

Inhaltsübersicht

Einleitung	19
A. Der Hintergrund des Forschungsinteresses	19
B. Gegenstand und Fortgang der Arbeit	21
 <i>1. Teil</i>	
Grundlagen und Erscheinungsformen des Europäischen Verwaltungsverbunds	23
A. Fortentwicklung des Verwaltungskonzepts der Gemeinschaft.....	23
B. Interadministrative Verbindungen: Begriff und Abgrenzungen	28
C. Ausgewählte Gebiete interadministrativer Verbindungen.....	55
D. Systematisierung der interadministrativen Verbindungen.....	128
 <i>2. Teil</i>	
Das gemeinschaftliche Rechtsschutzkonzept	163
A. Ausgangspunkt des dualistischen Systems: Prozessuales Trennungsprinzip ..	163
B. Überprüfung des dogmatischen Hintergrunds des prozessualen Trennungs- prinzips.....	166
C. Garantien wirksamen Rechtsschutzes und ihr Potenzial zur Durchbrechung des Trennungsprinzips	182
 <i>3. Teil</i>	
Die Rechtsschutz- und Haftungsfragen im Einzelnen	215
A. Abwehrender Rechtsschutz („Primärrechtsschutz“).	215
B. Haftung („Sekundärrechtsschutz“).	300
Schluss	356
Verzeichnis der zitierten Rechtsakte	365
Literaturverzeichnis	378
Sachverzeichnis	401

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
A. Der Hintergrund des Forschungsinteresses	19
B. Gegenstand und Fortgang der Arbeit	21
 <i>1. Teil</i>	
Grundlagen und Erscheinungsformen des Europäischen Verwaltungsverbunds	23
A. Fortentwicklung des Verwaltungskonzepts der Gemeinschaft	23
B. Interadministrative Verbindungen: Begriff und Abgrenzungen	28
I. Begriffliche Präzisierung	29
II. Beschränkung auf den Bereich der Gemeinschaft	34
III. Verhältnis zum sog. „transnationalen Verwaltungshandeln“	39
1. Erscheinungsformen	40
a) Der transnationale Verwaltungsakt	40
b) Befugnis zum grenzüberschreitenden sonstig-hoheitlichen Handeln	44
2. Rechtliche Grundlagen	45
a) Die Regelungstechniken für transnationale Verwaltungsakte (außer behördenbezogen transnationalen)	45
aa) Teilweise: Anerkennungsprinzip des Richtlinienrechts	45
bb) Teilweise: Anordnung durch EG-Recht	48
b) Die Regelungstechnik für die Befugnisse zum grenzüberschreitenden behördlichen Handeln	49
c) Dogmatische Deutung der Regelungstechniken	49
3. Fazit	53
C. Ausgewählte Gebiete interadministrativer Verbindungen	55
I. Referenzgebiet: Agrarmarktverwaltung	56
II. Referenzgebiet: Zollverwaltung	66
III. Referenzgebiet: Steuerverwaltung	73
IV. Referenzgebiet: Gemeinsame Strukturpolitik	80
V. Referenzgebiet: Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ..	91
VI. Referenzgebiet: Beihilfenaufsicht	97
VII. Referenzgebiet: EG-Kartellverfahren	102

