

FELIX KRÄMER

Teams im Europäischen Verwaltungsverbund

Beiträge zum Verwaltungsrecht

37

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

37



Felix Krämer

Teams im Europäischen Verwaltungsverbund

Eine Untersuchung des Phänomens heterogen
besetzter Vollzugseinheiten – zugleich ein Beitrag
zur Fortentwicklung des Raums der Freiheit,
der Sicherheit und des Rechts

Mohr Siebeck

Felix Krämer, geboren 1991; Studium der Rechtswissenschaft in Gießen und Bergen (Norwegen); 2016 Erste Juristische Staatsprüfung; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht der Universität Gießen; 2022 Zweite Juristische Staatsprüfung (OLG Frankfurt am Main); Richter in der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit; 2023 Promotion.
orcid.org/0009-0008-3773-0513

Zugl.: Gießen, Univ., Fachbereich Rechtswissenschaft, Diss., 2023

ISBN 978-3-16-163648-6 / eISBN 978-3-16-163649-3

DOI 10.1628/978-3-16-163649-3

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

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

© 2025 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 Laupp & Göbel in Gomaringen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

Printed in Germany.

Für Caroline

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Öffentliches Recht (Prof. Dr. Schöndorf-Haubold) im Zeitraum 2016 bis 2020 entstanden und wurde im Wintersemester 2023/2024 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen als Dissertation angenommen.

Mein herzlicher Dank gilt Frau Prof. Dr. Bettina Schöndorf-Haubold für die umsichtige Betreuung dieser Arbeit, die gegebenen Impulse und die Erstellung des Erstgutachtens. Darüber hinaus möchte ich mich für die lehrreiche und schöne Zeit in der Hein-Heckroth-Straße bedanken. Diese hat mir nicht nur die Erstellung dieser Arbeit, sondern auch eine persönliche Weiterentwicklung ermöglicht, die sich in der Folgezeit als wertvoll erwiesen hat und weiterhin erweist.

Großer Dank gebührt auch Frau Richter am Bundesverfassungsgericht a. D. Prof. Dr. Gabriele Britz für die sehr zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die darin enthaltenen Anregungen. Ferner danke ich den Herausgebern der Schriftenreihe für die Aufnahme der Arbeit und der Juristischen Studiengesellschaft Gießen e.V. für die großzügige Förderung durch die Verleihung des Promotionspreises.

Auch möchte ich mich bei den zahlreichen Mitbewohnerinnen und Mitbewohnern der Hein-Heckroth-Straße, stellvertretend seien hier Frau Carina Weitzel, Frau Isabel Bach, Frau Elisa Galir, Frau Anna Wüst, Herr Martin Bastian und natürlich ganz besonders Herr Christopher Giogios genannt, bedanken. Auch Frau Clara Bosch und Herr Timm Schreiner waren und sind eine treue Weggefährtin bzw. ein treuer Weggefährte, denen ich zum Dank verpflichtet bin. Schließlich danke ich meinen Eltern für ihre vorbehaltlose Unterstützung, die sich insbesondere – aber bei Weitem nicht nur – durch beständiges Nachfragen geäußert hat.

Gießen, im Oktober 2024

Felix Krämer

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XXIX
Erster Teil: Einführung und wissenschaftliche Fragestellung	1
Kapitel 1: Internationale Verwaltungszusammenarbeit als Reaktion auf grenzüberschreitende Problemstellungen	3
Kapitel 2: Heterogen besetzte Teams in der unionalen Verwaltungskooperation: Szenerie und Beteiligte	5
<i>A. Rechtsraum der Untersuchung</i>	5
<i>B. Akteure</i>	13
Kapitel 3: Ziel und Methode der Untersuchung	19
<i>A. Systembildung als Aufgabe europäischer Verwaltungsrechtswissenschaft</i>	19
<i>B. Die Untersuchung von Referenzgebieten als Methode zur Erfassung bereichsübergreifender Entwicklungen</i>	22
Zweiter Teil: Die Teams: Bestandsaufnahme sowie vertiefende Untersuchung bereichsspezifischer Entwicklungen und Rechtsfragen	25
Kapitel 4: Joint Investigation Teams unter der Beteiligung unionaler Stellen	27
<i>A. Rechtsgrundlagen</i>	27
<i>B. Einsatzbereiche</i>	32

<i>C. Ein- und Zusammensetzung von JITs</i>	37
<i>D. Einsatzrecht der JITs i.e.S.</i>	46
<i>E. Weisungshierarchie und Entscheidungsfindung</i>	62
<i>F. Beendigung/Verlängerung eines JITs</i>	67
<i>G. Aufsicht und Kontrolle</i>	68
<i>H. Finanzierungsmöglichkeiten</i>	101
<i>I. Zwischenfazit: JITs als mitgliedstaatliches Kooperationsmodell unter unionalen Einflüssen</i>	102
Kapitel 5: Teams in der Europäischen Grenz- und Küstenwache	105
<i>A. Rechtsgrundlagen der Teams unter Frontex-Beteiligung</i>	105
<i>B. Einsatzbereiche der Teams</i>	121
<i>C. Ein- und Zusammensetzung der Teams</i>	132
<i>D. Rechtlicher Einsatzrahmen und praktische Umsetzung</i>	141
<i>E. Weisungshierarchie und Entscheidungsfindung</i>	184
<i>F. Beendigung</i>	186
<i>G. Kontrolle gemeinsamer Operationen unter Beteiligung von Frontex</i>	187
<i>H. Finanzierung und Kosten gemeinsamer Operationen/Einsatzpool für technische Ausrüstungsgegenstände</i>	202
<i>I. Seitenblick „außerhalb“ des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Gemeinsame Operationen in Drittstaaten</i>	204
<i>J. Zwischenfazit: Frontex-Teams als Einheiten einer integrierten Grenzschutzpolizei</i>	208
Kapitel 6: Asyl-Unterstützungsteams des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen	211
<i>A. Asyl-Unterstützungsteams als operative Einheiten des EASO</i>	211
<i>B. Rechtsgrundlagen und Einsatzbereiche der ASTs</i>	217
<i>C. Ein- und Zusammensetzung der ASTs</i>	219
<i>D. Kompetenzen und Pflichten der Teammitglieder</i>	221
<i>E. Weisungshierarchie und Entscheidungsfindung</i>	227

<i>F. Beendigung</i>	229
<i>G. Aufsicht und Kontrolle des Einsatzhandelns</i>	229
<i>H. Zwischenfazit: ASTs als institutionalisierte Bausteine des europäischen Asylsystems</i>	244
Kapitel 7: Joint Supervisory Teams im Einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus	247
<i>A. JSTs als exekutives Instrument der EZB</i>	247
<i>B. Rechtsgrundlagen für JSTs</i>	250
<i>C. Einsatzbereiche der JSTs</i>	251
<i>D. Ein- und Zusammensetzung der JSTs</i>	253
<i>E. Einsatzrecht der JSTs i.e.S.</i>	255
<i>F. Weisungshierarchie und Entscheidungsfindung innerhalb eines JSTs</i>	267
<i>G. Kontrolle und Rechtsschutz</i>	270
<i>H. Interne Abwicklungsteams im Einheitlichen Abwicklungsmechanismus</i>	279
<i>I. Zwischenfazit: JSTs als supranationale Exekutiveinheiten</i>	282
Kapitel 8: Systembildung: Teams als Bauform europäischer Verbundverwaltung	283
<i>A. Kooperative Aufgabenwahrnehmung bei einseitiger Kompetenz</i>	283
<i>B. Zentrale Steuerung durch Unionsstellen</i>	284
Dritter Teil: Rechtsstaatliche und demokratische Anforderungen	287
Kapitel 9: Einordnung des Bereitstellungsvorgangs und verbundspezifische Legitimationsfragen	289
<i>A. Die Bereitstellung bzw. Entsendung von Personal als Phänomen des Europäischen Verwaltungsverbundes</i>	289
<i>B. Einordnung der Teams als Formen des grenzüberschreitenden Personalaustauschs</i>	292
<i>C. Verbundspezifische Legitimationsaspekte der Teams</i>	312

Kapitel 10: Teams zwischen transnationaler Kooperation und supranationaler Hierarchie	323
<i>A. Einflussnahmen unionaler Stellen als Notwendigkeit und Konfliktpotential im Europäischen Verwaltungsverbund</i>	323
<i>B. Ausgewählte Interferenzen unionaler Stellen</i>	326
<i>C. Konsensuale und informale Steuerungen als bestimmende Handlungsformen unionaler Stellen</i>	388
Kapitel 11: Grundrechtsbindung und Individualrechtsschutz ...	391
<i>A. Individualrechtsschutz als Herausforderung verbundförmiger Verwaltung</i>	391
<i>B. Potentiell betroffene einsatzrelevante Verbürgungen</i>	394
<i>C. Gerichtlicher Rechtsschutz</i>	435
<i>D. Seitenblick: Theoretisches und tatsächliches Kompensationspotential außergerichtlicher Rechtsschutzmöglichkeiten</i>	456
<i>E. Gesamtfazit: Entwicklungsbedarf der Unionsgerichtsbarkeit</i>	458
Vierter Teil: Ausblick und Ergebnisse	459
Kapitel 12: Heterogen besetzte Verwaltungsteams als Folge, Ursache und Herausforderung eines sich verdichtenden Europäischen (Sicherheits-)Verwaltungsverbunds	461
Kapitel 13: Thesenartige Zusammenfassung	465
Verzeichnisse	469
<i>A. Verzeichnis des abgekürzt zitierten Völker- und Unionsrechts</i>	469
<i>B. Verzeichnis der abgekürzt zitierten Leitlinien, Handbücher, Verhaltenskodizes und sonstigen administrativen Vorgaben</i>	481
<i>C. Literaturverzeichnis</i>	483
Register	509

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXIX
Erster Teil: Einführung und wissenschaftliche Fragestellung	1
Kapitel 1: Internationale Verwaltungszusammenarbeit als Reaktion auf grenzüberschreitende Problemstellungen	3
Kapitel 2: Heterogen besetzte Teams in der unionalen Verwaltungskooperation: Szenerie und Beteiligte	5
<i>A. Rechtsraum der Untersuchung</i>	5
I. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	5
II. Der Europäische Verwaltungsverbund	10
<i>B. Akteure</i>	13
I. Agenturen und sonstige unabhängige Verwaltungseinheiten der EU	13
II. Heterogen zusammengesetzte Teams als Verwaltungseinheiten: Der Untersuchungsgegenstand	16
Kapitel 3: Ziel und Methode der Untersuchung	19
<i>A. Systembildung als Aufgabe</i> <i>europäischer Verwaltungsrechtswissenschaft</i>	19
<i>B. Die Untersuchung von Referenzgebieten als Methode zur Erfassung</i> <i>bereichsübergreifender Entwicklungen</i>	22
Zweiter Teil: Die Teams: Bestandsaufnahme sowie vertiefende Untersuchung bereichsspezifischer Entwicklungen und Rechtsfragen	25

