

MAX BIJEDIĆ-STROBEL

Föderative Rechtsdurchsetzung in der EU

*Studien zum europäischen und deutschen
Öffentlichen Recht*

60

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von

Christian Calliess und Matthias Ruffert

60



Max Bijedić-Strobel

Föderative Rechtsdurchsetzung in der EU

Die Möglichkeiten der Durchsetzung von Unionsrecht
durch den Übergang zum Eigenvollzug
am Beispiel der Unionsintervention
gemäß Art. 42 der Frontex-Verordnung

Mohr Siebeck

Max Bijedić-Strobel, Studium der Rechtswissenschaften in Freiburg und Grenoble; 2018 Erstes juristisches Staatsexamen; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin; Rechtsreferendariat am Kammergericht Berlin; 2024 Promotion und Zweites juristisches Staatsexamen.

ISBN 978-3-16-164326-2 / eISBN 978-3-16-164327-9

DOI 10.1628/978-3-16-164327-9

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.

© 2026 Mohr Siebeck Tübingen.

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 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.

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

Vorwort

Die Frage nach der genauen föderalen Natur der Europäischen Union und dem Umfang ihrer Vollzugskompetenzen als Verbund mit ihren Mitgliedstaaten hat mich seit Beginn meiner juristischen Ausbildung fasziniert. Rückblickend auf den Beginn meiner Promotion zeigt sich: Die Referenzgebiete, in denen diese Fragen konkret verhandelt werden, mögen sich mit der Zeit verändern, doch die grundlegenden Fragen bleiben dieselben.

Während zu Beginn meiner Promotion im Jahr 2018 die Befugnisse der Agentur Frontex und die der europäischen Aufsichtsagenturen der Finanzmarktüberwachung zentrale Beispiele für Diskussionen um den Vollzug von Unionsrecht auf Unionsebene darstellten, rückte spätestens mit dem Digital Services Act die Digitalregulierung als neues Referenzgebiet für Vollzugsregelungen in den Vordergrund. Die zukünftige Forschung in diesem Bereich wird zeigen, ob die in der vorliegenden Dissertation erarbeiteten Beiträge auch für diese neuen Referenzgebiete Gültigkeit beanspruchen können.

Die Arbeit wurde im Jahr 2024 an der Freien Universität Berlin als Dissertation angenommen. Sie befindet sich auf dem Bearbeitungsstand von Januar 2023, wobei Rechtsänderungen, neue Rechtsprechung und Literatur zum Teil bis Dezember 2024 berücksichtigt werden konnten.

Zuvorderst bin ich meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Christian Calliess zu Dank verpflichtet. Er hat mich im Rahmen der Betreuung konstant dazu ermutigt, meine Ergebnisse mit Nachdruck zu vertreten und den von mir eingeschlagenen Pfad konsequent zu Ende zu gehen. Seine weitsichtigen Anregungen und seine Offenheit für wissenschaftliche Ansätze außerhalb der klassischen rechtswissenschaftlichen Methoden haben die vorliegende, breite Aufstellung der Arbeit erst ermöglicht.

Herrn Prof. Dr. Thorsten Siegel danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Der Anspruch der Arbeit, über die rein juristische Ebene hinaus die tatsächlichen Faktoren für eine effektive unionale Rechtsdurchsetzung zu beleuchten, war herausfordernd und konnte nur durch die Unterstützung verschiedener Gesprächspartner gelingen. Eine wichtige Rolle beim Gelingen der Arbeit hatte der Austausch mit Dr. Andreas Hofmann, ohne den mir die Einarbeitung in die europapolitische Compliance-Forschung nicht so vertieft gelungen wäre. Zudem haben mir verschiedene Gespräche mit Praktikern, die das Verfahren der Schwachstellenbeurteilung tatsächlich anwenden, zusätzliches Hintergrundwis-

sen verschafft. Besonders bedanken möchte ich mich daher bei Heiner Nowitzki vom Bundesministerium des Innern und Roman Fantini von der Agentur Frontex.

Ich bedanke mich beim gesamten Team am Lehrstuhl für Öffentliches Recht der Freien Universität Berlin, dessen Anmerkungen im Rahmen des Kolloquiums mir bei der Strukturierung der Arbeit sehr geholfen haben. Ebenso bedanke ich mich bei Malte Krukenberg und Johannes Lindmeier, die in unserer Doktorandengruppe einen zentralen Beitrag zum Gelingen der Arbeit geleistet haben. Besonderer Dank gebührt darüber hinaus Dr. Andreas Gutmann und Dr. Helen Mengis für das Korrekturlesen meiner gesamten Arbeit.

Herrn Prof. Dr. Matthias Ruffert und Prof. Dr. Christian Calliess danke ich für die Aufnahme in die vorliegende Schriftenreihe.

Ferner danke ich dem Bundesministerium des Innern für die Förderung des Drucks der Arbeit.

Schlussendlich gebührt mein Dank meiner Familie, insbesondere meinem Bruder Dr. Hannes Strobel, der mich mit seinen Erfahrungen bei der Arbeit kontinuierlich unterstützt hat. Ein besonderer Dank gilt meiner Frau Amela Bijedić-Strobel, ohne deren Unterstützung ich die Arbeit nicht in dieser Form hätte fertigstellen können. Zuletzt danke ich meinen Eltern, Elisabeth Weber-Strobel und Andreas Strobel, die durch ihre großzügige und bedingungslose Unterstützung den Umfang und den Anspruch meiner Arbeit erst ermöglicht haben. Ihnen ist diese Dissertation folgerichtig gewidmet.

Berlin, 23. November 2025

Max Bijedić-Strobel

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	XI
Einleitung	1
<i>A. Problemaufriss und Erkenntnisinteresse: Das Spannungsfeld zwischen Einheit und Vielfalt beim Vollzug von Unionsrecht</i>	1
<i>B. Methoden</i>	11
<i>C. Stand der Forschung</i>	16
<i>D. Grundlegende Begriffe</i>	19
<i>E. Gang der Untersuchung</i>	25
Teil 1: Die Vollzugsordnung der Union im föderalen Vergleich: Ein exekutiv-duales Hybridsystem	27
§ 1 <i>Die Europäische Union als föderales System – Der Vollzug von Recht aus föderaler Perspektive</i>	27
§ 2 <i>Föderale Dimension des Selbsteintritts – Das Spannungsfeld zwischen Einheit und Vielfalt im Vollzug</i>	43
Teil 2: Die Intervention nach Art. 42 VO 2019/1896 – Einordnung des Europäischen Rechtsinstituts als Teil einer Unionsgrenzverwaltungsaufsicht	81
§ 3 <i>Die neue Frontex-Verordnung als Modell für die Überwindung von Vollzugsdefiziten im Schengen-Raum</i>	81
§ 4 <i>Für die Forschungsfrage relevante Grundzüge der Organisation der Agentur</i>	93
§ 5 <i>Die neue supranationale Grenzverwaltungsaufsicht – Die Schwachstellenbeurteilung als neuartige Verbundaufsicht?</i>	115
§ 6 <i>Die Unionsintervention – Ausgestaltung des Art. 42 VO 2019/1896</i>	130

§ 7 <i>Neuer Typ Unionsrechtlicher Durchsetzung? Rechtsnatur der Unionsintervention</i>	159
Teil 3: Die Unionsintervention als taugliches Mittel zur Behebung von Vollzugsdefiziten? – Art. 42 VO 2019/1896 als Compliance-Instrument	187
§ 8 <i>Vollzugsdefizite und die Compliance-Forschung – Begründungsansätze für eine mangelnde Rechtsbefolgung</i>	187
§ 9 <i>Der Compliance-Ansatz der Union im Referenzgebiet – Die Unionsintervention und vorgelagerte Verfahren als Compliance-Instrumente?</i>	201
§ 10 <i>Der Selbsteintritt als Modell zur Behebung von Defiziten in Enforcement-Konstellationen</i>	234
Teil 4: Die Möglichkeit eines Selbsteintritts in der Grenzverwaltung – Unionsrechtlicher Rahmen für den Übergang zum Eigenvollzug von Unionsrecht am Beispiel des integrierten Grenzschutzsystems	245
§ 11 <i>Die Europäische Kompetenzordnung und die Möglichkeiten eines Selbsteintritts – „Kann“-Frage in Bezug auf die Vollzugszuständigkeit des Unionsrechts</i>	245
§ 12 <i>Weitere Grenzen – Die verbundmoderierenden Rechtsprinzipien des Unionsverfassungsrechts nach Terhechte</i>	293
§ 13 <i>Ausgestaltungsvorgaben aus Rechtsstaats- und Demokratieprinzip</i> ...	328
§ 14 <i>Grenzen der konkreten Ausgestaltung des Selbsteintritts zur Behebung von durch mangelnden Willen bedingten Vollzugsdefiziten im Referenzgebiet</i>	387
Teil 5: Der Selbsteintritt auf Basis der Auffangverantwortung – Überführung der Ergebnisse in ein abstraktes Modell für unionale Vollzugsregelungen	403
§ 15 <i>„Kann“-Frage – Infrage kommende Gebiete für eine Regelung von Selbsteintrittsrechten</i>	404
§ 16 <i>„Ob“-Frage nach dem Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip – Abstrakte Kriterien für die Aktivierung der unionalen Auffangverantwortung</i>	407
§ 17 <i>„Wie“-Frage hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit – Berücksichtigung der Erkenntnisse der Compliance-Forschung als Safeguard of Federalism</i>	415

§ 18 Vorschlag für das Referenzgebiet: Regelung einer konsolidierten unionalen Verbundaufsicht über die Grenzverwaltung mit punktuelltem Selbsteintritt auch in Fällen besonders schwerwiegender und anhaltender Rechtsverstöße	426
Schlussbetrachtung	431
A. Erkenntnisse zum Referenzgebiet der europäisierten Außengrenzverwaltung	431
B. Erkenntnisse zur föderalen Natur der Vollzugsordnung der Union – Ein exekutiv-duales Hybridsystem	434
C. Erkenntnisse zur theoretischen Konzeption des Selbsteintritts – Überwindung von Vollzugsdefiziten durch den Übergang zum Eigenvollzug?	436
D. Das Compliance-basierte Prüfraster als Mittel zur Auflösung des Spannungsfeldes zwischen Notwendigkeit eines einheitlichen Vollzuges und primärer Vollzugszuständigkeit der Mitgliedstaaten	439
Literaturverzeichnis	441
Register	463

