

ANSGAR BAUMGARTEN

Direkter mittelbarer Vollzug

*Studien zum europäischen und deutschen
Öffentlichen Recht*

63

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von
Christian Calliess und Matthias Ruffert

63



Ansgar Baumgarten

Direkter mittelbarer Vollzug

Zur Anwendung nationalen Rechts durch
Unionsbehörden

Mohr Siebeck

Ansgar Baumgarten, geboren 1993; 2015 Erstes Juristisches Staatsexamen in Berlin (Humboldt-Universität zu Berlin); 2016 Maîtrise en droit (Université Panthéon-Assas); 2017 LL.M. (King's College London); Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht und Europarecht der Freien Universität Berlin; Rechtsreferendariat am Kammergericht; Rechtsanwalt und Dozent an der Deutsch-Polnischen-Rechtsschule der Humboldt-Universität zu Berlin und der Universität Breslau.
orcid.org/0000-0002-3497-1820

Die Publikation wurde ermöglicht durch eine Ko-Finanzierung für Open-Access-Monografien und -Sammelbände der Freien Universität Berlin.

Gedruckt mit Unterstützung der Ernst-Reuter-Gesellschaft der Freunde, Förderer und Ehemaligen der Freien Universität Berlin e.V.

ISBN 978-3-16-200284-6 / eISBN 978-3-16-200285-3
DOI 10.1628/978-3-16-200285-3

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 <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2026.

© Ansgar Baumgarten.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung 4.0 International“ (CC BY 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Laupp & Göbel, Gomaringen

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2025 von der Juristischen Fakultät der Freien Universität Berlin als Dissertation angenommen. Für die Veröffentlichung wurde sie aktualisiert und geringfügig überarbeitet. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur sind bis Mai 2025 berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gilt all jenen, die mich bei meinem Forschungsvorhaben begleitet haben. Allen voran danke ich meinem Doktorvater und Erstbetreuer, Herrn Professor Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur., an dessen Lehrstuhl ich als Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand tätig sein durfte. Seine wertvollen Anregungen und die Gewährung des notwendigen wissenschaftlichen Freiraums haben entscheidend zum Gelingen der Arbeit beigetragen. Bereichernd waren darüber hinaus die Diskussionen und kritischen Hinweise im Rahmen des Europäischen Promotionskollegs „Einheit und Differenz im Europäischen Rechtsraum“ an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Studienstiftung des Deutschen Volkes haben das Projekt finanziell und ideell gefördert. Ihnen gilt hierfür mein herzlicher Dank. Herrn Professor Dr. Helmut Aust danke ich dafür, dass er mich nicht nur bei der Aufnahme in die Promotionsförderung unterstützt, sondern auch die Mühen des Zweitgutachtens auf sich genommen hat.

Für die Veröffentlichung in der Schriftenreihe danke ich den Herausgebern, für die großzügige Förderung der Open-Access-Veröffentlichung der Ernst-Reuter-Gesellschaft sowie dem Publikationsfonds der Freien Universität Berlin.

Schließlich gilt mein tief empfundener Dank meinen Eltern, die mich stets unterstützt und meine juristische Ausbildung bis hin zur Promotion erst möglich gemacht haben. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Berlin, im Mai 2025

Ansgar Baumgarten

Inhaltsübersicht

| | |
|--|-----|
| Vorwort | VII |
| Inhaltsverzeichnis | XI |
| Abkürzungsverzeichnis | XXV |
| | |
| Einleitung | 1 |
| A. Rechtspolitischer Kontext | 1 |
| B. Untersuchungsgegenstand: Vollzug nationalen Rechts durch Unionsbehörden | 5 |
| C. Ziel und Gang der Untersuchung | 10 |
| | |
| 1. Kapitel: Grundlagen und systematische Einordnung der Vollzugsform | 15 |
| A. Bezugnahmen auf nationales Recht in der Unionsrechtsordnung | 15 |
| B. Einführung der Vollzugsform in der SSM-VO und der EBA-VO | 19 |
| C. Systematische und methodische Grundlagen der Vollzugsform | 34 |
| D. Sekundärrechtliche Ausgestaltung des direkten mittelbaren Vollzugs | 47 |
| E. Sinn und Zweck des direkten mittelbaren Vollzugs | 70 |
| F. Resümee | 103 |
| | |
| 2. Kapitel: Primärrechtliche Anforderungen an die Vollzugsform | 105 |
| A. Grundlagen | 105 |
| B. Verwaltungsprärogative der Mitgliedstaaten, Art. 291 AEUV | 107 |
| C. Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 2 S. 1 EUV | 122 |
| D. Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip, Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV | 141 |
| E. Demokratieprinzip, Art. 10 Abs. 1 EUV | 158 |
| F. Institutionelles Gleichgewicht | 161 |
| G. Resümee | 164 |

| | |
|--|-----|
| 3. Kapitel: Sekundärrechtliche Operationalisierung der Vollzugsform | 167 |
| A. Verwaltungsebene | 167 |
| B. Rechtsschutzebene | 194 |
| C. Resümee | 208 |
| 4. Kapitel: Perspektiven der Vollzugsform | 211 |
| A. Konzeptionelle Überlegungen | 211 |
| B. Potenzielle Einsatzmöglichkeiten de lege ferenda | 223 |
| C. Resümee | 245 |
| Schlussbetrachtung und Ausblick | 247 |
| Zusammenfassung in Thesen | 251 |
| A. 1. Kapitel: Grundlagen und systematische Einordnung der Vollzugsform | 251 |
| B. 2. Kapitel: Primärrechtliche Anforderungen an die Vollzugsform | 255 |
| C. 3. Kapitel: Sekundärrechtliche Operationalisierung der Vollzugsform | 257 |
| D. 4. Kapitel: Perspektiven der Vollzugsform | 260 |
| Literaturverzeichnis | 265 |
| Stichwortregister | 277 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Vorwort | VII |
| Inhaltsübersicht | IX |
| Abkürzungsverzeichnis | XXV |
| | |
| Einleitung | 1 |
| <i>A. Rechtspolitischer Kontext</i> | 1 |
| <i>B. Untersuchungsgegenstand: Vollzug nationalen Rechts durch Unionsbehörden</i> | 5 |
| I. Einführung der Vollzugsform im Bankenaufsichtsrecht | 5 |
| II. Einführung der Vollzugsform im besonderen Finanzaufsichtsrecht | 6 |
| 1. Einführung in der EBA-VO | 6 |
| 2. Einführung in der AML-VO | 8 |
| III. Reaktionen in der Europarechtswissenschaft | 9 |
| IV. Praktische Bedeutung | 10 |
| <i>C. Ziel und Gang der Untersuchung</i> | 10 |
| | |
| 1. Kapitel: Grundlagen und systematische Einordnung der Vollzugsform | 15 |
| <i>A. Bezugnahmen auf nationales Recht in der Unionsrechtsordnung</i> | 15 |
| I. Überblick: Bezugnahmen auf nationales Recht im Primär- und Sekundärrecht | 15 |
| 1. Primärrechtliche Bezugnahmen | 15 |
| 2. Sekundärrechtliche Bezugnahmen | 16 |
| II. Nationales Recht in der Rechtsanwendungspraxis der Union | 17 |
| 1. Unionsgerichte | 17 |
| 2. Unionsverwaltung | 18 |

| | |
|--|----|
| <i>B. Einführung der Vollzugsform in der SSM-VO und der EBA-VO</i> | 19 |
| I. Kein Vorbild im bisherigen Unionsrecht | 19 |
| 1. EU-Wettbewerbsrecht als Anwendungsfall? | 19 |
| 2. Europäische Grenz- und Küstenwache als Anwendungsfall? | 20 |
| 3. Interventionsbefugnisse von Unionsbehörden als Anwendungsfall? | 21 |
| 4. Europäischer grenzübergreifender Mechanismus als Anwendungsfall? | 22 |
| II. Sekundärrechtliche Normierung und institutionelle Einbettung der Vollzugsform | 23 |
| 1. Rolle der EZB nach der SSM-VO | 23 |
| a) Zuständigkeitsverteilung | 23 |
| b) Anwendbares Recht und Befugnisse | 25 |
| c) Interne Organisation | 27 |
| 2. Rolle der EBA nach der EBA-VO | 29 |
| a) Anwendbares Recht und Befugnisse | 29 |
| aa) Art. 17 EBA-VO – Verletzung von Unionsrecht | 29 |
| bb) Art. 18 EBA-VO – Maßnahmen im Krisenfall | 30 |
| cc) Art. 19 EBA-VO – Beilegung von Meinungsverschiedenheiten in grenzübergreifenden Fällen | 31 |
| b) Interne Organisation | 32 |
| 3. Vorgesehene Befugnisse der AMLA | 33 |
| III. „Funktionen“ des mitgliedstaatlichen Umsetzungsrechts | 34 |
| <i>C. Systematische und methodische Grundlagen der Vollzugsform</i> | 34 |
| I. Herkömmliche Systematisierung der Vollzugsformen | 34 |
| 1. Vollzug des mitgliedstaatlichen Rechts durch die Mitgliedstaaten | 34 |
| 2. Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten und die Union | 34 |
| a) Indirekter Vollzug durch die Mitgliedstaaten | 35 |
| aa) Indirekter unmittelbarer Vollzug | 35 |
| bb) Indirekter mittelbarer Vollzug | 35 |
| b) Direkter Vollzug durch die Union | 36 |
| aa) Direkter unionsexterner Vollzug | 36 |
| bb) Direkter unionsinterner Vollzug | 36 |
| c) Verbundverwaltung | 37 |
| II. Vollzug mitgliedstaatlicher Rechtsvorschriften durch die Union | 38 |
| 1. Bisherige Einordnungsversuche in der Literatur | 38 |
| 2. Differenzierung nach dem Hintergrund des anzuwendenden Rechts | 39 |
| a) Vollzug mitgliedstaatlichen Umsetzungsrechts | 39 |
| aa) Vorfragen | 39 |