Kapitel 4: Joint Investigation Teams unter der Beteiligung unionaler Stellen	27
A. <i>Rechtsgrundlagen</i>	27
I. Rechtsgrundlagen und primärrechtlicher Rahmen für JITs	27
II. Rechtsgrundlagen für die Beteiligung unionaler Stellen	30
1. Beteiligung von Europol	31
2. Beteiligung von Eurojust	31
B. <i>Einsatzbereiche</i>	32
I. Einsatzbereiche der JITs	32
II. Möglichkeit der Teilnahme Europol's	34
III. Möglichkeit der Teilnahme OLAFs	35
IV. Möglichkeit der Teilnahme Eurojusts	36
C. <i>Ein- und Zusammensetzung von JITs</i>	37
I. Einleitung der Bildung eines JITs	37
1. Initiative mitgliedstaatlicher Behörden	37
2. Initiative durch Europol	38
3. Initiative durch Eurojust	40
II. Vereinbarungen zum bzw. über den Einsatz von JITs	41
1. Vereinbarung zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten	41
2. Vereinbarungen mit unionalen Stellen	42
a) Vereinbarung über die Beteiligung von Europol-Personal ...	42
b) Vereinbarung über die Beteiligung von Eurojust-Personal	43
c) Vereinbarung über die Beteiligung von OLAF-Personal	44
III. Zusammensetzung eines JITs	44
D. <i>Einsatzrecht der JITs i.e.S.</i>	46
I. Kompetenzen der JITs-Mitglieder	46
1. Allgemeine Bestimmungen	46
2. Schwerpunkt: Informationsaustausch	47
a) Verfahrensrechtliche Privilegierungen des Informationsaustauschs in JITs	47
b) Materieellrechtliche Determinanten für den mitgliedstaatlichen Informationsaustausch in JITs	48
c) Datenaustausch in der Praxis: Nutzung der SIENA	49
II. Kompetenzen unionaler Stellen als Teilnehmer an JITs	50
1. Kompetenzen des OLAF- und Eurojust-Personals als JIT-Teilnehmer	51
2. Kompetenzen des Europol-Personals als JIT-Teilnehmer	52
a) Primär- und sekundärrechtliche Vorgaben	52
b) „Operative Maßnahmen“ als zentraler Kompetenzbegriff: Begriffsbestimmung	53
aa) Operative Maßnahmen	53

bb) In Abgrenzung zu: Sog. exekutiven Maßnahmen und Zwangsmaßnahmen	55
c) Tätigkeitsschwerpunkt: Informationsverarbeitung durch Europol	56
aa) Informationsquellen	57
bb) Zulässige Datenverarbeitungsvorgänge	58
cc) Zugangsrechte	59
(1) Zugangsrechte der Mitgliedstaaten	59
(2) Zugangsrechte des Europol-Personals	60
(3) Zugang anderer (Unions-)Einrichtungen	60
III. Weitere Vorgaben zur Festlegung des Einsatzablaufs	61
<i>E. Weisungshierarchie und Entscheidungsfindung</i>	62
I. Weisungshierarchie	62
II. Entscheidungsfindung	64
1. (Potentielle) Mitwirkung unionaler Stellen bis zur operativen Phase eines JITs	64
2. (Potentielle) Mitwirkung in der operativen Phase eines JITs	65
<i>F. Beendigung/Verlängerung eines JITs</i>	67
<i>G. Aufsicht und Kontrolle</i>	68
I. Kontrolle durch Evaluation? – die Rolle des JITs-Netzwerks	69
1. Das JITs-Netzwerk: Austauschplattform und Unterstützungseinrichtung	69
2. Evaluationsarbeit durch das JITs-Netzwerk	70
II. Kontrolle durch mitgliedstaatliche Instanzen	71
1. Behördeninterne Überprüfung	71
a) Allgemeine Bestimmungen	71
b) Praktische Ausgestaltung: Das Beispiel eines JIT-Leiters und dessen Kontrolle nach deutschem Recht	72
2. Außergerichtliche Kontrolle – Vorgaben der JI-Richtlinie	72
a) Gemeinsame Bestimmung	73
b) Benachrichtigungspflichten	74
c) Auskunftsrechte betroffener Personen	75
d) Recht auf Berichtigung, Löschung oder Einschränkung der Verarbeitung	76
3. Kontrolle durch nationale Gerichte	76
a) Allgemeine Vorgaben	77
b) Die Verwertbarkeit von im Rahmen des Einsatzes eines JITs erlangten Informationen und Beweisen: Eine besondere Form der gerichtlichen Kontrolle?	77
III. Kontrolle durch unionsrechtlich festgelegte Instanzen	80
1. Kontrolle von Aktivitäten im Zusammenhang mit Europol- Personal	80

a)	Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten von Europol	81
b)	Überwachung durch nationale Kontrollbehörden	82
c)	Aufsicht durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten	82
d)	Kooperation zwischen den nationalen Kontrollbehörden und dem EDSB/der Beirat für Zusammenarbeit	84
e)	Parlamentarische Kontrolle in der Europol- VO/Gemeinsamer Parlamentarischer Kontrollausschuss ...	85
f)	Weitere einbezogene Europol-Stellen: Verwaltungsrat und Exekutivdirektor	87
g)	Beschwerdestellen nach der Europol-VO	87
aa)	Datenschutzgarantien nach der Europol-VO	87
(1)	Recht auf Benachrichtigung	88
(2)	Auskunftsrecht der betroffenen Person	88
(3)	Recht auf Berichtigung, Löschung und Einschränkung	89
bb)	Prüfung durch die nationale Kontrollbehörde	90
(1)	Allgemeine Bestimmungen	90
(2)	Die nationale Kontrollbehörde in Deutschland	90
cc)	Beschwerde beim EDSB	91
h)	Fazit: Kooperative datenschutzrechtliche Verantwortung unter der Europol-VO	93
2.	Kontrolle von Aktivitäten im Zusammenhang mit Eurojust- Personal	93
a)	Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten von Eurojust	94
b)	Kontrolle durch die GKI-Eurojust – ein Auslaufmodell ...	95
c)	Rechte betroffener Personen	96
aa)	Recht auf Zugang zu personenbezogenen Daten	96
bb)	Recht auf Löschung und Berichtigung personenbezogener Daten	97
d)	Beschwerde bei der GKI-Eurojust/beim EDSB	97
3.	Kontrolle von OLAF-Personal	99
a)	Kontrolle durch den Überwachungsausschuss	99
b)	Internes Beratungs- und Kontrollverfahren	100
c)	Untersuchungsbericht	100
H.	<i>Finanzierungsmöglichkeiten</i>	101
I.	<i>Zwischenfazit: JITs als mitgliedstaatliches Kooperationsmodell unter unionalen Einflüssen</i>	102

Kapitel 5: Teams in der Europäischen Grenz- und Küstenwache	105
<i>A. Rechtsgrundlagen der Teams unter Frontex-Beteiligung</i>	105
I. Historische Entwicklung des Rechtsrahmens	106
1. Ausgangslage nach der Frontex-VO a.F.	106
2. Die sog. RaBIT-Verordnung	107
3. Modifikationen durch die Frontex-Änderungs-VO	108
4. Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) und Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen	110
a) EUROSUR	110
b) Seeaußengrenzen-VO	111
5. Der „Schengener Grenzkodex“	113
6. Kompetenzerweiterung 2016	115
a) Personelle Kapazitäten nach der Frontex-VO-2016	115
b) Ausdifferenzierung des operativen Bereichs	116
II. Geltender und zukünftiger Rechtsrahmen	118
1. Primärrechtliche Bestimmungen	118
2. Einschlägiges Sekundärrecht	118
3. Sukzessive Änderung durch die Frontex-VO-2019 ab dem 04.12.2019	119
a) Schrittweise Änderung des Einsatzrechts	119
b) Inkorporation von EUROSUR und weiterer Bedeutungszuwachs von Frontex mit Blick auf Informationssysteme	120
<i>B. Einsatzbereiche der Teams</i>	121
I. Gemeinsame Aktionen	122
II. Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken	123
III. Teams zur Unterstützung der Migrationsverwaltung	124
1. Einsatzbereich: Die sog. hotspots	124
2. Migrationskrise und hotspot-approach	125
IV. Such- und Rettungseinsätze	128
V. Rückkehrinsätze: Rückkehraktionen und Rückkehrteams	129
1. Aktionsradius der Agentur im Bereich „Rückkehr“ – Überblick	129
2. Allgemeine Vorgaben der Frontex-VO-2019 für Rückkehrteams	130
3. Blick auf die Praxis	132
<i>C. Ein- und Zusammensetzung der Teams</i>	132
I. Die ständige Reserve als supranationale Personalquelle	133
II. Einsetzungsverfahren	134
1. Ein- und Zusammensetzung des Teampersonals für Gemeinsame Aktionen	135

2. Ein- und Zusammensetzung des Personals bei Soforteinsätzen zu Grenzsicherungszwecken	136
3. Ein- und Zusammensetzung des Personals bei Teams zur Unterstützung der Migrationsverwaltung	137
4. Ein- und Zusammensetzung des Personals bei Rückkehrteams	138
5. Ein- und Zusammensetzung von Teams im Ausnahmefall des Art. 42 Frontex-VO-2019	138
a) Voraussetzungen des Ausnahmefalls	139
b) Einsetzung und Zusammensetzung der Teams im Ausnahmefall	140
D. <i>Rechtlicher Einsatzrahmen und praktische Umsetzung</i>	141
I. Bestimmungen der Frontex-VO-2019	141
1. Allgemeine Vorgaben zu Aufgaben und Befugnissen der Teams	141
2. Konkretere Ausgestaltung: Insbesondere Zwangsbefugnisse und Befugnisse des sog. Statutspersonals	144
II. Der Frontex-Code of Conduct	146
III. Datenbanken des europäischen Sicherheitsrechts	147
1. Schengener Informationssystem	148
2. Visa-Informationssystem und Einreise-/Ausreisensystem	151
a) VIS	152
b) EES	154
c) Interoperabilität zwischen dem VIS und dem EES	155
3. Eurodac	155
4. Automatisierter Informationsaustausch nach dem Vertrag von Prüm	158
5. eu-LISA und das Ziel der Interoperabilität der Informationssysteme	158
6. Zwischenfazit: Supranationale Vernetzung bereichsverschiedener Informationsbestände	161
IV. Sonderregelungen für die Seeaußengrenzen und den Bereich der Rückkehr	162
1. Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen	162
a) Abfangen im Küstenmeer	163
b) Abfangen in der Anschlusszone	164
c) Abfangen auf Hoher See	164
d) Vorgaben für Such- und Rettungssituationen sowie Ausschiffung	166
e) Praktische Umsetzung der Seeaußengrenzen-VO	168
2. Rückkehrbezogene Aktivitäten	169
a) Der Verhaltenskodex für Rückkehraktionen und Rückkehreinsätze	169
b) Die Anleitung für auf dem Luftweg durchgeführte Rückkehraktionen	171