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Einleitung	1
<i>A. Problemaufriss und Erkenntnisinteresse: Das Spannungsfeld zwischen Einheit und Vielfalt beim Vollzug von Unionsrecht</i>	1
I. Vollzugsdefizite als Gefahr für die Rechtsgemeinschaft	1
1. Vollzugsdefizite als europäisches Problem und Gefahr für die europäische Integration	1
2. Der einheitliche und effektive Vollzug von Unionsrecht als anhaltendes Problem – Vollzugsdefizite als sektorales Phänomen	3
3. (Föderales) Vollzugsdefizit des Schengen-Acquis im Bereich Außengrenzschutz als Gefährdung des Schengen-Raumes (RFSR) – Die Schengen-Krise 2015	4
II. Ausgangspunkt: Verbundaufsicht durch Unionsagenturen als Mittel zur Behebung von Vollzugsdefiziten	6
III. Unionsverfassungsrechtliches Spannungsfeld zwischen Einheit und Vielfalt des Vollzuges von Unionsrecht	9
<i>B. Methoden</i>	11
I. Referenzgebiet	11
II. Einbeziehung politikwissenschaftlicher Erkenntnisse	12
III. Föderaler Rechtsvergleich	14
<i>C. Stand der Forschung</i>	16
I. Rechtsdurchsetzung im föderalen Vergleich	16
II. Vollzug und Aufsicht im Kontext der Europäischen Union	17
III. Frontex	18
<i>D. Grundlegende Begriffe</i>	19
I. Durchführung und Vollzug	19
II. Aufsicht, Überwachung und Kontrolle	21
III. Der Selbsteintritt als Übergang zum Eigenvollzug	22

IV. Rechtsdurchsetzung im föderativen Kontext der Europäischen Union	23
E. <i>Gang der Untersuchung</i>	25
Teil I: Die Vollzugsordnung der Union im föderalen Vergleich: Ein exekutiv-duales Hybridsystem	27
§ 1 <i>Die Europäische Union als föderales System – Der Vollzug von Recht aus föderaler Perspektive</i>	27
A. Die Union als föderal verfasstes System	28
I. Verfassungscharakter des Primärrechts	29
II. Die Union als Staaten- und Verfassungsverbund – Verzahnung auf der Grundlage einer geteilten Souveränität	31
III. Vollzug im Verbund – Der Verwaltungsverbund als Ausprägung des unionalen Vollzugsföderalismus	35
B. Der deutsche Vollzugs- und Exekutivföderalismus	39
C. Der US-amerikanische Föderalismus zwischen dualem und kooperativem Modell	40
D. Ausgangspunkt: Die EU als föderales System	42
§ 2 <i>Föderale Dimension des Selbsteintritts – Das Spannungsfeld zwischen Einheit und Vielfalt im Vollzug</i>	43
A. Die Mitgliedstaatliche Vollzugs- und Verfahrensautonomie im föderalen Kontext – Herausbildung einer föderativen Konstanten	44
I. Ausgangspunkt: Anleihen an die US-amerikanische <i>Anti-Commandeering</i> -Doktrin	45
1. Historischer Abriss zur <i>Anti-Commandeering</i> -Doktrin	46
2. Funktionen der „ <i>Anti-Commandeering</i> “-Doktrin	51
3. Ausdruck des US-amerikanischen Dualen Föderalismus – Allenfalls teilweise Anleihen möglich	52
II. Problem einer europäischen Mischverwaltung – Übertragbarkeit der hinter dem Verbot stehenden Erwägungen auf die Union? ...	55
III. Verfahrensautonomie in der EU, <i>Anti-Commandeering</i> in den USA und Verbot der Mischverwaltung in Deutschland – Ansätze einer Konvergenz demokratisch-rechtsstaatlicher föderaler Rechtsfiguren	57
IV. Fazit: Demokratische Verantwortungsklarheit, hinreichende rechtsstaatliche Kontrolle und vertikale Gewaltenteilung als föderative Konstanten	60
B. Aufsichts- und Vollzugsregelungen als konkreter Ausdruck von föderalen Vollzugsordnungen	62
I. Interventionen aus föderaler Perspektive	62
1. Einfachgesetzliche Regelungen des Insurrection Act und des Stafford Act im US-amerikanischen Recht	63

a) Insurrection Act	63
b) Stafford Act	66
2. Regelungen der Bundesaufsicht und des Bundeszwanges im Grundgesetz	69
II. Zwischenergebnis: Interventionsregelungen als unmittelbarer Ausdruck der verfassungsrechtlichen Vollzugsordnung – Maßgeblichkeit des Vollzugssystems der EU	72
C. Der Selbsteintritt als Ausdruck der autonomen Vollzugsordnung der Union	73
I. Das autonome Vollzugssystem der Union als exekutiv- duales Hybridsystem	74
II. Der Selbsteintritt als Ausdruck der autonomen Vollzugsordnung der Union – Kontextualisierung im Rechtsvergleich	77
D. Fazit: Punktuelle Einheit in Vielfalt – Selbsteintritt als zulässiges Rechtsinstrument im Rahmen des autonomen unionalen Exekutivföderalismus	80
 Teil 2: Die Intervention nach Art. 42 VO 2019/1896 – Einordnung des Europäischen Rechtsinstituts als Teil einer Unionsgrenzverwaltungsaufsicht	81
§ 3 <i>Die neue Frontex-Verordnung als Modell für die Überwindung von Vollzugsdefiziten im Schengen-Raum</i>	81
A. Historische Einordnung des Referenzgebietes – Die Schengen-Krise als Katalysator	82
I. Die Funktion der Außengrenze im Schengen-Raum – Außengrenzschutz als Funktionsbedingung des RFSR	82
II. Historische Entwicklung der Agentur – Entwicklung von 2004 bis 2019	84
III. Von Frontex zur European Border and Coast Guard – Art. 42 VO 2019/1896 beziehungsweise Art. 19 2016/1624 als Reaktion auf Vollzugsdefizite	85
B. Art. 42 Frontex-VO (2019) als Instrument der föderalen Rechtsdurchsetzung? – Die unionsrechtliche Rechtspflicht zum Außengrenzschutz	86
I. Unionsrechtliche Pflichten aus der Frontex-Verordnung	87
II. Unionsrechtliche Pflicht aus dem Schengener Grenzkodex	88
III. Unionsrechtliche Pflicht unter Berücksichtigung des Loyalitätsprinzips	91
C. Ergebnis: Unionsrechtliche Pflichtenkonstellation aus der Frontex-VO i.V.m. den Regelungen des SGK	92
§ 4 <i>Für die Forschungsfrage relevante Grundzüge der Organisation der Agentur</i>	93

A. Organe	93
I. Exekutivdirektor	93
II. Verwaltungsrat	95
III. Grundrechtsbeauftragter als Sonderorgan für Eigenkontrolle	95
B. Sonstige Funktionsträger	96
I. Koordinierungs- und Aufsichtsfunktionen	97
1. Verbindungsbeamte – Eine Art föderaler Beauftragter in den Mitgliedstaaten	97
2. Koordinierungsbeamte – Eine „weiche“ Rechtsaufsicht bei operativen Maßnahmen	101
3. Grundrechtebeobachter als Verwaltungsunterbau des Grundrechtsbeauftragten	102
II. Operative Funktionsträger	102
1. Grundlage: Die Ständige Reserve als operative Voraussetzung für das Handeln der Agentur	103
2. Maßnahmenangepasste Struktur der Teams	104
C. Maßgebliche Handlungsformen	104
I. Spezielle nicht-operative Handlungsformen	105
1. Risikoanalyse	105
2. Einstufung von Grenzabschnitten	106
3. Einsatzpläne	107
II. Relevante operative Maßnahmen von Frontex im Rahmen des Art. 42 Abs. 3 VO 2019/1896	110
1. Aktionen und Maßnahmen im Überblick – Relevanz der gemeinsamen Aktionen und Soforteinsätze für die Forschungsfrage	110
2. Einsatzstatut und Weisungsbefugnis	112
a) Weisungsbefugnis der Mitgliedstaaten Art. 43 Abs. 1, 82 Abs. 2 Frontex-VO (2019)	112
b) Handlungsbefugnisse der Teammitglieder gem. Art. 82 Abs. 1, 55 Abs. 7 VO 2019/1896	113
D. Fazit: Zunehmende operative Fähigkeiten und Ansätze einer supranationalen Grenzverwaltungsagentur	114
§ 5 <i>Die neue supranationale Grenzverwaltungsaufsicht – Die Schwachstellenbeurteilung als neuartige Verbundaufsicht?</i>	115
A. Strukturen der Schwachstellenbeurteilung	115
I. Aufsichtsorgan – Kooperative Ausgestaltung aufgrund der zentralen Rolle des Verwaltungsrates	117
II. Aufsichtsgegenstand – Mitgliedstaatliche Fähigkeit zur effektiven Grenzverwaltung	117
III. Aufsichtsmaßstab – Konkretisierung gesetzlicher Vorgaben durch ein Beurteilungsmodell der Agentur	118

