

KONRAD VOSSEN

Rechtsschutz  
in der europäischen  
Bankenaufsicht

*Studien zum europäischen und deutschen  
Öffentlichen Recht*

31

---

**Mohr Siebeck**

# Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von  
Christian Calliess und Matthias Ruffert

31





Konrad Vossen

# Rechtsschutz in der europäischen Bankenaufsicht

Zugleich ein Beitrag zum Rechtsschutz  
im Europäischen Verwaltungsverbund

Mohr Siebeck

*Konrad Vossen*, geboren 1986; Studium der Rechtswissenschaften an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und der Université de Genève; Referendariat am Landgericht Leipzig; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung der Humboldt-Universität zu Berlin; 2019 Promotion; seit 2018 Richter am Verwaltungsgericht Aachen.

Dissertation Humboldt-Universität zu Berlin

ISBN 978-3-16-159480-9 / eISBN 978-3-16-159481-6

DOI 10.1628/978-3-16-159481-6

ISSN 2192-2470 / eISSN 2569-443X

(Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

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

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

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

Das Buch wurde von epline in Böblingen aus der Times New Roman gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Es ist naheliegend, dass sich verwobene Strukturen mit binären Ordnungsschemata nur unzulänglich erfassen lassen. Dennoch stehen sich in der Europäischen Union exekutive und judikative Strukturen gegenüber, die zum einen zunehmend als Verbund konzipiert und beschrieben werden, zum anderen aber noch immer durch eine weitgehende Trennung von Zuständigkeitsbereichen geprägt sind. Die Erkenntnis dieser grundlegenden Diskrepanz und des hiermit verbundenen Problempotentials für die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes ist Anlass und Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit. In ihrem Zentrum stehen mit der europäischen Bankenaufsicht im SSM neuartige Verbundstrukturen, die zu Beginn der Arbeit gerade erst entstanden waren.

Die vorliegende Arbeit habe ich größtenteils während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung der Humboldt-Universität zu Berlin verfasst. Sie wurde im Dezember 2019 von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen. Ihre Entstehung wäre ohne die Unterstützung vieler Personen nicht denkbar gewesen, von denen ich einigen an dieser Stelle besonders danken möchte.

Hierzu gehört zunächst mein Doktorvater Prof. Dr. Philipp Dann, LL.M., der diese Arbeit von der Themenfindung bis zur Endfassung fachlich und persönlich stets hervorragend begleitet hat. Danken möchte ich auch Prof. Dr. Matthias Ruffert für die Erstellung des Zweitgutachtens; ihm und Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur. gebührt außerdem Dank für die Aufnahme in die vorliegende Schriftenreihe. Mein akademischer Weg an den Lehrstuhl in Berlin wäre zudem ohne Prof. Dr. Dr. h. c. Martin Bullinger und Prof. Dr. Dr. h. c. Jürgen Schwarze nicht denkbar gewesen, die mich bereits zu einem frühen Zeitpunkt meines Studiums für öffentlich-rechtliche und europarechtliche Themen begeistert haben.

Zu unschätzbarem Dank bin ich auch meinen Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl für ihre vielfältigen Anregungen, ihre Kritik und ihren Zuspruch verpflichtet, allen voran meiner Bürokollegin Tanja Herklotz, LL.M. sowie Maxim Bönnemann, Dr. Michael Riegner, LL.M., Siddharth de Souza, LL.M. und Thomas Dollmaier. Für ihre wertvolle Hilfe bei der Korrektur der Arbeit möchte ich Dr. Constantin Teetzmann, Dr. Theresa Oehm, Jonas Hein, LL.M., Alexander Lethaus und Dr. Lucas Wüsthof besonders danken. Ihnen und vielen weiteren

Freundinnen und Freunden gebührt darüber hinaus Dank für ihre menschliche und fachliche Unterstützung, nicht nur während der Entstehung dieser Arbeit. Schlussendlich gilt mein größter Dank meinen Eltern und meiner Familie, ganz besonders Insea Flohre und unseren Kindern Wilma und Frieder. Ohne sie wäre diese Arbeit nicht denkbar gewesen.

Stolberg, im Juli 2020

Konrad Vossen

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
§ 1: Einleitung, Fragestellung und Gang der Arbeit .....	1
A. <i>Einleitung: Die Finanzkrise als Wendemarke</i> .....	1
B. <i>Fragestellung: Rechtsschutz im Europäischen Verwaltungsverbund</i> ..	3
C. <i>Gang der Arbeit</i> .....	5
§ 2: Hintergrund und Problemstellung .....	9
A. <i>Hintergrund: Der Verwaltungsvollzug in der Europäischen Union</i> ...	9
I. Direkter und indirekter Vollzug .....	10
II. Der Europäische Verwaltungsverbund .....	11
1. Begriff .....	12
2. Charakteristika .....	13
3. Stand der Forschung .....	15
B. <i>Problemstellung: Effektiver und kohärenter Rechtsschutz</i> .....	17
I. Duales Rechtsschutzkonzept .....	17
1. Prozessuales Trennungsprinzip .....	17
2. Das Vorabentscheidungsverfahren als singuläres kooperatives Element	20
II. Die Garantie effektiven Rechtsschutzes .....	21
1. Funktionen: Maßstab und rechtsstaatliches Strukturprinzip .....	21
2. Verbundtauglichkeit der normativen Grundlagen .....	24
3. Garantien effektiven Rechtsschutzes in Europa .....	24
a) Mitgliedstaatliches (Verfassungs-)Recht .....	25
b) Unionsrecht .....	26
c) Europäische Menschenrechtskonvention .....	33
4. Verbundspezifische Gewährleistungsgehalte .....	35
a) Effektivität .....	35
b) Kohärenz .....	37
III. Verbundspezifische Rechtsschutzprobleme .....	39
C. <i>Referenzgebiet: Der Verwaltungsverbund im SSM</i> .....	42
I. Referenzgebiet und duales Rechtsschutzsystem .....	42



II. Der SSM als Referenzgebiet .....	43
1. Neuartigkeit, ökonomische Tragweite und Dichte der Verbundstrukturen .....	44
2. Laborcharakter .....	46
3. Geringe Gerichtszentriertheit .....	46
a) Marktspezifische Hürden gerichtlichen Rechtsschutzes .....	47
b) Tauglichkeit als Referenzgebiet .....	51
 § 3: Die Bankenregulierung und -aufsicht in der Europäischen Union .....	55
A. <i>Der Bankenmarkt als Gegenstand von Regulierung und Aufsicht</i> .....	55
I. Bankenmarkt .....	55
1. Banken- und Finanzmarkt .....	55
2. Ökonomischer Kontext .....	56
a) Banken als Finanzintermediäre .....	56
b) Marktversagen im Bankenmarkt .....	57
aa) Informationsasymmetrien .....	57
bb) Negative externe Effekte .....	58
cc) Moral hazard .....	60
II. Marktintervention durch Regulierung und Aufsicht .....	61
1. Regulierung .....	61
2. Aufsicht .....	63
B. <i>Bankenregulierung</i> .....	65
I. Banken- und Finanzmarktregulierung .....	65
II. Die Entwicklung der Bankenregulierung .....	69
1. Die Entwicklung der Bankenregulierung in Deutschland .....	69
2. Die Entwicklung der Bankenregulierung in der Europäischen Union ..	70
a) Erste Harmonisierungsbestrebungen .....	70
b) Financial Services Action Plan und Lamfalussy-Verfahren .....	72
c) Die Finanzkrise als Reformkatalysator .....	73
III. Die Bankenregulierung in der Europäischen Union als Mehrebenensystem	74
1. Internationale Standardsetzung .....	74
2. Unionsrecht .....	76
a) Primärrechtlicher Rahmen .....	76
b) Sekundär- und Tertiärrecht .....	76
c) Soft Law .....	79
d) Single rulebook .....	80
3. Mitgliedstaatliches Recht .....	81
IV. Materielle Kernelemente der Bankenregulierung .....	82
1. Zulassungserteilungs- und -entzugsvoraussetzungen .....	82
2. Inhaberkontrolle .....	84
3. Eigenkapitalanforderungen .....	85