c)	Das Rückkehr-Handbuch	172
V.	Der Einsatzplan	172
1.	Operative Informationsverwaltung durch Frontex: Vorgaben der Frontex-VO-2019 und praktische Umsetzung durch die Einsatzpläne	176
a)	PeDRA	176
b)	Frontex One-Stop-Shop (FOSS)	178
c)	JORA	178
d)	OPERA	179
e)	Knotenpunkt der Informationsverwaltung: Das Frontex Situation Centre	180
2.	Einsatzpläne in der Praxis	181
E.	Weisungshierarchie und Entscheidungsfindung	184
F.	Beendigung	186
G.	Kontrolle gemeinsamer Operationen unter Beteiligung von Frontex	187
I.	Verwaltungsinterne Kontrolle	187
1.	Verwaltungsinterne Kontrolle während des Einsatzes	187
a)	Berichtspflichten der Teammitglieder	188
b)	Interne Kontrolle durch den Koordinierungsbeamten	190
c)	Interne Kontrolle durch den Grundrechtsbeauftragten und das Konsultationsforum	190
d)	Die Rolle der Grundrechtebeobachter	191
e)	Sonderfall: Kontrolle von Rückkehraktionen	191
2.	Verwaltungsinterne Kontrolle nach Abschluss des Einsatzes	192
a)	Berichtspflichten nach Abschluss des Einsatzes	192
b)	Verwaltungsinterne Untersuchungen und Disziplinarmaßnahmen	193
c)	Kontrolle durch den Verwaltungsrat	194
II.	Beschwerdeverfahren nach Art. 111 Frontex-VO-2019	194
1.	Beschwerdevoraussetzungen	195
2.	Verfahrensgang	196
a)	Annahme und Weiterleitung der Beschwerde	196
b)	Materielle Überprüfung der Beschwerde und Folgemaßnahmen	196
III.	Besondere Vorgaben zu gerichtlicher Kontrolle und Haftung	198
IV.	Weitere Formen der Kontrolle	200
1.	Kontrolle durch das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission	200
2.	Zentral koordinierte Öffentlichkeitsarbeit durch Frontex	201
H.	Finanzierung und Kosten gemeinsamer Operationen/Einsatzpool für technische Ausrüstungsgegenstände	202

<i>I. Seitenblick „außerhalb“ des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Gemeinsame Operationen in Drittstaaten</i>	204
I. Einsatzrahmen	204
II. Supranationale Einsetzung	205
III. Einsatzleitung durch den Drittstaat	206
IV. Beendigung	207
V. Eingeschränkte Kontrolle durch den Drittstaat	207
<i>J. Zwischenfazit: Frontex-Teams als Einheiten einer integrierten Grenzschutzpolizei</i>	208
Kapitel 6: Asyl-Unterstützungsteams des Europäischen	
Unterstützungsbüros für Asylfragen	211
<i>A. Asyl-Unterstützungsteams als operative Einheiten des EASO</i>	211
I. Die Rolle des EASO im europäischen Asylsystem	211
II. Bedeutungszuwachs der ASTs in der Praxis: die sog. Umverteilungsbeschlüsse des Rates	212
1. Einbindung von EASO und ASTs als Reaktion auf die sog. Migrationskrise	213
2. Gerichtliche Überprüfung der Umverteilungsbeschlüsse	214
<i>B. Rechtsgrundlagen und Einsatzbereiche der ASTs</i>	217
I. Vorgaben der EASO-VO	217
II. Entwicklung der tatsächlichen Einsatzfelder der ASTs	218
<i>C. Ein- und Zusammensetzung der ASTs</i>	219
I. Einleitung von ASTs	220
II. Zusammensetzung der ASTs	220
<i>D. Kompetenzen und Pflichten der Teammitglieder</i>	221
I. Vorgaben der EASO-VO und weitere abstrakt-generelle Ausgestaltungen	221
II. Umsetzung in der Praxis	223
<i>E. Weisungshierarchie und Entscheidungsfindung</i>	227
I. Bestimmungen der EASO-VO	227
II. Umsetzung in der Praxis	228
<i>F. Beendigung</i>	229
<i>G. Aufsicht und Kontrolle des Einsatzhandelns</i>	229
I. Kontrolle durch mitgliedstaatliche Instanzen	229
1. (Behörden-)Interne Überprüfungen	229
2. Vorgaben der DSGVO	230
a) Anwendbarkeit der DSGVO im Hinblick auf die Tätigkeiten der ASTs	231

b)	Rechte betroffener Personen nach der DSGVO und der Eurodac-VO	232
c)	Individuelle Rechtsschutzmöglichkeiten nach der DSGVO	234
aa)	Widerspruch nach Art. 21 DSGVO	234
bb)	Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde	235
3.	Gerichtliche Kontrolle	236
II.	Kontrolle durch unionale Instanzen	237
1.	Kontrolle durch bzw. über den Exekutivdirektor und den Verwaltungsrat	237
2.	Kontrolle durch die Kontaktstelle der Union	238
3.	Überwachung durch den Europäischen Bürgerbeauftragten	239
a)	Rechtlicher Rahmen der Kontrolle durch den EBB	239
b)	Praktische Ausübung der Kontrolle	243
H.	<i>Zwischenfazit: ASTs als institutionalisierte Bausteine des europäischen Asylsystems</i>	244
Kapitel 7: Joint Supervisory Teams im Einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus		247
A.	<i>JSTs als exekutives Instrument der EZB</i>	247
B.	<i>Rechtsgrundlagen für JSTs</i>	250
C.	<i>Einsatzbereiche der JSTs</i>	251
D.	<i>Ein- und Zusammensetzung der JSTs</i>	253
I.	Einsetzung eines JSTs	253
II.	Zusammensetzung der JSTs	253
E.	<i>Einsatzrecht der JSTs i.e.S.</i>	255
I.	Aufgaben und Rechtsrahmen	255
1.	Aufgabenrahmen der EZB	255
2.	Einbindung der JSTs	257
II.	Kompetenzen der JSTs	258
1.	Kompetenzrahmen der EZB	258
a)	Untersuchungsbefugnisse	259
b)	Aufsichtsbefugnisse i.e.S.	260
c)	Verhaltensvorgaben der Ethik-Leitlinie der EZB	261
2.	Befugnisse der JSTs	262
3.	Abgrenzung zu und Zusammenwirken mit Vor-Ort-Prüfungsteams	264
a)	Die Prüfung vor Ort i.S.d. Art. 12 SSM-VO	264
b)	Einbindung der JSTs in Vor-Ort-Prüfungen	266
F.	<i>Weisungshierarchie und Entscheidungsfindung innerhalb eines JSTs</i>	267

I.	Vorgaben für das JST	267
II.	Sonderfall: Kompetenz und Verfahren zum Erlass eines außenwirksamen Beschlusses durch Untereinheiten der EZB – keine Anwendung auf JSTs	269
G.	<i>Kontrolle und Rechtsschutz</i>	270
I.	Individualrechtsschutz	270
1.	Administrativer Rechtsschutz	271
a)	Rechtsschutz im EZB-Aufsichtsverfahren	271
b)	Rechtsschutz durch den Administrativen Untersuchungsausschuss	272
2.	Gerichtlicher Rechtsschutz	273
a)	Allgemeine Bestimmungen	273
b)	Besonderheit: Anwendung nationalen Rechts durch die EZB	274
II.	Objektive Kontrollmöglichkeiten	275
1.	Leistungsbeurteilung der Unterkoodinatoren durch die EZB ...	276
2.	Untersuchungen durch OLAF	277
H.	<i>Interne Abwicklungsteams im Einheitlichen Abwicklungsmechanismus</i>	279
I.	<i>Zwischenfazit: JSTs als supranationale Exekutiveinheiten</i>	282
 Kapitel 8: Systembildung: Teams als Bauform europäischer Verbundverwaltung		283
A.	<i>Kooperative Aufgabenwahrnehmung bei einseitiger Kompetenz</i>	283
B.	<i>Zentrale Steuerung durch Unionsstellen</i>	284
 Dritter Teil: Rechtsstaatliche und demokratische Anforderungen		287
 Kapitel 9: Einordnung des Bereitstellungsvorgangs und verbundspezifische Legitimationsfragen		289
A.	<i>Die Bereitstellung bzw. Entsendung von Personal als Phänomen des Europäischen Verwaltungsverbundes</i>	289
I.	Überblick und Abgrenzung zu anerkannten Formen des mitgliedstaatlichen Personalaustauschs in der EU	289
II.	Grenzüberschreitende Personalbereitstellung als sektorübergreifender Mechanismus in der europäischen Verwaltung	290
B.	<i>Einordnung der Teams als Formen des grenzüberschreitenden Personalaustauschs</i>	292

I.	Ungeeignetheit des Netzwerkbegriffs für Teams	292
1.	Der Netzwerkbegriff als Auffangkategorie	293
2.	Einordnung der untersuchten Einsatzformen unter den Netzwerkbegriff?	294
II.	Konkret-individuelle Vorgänge	295
1.	Delegation	295
a)	Charakteristika der Delegation	295
b)	Parallelen der untersuchten Einsatzformen zu dem Konzept der Delegation	296
2.	Mandat	297
a)	Charakteristika des Mandats	297
b)	Parallelen der untersuchten Einsatzformen zu dem Konzept des Mandats	298
3.	Amtshilfe	298
a)	Verhältnis von Amts- und Rechtshilfe	299
b)	Charakteristika der Amtshilfe	300
c)	Parallelen der untersuchten Einsatzformen zu dem Konzept der Amtshilfe	301
4.	Organleihe	303
a)	Charakteristika der Organleihe	304
b)	Parallelen der untersuchten Einsatzformen zu dem Konzept der Organleihe	305
aa)	Organleihe hinsichtlich Grenzverwaltungsteams sowie Rückkehrteams	305
(1)	Lage unter der Frontex-VO-2016	305
(2)	Änderungen durch die Frontex-VO-2019	307
bb)	Organleihe hinsichtlich ASTs	308
cc)	Organleihe hinsichtlich JSTs	309
III.	Zwischenfazit: Teams als eigenständige und systemabhängige Bereitstellungsform	310
C.	<i>Verbundspezifische Legitimationsaspekte der Teams</i>	312
I.	Demokratische Legitimation und ihre Bedeutung im Europäischen Verwaltungsverbund	312
II.	Relevante Legitimationsstränge im Bereich der hier untersuchten Teams	315
1.	Generelle Formen möglicher Legitimation gemeinsamer Einsatzformen	315
2.	„Accountability“: Rechenschaftspflicht als Legitimationsfaktor	316
a)	Objektive systemische Wahrnehmung und Kontrolle der gemeinsamen Einsatzformen	317
b)	Die Team-Konstruktion als eigenständiger Kontrollfaktor: Bedeutung des Peer review	318