IV. Aufsichtsverfahren und Aufsichtsmittel – Weisungsbefugnis des Verwaltungsrates in Bezug auf festgestellte Mängel als Verfahrensabschluss	120
B. Die Schwachstellenbeurteilung als zentrales Aufsichtsinstrument einer Verbundaufsicht über die mitgliedstaatliche Grenzverwaltung	123
I. Die Schwachstellenbeurteilung als Aufsichtsinstrument	123
II. Eine Rechtsaufsicht oder eine Art Fachaufsicht?	124
C. Abgrenzung zum Schengen-Evaluierungsmechanismus (SEM) gem. VO 1053/2013 – Strukturparallelitäten, aber kaum Berichtigungsfunktion durch SEM	125
D. Fazit – Etablierung einer supranationalen Grenzverwaltungsaufsicht	128
§ 6 Die Unionsintervention – Ausgestaltung des Art. 42 VO 2019/1896	130
A. Strukturen der Unionsintervention – ein neuartiges Durchsetzungsinstrument	130
I. Tatbestand des Art. 42 VO 2019/1896	130
1. Wirksamkeit der Kontrolle an den Außengrenzen, Art. 42 Abs. 1 VO 2019/1896	131
2. Alt. 1 – lit. a Präventive Intervention – Beschluss des Verwaltungsrates gem. Art. 32 Abs. 10 VO 2019/1896	132
3. Alt. 2 – lit. b Kurative Intervention	132
a) Besondere und unverhältnismäßig große Herausforderung an den Außengrenzen	133
b) Mangelndes Ersuchen um Unterstützung gem. Art. 37, 39 oder 40 VO 2019/1896	133
c) Mangelnde Durchführung der Schritte gem. Art. 41 VO 2019/1896	134
II. Verfahren der Beschlussfassung	134
1. Inhalt des Durchführungsbeschlusses des Rates	135
2. Rechtsnatur und Verbindlichkeit des Beschlusses	135
III. Zwischenergebnis: Analyse des Ablaufs des Interventionsverfahrens	136
B. Rechtsfolge des Verfahrens – Einsatz gegen den Willen des Mitgliedstaates auf Basis eines Durchführungsbeschlusses des Rates?	136
I. Sanktionsfähigkeit – Schaffung eines Systems der parallelen Durchsetzung	136
1. Verfahren nach Art. 29 Schengener Grenzkodex (SGK)	136
2. Vertragsverletzungsverfahren – Parallele Anwendbarkeit ...	138
II. Interventionsrecht – Einsatz gegen den Willen des Mitgliedstaates im Rahmen des Art. 42 VO 2019/1896?	139

1. Vorfrage: Trennung der Rechtslage von einer hypothetischen praktischen Anwendbarkeit	140
2. Wortlautauslegung des Art. 42 der VO 2019/1896 – Widersprüchlichkeit der Wortlautauslegung	140
3. Systematik der Regelungen – Verbindlichkeit des Beschlusses im Widerspruch zum Einigungsvorbehalt?	142
4. Auflösung des Widerspruchs durch eine teleologische Auslegung?	144
5. Historische Auslegung – der Gesetzgebungsprozess der VO 2016/1624 und VO 2019/1896	147
a) Entwicklung des Art. 18 (Art. 19 VO–2016; Art. 42 VO–2019) und des Erwägungsgrundes 17 – Normierung einer Kompromissformulierung	148
b) Historisch-Systematisch: Wegfall der ausdrücklichen Regelung einer Auffangverantwortung – Regelungsdivergenz zwischen den Kommissionsvorschlägen von 2015 und 2018	152
c) Erkennbarer Wille für ein Genehmigungserfordernis aus Art. 54 Abs. 2 Uabs. 1 S. 2 Frontex-VO (2019)	153
III. Trennung von Entscheidung über den Einsatz von der Entscheidungsbefugnis im Einsatz – Konstruktion einer nicht durchsetzbaren Duldungspflicht	155
C. Rechtlicher Rahmen der Ausübung und Rechtsschutz	157
I. Rechtlicher Rahmen der Ausübung von Art. 42 VO 2019/1896	157
II. Gerichtliche Kontrolle – insbesondere Prüfungsdichte des EuGH	157
D. Fazit – Die Unionsintervention als Berichtigungsinstrument der neuen unionalen Grenzverwaltungsaufsicht	159
§ 7 <i>Neuer Typ Unionsrechtlicher Durchsetzung? Rechtsnatur der Unionsintervention</i>	159
A. Einordnung im Verhältnis zu verwandten europäischen Rechtsinstituten	160
I. Primärrechtliche Institute – insbesondere das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV	160
II. Sekundärrechtliche Institute – Kartellverfahren, DSA und Eingriffsbefugnisse der ESA (European Supervisory Authorities)	161
1. Eingriffsbefugnisse der Kommission als Ausgangspunkt: Der Selbsteintritt im Wettbewerbsrecht gem. Art. 101, 102, 103 AEUV – insbesondere aber Art. 11 Abs. 6 VO 1/2003 (Kartell-VO)	161
2. Eingriffsbefugnisse der Kommission auf Basis von Art. 114 AEUV – insbesondere im Bereich Digitalregulierung	163

3.	Eingriffsbefugnisse von Agenturen als unmittelbar tauglicher Einordnungsmaßstab – Eingriffsbefugnisse der ESA in Ausnahmesituationen	164
a)	Eintrittsrecht gem. Art. 17 ESA-VO bei Verletzung von Unionsrecht	165
b)	Eintrittsrecht gem. Art. 18 ESA-VO – Sondersituation: Maßnahmen im Krisenfall	168
c)	Exkurs: Weitere Befugnisse von Agenturen – insbesondere unmittelbare und ausschließliche Überwachungs- und Sanktionsbefugnisse der ESMA ...	170
d)	Grundsätzliche Strukturparallelen, aber Differenzen in der konkreten Ausgestaltung	172
4.	Zwischenfazit: Art. 42 VO 2019/1896 Eingriffsbefugnis eigener Art – Besonderheit der operativen Ausrichtung der Agentur	175
B.	Dogmatische Einordnung und Rechtsnatur der Unionsintervention gem. Art. 42 VO 2019/1896	176
I.	Einordnung im Kontext des Europarechts und unter Berücksichtigung des Rechtsvergleichs	176
1.	Kein Selbsteintritt mangels Eintritts in ein Rechtsverhältnis	177
2.	Amtshilfe?	178
3.	Ausgangspunkt der operativen Maßnahmen: Die Organleihe	179
4.	Ergebnis: Rechtsfigur sui generis – Die partiell aufgedrängte Organleihe	180
II.	Grundsätzliche Strukturparallele zur Bundesintervention gem. Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG – Einordnung als eine Art Unionsintervention	181
III.	Zwischenergebnis: Die Unionsintervention – Die aufgedrängte Organleihe gem. Art. 42 VO 2019/1896	184
C.	Fazit – Kooperative Aufsicht und Rechtsdurchsetzung im Referenzgebiet als Element des Europäischen Verwaltungsverbundes	185
Teil 3: Die Unionsintervention als taugliches Mittel zur Behebung von Vollzugsdefiziten? – Art. 42 VO 2019/1896 als Compliance-Instrument		187
§ 8 <i>Vollzugsdefizite und die Compliance-Forschung – Begründungsansätze für eine mangelnde Rechtsbefolgung</i>		187
A.	Relevanz der politikwissenschaftlichen Erkenntnisse für die Bearbeitung der Forschungsfrage	188

I. Der Mehrwert eines Rückgriffs auf einen politikwissenschaftlichen Ansatz – Vom Law in the Books zum Law in Practice	188
II. Der Befund des Vollzugsdefizits: Definition von <i>Non-Compliance</i> im Referenzgebiet	192
B. Die Enforcement-Theorie – Mangelnder Wille zur Befolgung aufgrund zu hoher Compliance-Kosten	195
C. Management-Theorie – Mangelnde Befolgung wegen mangelnder Möglichkeit	197
D. Persuasion-Ansatz – Mangelnde Befolgung wegen mangelnder Überzeugung	199
E. Ausgangspunkt: Fruchtbarmachung der Compliance-Forschung als erfolgversprechend für die Ausarbeitung von Regelungsoptionen	201
§ 9 <i>Der Compliance-Ansatz der Union im Referenzgebiet – Die Unionsintervention und vorgelagerte Verfahren als Compliance-Instrumente?</i>	201
A. Einordnung nach dem Enforcement-Ansatz – Aufsicht und Sanktion	204
I. Beobachtungsdimension der Grenzverwaltungsaufsicht – Schwachstellenbeurteilung und Verbindungsbeamte als Instrumente zur Aufdeckung von Non-Compliance	205
II. Berichtigungsdimension der Aufsicht – Sanktionen, Weisungen, Schengen-Ausschluss und Vertragsverletzung	206
1. Soft Sanctions und Pranger-Wirkung (Naming and Shaming)	207
2. Hard Sanctions: Finanzsanktionen – Wirkung des erfolgreichen Vertragsverletzungsverfahrens	210
3. Wirkung des Verfahrens gem. Art. 29 Schengener Grenzkodex – Finanzeinbußen und Reputationsverlust	211
4. Weisungen und Selbsteintritt als Sanktionen? – Verortung der Rechtsfiguren im Enforcement-Ansatz	211
III. Compliance-Faktor Vetospieler: Entscheidungswege auf supranationaler Ebene	215
IV. Exkurs: Erhöhung der Kosten für Non-Compliance durch konditionierte Finanzhilfen	216
V. Fazit: Bestehen von begrenzten Enforcement-Aufgaben der Agentur	219
B. Einordnung nach dem Management- und Persuasion-Ansatz	220
I. Aufgaben mit Management-Charakter – Unterstützung mit Ansätzen gleichzeitiger Kontrolle und Steuerung	221
1. Kapazitätsbildung – Operative Unterstützung und Information	221

2. Finanzunterstützung – Kapazitätsbildung mit Steuerungswirkung	223
II. Überzeugung durch deliberative Interaktion (Persuasion) – Netzwerke und Austausch von Best Practices	226
III. Compliance-Faktor: Stringenz der maßgeblichen Entscheidung und Komplexität der Entscheidungswege	230
IV. Fazit: Schwerpunkt der Aufgaben der Agentur bei Management- und Persuasion-Maßnahmen	232
C. Exkurs: Alternative Ansätze zur Senkung der Compliance-Kosten durch effektive und solidarische Lastenverteilung? – Eine potenzielle Reform des Dublin Systems	233
<i>§ 10 Der Selbsteintritt als Modell zur Behebung von Defiziten in Enforcement-Konstellationen</i>	234
A. Status Quo: Fast vollständige Ausschöpfung der Compliance- Toolbox durch die Union	235
B. Eigener Vorschlag: Selbsteintritt	237
C. Der Selbsteintritt als institutionelle Absicherung gegenseitigen Vertrauens	241
D. Fazit: Anstoß zur Regelung eines genuinen Selbsteintrittsrechts	243
Teil 4: Die Möglichkeit eines Selbsteintritts in der Grenzverwaltung – Unionsrechtlicher Rahmen für den Übergang zum Eigenvollzug von Unionsrecht am Beispiel des integrierten Grenzschutzsystems	245
<i>§ 11 Die Europäische Kompetenzordnung und die Möglichkeiten eines Selbsteintritts – „Kann“-Frage in Bezug auf die Vollzugszuständigkeit des Unionsrechts</i>	245
A. Mögliche Konzeptionen der Vollzugsregelungen im Referenzgebiet des europäischen Grenzschutzrechts	246
I. Regelungsziel eines verbesserten mitgliedstaatlichen Vollzugs von Unionsrecht im Referenzgebiet	247
II. Modell S: Punktueller Übergang zum Direkt- oder Eigenvollzug	248
III. Modell O: Eine echte Unionsintervention durch eine genuin aufgedrängte Organleihe als kompetenzrechtliches Minus zum Selbsteintritt	250
B. „Kann“-Frage – Umfang der Kompetenz zur Grenzverwaltung nach dem Grundsatz der beschränkten Einzelermächtigung	251
I. Art. 77 Abs. 2 lit. d AEUV als taugliche Grundlage für Vollzugskompetenzen der Union	251
1. Mitgliedstaatlicher Vollzug als Regelfall – Keine strikte Trennung zwischen Vollzugs- und Rechtsetzungskompetenzen	252