a) Eigenkapitalelemente .....	85
b) Eigenkapitalquoten .....	86
c) Risikoberechnung und -gewichtung .....	86
3. Verschuldungsquoten und Liquiditätsanforderungen .....	88
4. Qualitative Anforderungen an Unternehmensführung und Risikomanagement .....	89
5. Offenlegungspflichten .....	90
C. <i>Bankenaufsicht</i> .....	90
I. Organisationsformen der Finanzmarktaufsicht .....	90
1. Differenzierende und Allfinanzaufsichtssysteme .....	91
2. Die Rolle der Zentralbank .....	93
II. Phasen und Instrumente der Bankenaufsicht .....	94
1. Präventive Aufsicht .....	94
2. Operative Aufsicht .....	95
a) Wissensgenerierung .....	95
b) Verhaltenseinwirkung .....	96
D. <i>Die Bankenaufsicht in der Europäischen Union</i> .....	97
I. Genese .....	97
1. Grundstrukturen: Mindestharmonisierung, Anerkennung und Herkunftslandkontrolle .....	97
2. Kooperationsforen: Ausschüsse und Kontaktgruppen .....	98
3. Institutionalisierung: die European Supervisory Authorities .....	98
4. Zentralisierung: Bankenunion und SSM .....	101
II. Der SSM innerhalb des Systems der Bankenaufsicht .....	103
1. Räumlicher Anwendungsbereich .....	104
2. Sachlicher Anwendungsbereich .....	105
III. Organisatorische Grundstrukturen des SSM .....	106
1. Europäische Zentralbank .....	106
2. Mitgliedstaatliche Aufsichtsbehörden .....	108
3. Zuständigkeitsverteilung innerhalb des SSM .....	109
§ 4: Verfahren und Rechtsschutz in der präventiven Bankenaufsicht	113
A. <i>Verfahren und Instrumente der präventiven Aufsicht</i> .....	114
I. Zulassungs- und Entzugsverfahren .....	114
1. Zulassungsverfahren .....	115
a) Behandlung eines Zulassungsantrags durch die NCA .....	115
b) Behandlung eines Beschlusentwurfs durch die EZB .....	117
aa) Prüfungsmaßstab .....	117
bb) Handlungsmöglichkeiten .....	119
2. Entzugsverfahren .....	120
3. Erlöschen der Zulassung .....	121
II. Inhaberkontrolle .....	122

<i>B. Rechtsschutz in präventiven Aufsichtsverfahren</i> .....	124
I. Rechtsschutz im Zulassungsverfahren .....	124
1. Ablehnung des Zulassungsantrags durch die NCA .....	124
a) Bisheriges Rechtsschutzregime .....	124
b) Rechtsschutz auf mitgliedstaatlicher Ebene .....	125
aa) Rechtsschutzkonzentration auf mitgliedstaatlicher Ebene? ....	125
bb) Statthafte Klagearten .....	126
c) Rechtsschutz auf Unionsebene .....	132
aa) Nichtigkeitsklage .....	132
bb) Untätigkeitsklage .....	133
2. Untätigkeit der NCA .....	135
3. Zulassungserteilung durch die EZB .....	135
a) Rechtsschutz auf Unionsebene .....	136
b) Konkurrentenklagen .....	138
aa) Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage .....	138
bb) Prüfungsbefugnis des Gerichtshofs .....	141
c) Rechtsschutz auf mitgliedstaatlicher Ebene .....	146
d) Belastende Nebenbestimmungen .....	147
aa) Auflagenbefugnis .....	147
bb) Rechtsschutz auf Unionsebene .....	149
cc) Rechtsschutz auf mitgliedstaatlicher Ebene .....	149
4. Ablehnung der Zulassung durch die EZB .....	150
a) Rechtsschutz auf Unionsebene .....	150
aa) Nichtigkeitsklage .....	150
bb) Untätigkeitsklage .....	153
b) Rechtsschutz auf mitgliedstaatlicher Ebene .....	154
II. Rechtsschutz im Entzugsverfahren .....	154
1. Rechtsschutz auf Unionsebene .....	155
2. Rechtsschutz auf mitgliedstaatlicher Ebene .....	157
III. Rechtsschutz bei Erlöschen der Zulassung .....	157
IV. Rechtsschutz in der Inhaberkontrolle .....	160
V. Fazit .....	160
§ 5: Verfahren- und Rechtsschutz in der operativen Bankenaufsicht	163
<i>A. Verfahren und Instrumente der operativen Aufsicht</i> .....	163
I. Einordnung als bedeutendes Kreditinstitut .....	163
1. Einstufung .....	164
2. Selbsteintritt .....	165
II. Prozess und Instrumente der operativen Aufsicht .....	167
1. Einheitlicher Aufsichtsprozess .....	167
2. Wissensgenerierung .....	169
a) Melde- und Anzeigepflichten .....	169
b) Untersuchungs- und Prüfbefugnisse .....	170

aa)	Untersuchungs- und Prüfbefugnisse der EZB .....	170
bb)	Untersuchungs- und Prüfbefugnisse der NCAs .....	172
cc)	Informationsaustausch im Verbund .....	173
3.	Informelle Aufsichtsinstrumente .....	175
4.	Hoheitliche Aufsichtsinstrumente .....	177
a)	Hoheitliche Aufsichtsinstrumente der EZB .....	177
b)	Hoheitliche Aufsichtsinstrumente der NCAs .....	179
c)	Zusammenwirken von EZB und NCAs im Entscheidungsverbund ..	180
d)	Sanktionsbefugnisse .....	183
<i>B.</i>	<i>Rechtsschutz in operativen Aufsichtsverfahren</i> .....	185
<i>I.</i>	Rechtsschutz im Einstufungsverfahren .....	186
1.	Kreditinstitute .....	186
a)	Zulässigkeit .....	186
b)	Begründetheit .....	190
aa)	Das L-Bank Urteil des EuG .....	190
bb)	Schlussfolgerungen .....	192
2.	Mitgliedstaaten und NCAs .....	193
<i>II.</i>	Rechtsschutz bei Selbsteintritt der EZB .....	196
<i>III.</i>	Rechtsschutz bei Weisungen der EZB .....	197
1.	Kreditinstitute .....	198
a)	Rechtsschutz auf mitgliedstaatlicher Ebene .....	198
b)	Rechtsschutz auf Unionsebene .....	199
aa)	Inzidente Kontrolle im Vorabscheidungsverfahren .....	199
bb)	Unmittelbare Kontrolle durch die Nichtigkeitsklage .....	200
cc)	Präklusion im Vorabscheidungsverfahren .....	203
2.	Mitgliedstaaten und NCAs .....	204
<i>IV.</i>	Fazit .....	205

## § 6: Übergreifende verbundspezifische Verfahrens- und

Rechtsschutzfragen .....	207
--------------------------	-----

<i>A. Umgekehrter Vollzug</i> .....	207
-------------------------------------	-----

<i>I.</i> Der umgekehrte Vollzug im SSM .....	207
---	-----

1. Divergierende Integrationstempi .....	208
--	-----

1. Der umgekehrte Vollzug als Vollzugsmodell .....	210
--	-----

<i>II.</i> Rechtsschutz im umgekehrten Vollzug .....	212
--	-----

1. Rechtsschutz auf Unionsebene .....	212
---------------------------------------	-----

a) Mitgliedstaatliches Recht als Verfahrensgegenstand .....	213
---	-----

b) Mitgliedstaatliches Recht als Prüfungsmaßstab .....	216
--	-----

c) Inkorporation mitgliedstaatlicher Vorschriften? .....	223
--	-----

d) Verletzung mitgliedstaatlichen Rechts als ultra-vires-Handlung? ...	226
--	-----

e) Der umgekehrte Vollzug als Scheidepunkt für den Rechtsschutz ...	226
---	-----

