- Operative Tätigkeit 14
- Opportunitätsprinzip 92, 381
- Organwalter 110–111, 302–303
- Persönliche Haftung 302–303
- PHARE-Programm 161–164, 224
- Prävention 294–308, 311
- Primärrechtsschutz 79, 260–267, 355
- Prüfpflicht 76–81
- RASFF *siehe* Schnellwarnsystem
- Rechtsbehelfsbelehrung 277, 359
- Rechtliche Verbindlichkeit 47, 211–215
- Rechtsauffassung 248, 257, 267, 346, 378
- Rechtsdurchsetzung, objektive 282, 287,  
355
- Rechtskraft 455–456
- Rechtsrat 17–65
- Rechtsschutz, subjektiver 236–241,  
287–288
- Rechtsstaatlichkeit 228–235
- Rechtsvergleich 134, 241, 410–415
- Rechtswegklarheit 269–276, 355, 357–359
- Regress 430–449
- Regulierungsverbund 56–57
- ReNEUAL Model Rules 67, 467, 471, 473
- Sachkenntnis, besondere 376, 399
- Sachwalterhaftung 372
- Schaden 139
- weite Auslegung 189–198
- Schnellwarnsystem 68–85, 180–182, 252,  
352, 399–400
- Schutzpflicht 71, 73, 121, 252, 380–381
- Schutzzweckzusammenhang 193, 209, 384
- Schwachstellenbeurteilung 41, 121

- Sekundärrechtsschutz, 236–241, 469, 472  
 – effektiver 236–241  
 Selbsteintrittsrecht 108, 379  
 Sicherheitsverwaltungsrecht 14, 16  
 Soforteinsatz 38–49, 107  
 Soft Law 62–65  
 Staatshaftungsanspruch, unionsrechtlicher 141–145, 284  
 Standpunktübermittlung 46–49  
 Stellvertreterhaftung 468–475  
 – ausschließliche 468–471  
 – zusätzliche 471–475  
 Steuerumlage 303–304  
 Steuerungsmechanismus 112–132  
 Steuerungswirkung *siehe* Steuerungsmechanismus  
 Stichhaltigkeitsprüfung 76–78  
 Strafverfolgungsbehörden, nationale 90, 177–180, 254  
 Streithilfe 449–462  
 Streitverkündung 457, 460  
 Strukturfonds 31–34, 248, 388  
 Strukturpolitik 14, 20, 31–34  
 Subsidiarität 404–406, 425–430  
  
*top-down*-Verfahren 7  
 Trennungsprinzip, prozessuales 350–354, 356  
  
 Übergeordneter Leitgedanke 209–210  
 Unrechtshaftungsprinzip 382  
  
 – völkerrechtliches 382  
 – unionsrechtliches 382  
  
 Verantwortung 3–4, 53, 381–384  
 Verhaltensunrecht 143–145  
 Vertragsverletzungsverfahren 34–38, 173–177, 248, 388, 444  
 Vertrauensschutz 115–120, 368  
 Vetorecht 109, 131, 378  
 Völkerrecht 316–322, 382  
 Vollzug von Unionsrecht 105–107  
 – direkter 105  
 – indirekter 106–107  
 – mittelbarer 106  
 – unmittelbarer 106  
 – normative Trennung der Verwaltungssphären 334  
 Vorabentscheidungsverfahren 264–267  
 Voraussehbarkeit 363–364, 372, 381  
 Vorbildwirkung 321  
 Vorsorgeprinzip 71  
  
 Weisungsrecht 24–27, 38, 46–49  
 – weiches 38, 46–49  
 – faktisches 24–27  
 – rechtsverbindliches 155–156  
 – der Kommission 25  
 Wirksamkeit des Rechtsbehelfs 241–244  
  
 Zurechnung 154, 168, 174, 179, 308–312  
 – wertende 179, 308–312