2.	Kompetenzabgrenzung innerhalb des Art. 77 Abs. 2 AEUV – Art. 77 Abs. 2 lit. d AEUV als Mantelnorm für den Vollzug im Bereich Außengrenzschutz	253
II.	Auslegung des Art. 77 Abs. 2 lit. d AEUV	255
1.	Wortlaut der Norm – „Maßnahmen, die für die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen erforderlich sind“	255
2.	Historische Auslegung: Kein Ausschluss von Vollzugsregelungen – Bewusste Entwicklungsoffenheit der Norm	258
3.	Systematisch-teleologischer Blick – Außengrenzschutz als Funktionsbedingung des RFSR	261
4.	Zwischenergebnis der Auslegung: punktueller Übergang zum Eigenvollzug der Union möglich	263
III.	Kompetenzausschluss mit Blick auf einen Selbsteintritt durch entgegenstehendes spezielles Primärrecht	264
1.	Ausschluss durch das Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 AEUV – Numerus Clausus der Durchsetzungsinstrumente der Union im Primärrecht?	264
2.	Ausschluss durch die Regelungen zur polizeilichen Zusammenarbeit gem. Art. 88 und 89 AEUV	265
IV.	Ausschluss durch Art. 72 AEUV als absolutem Sicherheitsvorbehalt? – Auflösung des Spannungsfeldes durch das Konzept einer Sicherheit im Verbund	267
1.	Der Art. 72 AEUV in der jüngsten Rechtsprechung des EuGH – Vorgabe einer engen Auslegung	268
2.	Der Begriff der inneren Sicherheit als Ausgangspunkt – Ansatz einer Gewährleistungsverantwortung der Union für die Sicherheit im Verbund	271
a)	Der unionale Sicherheitsbegriff in Art. 72 AEUV	271
b)	Außengrenzschutz als Element der inneren Sicherheit	275
c)	Sicherheitsgewährleistung im Verbund auf Basis einer Verpflichtungsdimension des Art. 72 AEUV?	276
d)	Besondere treuhänderische Natur des Außengrenzschutzes – Notwendige Gewährleistungsverantwortung der Union für die Verwirklichung des RFSR	278
3.	Differenzierte Leseart des Art. 72 AEUV auf Basis der Sicherheit im Verbund – Eigenvollzug nur bei Eingriffsverwaltungsverhältnissen mit besonderem Grenzverwaltungsbezug möglich	280
a)	Auslegung des Art. 72 AEUV vor dem Hintergrund des Konzeptes der Verbundsicherheit	281

b) Beschränkung der Vollzugskompetenz aus Art. 77 Abs. 2 lit. d AEUV auf genuine Grenzverwaltungsbefugnis	283
c) Kein vollständiger Ausschluss von Vollzugsbefugnissen aus Art. 72 AEUV	287
4. Exkurs: Regelungsalternativen und hilfsweise Möglichkeit der Kompetenzergänzung nach Art. 352 AEUV – weite Lesart des Art. 72 AEUV als absolutem Sicherheitsvorbehalt	288
V. Kein primärrechtlicher Ausschluss einer Vollzugskompetenz der Union aus Art. 77 Abs. 2 lit. d AEUV	291
C. Fazit: Vollzugskompetenz der Union im Rahmen der unionalen Außengrenzverwaltung – Die Union „kann“	292
§ 12 Weitere Grenzen – Die verbundmoderierenden Rechtsprinzipien des Unionsverfassungsrechts nach Terhechte	293
A. Frage des „Ob“ – Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip als Leitprinzipien	294
I. Der Grundsatz der Auffangverantwortung nach Calliess als Ausdruck konkreter Rechtsprinzipien	294
1. Vereinbarkeit mit dem Negativkriterium	296
2. Vereinbarkeit mit dem Positivkriterium	297
3. Berücksichtigung des Solidaritätsprinzips als notwendiges Korrektiv im Rahmen des Positivkriteriums	299
a) Rechtscharakter des Solidaritätsprinzips als allgemeines Rechtsprinzip des Unionsverfassungsrechts unter Berücksichtigung der jüngeren Rechtsprechung	299
b) Verhältnis zum Subsidiaritätsprinzip	301
c) Konkrete Vorgaben der Auffangverantwortung – Die Gefahr für das Bestehen des RFSR aktiviert die Auffangverantwortung der Union	304
II. Zwischenergebnis: Selbsteintritt im Rahmen der Auffangverantwortung subsidiaritätskonform	306
B. Frage des „Wie“ – Rückeinschränkung über das Verhältnismäßigkeitsprinzip	306
I. Prüfungsdichte – Notwendigkeit einer Schärfung der Konturen	307
II. Notwendigkeit einer vorgeschalteten Verbundaufsicht	308
III. Der Grundsatz der erweiterten Mittelhierarchie – Erfordernis eines kohärenten Compliance-Ansatzes	309
1. Zusammenhang von Compliance und Verhältnismäßigkeit – Fruchtbarmachung der Compliance-Forschung für die juristische Maßstabsgestaltung	309
a) Ansätze in der Literatur	310
b) Eigener Ansatz: Konturierung des Grundsatzes der erweiterten Mittelhierarchie	310

2. Verhältnis von ausschließlichem Eigenvollzug und der Regelung eines Selbsteintrittsrechts	312
3. Ein Compliance-basiertes Prüfraster für Vollzugsregelungen	315
IV. Anwendung der Prüfung im konkreten Fall	317
1. Anwendung des Prüfrasters auf den Selbsteintritt im Referenzgebiet	318
2. Keine Erforderlichkeit, weil Möglichkeit einer Neuregelung des GEAS? – Keine Aufhebung prozeduraler Solidarität durch die Erfordernisse materieller Solidarität	319
3. Keine mangelnde Erforderlichkeit aufgrund der Möglichkeit eines Ausschlusses aus dem Schengen-Raum – Zielvereitelung kein milderes Mittel	321
V. Ergebnis: Selbsteintritt im Referenzgebiet verhältnismäßig	322
C. Unvereinbarkeit des Selbsteintrittsmodells mit weiteren unionalen Rechtsprinzipien?	323
I. Gleichheit der Mitgliedstaaten	323
II. Verfahrensausonomie der Mitgliedstaaten als Ausformung des Verhältnismäßigkeitsprinzips	326
D. Fazit: Vereinbarkeit des Selbsteintritts mit den verbundmoderierenden Rechtsprinzipien	328
§ 13 Ausgestaltungsvorgaben aus Rechtsstaats- und Demokratieprinzip ...	328
A. Maßstabsbildung: Anknüpfung an das Konzept beweglicher Legitimation bei Orator	329
B. Vorüberlegungen zu den Anforderungen an die Ausgestaltung – „Wer“-Frage der Organkompetenz	331
I. Anwendbarkeit der Delegationsrechtsprechung bei Neubegründung von Zuständigkeiten von Agenturen – Trennung der Fragen von Verbands- und Organkompetenzen	332
II. Delegationsgegenstand: Frage nach den konkret beim Selbsteintrittsmodell delegierten Befugnissen	333
1. Strukturparallelität der Ausgestaltung hinsichtlich der Delegation von Vollzugsbefugnissen auf Frontex mit Krisenbefugnissen der ESA	333
2. Trennung beim Modell S zwischen Befugnis zum Selbsteintritt und Befugnissen als Rechtsfolge des Selbsteintritts	334
III. Delegationsstandard: Sonderkonstellation des RFSR	335
1. Begrenzung der Entscheidungskompetenzen der Agentur – Die Rechtsprechung zur ESMA als Ausgangspunkt	335
2. Besonderheiten im RFSR wegen der erhöhten Grundrechtsrelevanz der Befugnisse?	336

C. Vereinbarkeit des Modells mit dem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts	339
I. Gehalt des institutionellen Gleichgewichts	339
II. Einhaltung der Delegationsgrenzen	341
1. Unantastbarkeit der Kernbefugnisse der Kommission	341
2. Verbot der Übertragung von Legislativbefugnissen – insbesondere keine Delegation i.S.d. Art. 290 AEUV	342
3. Unübertragbarkeit von „politischem“ Ermessen – Delegation von Grenzverwaltungs befugnissen an die Agentur grundsätzlich zulässig	346
a) Maßstabsbildung für die politische Natur des Ermessens	346
b) Zulässigkeit der Delegation bei hinreichender Regelungsdichte und Kontrolle	347
III. Fazit: Einhaltung bestehender Delegationsgrenzen durch das Modell S	353
D. Legitimatorische Anforderungen aus dem Demokratieprinzip	354
I. Personelle Legitimation	355
1. Verwaltungsrat	355
2. Exekutivdirektor	357
II. Kompensation durch Kontrollen	359
1. Legitimation durch „Zuschaltung“	360
2. Kontrollen zur Herstellung demokratischer Verantwortlichkeit	361
3. Kontrolle und Aufsicht durch die Kommission – Verstoß gegen Art. 298 Abs. 1 AEUV oder eine Frage des Delegationsziels?	366
a) Notwendigkeit von Aufsichts befugnissen der Kommission	366
b) Beschränkung der Kommission auf eine Rechtsaufsicht wegen eines unionalen Unabhängigkeitspostulats?	367
c) Eigener Ansatz: Maßgeblichkeit des Delegationszieles	369
d) Erfordernis einer Rechtsaufsicht durch die Kommission	372
III. Sonstige plurale Legitimationsquellen	373
IV. Zwischenfazit: Notwendigkeit einer engeren Kontrollrückbindung über Parlament oder Kommission	374
E. Unionale Rechtsstaatlichkeit – Anforderungen an den Rechtsschutz	375
I. Rechtsstaatliche Kontrollanforderungen	376
1. Rechtsschutz gegen Frontex-Maßnahmen bei Selbsteintritt (Modell S) durch Rechtsaufsicht und Beschwerdeverfahren	376
2. Rechtsschutz durch Unionsgerichte: Problem einer faktischen Überlastung der Unionsgerichte?	380