| | |
|--|----|
| (1) Rechtliche Stellung der rechtsanwendenden Unionsbehörde | 39 |
| (2) Rechtsnatur des zu erlassenen Rechtsakts | 40 |
| (3) Rechtlicher Status des mitgliedstaatlichen Umsetzungsrechts | 40 |
| (a) Inkorporierende Verweisung | 41 |
| (b) Außennormverweisung | 41 |
| (4) Zwischenergebnis | 43 |
| bb) Einordnung als direkter mittelbarer Vollzug | 43 |
| (1) Instrument zur Durchsetzung der Parallelrechtsordnung im Unionsrecht | 43 |
| (2) Unionsbehörden als Rechtsanwender | 44 |
| (3) Kombination beider Erkenntnisse und Konsequenzen | 44 |
| (a) Übereinstimmende Begriffsbildung beim indirekten und direkten Vollzug | 44 |
| (b) Binnendifferenzierung beim direkten Vollzug | 45 |
| (c) Verbundelemente | 45 |
| cc) Zwischenergebnis | 45 |
| b) Vollzug autonomen nationalen Rechts | 46 |
| III. Zusammenfassende Übersicht | 47 |
| <i>D. Sekundärrechtliche Ausgestaltung des direkten mittelbaren Vollzugs</i> | 47 |
| I. Gemeinsamkeiten | 47 |
| 1. Anwendung nur des „einschlägigen Unionsrechts“ | 47 |
| a) Unionsrecht | 48 |
| b) einschlägig | 49 |
| 2. Anwendung mitgliedstaatlichen Umsetzungsrechts | 49 |
| a) Begriff der „nationalen Rechtsvorschriften“ | 50 |
| b) Richtlinienumsetzungsrecht | 51 |
| aa) Eingrenzung der Problematik | 51 |
| bb) Inhalt des Umsetzungsbegriffs | 52 |
| (1) Aussagekraft von Gesetzesmaterialien und gesetzgeberischer Intention | 52 |
| (2) Ansätze in der Rechtsprechung | 54 |
| (a) Rechtsprechung zur fehlenden oder unzureichenden Richtlinienumsetzung | 54 |
| (b) Rechtsprechung zum Gebot richtlinienkonformer Auslegung | 54 |
| (c) Rechtsprechung zum direkten mittelbaren Vollzug | 55 |
| (3) Ansätze in der Literatur | 55 |

| | |
|---|----|
| (a) Enge Auslegung des Umsetzungsbegriffs | 56 |
| (b) Weite Auslegung des Umsetzungsbegriffs | 56 |
| (4) Kombinierte Lesart | 57 |
| (a) Ausgangspunkt: enge Auslegung | 57 |
| (b) Kombiniert mit weiter Auslegung | 57 |
| (aa) Keine Beschränkung auf wortlautgetreue Umsetzung | 57 |
| (bb) Beschränkung auf den Anwendungsbereich der Richtlinie | 58 |
| (cc) Keine Beschränkung auf „integrierende Bestandteile“ | 59 |
| (5) Zwischenergebnis und zusammenfassende Übersicht | 61 |
| c) Verordnungsausübungsrecht | 62 |
| aa) Begriff der „Wahlrechte“ und „Optionen“ | 62 |
| (1) Grundlagen | 62 |
| (2) Verschiedene Typen | 63 |
| (a) An den Rechtsanwender gerichtete Optionen | 63 |
| (b) An den Gesetzgeber gerichtete Optionen | 63 |
| bb) Einschränkung der zeitlichen Geltung? | 64 |
| cc) Begriff der „Ausübung“ | 65 |
| dd) Zwischenergebnis | 65 |
| d) Autonomes nationales Recht | 66 |
| II. Unterschiede | 66 |
| 1. Direkter mittelbarer Vollzug nach der SSM-VO | 66 |
| 2. Direkter mittelbarer Vollzug nach der EBA-VO | 67 |
| III. Verallgemeinerung der Einsatzmöglichkeiten | 67 |
| 1. Vom EZB- zum Übernahmemodell | 68 |
| 2. Vom EBA- zum Interventionsmodell | 68 |
| <i>E. Sinn und Zweck des direkten mittelbaren Vollzugs</i> | 70 |
| I. Direkter mittelbarer Vollzug im Spannungsfeld von direktem und indirektem Vollzug | 70 |
| 1. Ausgangspunkt: Vollzugsdefizite beim indirekten Vollzug des Unionsrechts | 71 |
| 2. Vollzugsdisparitäten zwischen den Mitgliedstaaten | 72 |
| a) Unterschiedlich ausgestaltetes nationales Verfahrensrecht | 73 |
| b) Unterschiedlich ausgestaltetes nationales Umsetzungsrecht | 74 |
| c) Unterschiedliche nationale Rechtsanwendung | 75 |
| aa) Problemstellung | 75 |
| bb) Potenzial des direkten mittelbaren Vollzugs: Übernahme- und Interventionsmodell | 77 |

| | |
|--|----|
| 3. Vollzugshindernisse in den Mitgliedstaaten | 77 |
| a) Strukturelle Probleme | 78 |
| aa) Problemstellung | 78 |
| bb) Potenzial des direkten mittelbaren Vollzugs: Übernahmmodell | 79 |
| b) Non-compliance | 79 |
| aa) Problemstellung | 79 |
| bb) Potenzial des direkten mittelbaren Vollzugs: Interventionsmodell | 80 |
| c) Unzureichende Entscheidungsqualität | 81 |
| aa) Problemstellung | 81 |
| bb) Potenzial des direkten mittelbaren Vollzugs: Übernahme- und Interventionsmodell | 82 |
| 4. Zwischenergebnis und zusammenfassende Übersicht | 83 |
| II. Vergleich mit Mechanismen ähnlicher Zielrichtung | 84 |
| 1. Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten in den Grenzen von Äquivalenz und Effektivität | 84 |
| a) Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten | 84 |
| b) Grenzen der Verfahrensautonomie: Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität | 85 |
| c) Europäisierung des Vollzugs als Alternative | 86 |
| 2. Steuerung des indirekten Vollzugs durch die Union | 86 |
| a) Erlass von Durchführungsrechtsakten und Einzelfallweisungen | 86 |
| aa) Durchführungsrechtsakte | 86 |
| bb) Einzelfallweisungen | 87 |
| cc) Europäisierung des Vollzugs als Alternative | 88 |
| b) Entsendung von Unterstützungsteams in die Mitgliedstaaten | 88 |
| aa) Ziele und Funktionsweise | 88 |
| bb) Europäisierung des Vollzugs als Alternative | 89 |
| 3. Zwischenergebnis und zusammenfassende Übersicht | 89 |
| III. Alternativen zum direkten mittelbaren Vollzug | 90 |
| 1. Unmittelbare Anwendung von Richtlinienbestimmungen | 90 |
| a) Kein direktes Vorbild im Unionsrecht | 91 |
| b) Rechtsprechung zur vertikalen unmittelbaren Anwendbarkeit | 92 |
| c) Praktische Schwierigkeiten | 92 |
| d) Zwischenergebnis | 93 |
| 2. Ersetzung von Richtlinienbestimmungen durch Verordnungsrecht | 93 |
| a) Praktische und rechtliche Schwierigkeiten | 93 |
| aa) Dauer des Gesetzgebungsprozesses | 93 |
| bb) Mögliche primärrechtliche Hindernisse | 94 |

| | |
|---|-----|
| (1) Reichweite der einschlägigen Kompetenznorm(en) . . . | 94 |
| (2) Subsidiaritätsprinzip, Art. 5 Abs. 3 EUV | 94 |
| (3) Verhältnismäßigkeitsprinzip, Art. 5 Abs. 4 EUV | 95 |
| b) Vorzüge des direkten mittelbaren Vollzugs | 98 |
| aa) Geschwindigkeit | 98 |
| bb) Flexibilität | 98 |
| cc) Erhalt von Spielräumen für den nationalen Gesetzgeber . . . | 98 |
| c) Zusammenfassende Übersicht | 99 |
| IV. Grenzen des direkten mittelbaren Vollzugs | 100 |
| 1. Abhängigkeit von mitgliedstaatlicher Unionsrechtsumsetzung . . . | 100 |
| a) Dauer des Umsetzungsprozesses | 100 |
| b) Fortbestehende mitgliedstaatliche Einflussnahmemöglichkeiten | 100 |
| 2. Größere Sachnähe der mitgliedstaatlichen Behörden | 101 |
| 3. Unterschiedliche Rechtsanwendung auf nationaler und | |
| europäischer Ebene | 101 |
| V. Zwischenergebnis | 102 |
| <i>F. Resümee</i> | 103 |
| | |
| 2. Kapitel: Primärrechtliche Anforderungen an die Vollzugsform | 105 |
| <i>A. Grundlagen</i> | 105 |
| I. Begründung von EU-Verwaltungszuständigkeiten durch Primärrecht | 106 |
| II. Begründung von EU-Verwaltungszuständigkeiten durch | |
| Sekundärrecht | 107 |
| <i>B. Verwaltungsprärogative der Mitgliedstaaten, Art. 291 AEUV</i> | 107 |
| I. Grundlagen | 108 |
| 1. Anwendbarkeit des Art. 291 AEUV im Kontext des direkten | |
| mittelbaren Vollzugs | 108 |
| 2. Begriff der „Durchführung“ von Unionsrecht | 109 |
| II. Regelungsinhalt und Tragweite des Art. 291 AEUV | 110 |
| 1. Art. 291 Abs. 1 AEUV als spezielle Ausprägung der allgemeinen | |
| Loyalitätspflicht | 110 |
| 2. Art. 291 Abs. 2 AEUV als Regelung der Übertragbarkeit direkter | |
| Vollzugszuständigkeiten? | 110 |
| a) Regelung der Übertragbarkeit direkter Vollzugszuständigkeiten | 110 |
| b) Regelung der Durchführungssteuerung durch die Union | 112 |
| c) Zwischenergebnis | 113 |
| 3. Art. 291 AEUV als allgemeine Kompetenzverteilungsregel | |
| im Vollzugsbereich? | 113 |