III. Zwischenfazit: Das Instrument des Teams als Konglomerat von Legitimationssträngen	321
Kapitel 10: Teams zwischen transnationaler Kooperation und supranationaler Hierarchie	323
<i>A. Einflussnahmen unionaler Stellen als Notwendigkeit und Konfliktpotential im Europäischen Verwaltungsverbund</i>	323
<i>B. Ausgewählte Interferenzen unionaler Stellen</i>	326
I. Initiativrechte	326
1. Verteilung der Initiativrechte und der Kompetenzen zur rechtsverbindlichen Einsetzung inklusive der Personalauswahl	326
2. Rechtliche Einordnung und Relevanz	329
a) Bedeutung der Initiativrechte und der Einsetzungskompetenz	329
b) Bedeutung des Rechts zur Personalauswahl	330
3. Zwischenfazit: Keine ausschlaggebende Relevanz der Initiativrechte	331
II. Konkrete Festlegung des Einsatzumfangs und -ablaufs	332
1. Beteiligung unionaler Stellen bei der Einsatzplanung	333
2. Rechtliche Einordnung und Bedeutung	333
a) Rechtliche Qualifikation	334
b) (Sekundär-)rechtliche Einbindung	336
3. Justiziabilität der einsatzleitenden Vorfestlegungen	338
a) Überprüfung durch die Beteiligten: Schranke des Art. 272 AEUV	338
b) Einsatzleitende Vereinbarungen und Art. 263 AEUV	339
c) Einsatzleitende Vereinbarungen und Art. 267 AEUV	341
d) Aus praktischer Sicht: Zugang zu den einsatzleitenden Dokumenten	344
aa) Direkter Zugang der Öffentlichkeit	344
bb) Zugang im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren	346
4. Zwischenfazit: Bedeutung für den Individualrechtsschutz nur im Ausnahmefall	348
III. Abstrakt-generelle unionale Einsatzvorgaben	348
1. Erscheinungsformen mit Auswirkungen auf Teams	349
2. Rechtliche Einordnung und Bedeutung – Abgrenzung zur exekutiven Rechtsetzung	351
a) Überblick: Primärrechtliche Zulässigkeit und Grenzen der Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen auf unionale Agenturen	352
aa) Primärrechtlicher Rahmen exekutiver Rechtsetzung	352
bb) Materielle Vorgaben für Rechtsetzung durch Unionsagenturen	353

b)	Unverbindlichkeit als Königsweg der abstrakt-generellen Steuerung durch unionale Agenturen?	357
aa)	Soft Law: Begriff, Funktionen und Risiken	358
bb)	„Brücken“ zur Verbindlichkeit	360
3.	Justiziabilität	361
a)	Vorgehen der Mitgliedstaaten im Verfahren nach Art. 263 AEUV	361
aa)	Justiziabilität verbindlicher abstrakt- genereller Regelungen	362
bb)	Justiziabilität von Soft Law	363
(1)	Rechtswirkungen bei intendierter Außenwirkung ...	363
(2)	Rechtswirkungen bei materieller Unionsrechtswidrigkeit	365
b)	Kein Individualrechtsschutz nach Art. 263 AEUV	366
4.	Zwischenfazit und Einhaltung der Anforderungen durch die hier untersuchten Bestimmungen	367
IV.	Einzelfallbezogene Steuerungsinstrumente	370
1.	Rechtlich vorgesehene Erscheinungsformen: Herrschaft der Unverbindlichkeit?	370
a)	„Reine“ Beratungs- und Informationsaktivitäten unionaler Stellen	371
b)	„Naming and shaming“ als potentieller Steuerungsfaktor	372
c)	Berücksichtigungspflichten und „comply or explain (+ X)“- Konstruktionen	373
2.	Gängige Lösung der Praxis: Heterogen zusammengesetzte Entscheidungszentren	374
3.	Rechtliche Einordnung unverbindlicher Einflussnahmemöglichkeiten	375
a)	Rechtsnatur	375
b)	Aus Rechtsschutzperspektive: „Rechtswirkung“ als Voraussetzung für „Primärrechtsschutz“	376
aa)	Beratungs- und Informationsaktivitäten	376
bb)	Berücksichtigungspflichten und „comply or explain (+ X)“-Konstruktionen	379
4.	Zwischenfazit: Weiche Steuerungen als überwiegend kontrollfreies Steuerungselement	384
V.	Ausbildung als Steuerungselement für Teams	384
1.	Ausbildungsprojekte für Beteiligte an gemeinsamen Einsatzformen – ein Überblick	385
2.	Keine unmittelbare rechtliche Bedeutung der Ausbildung(- shoheit) für das Einsatzhandeln	387
C.	<i>Konsensuale und informale Steuerungen als bestimmende Handlungsformen unionaler Stellen</i>	388

Kapitel 11: Grundrechtsbindung und Individualrechtsschutz . . .	391
A. Individualrechtsschutz als Herausforderung verbundförmiger Verwaltung	391
B. Potentiell betroffene einsatzrelevante Verbürgungen	394
I. Kategorisierung typischer Handlungen der gemeinsamen Einsatzformen	394
1. Informationsverwaltung und -erhebung als zentraler Aufgabenbereich	395
a) Formen der Informationsverarbeitung in den jeweiligen Teams	395
b) Rechtsnatur der Handlungsformen der Informationsverwaltung	397
2. Sonstiges typisches (Real-)Handeln der gemeinsamen Einsatzformen	398
II. Entsprechende Schutzgarantien	399
1. Das grundrechtliche Mehrebenensystem: Ein Überblick	400
2. Umfassende Grundrechtsbindung der Teams	401
a) Anwendungsbereich der EMRK	402
aa) Bestimmung des Anwendungsbereichs der EMRK	402
bb) Anwendbarkeit auf die hier untersuchten gemeinsamen Einsatzformen	404
b) Anwendbarkeit der EU-GRC	405
aa) Bestimmung des Anwendungsbereichs der EU-GRC	405
bb) Anwendbarkeit auf die hier untersuchten gemeinsamen Einsatzformen	408
c) Anwendbarkeit nationaler Grundrechte am Beispiel des Grundgesetzes	410
aa) Extraterritoriale Geltung der Grundrechte des Grundgesetzes: Ein Überblick	411
bb) Anwendbarkeit auf die hier untersuchten gemeinsamen Einsatzformen	412
(1) (Fehlende) Grundrechtsbindung mangels/aufgrund Ausübung deutscher Hoheitsgewalt	413
(2) Ausübung deutscher Hoheitsgewalt in Sonderkonstellationen	414
(a) Sonderfall 1: Eigenständige Ermittlungsmaßnahmen entsendeter JITs- Mitglieder nach dem Recht des Einsatzmitgliedstaats	414
(b) Sonderfall 2: Führer eines an einem Frontex- Einsatz beteiligten deutschen Schiffs	415
(3) Grundrechtlich implizierte Grenzen der Verwaltungszusammenarbeit	416

3. Bereichsspezifisch relevante Grundrechte und Garantien	420
a) Einsatzformübergreifend gefährdete Garantien	421
aa) „Datenschutzgrundrechte“	421
bb) Verfahrens- und Rechtsschutzgarantien	424
(1) Rechte im Verfahren	424
(2) Rechtsschutzgarantien	427
b) Einsatzformspezifisch gefährdete Garantien	428
aa) Einsatzbereich der Grenzverwaltungsteams und Rückkehrteams	428
bb) Einsatzbereich der ASTs	431
cc) Einsatzbereich der JITs	431
dd) Einsatzbereich der JSTs	433
III. Realakte als Regelfall umfassend grundrechtsgebundenen Teamhandelns	434
C. <i>Gerichtlicher Rechtsschutz</i>	435
I. Vorab: Bedeutung des Art. 276 AEUV für die Verteilung der Jurisdiktionskompetenzen	435
II. Rechtsschutz nach Art. 263 AEUV	436
1. Handlungen unionaler Einrichtungen	437
a) Grundsätze des prozessualen Trennungsprinzips	437
b) Anwendung auf die Beteiligten der Teams	439
2. Die Voraussetzung der Rechtswirkung gegenüber Dritten	440
III. Rechtsschutz nach Art. 268 i.V.m. Art. 340 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV	441
1. Verortung des Verfahrens nach Art. 268 AEUV	442
2. Voraussetzungen einer Haftung nach Art. 340 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV	444
a) Parameter der Zurechnung des Verhaltens der Teammitglieder zu unionale Stellen	445
b) Schutzpflicht- und Aufsichtspflichtverletzungen als eigenständige Verstöße unionaler Stellen	450
IV. Vorbeugender und/oder vorläufiger Rechtsschutz	452
1. Vorbeugender Rechtsschutz	453
2. Vorläufiger Rechtsschutz	453
V. Zwischenfazit: Auszugestaltende unionale Amtshaftungsklage als zentraler Rechtsbehelf	454
D. <i>Seitenblick: Theoretisches und tatsächliches Kompensationspotential außergerichtlicher Rechtsschutzmöglichkeiten</i>	456
E. <i>Gesamtfazit: Entwicklungsbedarf der Unionsgerichtsbarkeit</i>	458
Vierter Teil: Ausblick und Ergebnisse	459

Kapitel 12: Heterogen besetzte Verwaltungsteams als Folge, Ursache und Herausforderung eines sich verdichtenden Europäischen (Sicherheits-)Verwaltungsverbunds	461
Kapitel 13: Thesenartige Zusammenfassung	465
Verzeichnisse	469
<i>A. Verzeichnis des abgekürzt zitierten Völker- und Unionsrechts</i>	469
I. Völkerrechtliche Verträge	469
II. Recht der europäischen Union	470
1. Primärrecht der Europäischen Union	470
2. Verordnungen, Richtlinien und (Rahmen-)Beschlüsse	470
a) Verordnungen	470
b) Richtlinien	477
c) Beschlüsse und ähnliche Rechtsakte	479
<i>B. Verzeichnis der abgekürzt zitierten Leitlinien, Handbücher, Verhaltenskodizes und sonstigen administrativen Vorgaben</i>	481
<i>C. Literaturverzeichnis</i>	483
Register	509

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
a.F.	alte Fassung
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Archiv des öffentlichen Rechts
AR	Jahresbericht (Annual Report)
ARIO	Draft Articles on the responsibility of International Organisations
ARS	Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts
AST	Asyl-Unterstützungsteam (Asylum Support Team)
AVR	Archiv des Völkerrechts
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BFDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskriminalamt
BMS	Gemeinsamer Dienst für den Abgleich biometrischer Daten
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CEPOL	Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung
CIR	Gemeinsamer Speicher für Identitäten
CMLR	Common Market Law Review
CMR	Complaint Mechanism Rules
CoC	Code of Conduct
dies./ders.	dieselbe(n)/derselbe
dms	Der moderne Staat
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBt.	Deutsches Verwaltungsblatt
d. Verf.	des Verfassers
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
EBB	Europäischer Bürgerbeauftragter
ECRIS-TCN	Europäische Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige
EDSB	Europäischer Datenschutzbeauftragter

EES	Europäisches Einreise-/Ausreisensystem
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIOPA	Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge
EJCCLCJ	European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice
EJLS	European Journal of Legal Studies
ELJ	European Law Journal
ER	Evaluation Report
Erw.	Erwägungsgrund
ESFS	Europäisches Finanzaufsichtssystem
ESMA	Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde
ESRB	Europäischer Ausschuss für Systemrisiken
et al.	und andere
ETIAS	Europäisches Reiseinformations- und Genehmigungssystem
EU	Europäische Union
EUConst	European Constitutional Law Review
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EU-JZG	Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Österreich)
EuR	Zeitschrift Europarecht
Eur Bus Org Law Rev	European Business Organization Law Review
EuropolG	Europolgesetz
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWS	Europäisches Wirtschaft und Steuerrecht
FADO	Europäisches Bildspeicherungssystem
FDP	Frontex Disciplinary Procedure
FOSS	Fronte One-Stop-Shop
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
GKI	Gemeinsame Kontrollinstanz
GLJ	German Law Journal
GO	Geschäftsordnung
GPK	Gemeinsamer Parlamentarischer Kontrollausschuss
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HoM	Head of Mission
HOP	Handbuch zum Einsatzplan (Handbook to the Operational Plan)
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
ICC	International Coordination Centre
i.e.S.	im engeren Sinne
IRG	Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen
IRT	Internes Abwicklungsteam (Internal Resolution Team)
i.S.d.	im Sinne des/der
IT	Informationstechnik
i.V.m.	in Verbindung mit