2. Rechtsschutz auf mitgliedstaatlicher Ebene .....	228
---	-----

III. Fazit .....	229
<i>B. Administrativer Rechtsschutz</i> .....	229
I. Administrativer Rechtsschutz auf mitgliedstaatlicher Ebene .....	230
II. Administrativer Rechtsschutz auf Unionsebene .....	232
1. Primärrechtliche Rechtsschutzverfahren .....	232
2. Sekundärrechtliche Rechtsschutzverfahren .....	233
a) Der Überprüfungsausschuss der EZB .....	234
aa) Zulässigkeit des Überprüfungsantrags .....	235
bb) Prüfungskompetenz des ABoR .....	237
cc) Stellungnahme des ABoR .....	238
dd) Zusammenspiel mit dem gerichtlichen Rechtsschutz .....	239
b) Der ESA-Beschwerdeausschuss .....	241
III. Fazit .....	244
§ 7: Effektiver und kohärenter Rechtsschutz im Europäischen Verwaltungsverbund .....	247
<i>A. Verbundspezifische Rechtsschutzprobleme im SSM</i> .....	247
I. Rechtswegklarheit .....	247
II. Umfassende gerichtliche Kontrolle .....	249
III. Rechtzeitiger Rechtsschutz .....	252
<i>B. Vorschläge für ein verbundsensibles Rechtsschutzsystem</i> .....	254
I. Konzeptionelle Rahmenbedingungen .....	254
II. Grundsätzliches Festhalten am prozessualen Trennungsprinzip .....	256
III. Inzidentkontrolle und umgekehrtes Vorabentscheidungsverfahren .....	257
1. Inzidentkontrolle .....	257
2. Umgekehrtes Vorabentscheidungsverfahren .....	259
a) Vorteile .....	260
b) Fortbestehende Probleme .....	262
c) Ausgestaltungsmöglichkeiten .....	264
3. Rechtsschutzkonzentration .....	266
4. Administrative Rechtsschutzverfahren als Ergänzungs- und Brückentechnologie .....	269
IV. Fazit .....	272
§ 8: Zusammenfassung .....	273
§ 9: Thesen .....	277

Literaturverzeichnis .....	283
Verzeichnis der europäischen Rechtsakte .....	307
<i>A. Primärrecht</i> .....	307
<i>B. Sekundärrecht</i> .....	307
<i>C. Tertiärrecht</i> .....	310
<i>D. Leitlinien</i> .....	311
Sachregister .....	313



## § 1: Einleitung, Fragestellung und Gang der Arbeit

### A. Einleitung: Die Finanzkrise als Wendemarke

Auch wenn Superlative oft vorschnell verwandt werden: die spätestens mit dem Zusammenbruch der Investmentbank *Lehman Brothers* im Sommer 2008 global um sich greifende Finanzkrise darf wohl zu Recht als die schwerste seit 1929 bezeichnet werden.<sup>1</sup> Allein die durch sie weltweit ausgelösten Verluste an Wirtschaftsleistung werden mit mehreren Billionen Dollar beziffert.<sup>2</sup> Steuermittel in Billionenhöhe flossen in Rettungsmaßnahmen und Konjunkturprogramme, Steuereinnahmen in ähnlicher Größenordnung gingen verloren.<sup>3</sup> Der folgende sprunghafte Anstieg der Verschuldung vieler Staaten gilt als entscheidender Faktor der „Eurokrise“, welche die Europäische Union in der Folge erfasste und für viele Mitgliedstaaten in eine tiefgreifende Rezession mündete.<sup>4</sup> Zu diesen ökonomischen Krisenfolgen treten selbst heute noch nicht vollumfänglich absehbare soziale und politische Langzeitfolgen mit enormer Sprengkraft.<sup>5</sup>

Die Ursachen dieser Krise sind in einem komplexen, im Einzelnen kontrovers diskutierten Zusammenspiel verschiedener Faktoren zu verorten. Ausgemacht werden neben makroökonomischen Aspekten, einem mangelhaften Risikomanagement der Banken und einem Fehlverhalten der Ratingagenturen jedoch vor allem ein Versagen von Regulierung, Aufsicht und staatlichem Krisenmanagement.<sup>6</sup> Dieses multiple Staatsversagen rückte die seit den Libera-

<sup>1</sup> Report of the High-level group on financial supervision in the EU, 2009, S. 6, Rn. 1; *Heun*, JZ 2010, 53, 53; *Posner*, A Failure of Capitalism, 2009, S. viii; ähnlich auch *Thiele*, Finanzaufsicht, 2014, S. 1: „historisch“.

<sup>2</sup> *Stiglitz* in Griffith-Jones/Ocampo/Stiglitz (Hrsg.), Time for a visible hand, 2010, S. 19, 19.

<sup>3</sup> Die genaue Bezifferung der direkten und indirekten fiskalischen Kosten der Krise ist schwierig, vgl. *Hellwig*, De Economist 2009, 129, 130 ff. Der IWF geht von einer Gesamthöhe von ca. 8 Billionen Euro aus, vgl. *Conway*, The Telegraph vom 8.8.2009, während eine Studie der Commerzbank diese auf 7,3 Billionen Euro taxiert, vgl. FAZ vom 29.8.2009.

<sup>4</sup> *Heun*, JZ 2010, 53, 59 f.; *Dammann*, Georgetown Journal of International Law 2014, 1057, 1062 f.; *Ceysens*, NJW 2013, 3704, 3704 f. Vielfach wird daher auch von einer Doppelkrise gesprochen. S. zu den Wechselwirkungen zwischen Bankenkrisen und Staatsfinanzen allgemein auch *Tröger*, Texas International Law Journal 48 (2012), 177, 186 ff.

<sup>5</sup> S. hierzu allgemein *Dijk*, The Social Costs of Financial Crises, 2013.

<sup>6</sup> Dies sind die im sogenannten de Larosièrre-Bericht ausgemachten Hauptursachen der Krise, s. Report of the High-level group on financial supervision in the EU, 2009, S. 7 ff. Die Untersuchungsberichte der amerikanischen National Commission on the Causes of the Finan-



lisierungswellen der 1990er Jahre im Rückzug begriffene Frage nach einer aktiveren Rolle des Staates auf den Finanzmärkten wieder abrupt auf die Tagesordnung der gesellschaftspolitischen Diskussion.<sup>7</sup> Es dürfte auch diesem grundlegenden Wandel im öffentlichen Diskurs zu verdanken sein, dass die Reaktion der politischen Entscheidungsträger auf die Finanzkrise von 2008 sowohl auf internationaler als auch auf supranationaler und nationaler Ebene nicht lange auf sich warten ließ. In erstaunlich kurzer Zeit wurde hier ein vielschichtiger Reformprozess angestoßen, der zu tiefgreifenden Veränderungen der überkommenen Finanzmarktregulierungs- und -aufsichtsstrukturen führte.