| | |
|---|-----|
| a) Auffassung in der Literatur und des BVerfG | 113 |
| aa) Kompetenzieller Schutzvorbehalt | 113 |
| (1) Durchführung einer Subsidiaritätsprüfung | 114 |
| (2) Abwägungsfähige Grundentscheidung zugunsten des indirekten Vollzugs | 115 |
| (3) Normative Steuerungswirkung bei der Anwendung der Kompetenztitel der Verträge | 116 |
| bb) Kein kompetenzieller Schutzvorbehalt | 116 |
| b) Auffassung der Unionsgerichte | 117 |
| c) Keine allgemeine Kompetenzverteilungsregel | 117 |
| aa) Art. 291 AEUV | 118 |
| bb) Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV, Art. 197 Abs. 1, Abs. 2 S. 4 AEUV | 119 |
| (1) Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV | 120 |
| (2) Art. 197 Abs. 1, Abs. 2 S. 4 AEUV | 120 |
| 4. Zwischenergebnis | 121 |
| <i>C. Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 2 S. 1 EUV</i> | 122 |
| I. Grundlagen | 124 |
| 1. Weite Auslegung der Sachkompetenzen der Verträge | 124 |
| 2. Umgang mit Zweifelsfällen | 125 |
| 3. Sekundärrechtliche Anordnung des direkten mittelbaren Vollzugs | 125 |
| a) Notwendigkeit einer ausdrücklichen vertraglichen Normierung? | 125 |
| b) Materiell-rechtliche Regelungskompetenz der Union als äußerste Grenze ihrer Verwaltungskompetenz? | 126 |
| c) Zwischenergebnis | 126 |
| II. Zuweisung von Vollzugsbefugnissen am Beispiel der Art. 127 Abs. 6 und 114 Abs. 1 AEUV | 127 |
| 1. Die Kompetenznorm des Art. 127 Abs. 6 AEUV | 127 |
| a) Tatbestandliche Voraussetzungen | 127 |
| aa) Begriff der „Aufgaben“ | 128 |
| bb) Begriff der Aufgaben „im Zusammenhang mit“ der Aufsicht | 129 |
| cc) Begriff „besondere“ Aufgaben | 129 |
| (1) Enge Lesart | 129 |
| (2) Weite Lesart | 129 |
| dd) Zusammenführung und Zwischenergebnis | 130 |
| b) Insbesondere: Direkter mittelbarer Vollzug und Art. 127 Abs. 6 AEUV | 131 |
| c) Zwischenergebnis | 132 |
| 2. Die Kompetenznorm des Art. 114 Abs. 1 AEUV | 132 |

| | |
|---|-----|
| a) Art. 114 Abs. 1 AEUV in der Rechtsprechung des EuGH | 133 |
| aa) Maßnahme zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten | 133 |
| bb) Errichtung und Funktionieren des Binnenmarkts als Gegenstand der Maßnahme | 135 |
| b) Kritische Würdigung der Rechtsprechung in der Literatur | 135 |
| aa) Errichtung von Unionsagenturen | 136 |
| bb) Übertragung verbindlicher Entscheidungsbefugnisse auf Unionsagenturen | 136 |
| c) Zulässige Abrundung der Sachregelungskompetenz | 137 |
| d) Insbesondere: Direkter mittelbarer Vollzug und Art. 114 Abs. 1 AEUV | 140 |
| e) Zwischenergebnis | 141 |
| <i>D. Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip, Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV</i> | 141 |
| I. Grundlagen | 141 |
| 1. Subsidiaritätsprinzip, Art. 5 Abs. 3 EUV | 141 |
| a) Anwendbarkeit des Subsidiaritätsprinzips im Bereich des Gesetzesvollzugs | 142 |
| aa) Auslegung des Begriffs der „Maßnahme“ | 142 |
| bb) Anwendung auf die Anordnung des direkten mittelbaren Vollzugs | 143 |
| cc) Zwischenergebnis | 143 |
| b) Keine Ausübung ausschließlicher Zuständigkeiten durch die Union | 144 |
| aa) Bedeutung von Art. 2 Abs. 1 Hs. 2 AEUV | 144 |
| bb) Ausnahme sekundärrechtliche Ausschließlichkeit? | 145 |
| (1) Ausgangspunkt | 145 |
| (2) Das <i>L-Bank</i> -Urteil des EuG | 145 |
| (3) Potenzielle Konsequenzen für den direkten mittelbaren Vollzug | 146 |
| (4) Kein Erwerb ausschließlicher Zuständigkeiten kraft Sekundärrechts | 147 |
| 2. Verhältnismäßigkeitsprinzip, Art. 5 Abs. 4 EUV | 148 |
| II. Diskussionsstand in Rechtsprechung und Literatur | 148 |
| 1. Fehlende Rezeption in der Rechtsprechung | 148 |
| 2. Vereinzelt Rezeption in der Literatur | 149 |
| 3. Kritik | 149 |
| III. Berücksichtigung der Eigenarten des direkten mittelbaren Vollzugs | 150 |

| | |
|--|-----|
| 1. Subsidiaritätsprinzip, Art. 5 Abs. 3 EUV | 151 |
| a) Inhaltliche Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, Art. 5 Abs. 3 EUV | 151 |
| b) Anwendung auf den direkten mittelbaren Vollzug | 152 |
| aa) Zieldefinition und Zielprüfung | 152 |
| bb) Negativkriterium | 152 |
| cc) Positivkriterium | 153 |
| 2. Verhältnismäßigkeitsprinzip, Art. 5 Abs. 4 EUV | 153 |
| a) Formale Verhältnismäßigkeit | 154 |
| b) Inhaltliche Verhältnismäßigkeit | 154 |
| aa) Einflussnahme auf den indirekten mittelbaren Vollzug | 154 |
| bb) Anordnung des direkten mittelbaren Vollzugs | 155 |
| (1) Interventions- und Übernahmemodell | 155 |
| (2) Umfang des Einsatzes des direkten mittelbaren Vollzugs | 156 |
| cc) Konkrete verfahrensmäßige Ausgestaltung des direkten mittelbaren Vollzugs | 156 |
| (1) Beteiligung mitgliedstaatlicher Behörden im Verwaltungsverfahren | 156 |
| (2) Repräsentation mitgliedstaatlicher Vertreter in europäischen Verwaltungsteams | 157 |
| 3. Zwischenergebnis und zusammenfassende Übersicht | 157 |
| <i>E. Demokratieprinzip, Art. 10 Abs. 1 EUV</i> | 158 |
| I. Grundlagen | 158 |
| II. Sachlich-inhaltliche Legitimation beim direkten mittelbaren Vollzug | 159 |
| III. Weitere Legitimationsbausteine | 160 |
| <i>F. Institutionelles Gleichgewicht</i> | 161 |
| I. Grundlagen | 161 |
| II. <i>Meroni</i> -Rechtsprechung | 161 |
| III. <i>Leerverkaufs</i> -Rechtsprechung | 162 |
| IV. Direkter mittelbarer Vollzug durch eine Unionsagentur | 164 |
| <i>G. Resümee</i> | 164 |
| | |
| 3. Kapitel: Sekundärrechtliche Operationalisierung der Vollzugsform | 167 |
| <i>A. Verwaltungsebene</i> | 167 |
| I. Anwendbare materiell-rechtliche Vorschriften | 167 |
| 1. Ausübung nationaler Umsetzungsspielräume | 167 |

| | |
|--|-----|
| a) Bisheriger Meinungsstand | 168 |
| aa) Keine Anwendung bei Ausübung von Spielräumen in Richtlinien | 168 |
| bb) Anwendung bei Ausübung von Spielräumen in Richtlinien (1) Wahlrechte in Richtlinien | 168 |
| (2) Mindestharmonisierende Richtlinienvorgaben und gold-plating | 169 |
| b) Umsetzungsbegriff als entscheidendes Differenzierungskriterium | 170 |
| aa) Kein pauschaler Anwendungsausschluss bei Spielräumen in Richtlinien | 170 |
| bb) Wahlrechte in Richtlinien | 171 |
| cc) Mindestharmonisierende Richtlinienvorgaben und gold-plating | 171 |
| 2. Überschneidende Umsetzung von Richtlinien | 171 |
| 3. „National Power Issue“ | 172 |
| 4. Zwischenergebnis | 175 |
| II. Anwendbares Verwaltungsverfahrensrecht | 175 |
| 1. Grundlagen | 175 |
| 2. Praktische Beispiele | 177 |
| III. Auslegungsgrundsätze | 177 |
| 1. Maßgeblichkeit der jeweiligen nationalen Auslegungsmethodik | 178 |
| 2. Auslegung des Umsetzungsrechts im Lichte des Unionsrechts | 178 |
| 3. Auslegung des Umsetzungsrechts im Lichte des höherrangigen nationalen Rechts | 179 |
| 4. Speziell: Unionsweit möglichst einheitliche Auslegung des Umsetzungsrechts | 180 |
| a) Grundsatz und Herleitung | 181 |
| b) Abgrenzung | 182 |
| c) Grenzen | 182 |
| 5. Relevanz nationaler Rechtsprechung und Verwaltungspraxis | 184 |
| a) „Berücksichtigung“ nationaler Rechtsprechung | 184 |
| b) Keine Bindung an nationale Verwaltungsvorschriften | 184 |
| 6. Zwischenergebnis | 185 |
| IV. Behördliche Entscheidungsspielräume im nationalen Umsetzungsrecht | 186 |
| V. Umgang mit mitgliedstaatlichen Umsetzungsdefiziten | 187 |
| 1. Pflicht zur unionsrechtskonformen Auslegung | 188 |
| 2. Nichtumsetzung | 188 |