VIII. Referenzgebiet: Zulassungs- und Überwachungsverfahren im Bereich der Grundfreiheiten	108
1. Inverkehrbringen von Humanarzneimitteln	110
a) Die zentrale Zulassung	110
b) Die dezentrale Zulassung	112
2. Inverkehrbringen genetisch veränderter Organismen	116
3. Zulassungs- und Aufsichtsverfahren im Bankenrecht	120
IX. Referenzgebiet: Die Errichtung des Schutzgebietsnetzes „Natura 2000“	124
X. Abschließende Bemerkung	127
D. Systematisierung der interadministrativen Verbindungen	128
I. Typisierung der interadministrativen Verbindungen	128
1. Organisatorische Verbindungen	129
a) Exkurs: Verbindungsbehörden	130
aa) Zentrale Verbindungsbehörden	131
bb) Benannte zuständige Behörden	131
cc) Weitere Dezentralisierungstendenzen	132
b) Verbindung durch Ausschüsse	132
aa) Der EG-Ebene zuzuordnende Ausschüsse	132
bb) Der mitgliedstaatlichen Ebene zuzuordnende Ausschüsse ..	134
c) Verbindungen zur Handhabung konkurrierender Zuständigkeiten	135
2. Verfahrensrechtliche Verbindungen	135
a) Amtshilfe	136
aa) Die möglichen Hilfehandlungen	136
bb) Merkmale der Amtshilfe	137
(1) Außerhalb von Weisungsverhältnissen	138
(2) Im Fremdinteresse	139
(3) Erfordernis eines Ersuchens und Unselbständigkeit der Amtshilfe	140
b) Selbständiger direkter Informationsaustausch	142
c) Informationsaustausch über Datenbanksysteme	142
aa) Austausch über zentrale Datenbanken	143
(1) Das Zollinformationssystem (ZIS)	143
(2) Eurodac	144
bb) Koordinierter Austausch über Datenbanksysteme	145
cc) Austausch über dezentrale Datenbanksysteme	145
d) Verbindungen in Verfahren der bloßen Koordinierung des mitgliedstaatlichen Vorgehens	146
aa) Koordinierung des selbständigen Informationsaustauschs ..	146
bb) Koordinierung sonstiger mitgliedstaatlicher Tätigkeit	147
e) Verbindungen in Verfahren der allgemeinen Vollzugskontrolle (z. T. mit Koordinierung)	148

f) Verbindungen in Verfahren der besonderen Vollzugskontrolle (z. T. mit Koordinierung)	149
g) Beteiligung an Verfahren zum Erlass „mehrstufiger Entscheidungen“	151
h) Verbindungen in Verfahren gemeinsamer Konzeptentwicklung ...	153
i) Querschnittstyp: Verbindungen in Zusammenhang mit Inspektionen	154
3. Vollzugsbegleitende Verbindungen	157
II. Strukturierung im Hinblick auf Rechtsschutz und Haftung	157
1. Grundrichtungen interadministrativer Verbindungen	158
2. Verfahrensstufungen	158
3. Verbindungen mit vorbereitendem Charakter	159
4. Verbindungen mit Regelungscharakter	159

2. Teil

Das gemeinschaftliche Rechtsschutzkonzept 163

A. Ausgangspunkt des dualistischen Systems: Prozessuales Trennungsprinzip ..	163
B. Überprüfung des dogmatischen Hintergrunds des prozessualen Trennungsprinzips	166
I. Im Verhältnis EG – Mitgliedstaaten	167
1. Vorab: Das Vertikalverhältnis in internationalen Organisationen	167
2. Das Vertikalverhältnis in der Gemeinschaft	168
II. Im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander	173
1. Vorab: Das Horizontalverhältnis nach völkerrechtlichen Regeln	173
2. Das Horizontalverhältnis in der Gemeinschaft	177
C. Garantien wirksamen Rechtsschutzes und ihr Potenzial zur Durchbrechung des Trennungsprinzips	182
I. Die Garantie effektiven Rechtsschutzes in Deutschland	182
1. Der Schutzbereich des Art. 19 Abs. 4 GG und dessen Potenzial zur Durchbrechung des Trennungsprinzips	183
2. Der Gewährleistungsgehalt des Art. 19 Abs. 4 GG	184
II. Die Garantie effektiven Rechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht	188
1. Herleitung der Garantie	188
2. Bezugspunkte und Potenzial zur Durchbrechung des Trennungsprinzips	190
3. Zum Umfang der subjektiv-rechtlichen Ausprägung der Rechtsschutzgarantie	197
III. Rechtsschutzgarantien der EMRK	200
1. Die Bedeutung der Rechtsschutzgarantien der EMRK für das Rechtsschutzkonzept der Gemeinschaft	200
a) Das Verhältnis zu den gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsstandards	200

b) Die Möglichkeit des EGMR zur Kontrolle des Gemeinschaftshandelns	201
c) Potenzial der EMRK zur Durchbrechung des Trennungsprinzips ..	203
2. Umfang der Rechtsschutzgarantien in der EMRK	206
a) Art. 6 Abs. 1 EMRK	206
aa) Schutzstandards	206
bb) Anwendbarkeit der Garantie auf die Referenzgebiete des Verwaltungsverbands	208
b) Art. 13 EMRK	212