Aus dieser Perspektive lässt sich die Finanzkrise mithin trotz ihrer verheerenden ökonomischen und sozialen Folgen retrospektiv im Sinne *Schumpeters* auch positiv als Akt der schöpferischen Zerstörung lesen, welcher Anlass gab, bisher unüberwindbar geglaubte und verkrustete Strukturen zu zerschlagen und zu ersetzen.<sup>8</sup> Das fortbestehende Potential dieses krisenbedingten Reformimpetus<sup>9</sup> ist gerade für die Europäische Union kaum zu überschätzen. So wurde die Finanz- und Staatsschuldenkrise für diese gar als potentieller *Hamilton'scher* Augenblick qualifiziert, welcher über eine fiskalische Integration mittelfristig ähnliche Umwälzungen auslösen könnte, wie sie 1790 mit dem Schuldenübernahmeplan für die USA verbunden waren.<sup>9</sup> Ob sich diese kühne These bewahrheiten wird, erscheint zurzeit zwar eher zweifelhaft. Für die Finanzmarktregulierung und -aufsicht stellt die Krise allerdings in jedem Fall eine entscheidende Wendemarke dar. Der krisengetriebene Unionsgesetzgeber hat in diesem Bereich in geradezu rekordverdächtigem Tempo einen in Masse und Komplexität kaum mehr überschaubaren,<sup>10</sup> die bisherigen Organisations- und Regelungs-

---

cial Crisis sowie der britischen Financial Services Authority kommen zu ähnlichen Schlussfolgerungen, s. Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States, 2011, Conclusions, S. xv ff.; The Turner Review, A regulatory response to the global banking crisis, 2009, S. 11 ff. Ähnliches gilt für die Literatur, s. nur *Hellwig* in Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Finanzmarktregulierung – Welche Regelungen empfehlen sich für den deutschen und europäischen Finanzsektor?, 2010, S. E1, E35 ff. und *Fehling/Ruffert* in Fehling/Ruffert (Hrsg.), Regulierungsrecht, 2010, § 23, Rn. 3. Zu diesen Krisenursachen tritt ein Versagen der Wirtschaftswissenschaften, die – von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen – die Krise nicht einmal im Ansatz vorausgesehen haben. Zu diesen Ausnahmen gehört insbesondere *Robert J. Shiller*; s. *Siekmann*, Die Verwaltung 43 (2010), 95, 99; *Hellwig*, De Economist 2009, 129, 167.

<sup>7</sup> *Thiele*, Finanzaufsicht, 2014, S. 3.

<sup>8</sup> *Möslein*, JZ 2010, 72, 73. *Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2005, S. 134 ff. umschreibt hiermit im ökonomischen Kontext einen stetig wiederkehrenden Prozess der Zerstörung alter Strukturen als unabdingbare Voraussetzung zur Schaffung neuer Strukturen.

<sup>9</sup> *Tröger*, ZBB 25 (2013), 373, 374 unter Verweis auf den Nobelpreisträger der Ökonomie *Thomas J. Sargent*; s. auch *Gaspar*, The Making of a Continental Financial System: Lessons for Europe from Early American History, 2014.

<sup>10</sup> Bekannt geworden ist insbesondere die Kritik des Leiters des Bereichs Finanzmarktstabilität der britischen Zentralbank *Andrew Haldane*, der die Aufsicht angesichts der neuen Aufsichtsregeln in einer Rede mit einem Hund verglich, der einen Frisbee fangen muss, dessen

strukturen teils radikal modifizierenden Normbestand geschaffen, dessen Aufarbeitung mittlerweile zwar immer weiter voranschreitet<sup>11</sup>, in vielen Bereichen aber noch weitgehend am Anfang steht.

## B. Fragestellung: Rechtsschutz im Europäischen Verwaltungsverbund

In diesen spezifischen historischen Kontext schreiben sich auch die heutigen Strukturen der Bankenaufsicht in der Europäischen Union ein. Diese wurden aus Anlass der Finanzkrise im Rahmen des politischen Großprojekts einer Europäischen Bankenunion von Grund auf umgestaltet. In Zeiten eines mehr oder minder erfolgreichen „Durchwurschtelns“ durch fortwährende Krisen<sup>12</sup> liefern sie damit einen erstaunlichen Beleg für eine trotz oft beschworener Desintegrationserscheinungen fortbestehende legislative Handlungsfähigkeit der Union.<sup>13</sup> Ob mit dieser Umgestaltung schlussendlich das richtige Maß an staat-

---

Flugbahn nur noch mit abgeschlossenen naturwissenschaftlichem Studium korrekt berechnet werden kann, s. *Haldane*, The dog and the frisbee, Rede vom 31.8.2012 in Jackson Hole, abrufbar unter <https://www.bis.org/review/r120905a.pdf> (zuletzt abgerufen am 1.4.2020). Die teils harsche Kritik in der rechtswissenschaftlichen Literatur ist ebenfalls Legion, s. nur *Ohler* in *Derleder/Artz* (Hrsg.), Handbuch zum deutschen und europäischen Bankrecht, 2009, § 76, Rn. 11; *Hemeling*, ZHR 181 (2017), 595, 595; *Gurlit*, WM 2016, 2053, 2062 f.; plastisch auch *Siekmann*, Die Verwaltung 43 (2010), 95, 102 und 112: „Wust von Regeln, deren Rechtscharakter teilweise unklar bis fragwürdig“ und der „im Wesentlichen unlesbar ist“ sowie *Dragomir*, European prudential banking regulation and supervision, 2010, S. 111: „almost inaccessible to laypeople“. S. zum schieren Umfang der Vorschriften auch *Krimphove*, EuR 2007, 597, 598, der bereits über 50 Richtlinien und Verordnungen zählt sowie *Hemeling*, ZHR 181 (2017), 595, 597, der für 2015 34.019 Druckseiten an Vorschriften für die Finanzmarktregulierung ausmacht.

<sup>11</sup> S. aus jüngerer Zeit beispielhaft nur die Monographien von *Roth*, Die indirekte Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank, 2018; *Schemmel*, Europäische Finanzmarktverwaltung, 2018; *Paraschiakos*, Bankenaufsicht zwischen Risikoverwaltung und Marktbegleitung, 2018; *Dickschen*, Empfehlungen und Leitlinien als Handlungsform der Europäischen Finanzaufsichtsbehörden, 2017; *Grabowski*, Die EZB als Aufsichtsbehörde, 2016; *Kaufhold*, Systemaufsicht, 2016; *Rudkowski*, Transparenzpflichten zur Kontrolle von Finanzdienstleistungsunternehmen, 2016; *Schlimbach*, Leerverkäufe, 2015; *Thiele*, Finanzaufsicht, 2014; *Wundenberg*, Compliance und die prinzipiengeleitete Aufsicht über Bankengruppen, 2012; den Sammelband *Chiti/Vesperini* (Hrsg.), The administrative architecture of financial integration; das Sonderheft 3/2016 der Zeitschrift Die Verwaltung (Band 49: Verwaltungsrecht und Finanzmärkte) sowie die Beilage 1/2014 der Zeitschrift EuZW und das Handbuch von *Lackhoff*, Single Supervisory Mechanism, 2017.

<sup>12</sup> S. zum organisationstheoretischen Konzept des „Sich-Durchwurschtelns“ (muddling-through) grundlegend *Lindblom*, Public Administration Review 19 (1959), 79. *Haltern*, Europarecht, Band I, 2017, S. 104 ff., Rn. 216 ff. überträgt dieses Konzept auf das aktuelle Krisenmanagement der Europäischen Union.

<sup>13</sup> *Thiele*, GewArch 2015, 111; *Thiele*, GewArch 2015, 157; *Thiele* in *Korte/Ludwigs/Thiele/Wedemeyer* (Hrsg.), Energiewende und Finanzkrise als aktuelle Herausforderungen des Europarechts, 2016, S. 89.

licher bzw. supranationaler Marktintervention gefunden wurde, bleibt Gegenstand kontrovers geführter politischer und ökonomischer Debatten,<sup>14</sup> zu denen hier kein weiterer Beitrag geleistet werden kann und soll. Originäre Aufgabe der Rechtswissenschaft ist es jedoch, einen derart weitreichenden Reformprozess unter rechtlichen Gesichtspunkten kritisch zu begleiten. Neben der systematischen Erschließung der in diesem Rahmen entstandenen institutionellen Strukturen, Verfahren und Handlungsformen muss hierbei mittelfristig auch die Überprüfung ihrer Rechtskonformität im Zentrum stehen.

