

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
A. <i>Rechtsraum der Untersuchung</i>	5
B. <i>Akteure</i>	13
Kapitel 3: Ziel und Methode der Untersuchung	19
A. <i>Systembildung als Aufgabe europäischer Verwaltungsrechtswissenschaft</i>	19
B. <i>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
A. <i>Rechtsgrundlagen</i>	27
B. <i>Einsatzbereiche</i>	32

X	<i>Inhaltsübersicht</i>	
C.	<i>Ein- und Zusammensetzung von JITs</i>	37
D.	<i>Einsatzrecht der JITs i.e.S.</i>	46
E.	<i>Weisungshierarchie und Entscheidungsfindung</i>	62
F.	<i>Beendigung/Verlängerung eines JITs</i>	67
G.	<i>Aufsicht und Kontrolle</i>	68
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
A.	<i>Rechtsgrundlagen der Teams unter Frontex-Beteiligung</i>	105
B.	<i>Einsatzbereiche der Teams</i>	121
C.	<i>Ein- und Zusammensetzung der Teams</i>	132
D.	<i>Rechtlicher Einsatzrahmen und praktische Umsetzung</i>	141
E.	<i>Weisungshierarchie und Entscheidungsfindung</i>	184
F.	<i>Beendigung</i>	186
G.	<i>Kontrolle gemeinsamer Operationen unter Beteiligung von Frontex</i>	187
H.	<i>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
J.	<i>Zwischenfazit: Frontex-Teams als Einheiten einer integrierten Grenzschutzpolizei</i>	208
 Kapitel 6: Asyl-Unterstützungsteams des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen		
		211
A.	<i>Asyl-Unterstützungsteams als operative Einheiten des EASO</i>	211
B.	<i>Rechtsgrundlagen und Einsatzbereiche der ASTs</i>	217
C.	<i>Ein- und Zusammensetzung der ASTs</i>	219
D.	<i>Kompetenzen und Pflichten der Teammitglieder</i>	221
E.	<i>Weisungshierarchie und Entscheidungsfindung</i>	227

<i>Inhaltsübersicht</i>	XI
<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>	<i>323</i>
<i>B. Ausgewählte Interferenzen unionaler Stellen</i>	<i>326</i>
<i>C. Konsensuale und informale Steuerungen als bestimmende Handlungsformen unionaler Stellen</i>	<i>388</i>
Kapitel 11: Grundrechtsbindung und Individualrechtsschutz ...	391
<i>A. Individualrechtsschutz als Herausforderung verbundförmiger Verwaltung</i>	<i>391</i>
<i>B. Potentiell betroffene einsatzrelevante Verbürgungen</i>	<i>394</i>
<i>C. Gerichtlicher Rechtsschutz</i>	<i>435</i>
<i>D. Seitenblick: Theoretisches und tatsächliches Kompensationspotential außergerichtlicher Rechtsschutzmöglichkeiten</i>	<i>456</i>
<i>E. Gesamtfazit: Entwicklungsbedarf der Unionsgerichtsbarkeit</i>	<i>458</i>
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>	<i>469</i>
<i>B. Verzeichnis der abgekürzt zitierten Leitlinien, Handbücher, Verhaltenskodizes und sonstigen administrativen Vorgaben</i>	<i>481</i>
<i>C. Literaturverzeichnis</i>	<i>483</i>
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 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. 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
<i>B. Einsatzbereiche</i>	32
I. Einsatzbereiche der JITS	32
II. Möglichkeit der Teilnahme Euopols	34
III. Möglichkeit der Teilnahme OLAFs	35
IV. Möglichkeit der Teilnahme Eurojusts	36
<i>C. 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
<i>D. 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) Materiellrechtliche 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.	Finanzierungsmöglichkeiten	101
I.	Zwischenfazit: JITs als mitgliedstaatliches Kooperationsmodell unter unionalen Einflüssen	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. Rückkehreinsätze: 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. *Rechtlicher Einsatzrahmen und praktische Umsetzung* 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-/Ausreisesystem 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. Beschwerde Voraussetzungen	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>I. Einsatzrahmen</i>	204
<i>II. Supranationale Einsetzung</i>	205
<i>III. Einsatzleitung durch den Drittstaat</i>	206
<i>IV. Beendigung</i>	207
<i>V. Eingeschränkte Kontrolle durch den Drittstaat</i>	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>I. Die Rolle des EASO im europäischen Asylsystem</i>	211
<i>II. Bedeutungszuwachs der ASTs in der Praxis: die sog. Umverteilungsbeschlüsse des Rates</i>	212
<i>1. Einbindung von EASO und ASTs als Reaktion auf die sog. Migrationskrise</i>	213
<i>2. Gerichtliche Überprüfung der Umverteilungsbeschlüsse</i>	214
<i>B. Rechtsgrundlagen und Einsatzbereiche der ASTs</i>	217
<i>I. Vorgaben der EASO-VO</i>	217
<i>II. Entwicklung der tatsächlichen Einsatzfelder der ASTs</i>	218
<i>C. Ein- und Zusammensetzung der ASTs</i>	219
<i>I. Einleitung von ASTs</i>	220
<i>II. Zusammensetzung der ASTs</i>	220
<i>D. Kompetenzen und Pflichten der Teammitglieder</i>	221
<i>I. Vorgaben der EASO-VO und weitere abstrakt-generelle Ausgestaltungen</i>	221
<i>II. Umsetzung in der Praxis</i>	223
<i>E. Weisungshierarchie und Entscheidungsfindung</i>	227
<i>I. Bestimmungen der EASO-VO</i>	227
<i>II. Umsetzung in der Praxis</i>	228
<i>F. Beendigung</i>	229
<i>G. Aufsicht und Kontrolle des Einsatzhandelns</i>	229
<i>I. Kontrolle durch mitgliedstaatliche Instanzen</i>	229
<i>1. (Behörden-)Interne Überprüfungen</i>	229
<i>2. Vorgaben der DSGVO</i>	230
<i>a) Anwendbarkeit der DSGVO im Hinblick auf die Tätigkeiten der ASTs</i>	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. Zwischenfazit: ASTs als institutionalisierte Bausteine des europäischen Asylsystems	244
 Kapitel 7: Joint Supervisory Teams im Einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus	247
A. JSTs als exekutives Instrument der EZB	247
B. Rechtsgrundlagen für JSTs	250
C. Einsatzbereiche der JSTs	251
D. Ein- und Zusammensetzung der JSTs	253
I. Einsetzung eines JSTs	253
II. Zusammensetzung der JSTs	253
E. Einsatzrecht der JSTs i.e.S.	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. Weisungshierarchie und Entscheidungsfindung innerhalb eines JSTs	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 Unterkoordinatoren 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
A. <i>Einflussnahmen unionaler Stellen als Notwendigkeit und Konfliktpotential im Europäischen Verwaltungsverbund</i>	323
B. <i>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. <i>Individualrechtsschutz als Herausforderung verbundförmiger Verwaltung</i>	391
B. <i>Potentiell betroffene einsatzrelevante Verbürgungen</i>	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

A. Verzeichnis des abgekürzt zitierten Völker- und Unionsrechts 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

*B. Verzeichnis der abgekürzt zitierten Leitlinien, Handbücher,
 Verhaltenskodizes und sonstigen administrativen Vorgaben* 481

C. Literaturverzeichnis 483

Register 509