| | |
|--|-----|
| 3. Schlechtumsetzung | 191 |
| a) Umfassende Anwendungspflicht | 191 |
| b) Teilweise Anwendungspflicht | 191 |
| aa) Nichtanwendungspflichten im indirekten mittelbaren Vollzug | 191 |
| bb) Übertragbarkeit auf den direkten mittelbaren Vollzug | 192 |
| 4. Ausübung von an den Rechtsanwender gerichteten Optionen durch den nationalen Gesetzgeber | 193 |
| 5. Zwischenergebnis | 194 |
| <i>B. Rechtsschutzebene</i> | 194 |
| I. Zuständige Gerichtsebene | 194 |
| 1. Zuständigkeit der nationalen Gerichte? | 195 |
| 2. Zuständigkeit der Unionsgerichte | 195 |
| II. Kontrolldichte | 197 |
| 1. Nationales Recht als Rechtsfrage | 197 |
| 2. Umfang der gerichtlichen Nachprüfung | 198 |
| 3. Kontrolle der Ausübung behördlicher Entscheidungsspielräume | 198 |
| III. Auslegung mitgliedstaatlichen Umsetzungsrechts | 199 |
| IV. Überprüfung mitgliedstaatlichen Umsetzungsrechts am Maßstab höherrangigen Rechts | 200 |
| 1. Unionsrecht | 200 |
| 2. Höherrangiges mitgliedstaatliches Recht | 201 |
| a) Keine Überprüfungsbefugnis der Unionsgerichte | 201 |
| b) Bestehen einer Überprüfungsbefugnis | 202 |
| aa) Geringe rechtspraktische Relevanz des Problems | 202 |
| bb) Kein generelles Verbot der unionsgerichtlichen Überprüfung mitgliedstaatlichen Umsetzungsrechts | 202 |
| (1) Geringe Aussagekraft der Rs. <i>UPA</i> | 202 |
| (2) Regelungsgehalt von Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EUV, Art. 267 Abs. 1 lit. a AEUV | 203 |
| (a) Art. 267 Abs. 1 lit. a AEUV | 203 |
| (b) Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EUV | 204 |
| cc) Maßgeblichkeit der einzelnen Verfahrensarten der Verträge | 204 |
| dd) Mögliche Tenorierungen und Urteilswirkungen | 206 |
| c) Weitere Konsequenzen | 207 |
| <i>C. Resümee</i> | 208 |

| | |
|---|-----|
| 4. Kapitel: Perspektiven der Vollzugsform | 211 |
| <i>A. Konzeptionelle Überlegungen</i> | 211 |
| I. Direkter mittelbarer Vollzug | 211 |
| 1. Anordnung als Übergangs- oder Dauerlösung | 211 |
| a) Anwendung von Verordnungsausübungsrecht | 212 |
| b) Anwendung von Richtlinienumsetzungsrecht | 212 |
| 2. Anordnung in weiteren Rechtsbereichen | 213 |
| 3. Zusammenfassende Übersicht | 215 |
| II. Vollzug autonomen nationalen Rechts auf Unionsebene | 215 |
| 1. Grundlagen | 215 |
| 2. Mögliche (weitere) Anwendungsfälle | 216 |
| a) Annexbefugnis | 216 |
| b) Interventionsbefugnis | 217 |
| 3. Primärrechtliche Anforderungen und Grenzen | 218 |
| a) Anforderungen des Art. 291 AEUV | 218 |
| b) Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 2 S. 1 EUV | 219 |
| aa) Ausgangspunkt | 219 |
| bb) Materiell-rechtliche Regelungskompetenz der Union als äußerste Grenze ihre Verwaltungskompetenz? | 219 |
| c) Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip, Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV | 220 |
| d) Demokratieprinzip | 221 |
| e) Rechtsschutz | 222 |
| 4. Zwischenergebnis | 222 |
| <i>B. Potenzielle Einsatzmöglichkeiten de lege ferenda</i> | 223 |
| I. Übergeordnete Reformbestrebungen auf Unionsebene | 223 |
| 1. Überblick | 223 |
| 2. Szenarien zur Zukunft Europas | 224 |
| a) Die fünf Szenarien des Weißbuchs | 224 |
| aa) Szenario 1 | 224 |
| bb) Szenario 2 | 224 |
| cc) Szenario 3 | 224 |
| dd) Szenario 4 | 225 |
| ee) Szenario 5 | 226 |
| b) Szenario 6 | 226 |
| II. Bedeutung für den Vollzug nationalen (Umsetzungs-)Rechts auf Unionsebene | 226 |

| | |
|--|-----|
| 1. Weniger... | 227 |
| 2. ...aber effizienter | 228 |
| 3. Zwischenergebnis | 229 |
| III. Fallbeispiele | 229 |
| 1. EU-Asylpolitik | 229 |
| a) Ausgangslage | 230 |
| aa) Anwendbare Rechtsgrundlagen | 230 |
| bb) Aufgaben und Befugnisse der Asylagentur | 231 |
| (1) Informationsaustausch, operative Standards und Leitlinien | 231 |
| (2) Entsendung von Verbindungsbeamten | 231 |
| (3) Operative und technische Unterstützung der Mitgliedstaaten | 231 |
| (4) Überwachungsverfahren | 232 |
| (5) Durchführungsrechtsakt des Rates | 233 |
| cc) Grenzen der Befugnisse | 233 |
| b) Reformperspektiven | 234 |
| aa) Übernahmemodell | 235 |
| (1) Große Lösung | 235 |
| (2) Kleine Lösung | 236 |
| bb) Interventionsmodell | 236 |
| c) Vertragliche Grenzen | 237 |
| aa) Insbesondere: Rechtsgrundlage in den Verträgen | 237 |
| (1) Art. 78 Abs. 1 und 2 AEUV | 237 |
| (2) Art. 78 Abs. 3 AEUV | 239 |
| (3) Notwendigkeit einer Vertragsänderung | 239 |
| bb) Insbesondere: Institutionelles Gleichgewicht | 239 |
| 2. EU-Cybersicherheitspolitik | 240 |
| a) Ausgangslage | 240 |
| b) Reformperspektiven | 242 |
| c) Vertragliche Grenzen | 243 |
| aa) Insbesondere: Rechtsgrundlage in den Verträgen | 243 |
| bb) Insbesondere: Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip | 244 |
| C. Resümee | 245 |
| Schlussbetrachtung und Ausblick | 247 |

| | |
|--|------------|
| Zusammenfassung in Thesen | 251 |
| <i>A. 1. Kapitel: Grundlagen und systematische Einordnung der Vollzugsform</i> | <i>251</i> |
| <i>B. 2. Kapitel: Primärrechtliche Anforderungen an die Vollzugsform</i> | <i>255</i> |
| <i>C. 3. Kapitel: Sekundärrechtliche Operationalisierung der Vollzugsform</i> | <i>257</i> |
| <i>D. 4. Kapitel: Perspektiven der Vollzugsform</i> | <i>260</i> |
| Literaturverzeichnis | 265 |
| Stichwortregister | 277 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------------|--|
| AMLA | Anti-Money Laundering Authority (Agentur zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung) |
| AML-VO | Verordnung (EU) 2024/1620 zur Errichtung der Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung |
| BPEA | Brookings Papers on Economic Activity |
| CMLR | Common Market Law Review |
| CRD | Capital Requirements Directive (Eigenkapitalrichtlinie 2013/36/EU) |
| CRR | Capital Requirements Regulation (Kapitaladäquanzverordnung Nr. 575/2013) |
| Dublin-III-VO | Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist |
| EBA | European Banking Authority (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) |
| EBA-VO | Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) |
| EBCG-VO | Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache |
| EBOR | European Business Organization Law Review |
| ECBM | European Cross-Border Mechanism (Europäischer grenzübergreifender Mechanismus) |
| ECFR | European Company and Financial Law Review |
| EJLS | European Journal of Legal Studies |
| ELR | European Law Review |
| ENISA | European Union Agency for Cybersecurity (Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit) |
| EPL | European Public Law |
| ESA | European Supervisory Authorities (Europäische Aufsichtsbehörden) |
| ESMA | European Securities and Markets Authority (Europäische Wertpapier- und Aufsichtsbehörde) |
| EIOPA | European Insurance and Occupational Pensions Authority (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung) |
| EUAA-VO | Verordnung (EU) 2021/2303 über die Asylagentur der Europäischen Union |
| EuGH-Satzung | Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union |

| | |
|------------------|--|
| eu-LISA | European Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) |
| EUStA | Europäische Staatsanwaltschaft |
| EUStA-VO | Verordnung (EU) 2017/1939 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft |
| ECB | European Central Bank |
| EZB | Europäische Zentralbank |
| ESZB/EZB-Satzung | Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank |
| GEAS | Gemeinsames Europäisches Asylsystem |
| GLJ | German Law Journal |
| Iowa L. Rev. | Iowa Law Review |
| JIBFL | Butterworths Journal of International Banking and Financial Law |
| JIBLR | Journal of International Banking Law and Regulation |
| JST | Joint Supervisory Team (Gemeinsames Aufsichtsteam) |
| MJ | Maastricht Journal of European and Comparative Law |
| NIS-2-RL | Richtlinie (EU) 2022/2555 über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union |
| REALaw | Review of European Administrative Law |
| SIPS-VO | Verordnung (EU) Nr. 795/2014 zu den Anforderungen an die Überwachung systemrelevanter Zahlungsverkehrssysteme |
| SSM | Single Supervisory Mechanism (Einheitlicher Bankenaufsichtsmechanismus) |
| SSM-VO | Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank |
| SSM-Rahmen-VO | Verordnung (EU) Nr. 468/2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus |

Im Übrigen wird auf *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 11. Aufl., Berlin u. a. 2024 verwiesen.