Die vorliegende Arbeit versteht sich als Beitrag hierzu. Ihr primäres Ziel ist es dabei indes nicht, die Europäische Bankenaufsicht im neu geschaffenen *Single Supervisory Mechanism* (SSM) im Sinne einer originär bankenrechtlichen Arbeit alleine als hochgradig spezialisiertes und singuläres Gesetzmäßigkeiten folgendes Sonderrechtsgebiet zu würdigen. Vielmehr soll diese in allgemeine Strukturen des europäischen Verwaltungsrechts eingebettet und aus einer übergreifenden Perspektive analysiert werden. Ausgangspunkt hierfür ist ihre Konzeptualisierung als besondere Spielart des Verwaltungsvollzugs. Unter diesem Blickwinkel stellt sich die Bankenaufsicht im SSM nicht mehr allein als isoliertes Sonderrechtsgebiet, sondern als Ausdruck eines im Europäischen Verwaltungsraum<sup>15</sup> allgemein zu beobachtenden Phänomens dar, wonach der Verwaltungsvollzug zunehmend gemeinsam durch Union und Mitgliedstaaten in engmaschig vernetzten Verbundsystemen erfolgt. Unter dieser Prämisse erweist sich die Bankenaufsicht im SSM als Referenzgebiet eines Europäischen Verwaltungsverbunds, welches im Sinne *Schmidt-Aßmanns* einerseits zur deduktiven Überprüfung allgemeiner Aussagen und Fragestellungen sowie andererseits zur induktiven Entwicklung übergreifender Lösungsansätze für verbundspezifische Problemstellungen herangezogen werden kann.<sup>16</sup>

Diesem Ansatz will die Arbeit durch eine Referenzgebietsanalyse des SSM Rechnung tragen. Als übergreifende Fragestellung des Europäischen Verwaltungsverbunds sollen hierfür Rechtsschutzprobleme ins Zentrum gerückt werden. Die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes gegenüber sich stetig wandelnden exekutiven Organisations- und Handlungsformen gehört nicht nur zu den klassischen Problemen der Verwaltungsrechtswissenschaft. Angesichts zunehmend verschwimmender Verantwortlichkeiten und komplexer kooperativer Verfahren zählt sie darüber hinaus zu den drängendsten Problemen, welche die

---

<sup>14</sup> Vgl. hierzu nur *Thiele*, *Finanzaufsicht*, 2014, S. 4 ff. mit weiteren Nachweisen.

<sup>15</sup> S. zum Begriff des Europäischen Verwaltungsraums *Ruffert* in *Bogdandy/Cassese/Huber* (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Band V, 2014, § 94, Rn. 6 f.

<sup>16</sup> Es gilt mithin, mit einem Spezialgebiet als Ausgangspunkt einer induktiven und Gegenstand einer gegenläufigen deduktiven Analyse zu arbeiten, s. *Schmidt-Aßmann*, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2006, S. 8 ff., Rn. 12 ff.; *Voßkuhle*, *Die Verwaltung* 1999, 545, 551 f. Zur Arbeit an Referenzgebieten s. allgemein auch *Voßkuhle* in *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, 2012, § 1, Rn. 43 ff.

Vollzugswirklichkeit im Europäischen Verwaltungsverbund heute aufwirft.<sup>17</sup> Die Verflechtungen der Verwaltungen von Union und Mitgliedstaaten stellen an die Disziplinierung des Verwaltungshandelns insofern erhebliche zusätzliche Herausforderungen, welche ein auf nur eine einzelne Ebene bezogenes Verwaltungsrecht nicht kennt.<sup>18</sup> Diese Herausforderungen aktualisieren sich im SSM in besonderem Maße. Dieser bildet einen außergewöhnlich verdichteten und hierarchisierten Verbund aus, welcher die mitgliedstaatlichen und europäischen Verwaltungsebenen zu einer weitaus engeren Einheit verwebt, als es in vielen anderen Bereichen des europäischen Wirtschaftsrechts der Fall ist.<sup>19</sup>

### C. Gang der Arbeit

Mit dieser knappen Skizzierung des historischen Kontexts und der Fragestellung der Arbeit stehen bereits die wesentlichen Leitplanken fest, innerhalb derer sich der Frage der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes im Europäischen Verwaltungsverbund vorliegend strukturell und methodisch angenähert werden soll. Nach einer Einbettung der gebietsübergreifenden Fragestellung in die Forschung zum Europäischen Verwaltungsverbund, einer Entfaltung der Garantie effektiven Rechtsschutzes als zentraler normativer Analysefolie und einer Skizzierung der vor dieser Folie allgemein aufkommenden verbundspezifischen Probleme (§ 2) sollen zunächst der ökonomische und historische Kontext der Bankenaufsicht im SSM als Referenzgebiet und ihre normativen und organisatorischen Grundstrukturen dargestellt sowie grundlegende Begrif-

<sup>17</sup> S. in diesem Sinne nur *Hofmann* in Hofmann/Türk (Hrsg.), *Legal Challenges in EU Administrative Law*, 2009, S. 136, 137; 151; *Schmidt-Aßmann*, *Die Verwaltung* 44 (2011), 105, 105; 116; *Schmidt-Aßmann* in Beyerlin/Bothe/Hofmann/Petersmann (Hrsg.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung*, 1995, S. 1283, 1303; *Schoch* in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band III, 2012, § 50, Rn. 19; *Weiß*, *Die Verwaltung* 38 (2005), 517, 544 f. sowie *Nehl*, *BDVR-Rundschreiben* 2004, 66, 67.

<sup>18</sup> *Schmidt-Aßmann* in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, 2012, § 5, Rn. 53.

<sup>19</sup> Ähnlich *Grabowski*, *Die EZB als Aufsichtsbehörde*, 2016, S. 56: „neuer und weltweit einzigartiger Integrationsstand“; *Chiti/Vesperini* in Chiti/Vesperini (Hrsg.), *The administrative architecture of financial integration*, 2015, S. 7, 17: „a model of integration far more advanced than [...] in other sectors of EU action“; *Berger*, *WM* 2015, 501, 501: „ein institutionell außergewöhnlich stark verfestigter und zentralisierter Verbund“; *Hilbert*, *Die Verwaltung* 50 (2017), 189, 191: „ein Europäischer Verwaltungsverbund *par excellence*“; *Pizzolla*, *European Law Review* 43 (2018), 3, 23: „a new and unique model of governance“. S. allgemein zur Qualifizierung des SSM als komplexe Verbundstruktur nur *Kaufhold*, *Die Verwaltung* 49 (2016), 339, 340; *Peuker*, *JZ* 2014, 764, 766; *Roth*, *Die indirekte Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank*, 2018, S. 86 ff. sowie aus dem englischsprachigen Schrifttum *Kuile/Wissink/Bovenschen*, *CMLRev* 52 (2015), 155, 166; *Witte*, *Journal of Financial Regulation* 2015, 226, 226 und *Wissink/Duijkersloot/Widdershoven*, *Utrecht Law Review* 10 (2014), 92, 92. Zur Rechtslage vor Schaffung des SSM s. *Hofmann*, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund*, 2004, S. 123 f.

fe der Bankenaufsicht und -regulierung eingeführt und konturiert werden (§ 3). Anschließend gilt es, anhand ausgewählter Verfahren und Instrumente verbundspezifische Rechtsschutzkonstellationen im SSM herauszuarbeiten und im Rahmen des bestehenden dualen Rechtsschutzsystems der Union im Einzelnen zu untersuchen (§ 4–6).

