

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

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	46
(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 Rechtslage	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
B.	<i>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“¹, einer „integrated“², „composite“³, „shared“⁴ oder „intertwined“⁵ 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-

¹ *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.).

² *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.

³ *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.

⁴ *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.

⁵ *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.⁶ 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.⁷

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.⁸ Die voranschreitende Integration Europas, dessen geographische Ausdehnung und die Zunahme europäischer Politiken erschwerten es zunehmend, die Einheitlichkeit und Effektivität des Unionsrechts zu sichern.⁹ 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.¹⁰

⁶ *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.).

⁷ *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.

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

⁹ *Bastos*, Beyond Executive Federalism, 2018, S. 6 f.

¹⁰ *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 Abschiebung 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.¹¹

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.¹² 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

¹¹ 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.

¹² 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 dargestellt 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.¹ 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.

¹ 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.² 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.³ Hier soll die informationelle Kooperation als Teilbereich der informellen Zusammenarbeit behandelt werden (sie bildet dabei jedoch eine eigenständige Unterkategorie).⁴ 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

² 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.

³ 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.

⁴ 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.⁵ 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.⁶ 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.⁷ 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.⁸ Rechtliche Un-

⁵ 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.).

⁶ 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.

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

⁸ 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.⁹ Dies heißt nicht, dass die Handlung rechtlich bedeutungslos ist.¹⁰ 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.¹¹ 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.¹² 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.

⁹ *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.

¹⁰ *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.

¹¹ 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.

¹² 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.¹³ 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 vorausgegangene interadministrative Zusammenarbeit möglichst offenzulegen.¹⁴ 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.¹⁵

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

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

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

¹⁵ *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