II. Exkurs: Rechtliche Verantwortungsdiffusion bei der aufgedrängten Organleihe (Modell O) als Rechtsstaatsproblem?	382
III. Zwischenfazit: Erfordernis einer umfassenden Kontrolle durch eine Rechtsaufsicht der Kommission oder ein umfassendes Beschwerdeverfahren	384
F. Fazit: Enge Ausgestaltungsvorgaben für den Selbsteintritt im Referenzgebiet, aber grundsätzliche Zulässigkeit	384
<i>§ 14 Grenzen der konkreten Ausgestaltung des Selbsteintritts zur Behebung von durch mangelnden Willen bedingten Vollzugsdefiziten im Referenzgebiet</i>	387
A. Organkompetenz für die Entscheidung zum Selbsteintritt – Notwendige Entscheidung durch die Organe der Union, aber Potenziale für Effektivierung	388
I. Partiiell Kooperativer Selbsteintritt – Zwingendes Erfordernis einer vorausgehenden Ratsentscheidung als Frage demokratischer Legitimation	388
II. Vermittelnder Ansatz: Stärkere Rolle der Kommission möglich und sinnvoll, solange eine Abschöpfung beider Legitimationsstränge erfolgt	389
B. Rahmen der Ausübung des Selbsteintrittsrechts – Möglichkeit der Übernahme der Weisungsbefugnis über nationale Kräfte unter Rückgriff auf das Effizienzprinzip	394
I. Einrichtung genuin supranationaler Befugnisse auch zur zwangsweisen Durchsetzung?	395
II. Eine Weisungsbefugnis über nationale Beamte auf Basis des Effektivitätsgrundsatzes	396
1. Ausgestaltung einer Weisungsbefugnis und deren praktische Umsetzung	396
2. Primärrechtskonformität einer Weisungsbefugnis	398
C. Empfehlung einer Neuregelung im Referenzgebiet – Autonomer Selbsteintritt mit Revokationsbefugnis durch den Rat	401
Teil 5: Der Selbsteintritt auf Basis der Auffangverantwortung – Überführung der Ergebnisse in ein abstraktes Modell für unionale Vollzugsregelungen	403
<i>§ 15 „Kann“-Frage – Infrage kommende Gebiete für eine Regelung von Selbsteintrittsrechten</i>	404
A. Konsolidierung der unionalen Grenzverwaltungsaufsicht als einheitliches Institut der Verbundaufsicht	405
B. Alternative Beispiele: Insbesondere der Vorschlag für die neue europäische Geldwäschebehörde (AMLA)	405

§ 16 „Ob“-Frage nach dem Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip – Abstrakte Kriterien für die Aktivierung der unionalen Auffangverantwortung	407
A. Maßstabsbildung: Auffangverantwortung als Ausdruck von Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip	407
I. Ausgangspunkt der Rechtsprechung des EuGH: Erfordernis einer grenzüberschreitenden Dimension der Gefahr für ein Unionsinteresse	408
II. Notwendige Qualität des Unionsinteresses – Ein Mehr als nur das Interesse an einem einheitlichen Vollzug gem. Art. 197 Abs. 1 AEUV?	408
III. Gefährdung der Unionsziele qualifiziert durch ihre Natur als europäische öffentliche Güter	410
B. Anwendung im Referenzgebiet: Eine Auffangverantwortung im Falle einer systematischen Missachtung von Unionsrecht bei der Grenzverwaltung	412
§ 17 „Wie“-Frage hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit – Berücksichtigung der Erkenntnisse der Compliance-Forschung als Safeguard of Federalism	415
A. Maßstabsbildung: Das allgemeine Prüfraster auf Basis der Compliance-Forschung als Beitrag zur Rahmenordnung für den Vollzug von Unionsrecht	415
B. Verwirklichung des Maßstabs durch Strukturierung des Gesetzgebungsprozess	418
I. Erweiterung der Begründungspflicht gem. Art. 296 Abs. 2 AEUV	418
II. Die erweiterte Begründungspflicht als europäische Safeguard of Federalism	422
C. Anwendung des Konzepts: Abgestuftes Selbsteintrittsverfahren am Beispiel der AMLA	423
§ 18 Vorschlag für das Referenzgebiet: Regelung einer konsolidierten unionalen Verbundaufsicht über die Grenzverwaltung mit punktuelltem Selbsteintritt auch in Fällen besonders schwerwiegender und anhaltender Rechtsverstöße	426
Schlussbetrachtung	431
A. Erkenntnisse zum Referenzgebiet der europäisierten Außengrenzverwaltung	431
B. Erkenntnisse zur föderalen Natur der Vollzugsordnung der Union – Ein exekutiv-duales Hybridsystem	434

<i>C. Erkenntnisse zur theoretischen Konzeption des Selbsteintritts – Überwindung von Vollzugsdefiziten durch den Übergang zum Eigenvollzug?</i>	<i>436</i>
<i>D. Das Compliance-basierte Prüfraster als Mittel zur Auflösung des Spannungsfeldes zwischen Notwendigkeit eines einheitlichen Vollzuges und primärer Vollzugszuständigkeit der Mitgliedstaaten</i>	<i>439</i>
Literaturverzeichnis	441
Register	463

Einleitung

A. Problemaufriss und Erkenntnisinteresse: Das Spannungsfeld zwischen Einheit und Vielfalt beim Vollzug von Unionsrecht

Der einheitliche und effektive Vollzug von Unionsrecht stellt seit jeher eine zentrale Herausforderung für die Europäische Union dar und findet daher regelmäßig wissenschaftliche Beachtung. Die vorliegende Untersuchung analysiert die Möglichkeiten der Europäischen Union, auf dem Wege von sekundärrechtlichen Regelungen Mechanismen der Rechtsdurchsetzung gegenüber ihren Mitgliedstaaten einzurichten. Zu diesem Zweck greift die Arbeit methodisch auf einen föderalen Rechtsvergleich und einschlägige Erkenntnisse der Politikwissenschaften zurück. Die Untersuchung konzentriert sich auf die Möglichkeiten des Übergangs zum Eigenvollzug durch einen unionalen Selbsteintritt als einem Mittel zur föderalen Rechtsdurchsetzung. Die damit verbundenen Fragen betreffen das für die Unionsrechtsordnung zentrale Spannungsfeld zwischen einem gewissen Maß an notwendiger Einheit beim mitgliedstaatlichen Vollzug von Unionsrecht und der prinzipiellen Vollzugszuständigkeit und Autonomie der Mitgliedstaaten bei ebendiesem Vollzug. Inwieweit die Union selbst auf dem Wege von Selbsteintrittsrechten unmittelbar vollziehend tätig werden kann, wird am Referenzgebiet des Außengrenzschatzes untersucht. Die dadurch gewonnenen Erkenntnisse leisten einen Beitrag zur weiteren Konturierung der Vollzugsordnung der Union.

I. Vollzugsdefizite als Gefahr für die Rechtsgemeinschaft

1. Vollzugsdefizite als europäisches Problem und Gefahr für die europäische Integration

Als ein zentrales europäisches Problem, welches die europäische Integration in ihren Grundfesten bedroht, wird seit langem die Gewährleistung eines einheitlichen und effektiven Vollzuges des Unionsrechts identifiziert.¹ Aber warum ist der

¹ Für den Binnenmarkt bereits *Ehlermann*, Ein Plädoyer für die dezentrale Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten, in: FS Pescatore, 1987, S. 205 (206); sowie *Pühs*, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 43 f.; *Eekhoff*, Die Verbundaufsicht, 2006, S. 1 f.; zuletzt *Calliess*, NVwZ 2018, S. 1 (5); *Schorkopf*, NVwZ 2018, S. 9 (14); *Lehner*, Rechtliche Möglichkeiten zur Schaffung einer EU-Asylbehörde, in: Lehner/

einheitliche Vollzug von Unionsrecht von solch existenzieller Notwendigkeit? Zum einen befindet sich die Europäische Union seit dem Jahr 2008 in einem permanenten Krisenmodus.² Zu den mannigfaltigen Krisenphänomenen gehören unter anderem die Finanzkrise, die Schengen-Krise, der Brexit sowie zuletzt die Corona-Krise. Vollzugsdefizite des Unionsrechts sind zwar nicht unmittelbar für diese Krisen verantwortlich, doch sie erschweren es der Union, einheitlich und effektiv auf diese zu reagieren. Zweitens – und deutlich grundlegender – charakterisierte bekanntlich schon *Hallstein* die Union als „Rechtsgemeinschaft“, in der das Recht als kulturelle Kraft die Einigung bewirken soll.³ Eine solche Gemeinschaft erfordert aber nicht nur gemeinsame Rechtsetzung, sondern auch eine darauffolgende einheitliche Anwendung des gemeinsam gesetzten Rechts. In diesem Sinne müssen die Mitgliedstaaten mit *Calliess* eine grundsätzliche Solidarität in der Union aufbringen, das gemeinsam gesetzte Recht zu befolgen, damit die Union als Rechtsgemeinschaft bestehen kann. Insoweit ist die einheitliche Anwendung nicht nur Bedingung für den Erfolg der Union, sondern auch grundlegend für ihre Existenz als Rechtsgemeinschaft.⁴ Da also bereits einzelne Rechtsverstöße eine Gefahr für die gesamte Rechtsordnung darstellen, erklärt dies, warum die Kommission bereits 2001 im Rahmen ihres Weißbuchs „Europäisches Regieren“ feststellte, dass die effektive Durchsetzung von Unionsrecht die zentrale Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union ist.⁵ In der Literatur wird jedenfalls eine Entwicklung konstatiert, vermehrt direkte Durchsetzungskompetenzen für europäische Organe und sonstige

Wapler (Hrsg.), Die herausgeforderte Rechtsordnung, 2018, S. 183 (185 ff.); *Wunderlich*, EuR 2019, S. 557 (558). Mit Blick auf die Vertragsverletzungsverfahren wurde 2004 ein Höhepunkt erreicht und die Zahlen sind seitdem eher rückläufig. Vgl. die statistische Auswertung von *Börzel*, Why Noncompliance, 2021, S. 97.