Einleitung

„Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough.“¹

A. Rechtspolitischer Kontext

Whatever it takes. Mit diesen drei Worten gelang es dem seinerzeit amtierenden Präsidenten der EZB, *Mario Draghi*, die Finanzmärkte auf dem Höhepunkt der europäischen Wirtschafts-, Banken- und Staatsschuldenkrise (Eurokrise)² Mitte des Jahres 2012 zu beruhigen. Insbesondere die Risikoprämien auf Staatsanleihen und in der Folge die Refinanzierungskonditionen der von der Krise besonders betroffenen Mitgliedstaaten Griechenland, Italien, Spanien, Irland und Portugal reduzierten sich im Anschluss hieran deutlich.³ Zugleich offenbarte die Eurokrise aber auch, dass europäische Kreditinstitute auf die damalige Krisenlage nur unzureichend vorbereitet waren. Während das materielle Bankenaufsichtsrecht bereits Ende der 1970er Jahre erstmals mittels einer Richtlinie⁴ und als Reaktion auf die weltweite Finanzkrise seit 2009 zunehmend unionsweit angeglichen wurde,⁵ erhielt die Anwendung dieser Vorgaben lange Zeit vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit.⁶ Die Vorgehensweise der Union folgte insoweit einem hinlänglich bekannten Muster. Herausforderungen, vor denen die Staaten-

¹ *Draghi*, Global Investment Conference, London 26.06.2012.

² Hierzu eingehend *Shambaugh*, BPEA 2012, 157, 157. Zum Hintergrund *Calliess*, in: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.), Grundsatzfragen, 2012, 113, 115 ff.

³ *Hobelsberger/Kok/Mongelli*, in: Europäische Zentralbank (Hrsg.), Occasional Paper Series, 2022, 1, 14.

⁴ Richtlinie 77/780/EWG des Rates vom 12. Dezember 1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute, ABl. 1977 L 322 S. 30.

⁵ Vertiefend zur „Europäisierung“ des nationalen (öffentlichen) Rechts *Siegel*, *Europäisierung*, 2012.

⁶ *Kaufhold*, in: *Kämmerer/Kotzur/Ziller* (Hrsg.), *Integration und Desintegration*, 2019, 355, 358 f.; *Kohyamäki*, *Reform der Bankenaufsicht*, 2012, S. 9, 177. Zur Entwicklung des europäischen Finanzaufsichtsrechts bis zur Finanzkrise *Krimphove*, *EuR* 2007, 597. Vertiefend *Hilpold*, in: *Hilpold/Steinmair* (Hrsg.), *Finanzarchitektur*, 2014, 3, 9 ff.

gemeinschaft stand, wurde in der Vergangenheit vor allem durch ein Mehr an Europa begegnet, wobei „mehr Europa“ vor allem mehr europäische Rechtsetzung bedeutete.⁷ Je einheitlicher das anzuwendende Recht, so die Vorstellung, desto tiefer die Integration der Rechtsgemeinschaft.⁸

Die Vereinheitlichung und Effektivierung der Rechtsanwendung spielte als Integrationsfaktor dagegen lange Zeit eine untergeordnete Rolle. Wo Recht vollzogen wird, kommt es jedoch zwangsläufig auch zu Defiziten bei der Anwendung und Durchsetzung dieses Rechts.⁹ Die Herausforderungen werden beim mitgliedstaatlichen Vollzug des Unionsrechts dadurch verstärkt, dass für die Rechtsanwendung nicht eine einzelne Unionsbehörde¹⁰, sondern bis zu 27 verschiedene mitgliedstaatliche Behörden zuständig sind, die ein und dieselbe Unionsvorschrift mitunter höchst unterschiedlich auslegen und anwenden. Dies kann dazu führen, dass das europäische „law in the books“ nicht zum „law in practice“ wird,¹¹ seine praktische Wirksamkeit also nicht voll entfalten kann.

Der Vollzug des Unionsrechts ist nach wie vor eine überwiegend mitgliedstaatliche Aufgabe. In tradierter Diktion wird zwischen dem indirekten unmittelbaren Vollzug, bei dem nationale Behörden unmittelbar anwendbare Unionsrechtsakte wie Verordnungen im Sinne von Art. 288 Abs. 2 AEUV anwenden, und dem indirekten mittelbaren Vollzug, bei dem Vorschriften des Unionsrechts, insbesondere Richtlinien im Sinne von Art. 288 Abs. 3 AEUV, mittelbar über das diese Vorschriften umsetzende nationale Recht zur Anwendung gelangen, unterschieden.¹²

Gemeinsame Rechtsetzung ist für einen effektiven und einheitlichen Verwaltungsvollzug indes nur die Grundlage. Mindestens genauso wichtig ist auch die

⁷ Schütze, EU Law, 3. Aufl. 2021, S. 336; Weiß, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Bd. 2, 2021, § 35 Rn. 6.

⁸ Kaufhold, JöR 2018, 85, 92.

⁹ Soweit im Titel, hier und im Folgenden auf den „Vollzug des Unionsrechts“ Bezug genommen wird, ist allein der *administrative* Vollzug, d. h. die Rechtsanwendung auf Einzelfälle und gegebenenfalls die Rechtsdurchsetzung in der täglichen Verwaltungspraxis, nicht auch die Umsetzung von Richtlinienbestimmungen in nationales Recht durch die nationale Legislative gemeint. Dasselbe gilt, soweit in dieser Arbeit auf „Vollzugsdefizite“ Bezug genommen wird. Gemeint sind hiermit nur die Defizite, die bei der Rechtsanwendung und gegebenenfalls -durchsetzung durch die Verwaltung auftreten können, nicht auch mitgliedstaatliche Defizite bei der Richtlinienumsetzung.

¹⁰ Soweit hier und im Folgenden auf „Unionsbehörden“ Bezug genommen wird, werden hierunter sowohl die Organe der Union als auch ihre sonstigen Einrichtungen und Stellen einschließlich Unionsagenturen verstanden.

¹¹ So die Formulierung bei Calliess, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Bd. 2, 2021, § 34 Rn. 56; ders., NVwZ 2018, 1, 5.

¹² Dazu noch näher S. 35 f.

einheitliche und effektive Durchsetzung dieser Regelungen.¹³ Als effektivitätsverbessernde und einheitsbildende Instrumente stehen der Union auf dem Gebiet des Verwaltungsvollzugs neben der Angleichung des mitgliedstaatlichen Verfahrensrechts vor allem die Koordination mitgliedstaatlicher Behörden, der Erlass von Durchführungsrechtsakten gemäß Art. 291 Abs. 2 AEUV und die (sekundärrechtlich zuzuweisende) Befugnis zur Steuerung der mitgliedstaatlichen Rechtsanwendung durch Anweisungen im Einzelfall zur Verfügung. In jüngerer Zeit ist der Unionsgesetzgeber – die Bedeutung effektiver und einheitlicher Rechtsanwendung als Integrationsfaktor erkennend – zudem vermehrt dazu übergegangen, Kompetenzen zum Vollzug des Unionsrechts unmittelbar in die unionale Eigenverwaltung zu überführen.¹⁴ Zentraler Bestandteil dieser Ende der 1990er Jahre begonnenen und seitdem kontinuierlich an Fahrt aufnehmenden Entwicklung ist die verstärkte Übertragung von Verwaltungsbefugnissen unterschiedlicher Reichweite auf Unionsagenturen.¹⁵

Sinnbildlich für diesen Prozess steht die Übertragung von Vollzugsbefugnissen auf die ESMA¹⁶ im Zusammenhang mit der Regulierung von Leerverkäufen.¹⁷ In den Erwägungsgründen der Verordnung, mit der ESMA die entsprechenden Befugnisse übertragen wurden, heißt es unmissverständlich:

„Um die derzeitige Fragmentierung zu überwinden, vor deren Hintergrund einige Mitgliedstaaten divergierende Maßnahmen ergriffen haben, und um die Möglichkeit, dass zuständige Behörden divergierende Maßnahmen ergreifen, einzuschränken, ist zur Bewältigung der potenziellen Risiken von Leerverkäufen und Credit Default Swaps ein harmonisiertes Vorgehen erforderlich [...].“¹⁸

Der Unionsgesetzgeber hat es indes nicht dabei belassen, ESMA Vollzugsbefugnisse zu übertragen. Vielmehr hat er in derselben Verordnung auch unionsweit einheitliche Regelungen zur Reglementierung von Leerverkäufen eingeführt. Zwar hätte der Unionsgesetzgeber auch die Möglichkeit gehabt, Regelungen zur

¹³ Weiß, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Bd. 2, 2021, § 35 Rn. 6.

¹⁴ Zum Kompetenzbegriff näher Mayer, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Bd. 2, 2021, § 33 Rn. 4 ff., der hierunter „jede Rechtsmacht zur Herbeiführung rechtlich erheblicher Entscheidungen“ versteht.