Die sich hierbei herauskristallisierenden Friktionen werden im Anschluss systematisiert und am zuvor entwickelten normativen Maßstab der Garantie effektiven Rechtsschutzes gemessen.<sup>20</sup> Hierdurch werden strukturelle Konfliktlinien zwischen dem Konzept des Europäischen Verwaltungsverbunds und dem dualen Rechtsschutzsystem der Union sichtbar gemacht und auf ihre Verallgemeinerungsfähigkeit hin überprüft. Auf Grundlage der so erlangten Erkenntnisse sollen zuletzt Ansätze aufgezeigt werden, mit welchen übergreifenden Neujustierungen ein nachhaltig verbundorientiertes Umdenken im Rechtsschutzsystem der Union *de lege ferenda* erreicht werden könnte (§ 7). Die Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung (§ 8) und Thesen (§ 9).

Hiermit sind letztlich klassische Arbeitsschritte einer juristisch-dogmatischen Methode angesprochen.<sup>21</sup> Diese wird in ihrer Kontroll- und Kritikfunktion aktiviert, um bestehende normative Wertungskonflikte und Entwicklungsrückstände aufzuzeigen und den allgemeinen Rahmen für zukünftige Entwicklungen abzustecken. Mit diesem methodischen Ansatz ist indes keine Blindheit gegenüber dem Kontext des untersuchten Normbestands verbunden. Jedes Referenzgebiet des Europäischen Verwaltungsverbundes weist eine partikuläre Entwicklungsdynamik auf und ist ohne ein Verständnis seiner historischen Genese nicht zu durchdringen. Ebenso lassen sich dessen administrativen Organisations- und Verfahrensstrukturen nur vor dem politökonomischen Hintergrund verstehen, in dem sie entstanden sind und in dem sie wirken. Das Unionsrecht bildet insofern keinen in Raum und Zeit suspendierten Rechtskörper, den man losgelöst von Kontextüberlegungen analysieren könnte.<sup>22</sup> Dies gilt in

<sup>20</sup> S. zur Bewährtheit dieses Zugriffs *Schmidt-Aßmann*, Die Verwaltung 44 (2011), 105, 115; mit ähnlichem Zugriff auch *Calliess*, NJW 2002, 3577.

<sup>21</sup> S. hierzu instruktiv *Voßkuhle* in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2012, § 1, Rn. 2 ff.; *Eifert* in VVDStRL 67 (2008), S. 286, 289 ff.

<sup>22</sup> *Haltern*, Europarecht, Band I, 2017, S. 10, Rn. 16. Mit einer Rückorientierung hin zu „klassischen“ verwaltungsrechtswissenschaftlichen Problemfeldern ist mithin nicht zwingend ein methodischer „Rückschritt“ verbunden. Insofern wird auch von reformorientierten (Verwaltungs-)Rechtswissenschaftlern betont, dass die juristische Methode mit ihren spezifischen Vorzügen keinesfalls ersetzt, sondern als fortbestehendes Grundmodell lediglich produktiv ergänzt werden soll, s. nur *Voßkuhle* in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2012, § 1, Rn. 15; *Eifert* in VVDStRL 67 (2008), S. 286, 314 ff.; *Appel* in VVDStRL 67 (2008), S. 226, 253 ff. (insbesondere 275 f. für das Europäische Verwaltungsrecht) sowie mit Blick auf die Europarechtswissenschaft *Haltern*, Europarecht, Band I, 2017, S. 10 ff., Rn. 16 ff.; *Weiler*, Yale Law Journal 100 (1991), 2403, 2409 f. und speziell für den Europäischen Verwaltungsverbund *Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 19; 27.

besonderem Maße nicht nur für das unionale Rechtsschutzsystem<sup>23</sup>, sondern – wie oben bereits deutlich wurde – auch für die Bankenaufsicht, deren Rechtsgrundlagen in weiten Teilen auf wirtschaftswissenschaftliche Konzepte und Begriffe zurückgreifen.<sup>24</sup> Ein kontextsensibles Arbeiten ist im hiesigen Rahmen daher unumgänglich.

---

<sup>23</sup> *Halter*, Band II, Europarecht, 2017, S. 7 f., Rn. 10.

<sup>24</sup> *S. Louis* in *Dragomir*; *European prudential banking regulation and supervision*, 2010, S. xxiii, xxiii und *Dragomir*; *European prudential banking regulation and supervision*, 2010, S. 189: „prudential concerns constitute an enmeshment of economics, politics and law“; ähnlich *Thiele*, *Finanzaufsicht*, 2014, S. 106 f. sowie aus Perspektive der Praxis auch *Waigel* in *Grieser/Heemann* (Hrsg.), *Bankaufsichtsrecht*, 2009, S. 39, 57: „Die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Vorgaben ist inzwischen zu einer interdisziplinären Aufgabe herangewachsen.“



## § 2: Hintergrund und Problemstellung

Da sich die vorliegende Arbeit der Bankenaufsicht von einer referenzgebietsübergreifenden Fragestellung her annähert, ist es notwendig, erst einmal einen Schritt zurück zu treten, bevor in deren kleinteilige Analyse eingestiegen werden kann. Insofern gilt es zunächst, den normativen und theoretischen Hintergrund des Vollzugs- und Rechtsschutzkonzepts in der Union (A.) sowie die sich vor diesem Hintergrund strukturell manifestierenden Problemstellungen (B.) auszuleuchten. Zusätzlich sind die als Referenzgebiet dienenden Aufsichtsstrukturen im SSM zu skizzieren und in ihrer besonderen Relevanz für die aufgeworfene Problemstellung zu begründen (C.).

### A. Hintergrund: Der Verwaltungsvollzug in der Europäischen Union

In der Europäischen Union sind sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Union selbst für den Vollzug des Unionsrechts zuständig. Darstellungen hierzu beginnen meist mit zwei überkommenen Standardaussagen: 1. Das Unionsrecht wird im Regelfall durch die Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung vollzogen und 2. der Vollzug durch die Einrichtungen der Union stellt demgegenüber die Ausnahme dar (I).<sup>1</sup> Relativiert wird diese dichotome Gegenüberstellung seit geraumer Zeit durch die Feststellung, dass dieses Schwarz-Weiß-Bild nur noch die halbe Wahrheit abzubilden vermag.<sup>2</sup> Als Reaktion hierauf hat sich der nuanciertere Begriff des Europäischen Verwaltungsverbunds etabliert (II).<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> *Schmidt-Aßmann* in Cremer/Giegerich/Richter/Zimmermann (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts*, 2002, S. 1375, 1379; *Hofmann/Türk*, *European Law Journal* 13 (2007), 253, 253. Zu den beiden überkommenen Vollzugsformen s. statt vieler *Schwarze*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988, S. 25 ff.; *Danwitz*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2008, S. 315 ff. Innerhalb dieser beiden Grundkategorien kann weiter differenziert werden, s. *Danwitz*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2008, S. 312 ff. Der Begriff des Vollzugs wird hier in einem engen Sinne als Regelung von Einzelfällen in Anwendung einer unionsrechtlichen Bestimmung verstanden; s. in diesem Sinne auch *Eekhoff*, *Die Verbundaufsicht*, 2006, S. 8 ff.; noch enger demgegenüber *Klepper*, *Vollzugskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft aus abgeleitetem Recht*, 2001, S. 24. Zum weiteren unionsrechtlichen Begriff der Durchführung s. *Möllers*, *EuR* 2002, 483.

<sup>2</sup> *Schmidt-Aßmann* in Cremer/Giegerich/Richter/Zimmermann. (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts*, 2002, S. 1375, 1379; ebenso *Möllers*, *EuR* 2002, 483, 506; *Hofmann*, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund*, 2004, S. 27.