² Vom ehemaligen Präsidenten der Kommission Jean-Claude Juncker als „Poly-Krise“ bezeichnet, vgl. Die „Europa-Rede“ von Präsident Jean-Claude Juncker bei der Konrad Adenauer Stiftung, Berlin, 9. November 2016, SPEECH/16/3654.

³ *Hallstein*, Die Europäische Gemeinschaft, 5. Aufl. 1979, S. 51 ff.

⁴ *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Aufl. 1999, S. 195. In diesem Kontext geht *Halberstam* davon aus, dass ein ordnungsgemäßer Rechtsvollzug immer wichtiger wird, je mehr sich eine Rechtsordnung konsolidiert und unmittelbare tatsächliche Bindungswirkung für sich in Anspruch nimmt *Halberstam*, Comparative Federalism and the Issue of Commandeering, in: Nicolaïdis/Howse (Hrsg.), The federal vision, 2003, S. 213 (224 f.).

⁵ Europäische Kommission, Europäisches Regieren – Ein Weissbuch, KOM(2001) 428 endgültig, Abl. 2001, Nr. C 287/1, S. 3. Ganz in diesem Sinne stellte die Kommission zuletzt fest: „Die einheitliche Anwendung des EU-Rechts in allen Mitgliedstaaten ist von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Europäischen Union“, Europäische Kommission, EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung, Mitteilung zur besseren Anwendung von EU-Recht (2016), 19.01.2017, Abl. 2017, Nr. C 18/10, S. 17. Vgl. auch *Pühs*, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 43 f.; *Eekhoff*, Die Verbundaufsicht, 2006, S. 1 f. Aus der Politikwissenschaft *Polak*, What works to make EU law work?, Dissertation, Maastricht, 2015, S. 31.

Stellen, also auch Agenturen, einzurichten.⁶ Vollzugsdefizite stellen nach wie vor eine zentrale Herausforderung für die europäische Integration als Ganzes dar, sodass ein Bedarf für eine kontinuierliche rechtswissenschaftliche Aufarbeitung möglicher Lösungen besteht.

2. Der einheitliche und effektive Vollzug von Unionsrecht als anhaltendes Problem – Vollzugsdefizite als sektorales Phänomen

Das Problem der Vollzugsdefizite im Unionsrecht – oder mangelnder *Compliance* mit dem Unionsrecht – beim indirekten Vollzug, also der Gesetzesverwirklichung durch die Mitgliedstaaten, ist keineswegs neu.⁷ Die Union hat zwar ein durchaus gravierendes Problem mit Vollzugsdefiziten, dieses ist aber nicht so weit verbreitet, wie es zunächst den Anschein hat.⁸ Mit Blick auf die laufenden Vertragsverletzungsverfahren wird deutlich, dass es sich um sektorale Probleme handelt: Bestimmte Politikfelder sind von Vollzugsdefiziten geprägt, in anderen bestehen kaum Probleme.⁹ Zusammenfassend handelt es sich bei Vollzugsdefiziten zwar um ein Querschnittsphänomen, dieses ist aber zugleich nur in einigen Sektoren besonders prävalent.¹⁰ Die Gründe für diese sektoralen Vollzugsdefizite sind komplex und können wohl nicht ausschließlich durch Regelungen auf Unionsebene angegangen werden.¹¹ Die jeweiligen Gründe für Vollzugsdefizite in der Politikformulierungsphase, also beim Prozess der Rechtsetzung, sind zwar von enormer Bedeutung für die Union, die entsprechende Forschung soll aber der Politikwissenschaft vorbehalten bleiben. Rechtlich verwertbar und für die vorliegende Untersuchung relevant ist die Frage, welche Regelungsoptionen auf Unionsebene zum Abbau von Vollzugsdefiziten beitragen können. Rechtsdurchsetzung erfasst nach dem hier vertretenen Verständnis in Abgrenzung zur Rechtsetzung alle Mechanismen, die der Einhaltung des gesetzten Unionsrechts dienen.¹² Die vorliegende Arbeit nähert sich dem Phänomen der Vollzugsdefizite aus

⁶ Scholten/Luchtman/E. Schmidt, The proliferation of EU enforcement authorities: a new development in law enforcement in the EU, in: Scholten/Luchtman (Hrsg.), Law enforcement by EU authorities, 2017, S. 1 (2 f.); Scholten, Mind the trend!, JEPP 24 (2017), S. 1348 (1350 ff.); Eliantonio/Cacciatore, When the EU takes the field, JEI (2021), S. 1 (6).

⁷ Vgl. etwa die Untersuchung von Pühs, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 110 ff.

⁸ Wunderlich, EuR 2019, S. 557 (576 f.); Börzel, Why Noncompliance, 2021, S. 97 ff.

⁹ Vgl. zuletzt Europäische Kommission, General Statistical Overview, Accompanying the document „Report from the Commission Monitoring the application of European Union law 2020 Annual Report“, 23.07.2021, SWD(2021) 212 final, S. 22, 24. Sowie aus der Literatur Wunderlich, EuR 2019, S. 557 (576 f.); Börzel, Why Noncompliance, 2021, S. 141 ff.

¹⁰ Vgl. im Ergebnis mit einer ähnlichen Einschätzung Voßkuhle, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HBVwR III, 2022, § 59, Rn. 31.

¹¹ Vgl. etwa das *Power-Capacity-Politicization*-Erklärungsmodell (PCP) von Börzel, das die Stufe der Politikformulierung (*Shaping*) und der mitgliedstaatlichen Durchführung (*Taking*) einbezieht, Börzel, Why Noncompliance, 2021, S. 56.

¹² Schroeder, in: Niedobitek (Hrsg.), Europarecht, 2. Aufl. 2019, § 8, Rn. 6. Nach Magiera,

juristischer Perspektive und fragt, inwieweit die Union im Rahmen ihrer Vollzugsordnung den bestehenden Hemmnissen durch Durchsetzungsregelungen im Sekundärrecht begegnen kann. Die Frage nach den Ursachen von Vollzugsdefiziten, etwa eine zunehmende gesellschaftliche Politisierung bestimmter Regelungsbereiche, ist für die vorliegende Untersuchung daher nicht von entscheidender Relevanz, da diese tatsächlichen Problematiken keine unmittelbaren juristischen Folgen nach sich ziehen.

Neben anderen Politikfeldern sind unionsrechtliche Vollzugsdefizite im Bereich des Außengrenzschutzes und der Migration besonders prävalent.¹³ Die vorliegende Arbeit wird das Querschnittsproblem der Vollzugsdefizite daher am Referenzgebiet des Schengen-Acquis – konkret des SGK – aufzeigen. Dafür wird sogleich das für die Untersuchung zentrale Vollzugsdefizit erläutert.

3. (Föderales) Vollzugsdefizit des Schengen-Acquis im Bereich Außengrenzschutz als Gefährdung des Schengen-Raumes (RFSR) – Die Schengen-Krise 2015

Die Schengen-Krise stellt zunächst eine Krise des Vollzugs von Unionsrecht dar. Die Krise verdeutlicht die teilweise mangelhafte Einhaltung des Schengen-Besitzstandes durch die Mitgliedstaaten an der Außengrenze. Entsprechende Anhaltspunkte für tatsächliche Unzulänglichkeiten finden sich konkret im Schengen-Evaluierungsbericht für Griechenland aus dem Jahr 2016.¹⁴ In der Empfehlung des Rates auf Basis der Evaluierung Griechenlands aus dem Jahr 2015 wird deutlich, dass in verschiedenen Mitgliedstaaten der Union durch die besonderen Herausforderungen Probleme bei der effektiven Außengrenzkontrolle und damit auch bei Vollzug und Befolgung der gemeinsamen Regeln des Schengen Besitzstandes vorlagen. Der Rat sah dies als ernsthafte Gefährdung des Schengen-Raumes als Ganzem an, welche unverzügliche Handlungen erfordert. Dieses Erfordernis treffe der Empfehlung zufolge insbesondere Griechenland, aber auch die anderen Mitgliedstaaten. Die unangekündigten Inspektionen im Rahmen des Schengen-Evaluierungsmechanismus (SEM) hätten gezeigt, dass die Maßnahmen Griechenlands zum Außengrenzschutz unzureichend gewesen seien. So sei tatsächlich keine Registrierung oder Erfassung von Personen vorgenommen worden. Es habe außerdem an personellen und technischen Kapazitäten gefehlt. Eine effektive Grenzkontrolle habe nicht stattgefunden. Dies stelle in der Ge-

in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), *Europarecht*, 4. Aufl. 2020, § 13, Rn. 11 ist mit Rechtsdurchsetzung grundsätzlich die „Normenverwirklichung“ gemeint.

¹³ *Thym/Hailbronner*, JZ 71 (2016), S. 753 (758 f.); *Wunderlich*, EuR 2019, S. 557 (566 ff.). Sowie mit entsprechenden Nachweisen auf einschlägige Vertragsverletzungsverfahren *Goldner Lang*, *European Journal of Migration and Law* 22 (2020), S. 39 (40). Außerdem aus der Perspektive der Politikwissenschaft *Börzel*, *Why Noncompliance*, 2021, S. 164 ff.