¹⁵ Zu dieser Entwicklung näher Kaeding, *Integration* 2019, 55, 59, der bislang vier „Wellen“ der Gründung von Unionsagenturen ausmacht.

¹⁶ Errichtet durch Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/77/EG der Kommission, ABl. 2010 L 331 S. 84.

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 236/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 über Leerverkäufe und bestimmte Aspekte von Credit Default Swaps, ABl. 2012 L 86 S. 1.

¹⁸ Erwägungsgrund 5 der Verordnung (EU) Nr. 236/2012.

Beschränkung beziehungsweise zum Verbot bestimmter Leerverkäufe durch den Erlass einer (vollharmonisierenden) Richtlinie unionsweit einzuführen beziehungsweise anzugleichen. Eine solche Vorgehensweise hätte angesichts der sich an ihren Erlass anschließenden mitgliedstaatlichen Umsetzungsfrist aber möglicherweise zu viel Zeit in Anspruch genommen. Vor allem aber dürfte der Unionsgesetzgeber davon ausgegangen sein, ESMA nur durch die Schaffung eines unmittelbar anwendbaren Unionsrechtsrahmens die Ausübung ihrer neu gewonnenen Befugnisse ermöglichen zu können.¹⁹

Der Begriff der unmittelbaren Anwendbarkeit bezeichnet den Umstand, dass ein Rechtsanwender aus einer Norm des Unionsrechts Rechte und Pflichten herleiten kann, ohne dass es hierfür eines besonderen Umsetzungsakts bedarf.²⁰ Um unmittelbar anwendbar zu sein, muss eine Unionsrechtsnorm inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sein.²¹ Bei einer Verordnung, die gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt, ist dies in der Regel der Fall. Ein anderes gilt jedoch in den (wenigen) Ausnahmefällen, in denen in Verordnungen Wahlrechte beziehungsweise Optionen vorgesehen sind, die dem nationalen Gesetzgeber die Möglichkeit einräumen, durch nationale Gesetzgebung innerhalb eines vorgezeichneten Rahmens von der Verordnung in ihrer Grundform abzuweichen. Ebenfalls grundsätzlich nicht unmittelbar anwendbar sind Richtlinien,²² da ihnen gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV ein zweistufiges Rechtsetzungsverfahren zugrunde liegt und sie von ihren Adressaten, den Mitgliedstaaten, erst noch in vollzugsfähiges nationales Recht umgesetzt werden müssen. Die Union und ihre Organe kommen als Adressaten einer Richtlinie hingegen nicht (mehr) in Betracht.²³

¹⁹ Vgl. Erwägungsgrund 3 der Verordnung (EU) Nr. 236/2012.

²⁰ Grundlegend EuGH, Urteil vom 05.02.1963 – C-26/62 (Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen), S. 24 ff.

²¹ So der verkürzte Inhalt von EuGH, Urteil vom 05.02.1963 – C-26/62 (Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen), S. 25 f.: Notwendig ist, dass die Vorschrift des Unionsrechts rechtlich vollkommen, d. h. ohne jede weitere Konkretisierung anwendbar sowie unbedingt ist, in einer Handlungs- oder Unterlassungspflicht besteht und keiner im Ermessen stehenden Ausführungshandlung der Unionsorgane oder der Mitgliedstaaten mehr bedarf.

²² Zu Ausnahmen hiervon noch näher S. 92 f.

²³ Siehe nur *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Recht der EU*, 2024, Art. 288 AEUV, Rn. 111. Zum heute nicht mehr existierenden Ausnahmefall der „unionsgerichtlichen Richtlinie“ näher S. 91 f.

B. Untersuchungsgegenstand: Vollzug nationalen Rechts durch Unionsbehörden

I. Einführung der Vollzugsform im Bankenaufsichtsrecht

Whatever it takes. Der (vermeintlichen) Gewissheit, dass Unionsbehörden Vollzugsbefugnisse nur in Anwendung unmittelbar anwendbarer Unionsrechtsakte wahrnehmen können, hat die Union im Zuge ihrer Reaktion auf die Eurokrise im Jahr 2014 ein Ende gesetzt. Die durch die Zuständigkeit verschiedener nationaler Aufsichtsbehörden begründeten Diskrepanzen und Ineffizienzen bei der Beaufsichtigung der zunehmend europaweit verflochtenen Kreditinstitute in der Union²⁴ hatten zu diesem Zeitpunkt bereits zu tiefgreifenden Mängeln geführt, die die Nachhaltigkeit und Stabilität des Bankensystems insgesamt gefährdeten.²⁵ Dies erkennend entschloss sich die Staatengemeinschaft, die bisher bei den nationalen Aufsichtsbehörden angesiedelte Zuständigkeit für die Aufsicht über bedeutende Kreditinstitute in der Eurozone in Anwendung von Art. 127 Abs. 6 AEUV per Verordnung,²⁶ beginnend ab dem 4. November 2014, im Rahmen eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus auf die EZB zu übertragen, um insoweit von der Disziplin und Glaubwürdigkeit der EZB zu profitieren²⁷ und eine Aufsicht „aus einer Hand“ zu etablieren.²⁸

Das materielle Bankenaufsichtsrecht der Union, das die EZB im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit anwenden sollte, lag jedoch nicht ausschließlich in Form unmittelbar anwendbaren Ordnungsrechts vor, sondern ist bis heute in für eine einheitliche Aufsicht wesentlichen Bereichen durch Richtlinien sowie teils auch in an den nationalen Gesetzgeber gerichteten Verordnungswahlrechten geregelt.²⁹ Der Unionsgesetzgeber entschloss sich daher, neben unmittelbar anwendbarem Ordnungsrecht auch nationales Recht, mit dem Richtlinien umgesetzt

²⁴ Thiele, *Finanzaufsicht*, 2014, S. 492.

²⁵ Boucon/Jaros, *EJLS Special Issue* 2018, 155, 162; Poli/Gioia Carabellese, *MJ* 2019, 190, 196 f.

²⁶ Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, *ABl.* 2013 L 287 S. 63.

²⁷ Alexander, *ELR* 2015, 154, 166 f.

²⁸ Vertiefend zu Entwicklung und Funktionsweise der Bankenunion Binder, *EBOR* 2015, 467; Ceyssens, *NJW* 2013, 3704; Dinov, *EuR* 2013, 593; Herdegen, *WM* 2012, 1889; Teixeira, *EBOR* 2017, 535.

²⁹ Arranz, in: Europäische Zentralbank (Hrsg.), *ESCB Legal Conference*, 2017, 260, 260: „the single rulebook for banks still remains, to a certain degree, fragmented“. Siehe zudem Lachhoff/Witte, in: Binder u. a. (Hrsg.), *Brussels Commentary*, 2022, Art. 4 SSM-VO, Rn. 109; Wissink, *EBOR* 2017, 431, 437 f.

oder Wahlrechte in Verordnungen ausgeübt werden, durch die EZB administrieren zu lassen.³⁰ Anders als noch im Zuge der Übertragung direkter Vollzugsbefugnisse auf die ESMA entschied sich der Unionsgesetzgeber bei Erlass der SSM-VO also nicht mehr dazu, das auf Unionsebene zu administrierende Recht vor oder zeitgleich mit der Übertragung der entsprechenden Vollzugsbefugnis in unmittelbar anwendbares Unionsrecht zu überführen, sondern direkt auf nationales Umsetzungsrecht zuzugreifen. In Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 SSM-VO, der die der EZB übertragenen Aufsichtsaufgaben zum Gegenstand hat, heißt es seitdem:

„Zur Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben und mit dem Ziel, hohe Aufsichtsstandards zu gewährleisten, wendet die EZB das einschlägige Unionsrecht an, und wenn dieses Unionsrecht aus Richtlinien besteht, wendet sie die nationalen Rechtsvorschriften an, mit denen diese Richtlinien umgesetzt wurden. Wenn das einschlägige Unionsrecht aus Verordnungen besteht und den Mitgliedstaaten durch diese Verordnungen derzeit ausdrücklich Wahlrechte eingeräumt werden, wendet die EZB auch die nationalen Rechtsvorschriften an, mit denen diese Wahlrechte ausgeübt werden.“

Mit Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 SSM-VO etabliert der Unionsgesetzgeber konzeptionell eine Vollzugsform, die bereits vom indirekten mittelbaren Vollzug bekannt ist: nicht unmittelbar anwendbare Vorschriften des Unionsrechts werden, vermittelt über das diese umsetzende nationale Recht, mittelbar zur Anwendung gebracht. Die umgesetzten Richtlinien beziehungsweise Verordnungswahlrechte bilden eine Parallelrechtsordnung im Unionsrecht, die neben das – rechtlich selbstständige – nationale Umsetzungsrecht tritt, dessen Inhalt vorgibt und seine Auslegung steuert.³¹ Vom indirekten mittelbaren Vollzug unterscheidet sich die Vollzugsform nur noch dadurch, dass Unionsrecht mittelbar durch Unionsbehörden statt durch nationale Behörden vollzogen wird.

II. Einführung der Vollzugsform im besonderen Finanzaufsichtsrecht

1. Einführung in der EBA-VO

Und die praktische Relevanz der Vollzugsform wächst weiter. Zwar werden zwischenzeitliche Pläne der Kommission, eine Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 SSM-VO vergleichbare Vorschrift auch im Bereich der Aufsicht über Kapitalmarktfonds durch die ESMA einzuführen („Kapitalmarktunion“),³² seitens des Unionsgesetzgebers

³⁰ Richtlinienumsetzungs- beziehungsweise Verordnungsausübungsrecht. Im Folgenden, soweit nicht anders gekennzeichnet, gemeinsam als „Umsetzungsrecht“ bezeichnet.