JA	Juristische Ausbildung
JBÖS	Jahrbuch Öffentliche Sicherheit
JCMS	Journal of Common Market Studies
JIT	Gemeinsame Einsatzgruppe (Joint Investigation Team)
JORA	Joint Operation Reporting Application
JST	Gemeinsames Aufsichtsteam (Joint Supervisory Team)
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LCP	Law and Contemporary Problems
LF	Leitfaden
lit.	Buchstabe
MID	Detektor für Mehrfachidentitäten
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NCA	nationale zuständige Behörde (National Competent Authority)
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OAP	Operativer Aktionsplan
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
OPERA	Operational Ressources Management System
OPG	Einsatzplan für Griechenland (Operational Plan Greece)
OPI	Einsatzplan für Italien (Operational Plan Italy)
ÖVG	Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft
PEDRA	Processing Personal Data for Risk Analysis
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
RaBIT	Rapid Border Intervention Team
REX	Rapid Border Intervention Exercises
RiVAsT	Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer(n)
RoP	Rules of Procedure
Rs.	Rechtssache
S./s.	Seite/siehe
SIENA	Secure Information Exchange Network Application
SIS	Schengener Informationssystem
SRB	Ausschuss für einheitliche Abwicklung
SRM	Einheitlicher Abwicklungsmechanismus
SSM	Einheitlicher Aufsichtsmechanismus für Banken
SSV	Standardstatusvereinbarung
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
UA	Unterabsatz
ULR	Utrecht Law Review

VIS	Visa-Informationssystem
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankenrecht
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht

Im Übrigen wird, insbesondere hinsichtlich der für nationales Recht verwendeten Abkürzungen auf *Kirchner, Hildebert/Böttcher, Eike*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 9. Auflage, Berlin/Boston 2018, verwiesen.

Erster Teil

Einführung und wissenschaftliche Fragestellung

Kapitel I

Internationale Verwaltungszusammenarbeit als Reaktion auf grenzüberschreitende Problemstellungen

Internationale Herausforderungen verlangen nach internationaler Kooperation. Nach diesem, durch aktuelle politische (Abschottungs-)Tendenzen indes zunehmend in Frage gestellten Muster wurde und wird auf gegenwärtige grenzüberschreitende Krisen in unterschiedlichen Bereichen reagiert: Dem internationalen Terrorismus bzw. der grenzüberschreitenden Kriminalität, der sog. Migrationskrise und der sog. Finanzkrise stehen (mittlerweile) Konzepte auch auf der europäischen Verwaltungsebene gegenüber, welche der internationalen Dimension des jeweiligen Gebiets mit inter- und/oder supranationaler Kooperation begegnen. Als Beispiele seien hier die Ermittlungserfolge mitgliedstaatlicher Behörden in teamförmiger Zusammenarbeit mit Europol und Eurojust in Sachen EncroChat sowie die maßgeblich von Frontex organisierten Einsätze von Teams aus unionalen und mitgliedstaatlichen Beamten an den europäischen Außengrenzen genannt. Erkennt man dieses Bedürfnis nach Kooperation (auch weiterhin) an, liegt – gewissermaßen als Querschnittsmaterie – (auch weiterhin) ein Bedürfnis nach Koordination und Regelung dieser Zusammenarbeit im jeweiligen Bereich vor. Dieses Erfordernis besteht in gesteigerter Form, wenn sich die Zusammenarbeit ggf. bereits konzeptionell auf eine bestimmte oder unbestimmte Vielzahl von Anwendungsfällen erstreckt und sich aus diesem Grunde ein kohärentes, einheitliches sowie konsistentes Vorgehen als Bedingung einer erfolgreichen Kooperation darstellt.

Eine solche Koordination oder Grundabstimmung kann schon in Bezug auf „rein“ zwischenstaatliche Kooperationsformen – etwa aufgrund souveränitätsbezogener Problemfelder – zur Herausforderung werden. Bewegt und begrenzt man den Blick auf den europäischen Rechtsraum, tritt zu diesen bi- oder multilateralen internationalen Kooperationsverhältnissen die Europäische Union als supranationale Akteurin hinzu: Hierdurch wird die Zusammenarbeit zumindest insoweit um eine Facette reicher, als sich ein (weiteres) kompetenzbezogenes Spannungsverhältnis zwischen EU und Mitgliedstaaten entfaltet und sich Indi-

viduen insbesondere mit Blick auf Beschränkungen ihrer Rechte (potentiell) einer Vielzahl von Hoheitsträgern gegenübersehen.¹

Gerade die letztere, maßgeblich abwehrrechtlich geprägte Perspektive von Grundrechtsträgern, die von konkret-individuellen, im Rahmen der dargestellten Zusammenarbeit erfolgenden Maßnahmen betroffen sind, zwingt zu einer näheren Betrachtung der handelnden Akteure. In diesem Kontext in den Blick zu nehmen ist das in der Regel unterste – hier als Mikroebene bezeichnete – Level der Kooperation, auf welchem kooperativ beschlossene Entscheidungen außenwirksam umgesetzt werden. Auf dieser Mikroebene erfolgt die inter- und/oder supranationale Kooperation dann besonders greifbar, wenn sich auch in den untersten Umsetzungsinstanzen der kooperative Charakter organisatorisch widerspiegelt. Dies ist der Fall, wenn mit Blick auf die rechtliche Herkunft der Einsatzkräfte heterogen besetzte, zumindest organisatorisch abgrenzbare Verwaltungseinheiten – hier: Teams – agieren. Dies stellt gewissermaßen den kleinsten gemeinsamen Nenner der (politik-)bereichsbezogenen Zusammenarbeit und den Forschungsgegenstand der vorliegenden Untersuchung dar.

Diese Indienstnahme nationaler und/oder unionaler Stellen in „fremden“ bzw. neu geschaffenen unionale Strukturen erzeugt eine Reihe von (rechtlichen) Herausforderungen.² Aus der Perspektive der in den Teams beteiligten Akteure setzt der Erfolg einer solchen Kooperationsform einerseits gegenseitiges administratives Vertrauen voraus, andererseits kann in der punktuellen Zusammenarbeit in einer Verwaltungseinheit auch ein Mittel zur Vertrauensbildung begründet liegen. Für beide Aspekte sind eine klare Koordination und verlässliche Einsatzregeln essentiell.³

¹ Treffend *Schöndorf-Haubold*, Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht, Rn. 1, die mit Blick auf den Bereich der unionalen Sicherheitsverwaltung von einem „Spannungsfeld europäischer Aufgabenwahrnehmung, mitgliedstaatlicher Souveränität und individueller Freiheit“ spricht.

² Anschaulich von *Bogdandy*, in: von Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), Bd. IV § 57 Rn. 2: „Dieses europäische Verwaltungsrecht lockert zugleich, und dies verschärft die Problematik, das Band einer Verwaltungseinheit zu ‚ihrem‘ Staat: Eine deutsche Stelle [...] sieht sich in neue Kollektive eingebunden.“

³ Vgl. hierzu *Trute*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Bd. I § 6 Rn. 115: interadministratives Vertrauen „kann freilich nicht von vornherein einfach als gegeben unterstellt werden, sondern muss erforderlichenfalls durch institutionelle Arrangements her- und sichergestellt werden.“; zustimmend und interadministratives Vertrauen als „zentrale Funktionsbedingung“ eines europäischen Verwaltungsrechts herausstellend *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 90 f.

Kapitel 2

Heterogen besetzte Teams in der unionalen Verwaltungskooperation: Szenerie und Beteiligte

Diese Kooperation auf „unterster“ Ebene in Form gemeinsamer Einsätze von Personal verschiedener Mitgliedstaaten und (teilweise) unionalen Stellen¹ findet im supranational zunehmend überformten, europäischen Rechtsraum statt. Bevor auf konkrete, verschiedene Formen der Zusammenarbeit auf Vollzugsebene eingegangen werden kann, sind zunächst die materiellen und prozeduralen Determinanten des Einsatzgebiets (A.) sowie die Beteiligten dieser gemeinsamen Verwaltung (B.) näher in den Blick zu nehmen.

A. Rechtsraum der Untersuchung

Maßgeblich für eine Konturierung des möglichen Tätigkeitsfelds gemeinsamer Einsätze im europäischen Verwaltungsrechtsraums sind dabei grundlegende Festlegungen durch das unionale Primärrecht: Dies gilt zum einen für die auf der Makroebene der Verträge vorgenommene materielle Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Union (I.) sowie, damit verknüpft, für die konzeptionellen Weichenstellungen für den Vollzug des Unionsrechts (II.).²

I. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Schwerpunktmäßig stellen die hier untersuchten Einsatzteams sowie die an ihnen beteiligten unionalen Stellen Erscheinungsformen im³ Raum der Freiheit, der

¹ Abgestellt wird hier und im Folgenden auf „ursprüngliche“ Zugehörigkeit des Personals vor seiner Indienstnahme in den untersuchten Teams.

² Beide angesprochenen Bereiche sind derart facettenreich, dass hier lediglich ein Überblick gegeben werden kann; die folgende Untersuchung behandelt punktuelle Schwerpunkte dieser Themenfelder jeweils in Bezug auf die für den Untersuchungsgegenstand relevanten Fragestellungen.

³ Hier und im Folgenden wird der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nicht notwendigerweise territorial, sondern eher funktional verstanden, da auch die zu untersuchenden Phänomene zwar ihren Ausgangspunkt im territorial verstandenen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts haben, jedoch in ihren Aktionsfeldern darüber hinausgehen, vgl. zu einem konkreten; die Operationen von Teams der Europäischen Grenz- und Küstenwache in Drittländern betreffenden Beispiel in Teil 2, Kapitel 5 unter J., und über-

Sicherheit und des Rechts⁴ dar,⁵ dessen zentrales Charakteristikum nach Art. 67 Abs. 2 AEUV im Wegfall von Binnengrenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten liegt. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts unterliegt nach Art. 4 Abs. 2 lit. j) AEUV der geteilten Zuständigkeit zwischen Union und Mitgliedstaaten.⁶ Vor diesem Hintergrund ist das Zusammenspiel mitgliedstaat-

greifend *Matera*, External Dimension of the AFSJ, S. 359 ff.; generell zur „variablen Territorialität der EU“ mit Bezug zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, dem sog. Schengen-Raum und dem Euro-Währungsgebiet *Bast*, VVDStRL 76 (2017), S. 294 ff. (Zitat auf S. 300).