¹⁴ *Rat der Europäischen Union*, Council Implementing Decision setting out a Recommendation on addressing the serious deficiencies identified in the 2015 evaluation of the application of the Schengen acquis in the field of management of the external borders by Greece, 5985/16, 12.2.2016. Dazu auch *Thym/Hailbronner*, JZ 71 (2016), S. 753 (758).

samtschau eine Nichteinhaltung der Verpflichtungen hinsichtlich des Grenzschutzes seitens Griechenlands dar. Der Rat betont dabei ausdrücklich die Notwendigkeit eines effektiven Grenzschutzes unter Beachtung des Schengen Besitzstandes als notwendige Bedingung für das Bestehen des Schengen-Raumes an sich.¹⁵

In der Schlussfolgerung Nr. 8e zu seiner Tagung am 18./19. Februar 2016 kommt der Europäische Rat zu dem Schluss: „Wir müssen wieder dahin zurückkehren, dass alle Mitglieder des Schengen-Raumes den Schengener Grenzkodex (SGK)¹⁶ vollständig anwenden“.¹⁷ Noch deutlicher wird Schlussfolgerung 8d, die eine „Politik des Durchwinkens“ aufseiten einzelner Mitgliedstaaten feststellt.¹⁸ Dies wurde von der Kommission in ihrer Mitteilung „Zurück zu Schengen“ aufgenommen, in der sie feststellt, dass die Schengen-Krise „einige Mitgliedsstaaten zur Politik des Durchwinkens veranlasst hat“.¹⁹

Zuvor machte bereits der Vorschlag für die Reform der Agentur Frontex von 2015 darauf aufmerksam, dass die durch den erhöhten Migrationsdruck entstandene Sekundärmigration innerhalb der Union nach Auffassung der Kommission dafür verantwortlich war, dass sich die Mitgliedstaaten veranlasst sahen, Grenzkontrollen an den Binnengrenzen einzuführen.²⁰ Dies stelle das zentrale Ziel des RFSR gem. Art. 67 Abs. 2 AEUV, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zu schaffen, in Frage. Daraus schloss die Kommission, dass ein Schengen-Raum ohne Binnengrenzen nur dann zu erreichen sei, wenn als Ausgleich ein wirksamer Außengrenzschutz eingerichtet werde.²¹

Aus Sicht der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission stellt sich die Schengen-Krise also im Wesentlichen als eine Krise des mangelhaften Rechtsvollzugs dar. Wie noch gezeigt werden wird, bestehen die Vollzugsdefizite aber nicht nur in einer mangelnden Durchführung des Außengrenzschutzes, sondern

¹⁵ Zum Ganzen *Rat der Europäischen Union*, SEM Empfehlung Griechenland, 5985/16, S. 2 ff.

¹⁶ Verordnung (EU) Nr. 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.3.2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. 2016, Nr. L 77/1, zuletzt geändert durch VO 2024/1717, ABl. 2024, Nr. L 1717/1.

¹⁷ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen – Tagung des Europäischen Rates vom 18. und 19. Februar 2016, 19.02.2016, EUCO 1/16, S. 4.

¹⁸ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen – Tagung des Europäischen Rates vom 18. und 19. Februar 2016, 19.02.2016, EUCO 1/16, S. 4.

¹⁹ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission: Zurück zu Schengen, ein Fahrplan, COM(2016) 120 final, 4.3.2016, S. 2.

²⁰ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004, der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates, COM (2015) 671 final, 15.12.2015, S. 2, 83 f.

²¹ Europäische Kommission, Frontex Reformvorschlag 2015, COM (2015) 671 final, S. 2, 83 f.

insbesondere auch in der mangelnden Beachtung grund- und menschenrechtlicher Gewährleistungen beim Außengrenzschutz.²² Ob ein effektiver Vollzug von Unionsrecht allein zu einer nachhaltigen Lösung aller Probleme des Politikfeldes führt, kann an dieser Stelle dahinstehen. Zumindest stellt ein effektiver Vollzug nach der verbreiteten Auffassung von Unionsorganen und Mitgliedstaaten ein zentrales Element der Lösung dar. Eine mangelnde Außengrenzkontrolle führt dazu, dass die ausgleichende Funktion der Außengrenze für den Verlust der Binnengrenzkontrollen wegfällt und das Bestehen des Schengen-Raumes an sich gefährdet wird.²³ Dabei sind Binnenmarkt und Schengen-Raum nach dem Primärrecht zwar unabhängige Ziele, diese sind aber funktional aufs Engste verbunden.²⁴

Es ist zwar nahezu offenkundig, dass es sich bei der Schengen-Krise um ein mehrpoliges Problem handelt, sodass eine nachhaltige Lösung nur über parallele Reformen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und der Dublin-VO²⁵ erreicht werden können.²⁶ Dies sind aber Folgeprobleme, die in der vorliegenden Untersuchung nicht angemessen bearbeitet werden können und sollen. Die Arbeit wird den dahingehend bestehenden Rechtsrahmen nicht verlassen. Sie konzentriert sich als Referenzgebiet auf die Funktion der Frontex-VO (2019), um die mit Blick auf den SGK bestehenden Vollzugsdefizite zu beheben. Nach zutreffender Auffassung von *Andersen* besteht eine funktionale Überschneidung von Vollzugs- und Durchsetzungskompetenzen.²⁷ Die vorliegende Untersuchung basiert daher auf der Prämisse, dass Vollzugsregelungen zu einer verbesserten Rechtsdurchsetzung beitragen können.²⁸

II. Ausgangspunkt: Verbundaufsicht durch Unionsagenturen als Mittel zur Behebung von Vollzugsdefiziten

Im Folgenden soll der Zusammenhang von Vollzugsdefiziten und der Verbundaufsicht dargestellt werden. Die zentrale Rolle, die der einheitliche Vollzug von

²² Siehe dazu unten § 8 A. II., S. 192 ff.

²³ Zu diesen Desintegrationstendenzen siehe *Bergmaier*, The EU's External Border Management in the Context of the „Migration Crisis“, Masterarbeit, München, 2019, S. 43.

²⁴ *Neville et al.*, Study for the European Parliament's Committee on Internal Market and Consumer, Cost of non-Schengen, the impact of border controls within Schengen on the Single Market, 2016, PE 578.974, S. 20.

²⁵ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 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, ABl. 2013, Nr. L 180/31.

²⁶ Zu den Krisenursachen *Thym/Hailbronner*, JZ 71 (2016), S. 753 (759 f.); sowie *Goldner Lang*, European Journal of Migration and Law 22 (2020), S. 39 (46).

²⁷ *Andersen*, The Enforcement of EU Law, 2012, S. 163 ff., 232.

²⁸ Diese wird auch von der politikwissenschaftlichen *Compliance*-Forschung bestätigt, siehe dazu unten § 9 A. II. 4., S. 211 ff.

Unionsrecht spielt, ist im Primärrecht mit Art. 197 Abs. 1 EUV anerkannt. Die effektive Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten stellt nunmehr ein eigenständiges unionales Interesse dar, das Verfassungsrang genießt. In vorausgegangenen Arbeiten wie etwa bei *Eckhoff* wurde aufgezeigt, dass eine Verbundaufsicht ein zentrales Mittel zur Gewährleistung eines einheitlichen Vollzugs von Unionsrecht darstellt.²⁹ Die Verbund- oder Unionsaufsicht beschreibt nach dem hier vertretenen Verständnis konkret die Aufsicht von Stellen und Organen der Union gegenüber den Mitgliedstaaten und deren Behörden im Rahmen des Europäischen Verwaltungsverbundes.³⁰ Diese wird von *Eckhoff* überzeugend als zentrales Mittel zur Behebung von Vollzugsdefiziten gesehen.³¹ Für die Verbundaufsicht gilt wie für die Bundesaufsicht, dass es sich um ein Feld handelt, welches sich besonders zur Konturierung allgemeiner Rechtsgrundsätze in föderalen Systemen anbietet.³²

Mit dem Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 AEUV besteht bereits ein primärrechtliches Verfahren zur Gewährleistung eines rechtskonformen Vollzugs von Unionsrecht durch die Mitgliedstaaten. Der Rückgriff auf sekundärrechtliche Institute ist demnach gesondert begründungsbedürftig. In diesem Kontext wurde die Untauglichkeit des Vertragsverletzungsverfahrens für die effektive Sicherstellung einer einheitlichen Anwendung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten in der Literatur aber bereits festgestellt.³³ Verbreitet ist die Feststellung, eine inhaltlich korrekte Umsetzung könne damit kaum sichergestellt werden, denn es sei zu schwerfällig und zeitaufwändig.³⁴ Hinsichtlich der Effektivität des Vertragsverletzungsverfahrens weist bereits *Biaggini* darauf hin, dass

²⁹ Zum Folgenden, freilich mit einer Beschränkung auf eine Verbundaufsicht durch die Kommission, *Eckhoff*, Die Verbundaufsicht, 2006, S. 321 f.

³⁰ Vgl. *Eckhoff*, Die Verbundaufsicht, 2006, S. 5; *Kahl*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GdVwR III, 2. Aufl. 2013, § 47, Rn. 219. Nicht erfasst ist also die sog. Unionsaufsicht im Rahmen des Art. 7 EUV. Vgl. zu dieser etwa *Pforr*, Die allgemeine Unionsaufsicht, 2004.

³¹ *Eckhoff*, Die Verbundaufsicht, 2006, S. 320 ff. Mit der richtigen Einschränkung, dass Vollzugsdefizite auch auf anderen Faktoren beruhen können. Siehe dazu Teil 3 der vorliegenden Arbeit. Zu den Vollzugsdefiziten im Unionsrecht siehe bereits *Pühs*, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 110 ff.

³² Für den Bundesstaat *Biaggini*, Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat, 1996, S. 161.

³³ *Pühs*, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 132 ff.; ferner *Schmidt-Aßmann*, Perspektiven der Europäisierung des Verwaltungsrechts, in: Axer/Grzeszick/Kahl et al. (Hrsg.), Das europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, 2010, S. 263 (271); zuletzt *Goldner Lang*, European Journal of Migration and Law 22 (2020), S. 39 (54).