³¹ Zum Begriff der Parallelrechtsordnung, wenn auch nur in Bezug auf Richtlinien und ihre Umsetzung, Götz, NJW 1992, 1849, 1852. Siehe zudem Calliess, in: Rehlinger/Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, Rn. 119.

³² Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Euro-

derzeit nicht weiterverfolgt. Ganz auf der Linie des seit Ende der 1990er Jahre zu beobachtenden Prozesses der „Agencification“ ist die EBA³³ aber seit dem 1. Januar 2020 ebenfalls befugt, auf dem Gebiet der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in bestimmten Fällen nationales Umsetzungsrecht anzuwenden.³⁴ Art. 17 Abs. 6 UAbs. 2 EBA-VO (Verletzung von Unionsrecht), dessen Einführung auf Art. 114 Abs. 1 AEUV gestützt wurde, lautet:

„In Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung kann die Behörde [...] die zuständige Behörde mit einem Beschluss auffordern, der förmlichen Stellungnahme nach Absatz 4 des vorliegenden Artikels innerhalb der dort genannten Frist nachzukommen. Kommt die zuständige Behörde diesem Beschluss nicht nach, so kann die Behörde auch einen Beschluss im Einklang mit Unterabsatz 1 erlassen. Zu diesem Zweck wendet die Behörde alle einschlägigen Rechtsvorschriften der Union und, sofern dieses Unionsrecht aus Richtlinien besteht, die nationalen Rechtsvorschriften an, insoweit sie diese Richtlinien umsetzen. Liegt das einschlägige Unionsrecht in Form von Verordnungen vor und werden in diesen Verordnungen den Mitgliedstaaten gegenwärtig ausdrücklich Optionen eingeräumt, so wendet die Behörde außerdem die nationalen Rechtsvorschriften an, soweit diese Optionen ausgeübt wurden.“

päischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), der Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), der Verordnung (EU) Nr. 345/2013 über Europäische Risikokapitalfonds, der Verordnung (EU) Nr. 346/2013 über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum, der Verordnung (EU) Nr. 600/2014 über Märkte für Finanzinstrumente, der Verordnung (EU) 2015/760 über europäische langfristige Investmentfonds, der Verordnung (EU) 2016/1011 über Indizes, die bei Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Referenzwert oder zur Messung der Wertentwicklung eines Investmentfonds verwendet werden, und der Verordnung (EU) 2017/1129 über den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel auf einem geregelten Markt zu veröffentlichen ist, 20. September 2017, COM(2017) 536 final, S. 155 f., 173, 218.

³³ Errichtet durch Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/78/EG der Kommission, ABl. 2010 L 331 S. 12.

³⁴ Vgl. Art. 1 Nr. 13 lit. c und 16 lit. e der Verordnung (EU) 2019/2175 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), der Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), der Verordnung (EU) Nr. 600/2014 über Märkte für Finanzinstrumente, der Verordnung (EU) 2016/1011 über Indizes, die bei Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Referenzwert oder zur Messung der Wertentwicklung eines Investmentfonds verwendet werden, und der Verordnung (EU) 2015/847 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers, ABl. 2019 L 334 S. 1.

In ähnlicher Weise sieht der ebenfalls auf Art. 114 Abs. 1 AEUV gestützte Art. 19 Abs. 4 UAbs. 2 EBA-VO (Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen zuständigen Behörden in grenzübergreifenden Fällen) vor:

„In Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung kann die Behörde [...] einen Beschluss im Einklang mit Unterabsatz 1 des vorliegenden Absatzes annehmen. Zu diesem Zweck wendet die Behörde alle einschlägigen Rechtsvorschriften der Union und, sofern dieses Unionsrecht aus Richtlinien besteht, die nationalen Rechtsvorschriften an, insoweit sie diese Richtlinien umsetzen. Liegt das einschlägige Unionsrecht in Form von Verordnungen vor und werden in diesen Verordnungen den Mitgliedstaaten ausdrücklich Optionen eingeräumt, so wendet die Behörde außerdem die nationalen Rechtsvorschriften an, soweit diese Optionen ausgeübt wurden.“

Die Befugnis der EBA zur Anwendung nationalen Umsetzungsrechts hat, anders als die entsprechende Befugnis der EZB im Rahmen des SSM, *Ultima Ratio*-Charakter; ihre Einsatzmöglichkeiten sind – ganz im Sinne der vertraglichen Leitprinzipien der Subsidiarität und der Solidarität³⁵ – auf Ausnahmefälle beschränkt. Die EBA ist für den Vollzug nationalen Umsetzungsrechts im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nicht durchgehend zuständig; vielmehr wird ihr eine Interventionsbefugnis an die Hand gegeben, mit der sie die Einhaltung und Anwendung europäischer Vorgaben im Sinne einer Auffangverantwortung temporär dort sicherstellen kann, wo mitgliedstaatliche Behörden hierzu entweder nicht in der Lage oder aus politischen Gründen nicht willens sind³⁶ – und wo sie auf den nationalen Normbestand, der zur Umsetzung dieser europäischen Vorgaben geschaffen wurde, bislang nicht zugreifen konnte.

2. Einführung in der AML-VO

Vorgesehen ist zudem, die Befugnisse der Union im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu erweitern und zu diesem Zweck unter anderem die entsprechenden Zuständigkeiten der EBA auf die neu gegründete AMLA zu übertragen. Die entsprechende Verordnung³⁷ ist Ende Juni 2024 in Kraft getreten und gilt in ihren wesentlichen Teilen ab dem 1. Juli 2025.³⁸

³⁵ Dazu *Calliess*, NVwZ 2018, 1, 6; *ders.*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Bd. 2, 2021, § 34 Rn. 58.

³⁶ Formulierung in Anlehnung an *Calliess*, NVwZ 2018, 1, 5; *ders.*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Bd. 2, 2021, § 34 Rn. 56, 62.

³⁷ Verordnung (EU) 2024/1620 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 zur Errichtung der Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010 und (EU) Nr. 1095/2010, ABl. 2024 L 1620. Überblick bei *von Drathen/Amtage*, WPg 2025, 29.

³⁸ Art. 108 UAbs. 2 AML-VO.

Was die Möglichkeiten der AMLA zur Anwendung nationalen Umsetzungsrechts angeht, verbindet die auf Art. 114 Abs. 1 AEUV gestützte Verordnung Elemente der derzeitigen Befugnisse von EZB (dauerhafte Aufsicht über bestimmte Arten von Finanz- und Kreditinstituten) und EBA (temporäres Interventionsrecht).³⁹ Die bisherigen Interventionsrechte der EBA nach Art. 17 Abs. 6 UAbs. 2, 19 Abs. 4 UAbs. 2 EBA-VO laufen dementsprechend nach einer sechsmonatigen Übergangsphase paralleler Zuständigkeiten beider Agenturen zum 31. Dezember 2025 aus.⁴⁰

III. Reaktionen in der Europarechtswissenschaft

Die Befugnis von Unionsbehörden, nationales Recht anzuwenden, mit dem Richtlinien umgesetzt oder Optionen in Verordnungen ausgeübt werden, ist bereits vor ihrem Inkrafttreten im SSM auf Vorbehalte und Skepsis in Praxis und Europarechtswissenschaft gestoßen. Die Deutsche Bundesbank bezeichnete die geplante Vollzugsform als „europarechtlich sehr ungewöhnlich“;⁴¹ *Schneider* konstatierte eine „recht merkwürdige Entwicklung“⁴². *Peuker* gelangte wenig später zu der Einschätzung, bei der Befugnis der EZB, nationales Umsetzungsrecht anzuwenden, handele es sich um einen „Konstruktionsfehler der europäischen Bankenaufsicht“ und äußerte die Erwartung, dass die neue Vollzugsform lediglich ein „Übergangsphänomen“ darstellen werde.⁴³ Bedenken hinsichtlich der Primärrechtskonformität der Vollzugsform wurden auch von *Martini* und *Weinzierl* geäußert, die sich kritisch mit den Rechtsschutzmöglichkeiten gegen von der EZB in Anwendung nationalen Rechts erlassene Rechtsakte auseinandersetzen.⁴⁴ *Kämmerer* wiederum erkannte in der Einführung der Vollzugsform eine „apokryphe Vertragsänderung“;⁴⁵ *Wendel* einen „pathologischen Ausnahmefall“⁴⁶ und *Ruthig* zufolge ist die Vollzugsform „eher pragmatischer Natur als dogmatisch fundiert“.⁴⁷ (Noch) in der Minderheit sind demgegenüber die Stim-

³⁹ Siehe für Einzelheiten S. 33 f.

⁴⁰ Art. 108 UAbs. 3 i. V. m. Art. 103 Nr. 5 und 6 AML-VO.

⁴¹ *Deutsche Bundesbank*, Gemeinsame europäische Bankenaufsicht – Erster Schritt auf dem Weg zur Bankenunion, Monatsbericht Juli 2023, S. 21. Ähnlich *Zagouras*, in: *Ellenberger/Bunte* (Hrsg.), *BankR-HdB*, Bd. 2, 6. Aufl. 2022, § 109 Rn. 42: „untypisch“.

⁴² *Schneider*, *EuZW* 2013, 452, 455: „rather strange development“.

⁴³ *Peuker*, *JZ* 2014, 764, 771.

⁴⁴ *Martini/Q. Weinzierl*, *NVwZ* 2017, 177, 181.

⁴⁵ *Kämmerer*, *WM* 2016, 1, 4.

⁴⁶ *Wendel*, *Verwaltungsermessens*, 2019, S. 87 f. Fn. 106.