⁴ So die Überschrift des Titels V AEUV, vgl. hierzu im Überblick *Würtenberger*, Europäisches Sicherheitsrecht, Rn. 8 ff.; durch diese Bestimmungen wurde der Bereich der ehemals „dritten Säule“ nun vollends in den supranationalen Bereich überführt, vgl. zur Kompetenzverteilung in Bezug auf die Sicherheitsgewährleistung im ehemaligen Säulenmodell ausführlich *Möstl*, Sicherheit und Ordnung, S. 518 ff. Zur historischen Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts existieren zahlreiche Untersuchungen, auf die an dieser Stelle verwiesen werden soll: vgl. etwa *Peers*, EU Justice and Home Affairs Law, S. 4 ff.; zur Entwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa ab der Epoche der sog. Römischen Verträge ausführlich *Schober*, Europäische Polizeizusammenarbeit, S. 22 ff.; knapper *Fijnaut*, Police Cooperation in Europe, S. 25 ff.; *Bossong/Rhinard*, Internal Security Cooperation, S. 3 ff.; *Monar*, Security Cooperation after Four Decades, S. 28 ff.; *Schöndorf-Haubold*, Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht, Rn. 17 ff.; *Krämer*, Ambivalenzen, S. 43 ff.; *Kugelmann*, in: Hatje/Müller-Graff/Böse (Hrsg.), § 17 Rn. 12 ff.; *Möllers*, Polizei in Europa, S. 15 ff.; *Müller-Graff*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 67 AEUV Rn. 1 ff. und *Aden*, in: Lisken/Denninger/Bäcker/Graulich (Hrsg.), Kapitel N. Rn. 1 ff.; vorrangig hinsichtlich der Verknüpfung zur aktuellen (primär-) rechtlichen Lage vgl. *Salminen*, MJECL 2011, S. 275–302; *Jonsson Cornell*, Cooperation Post-Lisbon, S. 147 ff.; *Heid*, Before and after the Treaty of Lisbon, S. 65 ff. sowie *Peers*, EU Justice and Home Affairs Law, S. 22 ff. Zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aus unterschiedlichen Perspektiven vgl. die Beiträge in *Fletcher/Herlin-Karnell/Matera* (Hrsg.), *The EU as an AFSJ*; *Bossong/Rhinard* (Hrsg.), *Theorizing Internal Security Cooperation*; *Bergström/Jonsson Cornell* (Hrsg.), *European Police and Criminal Law Co-operation*; *Aden* (Hrsg.), *Police Cooperation in the EU*, *Carrera/Mitsilegas* (Hrsg.), *Security Union* und bereits *Zuleeg* (Hrsg.), *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*.

⁵ Eine Ausnahme bilden hierbei lediglich die primärrechtlich außerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts angesiedelten, in Teil 2 Kapitel 7 dieser Untersuchung behandelten gemeinsamen Einsatzformen in der europäischen Bankenunion, die jedoch in Bezug auf ihren Aktionsradius jedenfalls auch polizei-ähnliche Befugnisse, innehaben. Auch sie sind in ihrem Einsatzbereich auf Zwangsanwendung mitgliedstaatlicher Behörden angewiesen, was sich zumindest auf den ersten Blick in das im folgenden gezeichnete Bild der kompetenziellen Rahmenbedingungen einfügt.

⁶ Unterschieden werden muss der Bereich der geteilten Zuständigkeiten von den in Art. 3 AEUV geregelten ausschließlichen Zuständigkeiten und insbesondere der Zuständigkeit der Union für bestimmte Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen (Art. 6 AEUV), vgl. dazu nur *Häde*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 3 AEUV Rn. 1; die geteilte Zuständigkeit hat nach ihrer Bestimmung durch Art. 2 Abs. 2 AEUV – aus Perspektive der Union – Ähnlichkeit mit der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 72 GG, vgl. zum Ganzen *Häde*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 2 AEUV Rn. 37 ff.

licher und unionaler Stellen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts den insbesondere in Art. 67 bis Art. 76 AEUV normierten allgemeinen Regeln sowie den Grenzen der sich anschließenden (jeweiligen) bereichsbezogenen Vorgaben unterworfen.⁷ Nach einer Zusammenschau dieser Bestimmungen ergibt sich eine vergleichsweise deutlich geregelte Verteilung der Kompetenzen, welche die sogleich thematisierten, traditionellen⁸ souveränitätsbezogenen Spannungen im Bereich der Sicherheitsgewährleistung in Europa⁹ zum Ausdruck kommen lässt¹⁰: Der Union sind Aufgaben der abstrakt-generellen Rechtsetzung¹¹ übertragen, die inhaltlich auch ihre übrigen Zuständigkeiten betreffen. Dies gilt primär für die Koordination mitgliedstaatlicher Zusammenarbeit¹², den Austausch von Informationen¹³ und sonstige unterstützende Maßnahmen durch hierfür teils explizit vorgesehene unionale Stellen.¹⁴

⁷ Im Folgenden relevant werden die Bestimmungen über die „Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“ (Titel V Kapitel 2), die „Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (Titel V Kapitel 4) und die „Polizeiliche Zusammenarbeit“ (Titel V Kapitel 5).

⁸ Treffend hierzu *Tekin*, integration – 4/2017, S. 263 ff., insb. 267 ff., der die Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in einem „Spannungsfeld von Problemlösungsinstinkt und Souveränitätsreflex“ ansiedelt; *Monar*, Gewährleistung innerer Sicherheit, S. 33 ff. spricht hingegen von „Handlungszwängen“.

⁹ Diese, auf eine Entwicklung außerhalb der EU und ihren Vorgängerorganisationen abzielende Formulierung ist bewusst gewählt: Die sicherheitsbezogene Zusammenarbeit in Europa wurde häufig zunächst auf völkerrechtlicher Ebene eingegangen, bevor eine Überführung in den supranationalen Rahmen erfolgte – ein Vorgehen, das nicht ohne Kritik geblieben ist. Dies betrifft etwa den Fall des Vertrags von Prüm (vgl. dazu *Kietz/Maurer*, JBÖS 2009, S. 111 ff., S. 111 ff.) oder den sog. Schengen-Aquis (vgl. dazu generell *Schott*, JBÖS 2009 S. 89 ff., S. 89 ff.); vgl. dazu und zur geäußerten Kritik ausführlich *Schober*, Europäische Polizeizusammenarbeit, S. 1 ff., *Schöndorf-Haubold*, Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht, Rn. 17, 20 (in Bezug auf den sog. Schengen Aquis) sowie Rn. 67 ff. (in Bezug auf den Vertrag von Prüm), *Tekin*, Differentiated integration, S. 89 ff., *Heesen*, Interne Abkommen, S. 56 ff. und *Krämer*, Ambivalenzen, S. 43 ff.

¹⁰ Instruktiv und aktuell hierzu sowie zur polizeilichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vor diesem Hintergrund *Meško*, EJCLCJ 2017, S. 109 ff.

¹¹ Dies betrifft insbesondere die in Art. 77 Abs. 2 und 3, Art. 78 Abs. 2, Art. 82 Abs. 2, Art. 87 Abs. 2 und 3 AEUV enthaltenen Gesetzgebungskompetenzen.

¹² Vgl. dazu exemplarisch die in Art. 71 AEUV vorgesehene Einrichtung eines ständigen Ausschusses „Innere Sicherheit“, durch den die „operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit gefördert und verstärkt werden“ (S. 1) soll, was durch „die Koordinierung der Maßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten“ (S. 2) anvisiert wird; umgesetzt wurde diese Bestimmung durch den Beschluss 2010/131 des Rates vom 25.02.2010 zur Einsetzung des Ständigen Ausschusses für operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (ABl. EU 2010, Nr. L 52, S. 50); vgl. ferner etwa die Aufgabenbestimmungen von Europol, Art. 88 Abs. 2 S. 2 lit. b) AEUV und Eurojust, Art. 85 Abs. 1 UA 2 S. 2 lit. b) AEUV; generell zur kompetenzbezogenen Problematik der Koordinierung *Braams*, Koordinierung als Kompetenzkategorie, insb. S. 180 ff.

¹³ Vgl. dazu etwa die Aufgabenbeschreibung von Europol in Art. 88 Abs. 2 S. 2 lit. a) AEUV und generell für den Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit Art. 87 Abs. 2 lit b) AEUV.

¹⁴ Vgl. zu Art. 71 AEUV soeben (Fn. 12 dieses Kapitels) bzw. Art. 85 AEUV für Eurojust

Eine für den Einsatz von Personal auf „unterster“, operativer Ebene hierbei essentielle Frage betrifft hingegen die Reichweite unionaler Kompetenzen bei der operativen Umsetzung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, insbesondere hinsichtlich unmittelbar auf Grundrechtsträger einwirkender Maßnahmen.¹⁵ Hier kommen bereichsspezifische Regelungen¹⁶ ebenso wie die allgemeinen Determinanten der Art. 4 Abs. 2 S. 3 EUV¹⁷ und Art. 72 AEUV in Betracht, die – unabhängig von der konkreten Deutungsform¹⁸ – im Ergebnis souveränitätsinduzierte Einschränkungen unionaler Befugnisse im Bereich der Sicherheitsgewährleistung¹⁹ beinhalten.²⁰ Nach Art. 72 AEUV, der im Gegensatz zu Art. 4 Abs. 2 S. 3 EUV für den hier zu behandelnden Bereich von entscheidender Bedeutung ist²¹, lassen die übrigen primärrechtlichen Bestimmungen über

und Art. 88 AEUV für Europol; die im Bereich des Grenzschutzes und Asyl aktiven unionalen Stellen sind hingegen nicht explizit geregelt.

¹⁵ Die gewählte kryptische Formulierung soll zwei sich nicht notwendigerweise überschneidende Bereiche von Auswirkungen hoheitlichen Handelns im Bereich der Sicherheitsgewährleistung erfassen: Zu differenzieren ist zwischen der Grundrechtsrelevanz von Aktivitäten und dem unmittelbaren Kontakt zu betroffenen Personen.

¹⁶ Vgl. dazu nur die in Art. 88 Abs. 3 S. 1 AEUV vorgesehene Übertragung von Kompetenzen zur Anwendung von „operative(n) Maßnahmen“ durch Europol und das demgegenüber bestehende Verbot der „Anwendung von Zwangsmaßnahmen“ in Art. 88 Abs. 3 S. 2 AEUV; vgl. zu dieser Differenzierung eingehend Teil 2 Kapitel 4 D. II. 2. b).

¹⁷ Hiernach gilt hinsichtlich der Zuständigkeitsbestimmung der Union: „Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten“.

¹⁸ Die enthaltenen Sicherheitsbegriffe sind genuin unionsrechtlich zu bestimmen, zum Begriff der „inneren Sicherheit“ primär aus deutscher Perspektive *Möstl*, Sicherheit und Ordnung, S. 119 ff.

¹⁹ Zur klassischen Verknüpfung von Staatlichkeit und Sicherheitsgewährleistung vgl. ausführlich *Götz*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. IV, § 85 Rn. 1 ff.; *Möstl*, Sicherheit und Ordnung, S. 3 ff.; knapper *ders.*, Grundfragen, S. 9, zur polizeilichen Sicherheitsgewährleistung als „einem klassischen Herzstück souveräner Staatlichkeit“.