## I. Direkter und indirekter Vollzug

Lange bildete das Prinzip der Trennung zwischen direktem und indirektem Vollzug das unverrückbare Axiom, auf dem jede Analyse des Verwaltungsvollzugs in der Union aufbaute.<sup>4</sup> Für dessen organisatorische Seite ist diese Dichotomie bis heute maßgebend.<sup>5</sup> Der Regelfall ist hierbei noch immer der indirekte Vollzug durch die Mitgliedstaaten. Die Gründe hierfür sind zum einen in den faktisch begrenzten Verwaltungskapazitäten der Union zu suchen. Diese verfügt bei weitem nicht über hinreichende Ressourcen, um die Gesamtheit des durch sie gesetzten Rechts unionsweit zu vollziehen.<sup>6</sup> Zum anderen ist dieser Realbefund normativ mit dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 EUV) und dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 S. 1 EUV) verknüpft sowie seit dem Vertrag von Lissabon als grundlegende Strukturentscheidung des Unionsrechts nach überwiegender Auffassung in Art. 291 Abs. 1 AEUV zusätzlich primärrechtlich verankert.<sup>7</sup> Der indirekte Vollzug ist zuletzt unter funk-

<sup>3</sup> Grundlegende Begriffsbildung bei *Bogdandy*, *Der Staat* 40 (2001), 3, 18 (in Anknüpfung an den Begriff des Staatenverbunds und in Abgrenzung zum Verband). In der Sache werden diese interadministrativen Verknüpfungen auch früh bei *Kahl*, *Die Verwaltung* 29 (1996), 341, 373 ff., beschrieben, der insofern aber in Anlehnung an die deutsche bundesstaatliche Terminologie noch von „Mischverwaltung“ spricht. Als begriffsprägend sind im Weiteren insbesondere die Beiträge von *Schmidt-Aßmann*, s. *Schmidt-Aßmann*, in *Cremer/Giegerich/Richter/Zimmermann* (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts*, 2002, S. 1375 sowie *Schmidt-Aßmann* in *Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold* (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2005, S. 1 einzustufen. Im englischsprachigen Schrifttum finden sich die (konzeptuell teils abweichenden) Begriffe der *integrated administration*, des *administrative network*, der *mixed administrative proceedings* und der *composite administration*, s. *Hofmann/Türk*, *European Law Journal* 13 (2007), 253; *Hofmann/Türk* in *Hofmann/Türk* (Hrsg.), *EU administrative governance*, 2006, S. 1, 3 f.; *Della Cananea*, *Law and Contemporary Problems* 68 (2004), 197; *Bogdandy/Dann* in *Bogdandy/Wolfrum/Bernstorff/Dann/Goldmann* (Hrsg.), *The exercise of public authority by international institutions*, 2010, S. 883. Allerdings sind insofern auch Übersetzungsprobleme auszumachen, s. *Ruffert* in *Bogdandy/Cassese/Huber* (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Band V, 2014, § 94, Rn. 10. S. zu teils divergierenden Begriffsbildungen und Konzeptionen (auch in anderen Wissenschaftsdisziplinen) beispielhaft *Danwitz*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2008, S. 610 f. sowie *Sydow*, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, 2004, S. 5 f. Die Kommission hat den Begriff der „Verbundverwaltung“ bereits früh aufgegriffen, vgl. nur die Mitteilung der Kommission KOM (2001) 648 endg., 2001, S. 7.

<sup>4</sup> Vgl. beispielhaft das Grundlagenwerk von *Schwarze*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988, S. 25 ff. sowie *Pühs*, *Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht*, 1997, S. 73 ff.

<sup>5</sup> *Schmidt-Aßmann* in *Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold* (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2005, S. 1, 2; *Peuker*, *Bürokratie und Demokratie in Europa*, 2011, S. 9. Allerdings verfließen auch hier die Grenzen zusehends, s. nur *Hofmann*, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund*, 2004, S. 24 f.; *Weiß*, *Die Verwaltung* 38 (2005), 517, 520 f.

<sup>6</sup> Die Europäische Union beschäftigte zuletzt ca. 55.000 Beamte, davon ca. 33.000 in der Kommission (s. [https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration\\_de](https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration_de), zuletzt abgerufen am 1.4.2020). Zum Vergleich: das Land Berlin beschäftigte im Jahr 2019 über 120.000 Personen im unmittelbaren Landesdienst (s. <https://www.berlin.de/sen/finanzen/personal/personalstatistik/artikel.13543.php>, zuletzt abgerufen am 1.4.2020).

<sup>7</sup> In diesem Sinne etwa *Ruffert* in *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 2016, Art. 291

## Sachregister

- Ablehnung 150
  - Rechtsschutz 151
- Agentur, europäische 99, 102, 233
- Allfinanzaufsichtssystem 91, 93, 105
- Anfechtungsklage 126, 131, 155, 160
- Ansteckungsrisiko 58
- Anweisung. *Siehe* Weisung
- Anzeigepflichten 169
- Anzeigeverfahren 122
- Auflage. *Siehe* Nebenbestimmung
- Aufsicht 63
- Aufsicht, operative 95, 163
  - Aufsichtsinstrumente, hoheitliche 177
  - Aufsichtsinstrumente, informelle 175
  - Aufsichtsprozess, einheitlicher 167
  - Rechtsschutz 185
  - Wissensgenerierung 169
- Aufsicht, präventive 94
  - Rechtsschutz 124
  - Verfahren und Instrumente 114
- Aufsichtsgespräch 47, 175
- Aufsichtsgremium 107, 238
- Aufsichtsinstrumente, hoheitliche 177
- Aufsichtsinstrumente, informelle 175
- Aufsichtsprozess, einheitlicher 167
- Aufsichtssystem, differenzierend 91
  
- Bankenaufsicht 90
- Bankenaufsicht, europäische 97
- Bankenmarkt 55
- Bankenrechtskoordinierungsrichtlinie 71
- Bankenregulierung 65
  - Entwicklung 70
  - Kernelemente 82
  - Recht, mitgliedstaatliches 81
  - Single rulebook 80
  - Soft law 79
  - Standards, internationale 74
  - Unionsrecht 76
- Bankenunion 3, 45, 101
- Banking Advisory Committee 77
- Banking Supervision Committee 98
- Bank run 59
- Basler Ausschuss für Bankenaufsicht 73–74
- Beschwerdeausschuss 241
- Beteiligung, qualifizierte 84, 122
- Borelli-Entscheidung 142, 258
- Bosphorus-Entscheidung 33
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht 51, 92, 115, 194, 231
- Bundesbank 93, 180
  
- Capital Requirements Directive 73
- Capital Requirements Regulation 73
- Committee of European Banking Supervisors 79, 98, 169
- Compliance 89
- Comply or explain-Mechanismus 80
  
- Deggendorf-Entscheidung 39–40, 199, 203, 268
- Disclosure. *Siehe* Offenlegungspflicht
- Dualismus. *Siehe* Rechtsschutzkonzept, duales
- Durchführungsstandard 77
  
- Effekte, negative externe 58
- Effektengeschäft 56
- Effet utile 28
- Effizienzhypothese 57
- Eigenkapitalanforderungen 85
  - Eigenkapitalelemente 85
  - Eigenkapitalquote 86
  - Risikoberechnung und -gewichtung 86
- Eigenkapitalelemente 85

- Eigenkapitalquote 86
- Eigenkapitalrichtlinie. *Siehe* Capital Requirements Directive
- Einlagengeschäft 56
- Einlagensicherung 61, 101
- Einstufung 164
  - Rechtsschutz 186
- Einzelermächtigung, begrenzte 10, 19
- Einzelweisung 180, 197
- Empfehlung 79, 98
- Entscheidungsverbund 180, 197
- Entzug 83
  - Entzugsverfahren 120
  - Rechtsschutz 154
- Entzugsverfahren 120
- Erlöschen
  - Rechtsschutz 157
- Eurokrise 1
- Europäische Grundrechtecharta. *Siehe* Grundrechtecharta
- Europäische Menschenrechtskonvention 33, 38
- Europäischer Pass 71, 97
- Europäischer Verwaltungsverbund. *Siehe* Verwaltungsverbund
- Europäisches System der Zentralbanken 106
- Europäische Zentralbank 51, 106, 117, 121–122, 234
  - Aufsichtsgremium 107, 238
- European Banking Authority 77, 79, 99, 102
- European Banking Committee 77
- European Insurance and Occupational Pensions Authority 99
- European Securities and Markets Authority 99
- European Supervisory Authorities 99, 241
- European System of Financial Supervision 99
- European System Risk Board 99
- Eurozone 104
- Exekutivföderalismus 11, 20, 207
  