3. Teil

Die Rechtsschutz- und Haftungsfragen im Einzelnen	215
A. Abwehrender Rechtsschutz („Primärrechtsschutz“)	215
I. Jurisdiktionsabgrenzung in Bezug auf den Klagegegenstand	215
1. Abgrenzungskriterien im Vertikalverhältnis	217
a) Grundsatz und Ausnahme	217
b) Zurechnungsfragen	218
aa) Mandatierung durch die Mitgliedstaaten, Abgrenzung zur Organleihe	219
bb) Mandatierung durch die Gemeinschaft	221
cc) Delegation an besondere Verwaltungseinrichtungen	223
dd) Zum angeblichen Zurechnungskriterium „Entscheidungsspielraum der Mitgliedstaaten“	225
ee) Kein Zurechnungstatbestand: Amtshilfe	226
ff) Keine Handlungszurechnung bei Teilnahme an Kontrollen ..	226
gg) Schlussfolgerungen für die übrigen vertikalen interadministrativen Verbindungen	228
2. Abgrenzungskriterien im Horizontalverhältnis	228
a) Grundsatz und Ausnahme	228
b) Zurechnungsfragen	229
aa) Organleihe	229
bb) Mandat und Amtshilfe	231
cc) Schlussfolgerungen für die übrigen horizontalen interadministrativen Verbindungen	232
3. Besondere Regelungen für die Abgrenzung der Gerichtsbarkeiten ...	232
a) Primärrechtsschutz beim ZIS	233
b) Primärrechtsschutz bei Eurodac	234
c) Exkurs: Primärrechtsschutz beim SIS	236
4. Bewertung im Hinblick auf die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes	238
a) Zugang zu Gericht	238
b) Insbesondere: Gebot der Rechtswegklarheit	240

II. Jurisdiktionsabgrenzung in Bezug auf präjudiziell bedeutsame Handlungen eines anderen Hoheitsträgers	241
1. Herausarbeitung der präjudiziellen Bedeutung interadministrativer Verbindungen	242
a) Fallanalysen	242
aa) Umsetzung mitgliedstaatsgerichteter Entscheidungen	242
bb) Vollzugshilfe	245
cc) Stellungnahmen im Rahmen „mehrstufiger“ Verwaltungsverfahren“	246
dd) Mitgliedstaatlicher Antrag auf fusionsrechtliche Prüfung durch die Kommission	248
b) Abschließende Bewertung	249
2. Prüfungsbefugnisse im Vertikalverhältnis	253
a) Die Befugnisse der Gemeinschaftsgerichte	253
aa) Grundsatz: Keine Verwerfungsbefugnis	253
bb) Ausnahme: Nichtige und evident unbeachtliche Akte	255
b) Die Befugnisse der mitgliedstaatlichen Gerichte	256
aa) Keine Verwerfungsbefugnis – Pflicht zur Gültigkeitsvorlage nach Art. 234 EGV	256
(1) Grundsatz	256
(2) Ausnahme: Art. 68 Abs. 1 EGV	257
(3) Ausnahme: Vorläufiger Rechtsschutz	258
(4) Speziell: Prüfungsbefugnisse bei interadministrativen Verbindungen	259
(5) Befugnisse bei nichtigen Entscheidungen und evident unbeachtlichen Handlungen	264
bb) Bestandskraft als Vorlagehindernis	266
(1) Die allgemeine Aussage	266
(2) Spezielle Evidenzprobleme bei interadministrativen Verbindungen	269
(a) Keine Kenntnis der Gemeinschaftshandlung	269
(b) Probleme beim Klagegegenstand	270
(c) Probleme bei der Klagebefugnis, speziell der unmittelbaren Betroffenheit	275
cc) Befugnisse bei Überschreitung des Integrationsvorbehalts ...	278
3. Prüfungsbefugnisse im Horizontalverhältnis	278
a) Grundsatz: Verwerfungsbefugnis	278
b) Durch Tatbestandswirkung eingeschränkte Verwerfungsbefugnis bei Verwaltungsakten	279
c) Uneingeschränkte Verwerfungsbefugnis bei Realhandeln	283
d) Generelle Unanwendbarkeit bei Verstoß gegen Integrationsvorbehalt	284
4. Bewertung im Hinblick auf die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes	284