²⁰ Art. 72 AEUV wird ebenso wie Art. 4 Abs. 2 S. 3 EUV dementsprechend teilweise als *ordre-public-Vorbehalt* verstanden und etwa als „Schutzklausel“, „Souveränitätsvorbehalt“ oder „Reservatskompetenz“ bezeichnet, vgl. dazu die Nachweise bei *Rossi*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 72 AEUV Rn. 4.

²¹ Voraussetzung für diese These ist die hier vertretene Grundannahme, dass der in Art. 4 Abs. 2 S. 3 EUV bzw. Art. 73 AEUV verwendete Begriff der nationalen Sicherheit und der in Art. 72 AEUV verwendete Terminus der inneren Sicherheit (in den Verträgen) nicht synonym (von einem solchen Verständnis geht wohl *Würtenberger*, Europäisches Sicherheitsrecht, Rn. 10 aus) bzw. in der folgenden Art verwendet werden: Nach dem hier zugrunde gelegten Verständnis betrifft der Bereich der nationalen Sicherheit die Sicherheit des Staates als solchen und damit etwa den militärischen, insbesondere nachrichtendienstlichen Bereich; die innere Sicherheit hingegen den (hier relevanten, übrigen) Bereich der Ordnungsverwaltung, insbesondere der Gefahrenabwehr; wie hier (tendenziell) *Mitsilegas*, *New Journal of European Criminal Law* 2010, S. 458 ff., S. 461; *Peers*, *EU Justice and Home Affairs Law*, S. 26 ff. und 271 ff. und in Bezug auf die Bedeutung des Begriffs „nationale Sicherheit“ EuGH, Urt. v. 29.01.2008, Rs. C-275/06, *Promusicae*, Rn. 49; *Obwexer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 4 EUV Rn. 46; *Hatje*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), Art. 4

den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts „die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“ unberührt.²² Nach hier vertretener, in Bezug auf die Reichweite des Art. 72 AEUV am Wortlaut orientierten und vergleichsweise engen Auffassung begründet dies zunächst nicht mehr, aber auch nicht weniger als eine Garantie einer „Wahrnehmungskompetenz“²³ mitgliedstaatlicher Stellen²⁴ – ob und inwiefern diese Vollzugszuständigkeit unional überformt werden darf und soll, ist Gegenstand der weiteren Bestimmungen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.²⁵ Insofern ist – im Vergleich

EUV; *Schill/Kremm*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 4 EUV Rn. 42. Teilweise wird auch ein Verständnis der „inneren Sicherheit“ vertreten, welches die „nationale Sicherheit“ miteinschließt (so etwa *Rossi*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 72 AEUV Rn. 7, *Breitenmoser/Weyeneth*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 72 AEUV Rn. 7), was mit Blick auf Art. 72 AEUV mangels hier relevantem Bezug des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zum nachrichtendienstlichen oder militärischen Bereich an dieser Stelle nicht weiterverfolgt werden muss.

²² Die anderen Sprachfassungen des Art. 72 AEUV bieten keinen Anlass zur Hinterfragung der folgenden Ausführungen, da sie ebenfalls die *Ausübung* von Verantwortung/Kompetenzen betreffen; vgl. dazu nur die englische („exercise of the responsibilities incumbent upon Member States“), spanische („ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros“), italienische („all’esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri“) und französische („l’exercice des responsabilités qui incombent aux États membres“) Version.

²³ Vgl. zu diesem aus dem deutschen Verfassungsrecht stammenden Begriff, der die Organisation der zuständigen Behörden sowie insbesondere das Handeln gegenüber Dritten betrifft und welchem die „Sachkompetenz“, d.h. die ggf. durch Weisungen zu aktualisierende Aufsicht über Recht- und Zweckmäßigkeit, gegenübergestellt wird BVerfGE 81, 310 (331 ff.); BVerfGE 104, 249 (264 ff.) sowie *Trute*, in: von Mangoldt/Klein/Starck Art. 85 GG Rn. 6.

²⁴ Der konkrete Bedeutungsinhalt des Art. 72 AEUV ist noch nicht abschließend geklärt, vgl. zur Lage in der Literatur etwa *Müller-Graff*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 72 AEUV Rn. 1 ff. und *Rossi*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 72 AEUV Rn. 6f. Wie hier etwa *Peers*, *EU Justice and Home Affairs Law*, S. 271; *Weiß*, in: Streinz Art. 72 AEUV Rn. 2 und tendenziell („primär“ auf Einzelfallmaßnahmen bezogen) *Herrnfeld*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), Art. 72 AEUV Rn. 3; demgegenüber sieht *Röben*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 72 Rn. 13 von Art. 72 AEUV das „politische, legislative und sonst normative sowie das exekutive und justizielle Handeln im Einzelfall“ erfasst, ähnlich *Breitenmoser/Weyeneth*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 72 AEUV Rn. 15 f.

²⁵ Hintergrund der hier vertretenen Ansicht ist auch, dass die aktuelle Bedeutung des Art. 72 AEUV schwerpunktmäßig jenseits von Souveränitätsgesichtspunkten zu suchen ist. Nimmt man den Grundrechtsschutz der Staatsbürger als Ausgangspunkt souveränitätsbegründeter Zurückhaltungen, was insoweit noch der „klassischen“ Staatsaufgabe der Sicherheitsgewährleistung entspricht, ist die Bedeutung des Art. 72 AEUV von eben diesem Grundrechtsschutz ausgehend zu bestimmen: Grundrechtsgefährdungen treten jedenfalls im hier relevanten Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – allein schon durch die unionalen Befugnisse zur Verarbeitung personenbezogener Informationen – jedoch unabhängig von der „Wahrnehmungskompetenz“ auf. Nichtsdestotrotz kann Art. 72 AEUV auf anderem Wege als durch Souveränitätswahrung zum Rechtsschutz beitragen: Indem im Grundsatz lediglich mitgliedstaatliche Beamte im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des

zum sonstigen Primärrecht selten – eine bereichsspezifische Verknüpfung von materiellen Kompetenzen und verwaltungsverfahrenbezogener Zuständigkeit vorhanden.

II. Der Europäische Verwaltungsverbund

Sind die kompetenziellen Grundlagen sowie deren potentielle Beeinflussungen bzw. Begrenzungen des Einsatzhandelns mitgliedstaatlicher und insbesondere unionaler Stellen damit für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufgeworfen, rückt nun der Bereich der administrativen Umsetzung des im Rahmen der dargestellten Kompetenzen erlassenen Rechts, jenseits der in Art. 72 AEUV festgeschriebenen mitgliedstaatlichen Letztzuständigkeit, in den Mittelpunkt: Relevant ist nicht länger die Frage, *was* durch *wen* geregelt werden darf, sondern *wer* die getroffenen Regelungen *wie* umsetzt.²⁶

Primärrechtlich²⁷ ist in Bezug auf zu vollziehendes Unionsrecht²⁸ ein duales Modell (theoretischer) Ausgangspunkt, welches zwischen dem direktem Vollzug durch Unionsstellen und dem indirekten Vollzug durch mitgliedstaatliche Verwaltungen differenziert.²⁹ Hierbei gebührt dem indirekten Vollzug grundsätzlich

Rechts im Außenverhältnis handeln dürfen, ist zumindest diesbezüglich rechtsschutzfördernde Verantwortungsklarheit und damit Rechtswegklarheit gegeben (vgl. dazu unten Teil 3 Kapitel 9 A.) Dieses Verständnis zugrunde gelegt, lässt sich auch die Bedeutung des Art. 276 AEUV als „prozessuales Pendant“ zu Art. 72 AEUV (vgl. dazu ausführlicher unter Teil 3 Kapitel 11 C. I.) erklären: Zur Überprüfung der „Wahrnehmungskompetenz“ sind (allein) mitgliedstaatliche Gerichte berufen – dies bedeutet freilich nicht, dass *nur* Rechtsschutz gegen die im Außenverhältnis handelnden Beamten möglich ist, eine Überprüfung der Ausübung von ggf. unionaler „Sachkompetenz“ bleibt davon unberührt.

²⁶ Eine Einführung zur europäischen Verwaltung findet sich bei *Schöndorf-Haubold*, Strukturfonds, S. 32 ff.; *Hofmann*, Rechtsschutz und Haftung, S. 23 ff.; *Mager*, Entwicklungslinien, S. 11 ff. und *Peuker*, Bürokratie, S. 7 ff., ausführlicher *S. Augsburg*, in: Terhechte (Hrsg.), § 6 Rn. 10 ff.; instruktiv *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsverbund, S. 1 ff.; ein rechtsvergleichender Zugriff auf den Begriff des Verwaltungsrechts mit Blick auf die EU erfolgt bei *von Bogdandy*, in: von Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), Bd. IV § 57 Rn. 1 ff.; spezifische Fragen des europäischen Verwaltungsraums und insbesondere -verbundes werden im Folgenden an den jeweils relevanten Stellen erörtert, vgl. etwa zu Personalaustausch im Verwaltungsverbund unter Teil 3 Kapitel 10 A. und B., zur Legitimation des/im Verwaltungsverbund(s) Teil 3 Kapitel 9 C. und zu Fragen von Zurechnung und des Rechtsschutzes im Europäischen Verwaltungsverbund Teil 3 Kapitel 11.

²⁷ Vgl. zur historischen Entwicklung des europäischen Verwaltungsrechts *Craig*, EU Administrative Law, S. 3 ff.

²⁸ Mitgliedstaatliches Recht ist demgegenüber grundsätzlich allein von den Verwaltungseinheiten des jeweiligen Mitgliedstaats umzusetzen, vgl. zu insoweit systemfremden, diesbezüglichen Ausnahmen vgl. jedoch Teil 2 Kapitel 5 D. I. 2. und Kapitel 7 G. I. 2. b), zusammenfassend Teil 4 Kapitel 12.