⁴⁷ *Ruthig*, *ZHR* 2014, 443, 479. Ähnlich *Vossen*, *Rechtsschutz*, 2020, S. 208 f.: „Es handelt sich [...] eher um eine notgedrungen in Kauf genommene Verlegenheitslösung denn um ein planmäßig entwickeltes neues Vollzugskonzept.“

men, die auch auf das Potenzial der neuen Vollzugsform hinweisen. So stellt *Kaufhold* die Frage, ob die Befugnis einer Unionsbehörde zur Anwendung nationalen Rechts als „vierte Dimension“ der europäischen Verwaltungsarchitektur angesehen werden kann⁴⁸ und *Pascher* konstatiert, dass ein „gesetzgeberisches Instrument, das Richtlinien auch im Kontext der unionseigenen Administrative nutzbar macht, [...] einen passenden neuen Baustein in das „Haus Europa“ [einfügt]“, der der Richtlinie „auch in Zeiten eines zunehmenden Ausbaus der EU-Eigenverwaltung ein[en] neuerliche[n] Bedeutungsschub [verleihen]“ kann.⁴⁹

IV. Praktische Bedeutung

Aus der Praxis scheint die Vollzugsform jedenfalls nicht mehr wegzudenken zu sein: So hat die EZB allein im Jahr 2024 insgesamt 2.174 Aufsichtsbeschlüsse gegenüber einzelnen beaufsichtigten Instituten erlassen, von denen sich 50,7% auf – vorrangig nach nationalem Umsetzungsrecht zu beurteilende – Verfahren zur Prüfung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit von Vorstands- und Aufsichtsratsmitgliedern (sogenannte Eignungs- beziehungsweise fit-and-proper-Prüfungen) und 9,0% explizit auf sogenannte „national powers“⁵⁰ bezogen.⁵¹ Um der Menge der zu treffenden Entscheidungen Herr zu werden, sah sich die EZB vor einigen Jahren sogar gezwungen, die Ausübung einschlägiger Befugnisse intern vom EZB-Rat beziehungsweise Aufsichtsgremium auf die Leiter von EZB-Arbeitseinheiten zu übertragen.⁵²

C. Ziel und Gang der Untersuchung

Die dargestellten Entwicklungen und höchst unterschiedlichen Reaktionen auf den Vollzug nationalen Rechts durch Unionsbehörden geben Anlass, sich mit den Grundlagen, Herausforderungen und Perspektiven der Vollzugsform im Rahmen der vorliegenden Arbeit grundlegend auseinanderzusetzen. Die der EZB sowie der EBA überantworteten Befugnisse zum Vollzug nationalen Umsetzungsrechts sollen dabei den Ausgangs- und Referenzpunkt der Arbeit bilden.⁵³ Ausgehend

⁴⁸ *Kaufhold*, JöR 2018, 85, 109.

⁴⁹ *Pascher*, Umgekehrter Vollzug, 2023, S. 424.

⁵⁰ Dazu noch näher S. 172 ff.

⁵¹ *Europäische Zentralbank*, Jahresbericht zur Aufsichtstätigkeit 2024, abrufbar unter: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/other-publications/annual-report/pdf/ssm.ar2024~700cba1314.de.pdf>, S. 65 f., zuletzt geprüft am: 03.05.2025.

⁵² Dazu noch genauer S. 27 ff.

⁵³ Die künftigen Befugnisse der AMLA zum Vollzug nationalen Rechts sollen als Referenz-

Stichwortregister

- Anweisungen 3, 12, 25, 51, 87
Äquivalenzprinzip 84 ff., 110, 120, 175
AML-VO 8 f., 33
Asylrecht 88 f., 229 ff., 239, 245
– *Asylagentur (EUAA)* 88 f., 225, 231 ff.
– *EUAA-VO* 89, 230 ff.
Aufsichtsgremium 27, 29, 157
Auslegung
– *richtlinienkonforme* 54, 178 ff., 188
Außennormverweisung 41 f.
- Bestimmtheitsgrundsatz 59 f.
Beurteilungsspielraum 186
- Cybersicherheit 13, 223, 240 ff.
– *NIS-2-RL* 241 ff.
- Delegation 114, 144, 162 ff., 220
Demokratieprinzip 158 f., 161, 163, 165, 221 f.
Demokratische Legitimation 107, 110, 121, 158 ff., 221
Disparität 71 f., 76, 84, 115
Durchführungsrechtsakt 3, 19, 73, 86, 88 f., 108 f., 154, 233 f.
- Effektivitätsprinzip 37, 69, 73, 84 ff., 102, 152 f., 175
Eigenverwaltung 3, 10, 36, 45, 97, 103, 227
Entscheidungsspielraum 61, 65, 103, 115, 131, 151, 187, 198
Ermessensspielraum 134, 138, 140, 163, 187
Europäische Staatsanwaltschaft 12, 16, 197
Europäischer Gerichtshof (EuGH) 17 f., 52 ff., 111 f., 133 ff., 161 ff., 195 ff., 238 f.
Europarecht 9, 73, 91, 113, 124, 176, 220
- Finanzaufsicht 5 f., 63 f., 87, 223 f.
Foto-Frost-Rechtsprechung 196 f.
- Geldwäsche 7 f., 11, 29 f., 33, 67, 140, 213
Gericht der Europäischen Union (EuG)
17 f., 23 ff., 145 ff., 178 f., 186 ff., 197 ff.
Gewaltenteilung 93, 220
Gold-Plating 169, 171 f., 208
Grundgesetz 13, 220
Grundrechte 178 ff., 205
Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung 12, 119 ff., 207, 219, 222
- Handlungsform 40, 50, 87, 97, 103, 109, 147 ff.
Harmonisierung 73, 81, 94 ff., 120 f., 134 ff., 181
- Institutionelles Gleichgewicht 107, 161 ff., 239
Interventionsmodell 68 f., 77 ff., 155, 164 f., 213 ff.
- Joint Supervisory Teams (JST) 28
- Kompetenzgrundlage 73 f., 123 ff.
Kompetenzübertragung 110 ff., 126 ff., 136 ff.
Kompetenzverteilung 106 f., 113, 116 ff.
Kontrolldichte 197 ff.
Kreditinstitut 5, 9, 23 ff., 63 f., 107, 127, 177, 196
- Leerverkaufs-Entscheidung 111, 117, 162, 164 f., 239
Legitimation
– *demokratische Legitimation* 107, 110, 121, 158 ff., 221

- *sachlich-inhaltliche Legitimation* 159 f.
- Loyale Zusammenarbeit 79, 85, 110, 120
- Mehrteiliges Verfahren 26 f., 45, 79, 101, 161, 195, 236
- Meroni-Rechtsprechung 28, 161 ff., 239
- Nichtanwendungspflicht 191 ff.
- Nichtigkeitsklage 203, 206
- Organleihe 21, 39 f.
- Prärogative 12, 107, 109, 111 ff., 137, 164
- Praktische Wirksamkeit 2, 53, 71, 85, 104, 140, 189 f., 193
- Rechtsanwendungsbefehl 61, 172
- Regel-Ausnahme-Verhältnis 35, 116, 118, 137
- Richtlinie
 - *mindestharmonisierend* 91, 169, 171 f., 230
 - *vollharmonisierend* 4, 75, 172, 180
- Soft Law 37, 87
- Souveränität 69, 155, 201, 207, 218
- Sperrwirkung 144, 147
- Spielraum
 - *Entscheidungsspielraum* 61, 65, 103, 115, 131, 151, 187, 198
 - *Umsetzungsspielraum* 93, 95, 99, 168, 171, 185
- Staatshaftung 85
- Subsidiarität
 - *Subsidiaritätsprinzip* 107 f., 114 ff., 141 ff.
 - *Subsidiaritätsprüfung* 114 f., 149 ff.
- Übernahmemodell 68 f., 77, 101, 155, 165, 229
- Ultima Ratio 8, 30, 68, 104, 140, 213
- Umsetzung
 - *Umsetzungsdefizit* 70 ff., 92, 187
 - *Umsetzungsrecht* 7 ff., 42 ff., 51 ff., 90 ff., 156, 168 ff., 192 ff.
- Umsetzungsbegriff 52 f., 55 ff., 65, 103, 170 f., 174 f., 217
- Verfahrensautonomie 84 f., 120
- Verhältnismäßigkeit
 - *Verhältnismäßigkeitsprinzip* 94 ff., 141, 147 ff.
 - *Verhältnismäßigkeitsprüfung* 45, 97, 103 f.
- Vertragsverletzungsverfahren 17, 54, 80 f., 88, 233
- Verwaltungsverbund 35, 37 f., 71, 82 f., 106 f., 156 ff., 219 f.
- Verwaltungsvorschriften 50 f., 133, 140 f., 184 f., 222, 237 f.
- Vollzug
 - *direkter mittelbarer* 43 ff., 96 ff., 153 f., 182 f., 197
 - *direkter unmittelbarer* 35, 45, 96, 109
 - *indirekter mittelbarer* 2, 35, 72, 74 f., 101 f., 150, 190 ff.
 - *indirekter unmittelbarer* 35, 74
- Vollzugsdefizit 2, 70 ff., 83 f., 100, 152 ff., 213
- Vorrang 13, 30, 104, 114 f., 137, 147, 180, 205
- Wahlrecht 4, 25, 42, 57, 62, 64, 168 f., 193 f.
- Weißbuch 13, 223 ff., 234 f., 245
- Weisungen 3, 12, 21 ff., 40 ff., 86 ff.
- Wettbewerbsrecht 20, 22, 29 f., 49, 67, 76 f., 130, 225, 228
- Zulassung 7, 24, 26, 34, 60, 177