a) Zugang zu Gericht	285
aa) Notwendigkeit von Veränderungen bei der Prüfungsbefugnis	285
bb) Verbesserung des Rechtsschutzes durch Ausbau der prozessualen Kooperation	288
(1) Das Vorabentscheidungsverfahren	288
(2) Einführung weiterer Vorlage- und Aussetzungsmöglichkeiten	290
cc) Notwendigkeit von Veränderungen im Hinblick auf die Zulässigkeit von Klagen	291
(1) Auf Gemeinschaftsebene	291
(2) Auf mitgliedstaatlicher Ebene	293
b) Gebot der Rechtswegklarheit	296
c) Rechtzeitiger Rechtsschutz	297
d) Ergebnis	299
B. Haftung („Sekundärrechtsschutz“)	300
I. Abgrenzung im Vertikalverhältnis	300
1. Abgrenzung der Jurisdiktionsbereiche	300
a) Das Abgrenzungskriterium auf Gemeinschaftsebene	301
aa) Das materielle Kriterium: Zurechenbarkeit des Schadens	301
bb) Zurechenbarkeit des Schadens als Zulässigkeitsvoraussetzung	303
b) Abgrenzungskriterien auf mitgliedstaatlicher Ebene	305
aa) Relevante Tatbestandsvoraussetzungen der Haftungsansprüche	305
bb) Prozessuale Behandlung	308
c) Anwendung des Abgrenzungskriteriums auf Fälle interadministrativer Verbindungen	308
aa) Leitlinien für die Zuweisung der Verantwortlichkeit	309
(1) Ausführung verbindlicher Vorgaben	311
(a) Determination durch verpflichtende Einzelakte	311
(b) Determination einer Tatbestandsvoraussetzung und fehlender Spielraum bei der nachfolgenden Entscheidung	313
(2) Verbleibender Entscheidungsspielraum/eigenständige Fehler	314
(3) Faktisch zwingende Vorgaben	316
(4) Gemeinsame Verantwortlichkeit bei fehlerhafter Überwachung	318
(5) Handlungszurechnung durch Mandat und Organleihe ...	320
bb) Weitere Anwendungsfälle interadministrativer Verbindungen	321
(1) Teilnahme an Inspektionen	321
(2) Rechnungsabschlusssentscheidung und Wiedereinziehung von Beihilfen	322

(3) Haftungskonstellationen bei der Strukturfondsverwaltung	323
(4) Amtshilfe, Vollzugshilfe und selbständige Informationsübermittlung	325
(5) Mehrstufige Verwaltungsverfahren	329
2. Handhabung der Haftungskonkurrenzen bei gemeinsamer Verantwortlichkeit	330
a) Ausgangslage	330
b) Lösungsmöglichkeiten	332
aa) Prozessuale Lösung: Subsidiarität	332
bb) Materiell-rechtliche Lösung: Gesamtschuld	335
II. Abgrenzung im Horizontalverhältnis	340
1. Abgrenzung der Jurisdiktionsbereiche	340
2. Handhabung der Haftungskonkurrenzen bei gemeinsamer Verantwortlichkeit	341
III. Besondere Regelungen für die Abgrenzung der Gerichtsbarkeiten	345
1. Modell getrennter Haftung	346
a) Anwendungsfall: Haftungsregeln bei der „Schwarzen Liste“	346
b) Anwendungsfall: Haftungsregeln für Eurodac	347
2. Modell der Stellvertreterhaftung	347
a) Anwendungsfall: Das Haftungsregime des ZIS	347
b) Exkurs: Das Haftungsregime des SIS	348
c) Exkurs: Haftungsregime von Europol	349
IV. Bewertung im Hinblick auf die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes	351
1. Problem der Rechtswegklarheit	351
2. Mögliche Lösungen	354

Schluss 356

A. Bilanz	356
B. Perspektiven	360

Verzeichnis der zitierten Rechtsakte 365

A. Richtlinien	365
B. Verordnungen	368
C. Entscheidungen	375

Literaturverzeichnis 378

Sachverzeichnis 401