²⁹ Vgl. dazu ausführlich *von Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 315 ff. („Europäisches Eigenverwaltungsrecht“) und S. 467 ff. („Gemeinschaftsverwaltungsrecht“); *Gundel*, in: Hatje/Müller-Graff/Leible/Terhechte (Hrsg.), § 32 Rn. 1 ff. (zur „unionsunmittelbaren

Register

- Accountability 316 f.
- Agenturen der EU 13 f.
- Amtshaftungsklage 441 f.
- Haftungsvoraussetzungen 444 f.
 - Parameter der Zurechnung 445 f.
- Amtshaftungsverbund 454 f.
- Amtshilfe 298 f.
- Anhörungsrechte 424 f.
- ASTs, *siehe* Asyl-Unterstützungsteams
- Asyl-Unterstützungsteams 212 f.
- Aufsicht und Kontrolle 229 f.
 - Einleitung und Zusammensetzung 220 f.
 - Einsatzfelder 218 f.
 - Entwicklung des Instruments 212 f.
 - Kontaktstelle der Union 227 f., 238
 - Kontrolle durch den Europäischen Bürgerbeauftragten 239 f.
 - Organleihe? 308 f.
 - Praktische Tätigkeitsfelder 223 f.
 - Rechtsgrundlagen 217 f.
- Berücksichtigungspflichten 373 f., 379 f.
- Brennpunkte, *siehe* Hotspots
- Comply or explain 373 f., 379 f.
- Datenbanken 147 f.
- Datenschutzgrundrechte 421 f.
- Datenschutzgrundverordnung 230 f.
- Delegation 295 f.
- DSGVO, *siehe* Datenschutzgrundverordnung
- EASO 211 f.
- Code of Conduct 222 f.
 - Operational Office 228 f., 374 f.
 - Praxisleitfäden 222 f.
- EBB, *siehe* Europäischer Bürgerbeauftragter
- ECRIS-TCN 159 f.
- Einheitlicher Abwicklungsmechanismus 279 f.
- Einheitlicher Aufsichtsmechanismus für Banken 248 f.
- Einreise-/Ausreisensystem 151 f.
- Einsatzpläne 332 f.
- Beteiligung unionaler Stellen 333
 - Justiziabilität 338 f.
 - Offenlegung 334 f.
 - rechtliche Einordnung 333 f.
 - Rechtsrahmen 336 f.
- Einsatzvorgaben, abstrakt-generelle 348 f.
- Abgrenzung Exekutive Rechtsetzung 352 f.
 - Justiziabilität durch Individualkläger 366 f.
 - Justiziabilität durch Mitgliedstaaten 361 f.
 - Rechtliche Einordnung 351 f.
 - Rechtsetzung durch Unionsagenturen 353 f.
 - soft law 357 f.
 - im Bereich der Teams 349 f., 367 f.
- Entscheidungszentren 374 f.
- ETIAS 159 f.
- eu-LISA 149, 154 f., 158 f.
- Eurodac 155 f. 232 f.
- Eurojust 30 f.
- GKI 95 f.
- Europäische Grenz- und Küstenwache, *siehe* Frontex
- Europäische Grundrechtecharta 400 f., 405 f.
- Europäische Menschenrechtskonvention 400, 402 f.

- Europäische Zentralbank 248 f., 255 f.
- Anwendung nationalen Rechts
 - Ethik-Leitlinie 261 f.
- Europäischer Bürgerbeauftragter 239 f.
- Europäischer Datenschutzbeauftragter 82 f., 95 f.
- Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, *siehe* OLAF
- Europäisches Finanzaufsichtssystem 247 f.
- Europol 30 f.
- Beirat für Zusammenarbeit 84
 - Datenschutzbeauftragter von Europol 81 f.
 - Datenschutzgarantien der Europol-VO 87 f.
 - Gemeinsamer Parlamentarischer Kontrollausschuss (GPK) 85 f.
- EUROSUR 110 f.
- EZB, *siehe* Europäische Zentralbank
- Frontex 105 f.
- Kompetenzen im Ausnahmefall 138 f.
 - Operationen in Drittstaaten 204 f.
 - Beschwerdeverfahren 194 f.
 - Code of Conduct 146 f.
 - Einsatzpool 202 f.
 - Frontex Disciplinary Procedure (FDP) 193
 - gerichtliche Kontrolle und Haftung 198 f.
 - Grundrechtbeobachter 173, 191, 209
 - Grundrechtsbeauftragte 190
 - Kompetenzerweiterung 2016 115 f.
 - Konsultationsforum 190 f.
 - Öffentlichkeitsarbeit 201 f.
 - Primär und Sekundärrecht 118 f.
 - RaBIT-Verordnung 107
- GEAS, *siehe* Gemeinsames Europäisches Asylsystem
- Gemeinsames Europäisches Asylsystem 211 f.
- Grenzschutzagentur, *siehe* auch Frontex
- Grundgesetz 410 f.
- extraterritoriale Geltung der Grundrechte 411 f.
- hotspots 124 f.
- hotspot approach 126
- Individualrechtsschutz 391 f.
- Dualistisches Rechtsschutzsystem 392 f., 437 f.
 - Entwicklungsbedarf 458 f.
 - Nichtigkeitsklage 436 f.
- Informationsverwaltung 395 f.
- Handlungsformen 397 f.
- Informative Handlungen 371 f., 375 f.
- Initiativrechte 326 f.
- in den Teams 326 f.
 - rechtliche Bedeutung 329 f.
- Interne Abwicklungsteams 279 f.
- Interoperabilität (Informationssysteme) 158 f.
- Jl-Richtlinie 48 f., 72 f.
- JITs, *siehe* Joint Supervisory Teams
- Joint Investigation Teams (JITs) 27–103
- Beirat für Zusammenarbeit 84 f.
 - Einsatzbereiche 32 f.
 - Auflösung 67 f.
 - Beteiligung Eurojust 31 f., 36 f., 43 f., 51 f., 64 f.
 - Beteiligung Europol 31, 34 f., 42 f., 52 f., 64 f., 80 f., 85
 - Beteiligung OLAF 35 f., 44, 51 f., 64 f.
 - Einsetzung zu präventiven Zwecken 33 f.
 - Informationsverarbeitung 47 f., 56 f.
 - Initiativrechte 37 f.
 - JIT-Leiter 62 f., 72
 - JITs-Netzwerk 69 f.
 - Kompetenzen 46 f.
 - Modellvereinbarung 41 f.
 - Operativer Einsatzplan (OAP) 61 f.
 - Personalauswahl 44 f.
 - Rechtsgrundlagen 27 f.
 - Verwertbarkeit von Beweismitteln 77 f.

- Joint Supervisory Teams 247 f.
 – Ein- und Zusammensetzung 253 f.
 – Einsatzbereiche 251 f.
 – Einsatzrecht 255, 267 f.
 – Kontrolle und Rechtsschutz 270 f.
 – Koordinator 253, 267 f.
 – NCA-Unterkordinatoren 268 f., 276 f.
 – Organleihe 309 f.
 – Rechtsgrundlagen 250 f.
 – Vor-Ort-Prüfungsteams 264
- Kompetenzverteilung im RFSR 6 f.
- Legitimation, demokratische 312 f.
- Mandat 297 f.
- Mehrebenensystem, grundrechtliches 400 f.
- Meroni-Doktrin 15 f., 296, 353 f.
- Migrationskrise, sog. 212 f.
- Mikro-Ebene 20 f., 461 f.
- Naming and shaming 372 f.
- Nationale Grundrechte 410 f.
- Netzwerke 292 f.
- Nichtigkeitsklage Art. 263 AEUV 361 f.
 – Konzeptionelle Ungeeignetheit für Teamhandeln 439 f.
 – Rechtswirkung gegenüber Dritten 440 f.
- OLAF 30, 35, 51, 99, 277
 – Überwachungsausschuss 99
 – Untersuchungsbericht 100
- Zusammenarbeit, operative 27 f., 53 f.
 – Gesetzgebungskompetenzen 28 f.
- Organleihe 303 f.
- Peer-review als Kontrollfaktor 318 f.
- Personalaustausch in der EU 289 f.
- Personalauswahl 326 f.
 – rechtliche Bedeutung 330 f.
- Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts 5 f.
- Realakte 434 f.
- Recht auf Freiheit und Sicherheit 430
- Recht auf Privatleben 432
- Recht auf Unversehrtheit 430
- Recht auf Asyl 429 f.
- Rechtshilfe 299 f.
- Rechtsschutzmöglichkeiten, außergerichtliche 456 f.
- Rechtsschutz, vorbeugender 452 f.
- Rechtsschutz, vorläufiger 452 f.
- Referenzgebiete 22 f.
- Rückkehr CoC 169 f.
- Schengener Abkommen 105
- Schengener Grenzkodex 113 f.
- Schengener Informationssystem 148 f.
 – SIRENE-Büros 150
 – SIRENE-Handbuch 150
- Schutz- und Aufsichtspflichtverletzungen 450 f.
- Seeaußengrenzen-Verordnung 111 f.
 – Entstehung 111 f.
 – Praktische Umsetzung 168
 – Vorgaben 162 f.
- Sekundärrechtsschutz, *siehe* Amtshaftungsklage
- Sicherheit, innere 7 f.
- SIENA 49 f.
- Single Resolution Board, *siehe* Einheitlicher Abwicklungsmechanismus
- Single Supervisory Mechanism, *siehe* Einheitlicher Aufsichtsmechanismus für Banken
- SIS, *siehe* Schengener Informationssystem
- Soft law, *siehe* Einsatzvorgaben, abstrakt generelle
- SRB, *siehe* Einheitlicher Abwicklungsmechanismus
- SSM, *siehe* Einheitlicher Aufsichtsmechanismus für Banken
- Staatenverantwortlichkeit 447 f.
- Systembildung in der Verwaltungsrechtswissenschaft 19 f.
- Teams, Begriff der 16 f.

- als eigenständige Bereitstellungsform 310 f.
 - Ausbildung als Steuerungselement 384 f.
 - Grenzen der Zusammenarbeit 416 f.
 - Grundrechtsbindung 401 f.
 - Individualrechtsschutz 439 f.
 - Informationsverwaltung als Aufgabenbereich 395 f.
 - Konglomerat von Legitimationssträngen 231 f.
 - Verbundspezifische Legitimationsaspekte 212 f.
 - Teams der Europäischen Grenz- und Küstenwache 105–209
 - als integrierte Grenzschutzpolizei 208 f.
 - Aufgaben und Befugnisse 141 f.
 - Ausnahmefall Art. 42 138 f.
 - Einsatzplan 172 f., 181 f.
 - Frontex One-Stop-Shop (FOSS) 178
 - Frontex Support Officer 184, 189, 388
 - Gemeinsame Aktionen 122 f., 135
 - Handbook the Operational Plan (HOP) 174 f.
 - Initiativrechte und Personalauswahl 132 f.
 - Inkorporation in die Frontex-VO 120
 - International Coordination Centre (ICC), 185 f., 374 f.
 - Joint Operation Reporting Application (JORA) 178 f.
 - Koordinierungsbeamte 108 f., 173 f., 336, 364 f., 374, 384
 - Operational Resources Management System (OPERA) 179 f.
 - Organleihe 305
 - PeDRA 176 f.
 - Rechtsgrundlagen 118 f.
 - Reserve für Soforteinsätze 133 f.
 - Rückkehreinsätze 129 f. 138, 169 f., 191 f.
 - Serious Incident Reportin System 188 f.
 - Situation Centre 180 f.
 - Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken 123 f.,
 - ständige Reserve 133 f.
 - Statutspersonal 133 f., 144 f.
 - Such- und Rettungseinsätze 128 f., 166 f.
 - Teams zur Unterstützung der Migrationsverwaltung 124 f., 137
 - Zwangsbefugnisse 144 f.
- Verantwortlichkeit Internationaler Organisationen 447 f.
- Verbot der Folter 430
- Verfahrens- und Rechtsschutzgarantien 424 f.
- Verhaltenskodex für Rückkehraktionen und Rückkehreinsätze, *siehe* Rückkehr CoC
- Vertrag von Prüm 7, 158 f
- Verwaltungsverbund, europäischer 10 f., 291 f., 312 f., 324 f. 392 f.
- Visa-Informationssystem 151 f.
- Wirtschaftsgrundrechte 433
- Zuständigkeitsvorbehalt Art. 276 AEUV 435 f.