- Factortame-Entscheidung 30
- Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie 128
- Feststellungsklage 158
  
- Financial Services Action Plan 72, 98
- Financial Stability Board 74
- Finanzintermediär 56, 59
- Finanzkrise 1, 73
- Finanzmarkt 55
- Finanzmarktaufsicht 90
- Finanzmarktregulierung 65
- Finanzsicherheitsnetz 60
- Fit and proper-Kriterien 83, 156, 176
- Foto-Frost-Entscheidung 18, 20, 28
- Fusionskontrolle 152
  
- Geldbuße 184
- Generalklausel 177, 179
- Governance 16
- Groupe de Contact 98
- Grundfreiheiten 76
- Grundrechtecharta 26, 34, 258
  
- IFAW-Entscheidung 143, 258, 264
- Informationsasymmetrie 57
- Informationsaustausch 173
- Inhaberkontrolle 84, 122
  - Anzeigeverfahren 122
  - Rechtsschutz 160
- Inkorporation 223
- International Accounting Standards Board 74
  
- Kapitaladäquanzverordnung. *Siehe* Capital Requirements Regulation
- Klagebefugnis 147, 155, 188, 193, 205
- Kohärenz 37
- Konkurrentenklage 138
- Kontext 6
- Kooperationsrecht 14
- Kreditgeschäft 56
- Kreditinstitut, bedeutendes 110
  - Einstufung 164, 186
- Kreditinstitut, weniger bedeutendes 109
  - Einstufung 164, 186
- Kreditklemme 60
- Kreditrisiko 86
- Kreditwesengesetz 66, 69, 81
  
- Lamfalussy-Verfahren 72, 77
- L-Bank-Entscheidung 190
- Leistungsklage 127, 135, 157

- Leitlinie 79, 98, 168–169, 180  
 Liquiditätsrate 88  
  
 Markenrecht, europäisches 218  
 Marktdefizit. *Siehe* Marktversagen  
 Marktrisiko 87  
 Marktversagen 57  
   – Effekte, negative externe 58  
   – Informationsasymmetrie 57  
   – Moral hazard 60  
 Meldepflichten 169  
 Meroni-Entscheidung 102  
 Mischverwaltung 15  
 Moral hazard 60  
  
 Name and shame 80  
 National competent authority 108, 115,  
   120, 122  
 Nebenbestimmung 147  
   – Rechtsschutz 149  
 Neue Verwaltungsrechtswissenschaft 15  
 Nichtigkeitsklage 132, 138, 149–150,  
   155, 186, 200  
  
 Offenlegungspflicht 90  
  
 Person, juristische 194  
 Plaumann-Formel 139, 156, 196, 203  
 Präklusion 199, 203  
 Privatangst 50  
 Privatrecht, internationales 216  
 Prüfbefugnisse 170  
  
 Rat der Europäischen Union 12  
 Ratingagentur 1, 66  
 Rechtsgemeinschaft 21, 255, 273  
 Rechtsmittelverfahren 220  
 Rechtsschutz, administrativer 229, 269  
   – Beschwerdeausschuss 241  
   – Überprüfungsausschuss 234  
   – Vorverfahren 232  
 Rechtsschutzgarantie 21  
   – Europäische Menschenrechtskonvention 33  
   – Grundrechtecharta 26  
   – Kohärenz 37  
   – Verfassungsrecht 25  
 Rechtsschutzinteresse 186  
  
 Rechtsschutzkonzentration 125, 266  
 Rechtsschutzkonzept, duales 17  
 Rechtsschutzlücke 250  
 Rechtsschutz, rechtzeitiger 37, 41, 253  
 Rechtsschutz, umfassender 36, 40, 249  
 Rechtswegklarheit 36, 39, 247  
 Referenzgebiet 42, 113  
   – Single Supervisory Mechanism 43  
 Regulierung 61  
 Regulierungsstandard 77  
 Richtlinie 118  
 Risiko, operationelles 87  
 Risiko, systemisches 59  
  
 Sanktionsbefugnis 183  
   – Geldbuße 184  
   – Strafgeld 184  
 Selbsteintritt 165, 180  
   – Rechtsschutz 196  
   – Umfang 166  
 Single entry point 136, 249  
 Single Resolution Mechanism 101  
 Single Rulebook 80  
 Single Supervisory Mechanism 43, 101,  
   103  
   – Anwendungsbereich, räumlicher 104  
   – Anwendungsbereich, sachlicher 105  
   – Europäische Zentralbank 106  
   – National competent authority 108  
   – Zuständigkeitsverteilung 109  
 Soft law 74, 79  
 Sogelma-Entscheidung 233  
 Solvabilität 85, 88  
 Strafgeld 184  
 Stresstest 171  
 Strukturprinzip 23  
 Subsidiaritätsprinzip 10  
  
 Too big to fail 60  
 Transformationsleistung 56  
 Trennungsprinzip, prozessuales 17, 125,  
   141, 149, 157–158, 212, 248, 256  
  
 Überprüfungsausschuss 234  
   – Antrag 235  
   – Kompetenz 237  
   – Stellungnahme 238  
 Ultra-vires-Handlung 226

- Untätigkeitsklage 133, 153
- Untersuchungsbefugnisse 170
- UPA-Entscheidung 31
  
- Verfahrensautonomie 115
- Verpflichtungsklage 125, 127, 131, 151
- Verpflichtungsklage, europäische 152
- Verschuldungsquote 88
- Vertragsverletzungsverfahren 19
- Vertrag von Lissabon 10, 26
- Verwaltungsakt 115, 125, 127, 155
- Verwaltungsverbund 11
  - Begriff 12
  - Charakteristika 13
- Verwaltungsvollzug. *Siehe* Vollzug
- Vollzug 9
  - Vollzug, direkter 10
  - Vollzug, indirekter 10–11, 20
  - Vollzug, umgekehrter 207
- Vollzug, umgekehrter 118, 153–154, 207
  - Entstehung 208
  - Inkorporation 223
  - Rechtsschutz 212
  - Ultra-vires-Handlung 226
  - Vollzugsmodell 210
- Vorabentscheidungsverfahren 20, 158, 199, 203, 255
  - Vorabentscheidungsverfahren, umgekehrtes 259
- Vorabentscheidungsverfahren, umgekehrtes 259
  
- Vorverfahren 232
  
- Weisung 180
  - Einzelweisung 180
  - Rechtsschutz 197
  - Weisung, allgemeine 180, 182, 197
- Weisung, allgemeine 180, 182, 197
- Whistle blower 171
- Widerspruchsverfahren 230
- Wirtschaftsaufsicht 63
- Wissensgenerierung 169
  - Anzeigepflichten 169
  - Informationsaustausch 173
  - Meldepflichten 169
  - Prüfbefugnisse 170
  - Untersuchungsbefugnisse 170
  
- Zahlungsgeschäft 56
- Zahlungsverkehrsfunktion 56
- Zentralbank 93
- Zulassung 82, 136
  - Ablehnung 150
  - Entzug 120
  - Erlöschen 122
  - Nebenbestimmung 147
  - Zulassungsverfahren 115
- Zulassungsverfahren 115
  - Rechtsschutz 124
- Zusammenarbeit, loyale 180
- Zuständigkeitsverteilung 109