³⁴ *Ehlermann*, Ein Plädoyer für die dezentrale Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten, in: FS Pescatore, 1987, S. 205 (208); *Eckhoff*, Die Verbundaufsicht, 2006, S. 4; zuletzt *Prete*, Infringement proceedings in EU law, 2017, S. 346, 399. Direkt zur Schengen-Krise *Thym/Hailbronner*, JZ 71 (2016), S. 753 (759). Aus der Politikwissenschaft *Polak*, What works to make EU law work?, Dissertation, Maastricht, 2015, S. 483.

sich dieses Verfahren in erster Linie auf die formale Erfüllung von gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgebungsaufträgen, also die zeitnahe Umsetzung von Richtlinien, bezieht. So sei das Verfahren für die Erfordernisse einer unionsrechtlichen Verwaltungsaufsicht wegen des gerichtlichen Zuschnitts zu schwerfällig.³⁵ In dieser Hinsicht stellt *Pühs* fest, dass die Kommission zunächst ein Problem habe, die nötigen Informationen für ein Vertragsverletzungsverfahren zu sammeln, denn die Ebene der administrativen Rechtsanwendung sei zu weit entfernt.³⁶ Des Weiteren sei die Aufsicht insgesamt zu schwerfällig, insbesondere wenn die Rechtsverletzungen im Grunde niedrigschwellig seien und die Aufsicht außerdem nur nachträglich erfolgen kann.³⁷ Neben der Untauglichkeit für Bagatellfälle bestehen außerdem Unzulänglichkeiten bei der Durchsetzungsfähigkeit.³⁸ Diese Faktoren machen das Vertragsverletzungsverfahren für Rechtsverstöße, die eine zeitnahe Abstellung erfordern, nur zu einem bedingt tauglichen Aufsichtsmittel.

Da sich das Vertragsverletzungsverfahren folglich nicht als vollumfänglich tauglich erweist, ist auf das Institut der Verbundaufsicht zu verweisen.³⁹ Insoweit ist jedenfalls die Frage zu stellen, ob sekundärrechtliche Aufsichtsmechanismen hier Abhilfe schaffen können. In diesem Kontext stellte *Dehousse* bereits 1997 fest, dass die reine Harmonisierung materiellen Rechts nicht ausreichend ist, um eine einheitliche Anwendung oder ein einheitliches Verhalten nationaler Behörden zu garantieren. Er führt dies darauf zurück, dass unterschiedliche Standards und Bedeutungen in den jeweiligen Verwaltungstraditionen bestehen. Nach *Dehousse* stehen zwei Wege offen, um diese „regulatorische Lücke“ zu schließen. Zum einen durch noch detailliertere legislative Vorgaben. Diese können auch beinhalten, dass die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet würden, die Verstöße durch Private zu sanktionieren. Außerdem komme in Betracht, Privaten Klagerechte einzuräumen, um so dem Recht zur Durchsetzung zu verhelfen. Ein zweiter Weg sei es, die supranationale Ebene, also EU-Organe, namentlich die Kommission, mit Durchführungs- und Kontrollbefugnissen auszustatten. Ein Prototyp dafür sei das Kartellverfahren.⁴⁰ In diesem Sinne hebt auch schon *Majone* die Funktion von Agenturen hervor, eine Aufsicht über die mitgliedstaatliche Umsetzung des Unionsrechts zu führen. Vollzugsdefizite könnten nämlich

³⁵ *Biaggini*, Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat, 1996, S. 181; ähnlich bereits *Ehlermann*, Ein Plädoyer für die dezentrale Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten, in: FS Pescatore, 1987, S. 205 (208 f.).

³⁶ *Pühs*, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 135 f., mit dem Vertragsverletzungsverfahren als Beispiel für eine zentrale Kontrolle.

³⁷ *Pühs*, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 137 f.

³⁸ *Pühs*, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 237 f.

³⁹ *Schmidt-Aßmann*, Perspektiven der Europäisierung des Verwaltungsrechts, in: Axer/Grzeszick/Kahl et al. (Hrsg.), Das europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, 2010, S. 263 (271).

⁴⁰ Zum Ganzen *Dehousse*, Regulation by networks in the European Community, JEPP 4 (1997), S. 246 (251 f.).

dazu führen, dass die gemeinsam gesetzten Regeln – das Unionsrecht – an Glaubwürdigkeit verlieren.⁴¹

Nach *Dehousse* sind Agenturen, wie etwa im Referenzgebiet Frontex, daher ein von der Union zur Lösung der Vollzugsprobleme eingesetztes Mittel. Hauptziel sei es zunächst, Netzwerke zwischen den nationalen Behörden aufzubauen, die mit dem Vollzug von Unionsrecht betraut sind. Dies diene der Vereinfachung des Austausches von Informationen, vor allem auch zwischen den nationalen Behörden. Deswegen sei diese Entwicklung, also die Einrichtung von Agenturen, zunächst auf wenig politischen Widerstand gestoßen, da sie ursprünglich kaum unmittelbare Vollzugsbefugnisse innehatten. Außerdem würden Agenturen über die Verwaltungsräte, die sich meist aus nationalen Behördenvertretern zusammensetzten, maßgeblich von den Mitgliedstaaten kontrolliert.⁴² In dieser Hinsicht würden die Agenturen eher als Herzstücke der Netzwerke und nicht als neue supranationale Einrichtungen wahrgenommen. Damit stellten sie keine Gefahr für die Autorität nationaler Regulierer dar.⁴³

III. Unionsverfassungsrechtliches Spannungsfeld zwischen Einheit und Vielfalt des Vollzuges von Unionsrecht

Zentrales rechtliches Spannungsfeld der Untersuchung ist die prinzipielle Vollzugsbefugnis der Mitgliedstaaten und die Notwendigkeit eines einheitlichen Vollzuges. Das Problem ist, wie bereits v. *Danwitz* grundsätzlich herausarbeitet, die Wirksamkeit des materiellen Unionsrechts zu gewährleisten, ohne die primäre Vollzugsbefugnis der Mitgliedstaaten und deren institutionelle und prozedurale Autonomie beim Vollzug des Unionsrechts übermäßig zu beschneiden. Es geht also im Wesentlichen um den Ausgleich zweier gegenläufiger Verfassungsgrundsätze des Unionsrechts, die rechtlich auf dem Wege der praktischen Konkordanz⁴⁴ in einen Ausgleich zu bringen sind.⁴⁵

Im Ausgangspunkt der konkreten Betrachtung von sekundärrechtlichen Mechanismen der Durchsetzung von Unionsrecht steht der zunächst rein beschreibende Befund von *Schmidt-Aßmann* im Kontext von Inspektionen: „Das Unionsrecht besitzt insofern sogar mehr Zugriffsmöglichkeiten, als sie dem deutschen Bundesstaatsrecht vertraut sind.“⁴⁶ Die vorliegende Arbeit ist freilich nicht

⁴¹ Zum Ganzen *Majone*, The future of regulation in Europe, in: Majone (Hrsg.), Regulating Europe, 1996, S. 265 (274 ff.).

⁴² Diese enge Rückbindung an die Mitgliedstaaten ebenso hervorhebend *Majone*, The future of regulation in Europe, in: Majone (Hrsg.), Regulating Europe, 1996, S. 265 (276).

⁴³ Zum Ganzen *Dehousse*, Regulation by networks in the European Community, JEPP 4 (1997), S. 246 (255 ff.).

⁴⁴ *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, S. 28.

⁴⁵ Zum Ganzen v. *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 312.

⁴⁶ *Schmidt-Aßmann*, Perspektiven der Europäisierung des Verwaltungsrechts, in: Axerl/Grzeszick/Kahl et al. (Hrsg.), Das europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, 2010, S. 263 (271).

die erste Untersuchung, die feststellt, dass es der Union prinzipiell offensteht, im Rahmen ihrer Sachkompetenzen auch Aufsichtsverfahren im Sekundärrecht einzurichten.⁴⁷ Ein primärrechtlicher, pauschaler Ausschluss jeglicher Rechtsdurchsetzung besteht nicht. Dies korrespondiert auch mit der Feststellung von *J.P. Schneider*, dass der Verwaltungsbund als bündisches Konzept grundsätzlich offen für verschiedene Verhältnisse von Einheit und Vielfalt in Bezug auf Verwaltung und besonders auf den Vollzug von Unionsrecht ist.⁴⁸

Bislang fehlt es aber an einer hinreichenden Konturierung des konkreten unionsverfassungsrechtlichen Rahmens für die Rechtsdurchsetzung durch sekundärrechtliche Vollzugsregelungen unter Einbeziehung der europäischen Agenturen. Konkretes Forschungsziel der Untersuchung ist es daher, einen nutzbaren Rahmen für die Kompetenzabgrenzung beim Vollzug von Union und Mitgliedstaaten zu entwickeln, der den aktuellen Herausforderungen an die Unionsrechtsordnung gerecht wird. Es geht also um die Herausarbeitung einer Vollzugsordnung aus den unionsverfassungsrechtlichen Grundlagen. Entwickelt wird dieser Rahmen am Beispiel von Interventionsrechten und konkret am Referenzgebiet des Außengrenzschatzes. Konkret geht es um die Frage, ob Art. 42 VO 2019/1896 (Frontex-VO 2019)⁴⁹ ein Modell für eine effektivere Gewährleistung von Unionsrecht darstellt.

Die vorliegende Untersuchung unterliegt hinsichtlich möglicher Erkenntnisse zur potenziellen Stärkung unionaler Rechtsdurchsetzung unter zwei Gesichtspunkten Grenzen. Zwar geht es in der Arbeit um Rechtsdurchsetzung im Allgemeinen, sie nimmt aber zum einen nicht für sich in Anspruch, jegliche Form der Nichtbefolgung von Unionsrecht durch einzelne Mitgliedstaaten gleichermaßen zu lösen. Nicht vertieft werden Fragen der Rechtsstaatlichkeit, die dem weiteren Forschungsfeld überlassen bleiben sollen.⁵⁰ Freilich kann die vorliegende Untersuchung nicht die Augen vor diesen Entwicklungen verschließen. Die hier erarbeiteten Vorschläge können aber nur begrenzt zur Lösung des Problems eines Rechtsstaatsabbaus beitragen. Die hier erarbeiteten Vorschläge sind zu Mechanismen der unionalen Rechtsstaatsgewährleistung hinzuzudenken⁵¹ und basieren

⁴⁷ *Biaggini*, Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat, 1996, S. 185; *Eckhoff*, Die Verbundaufsicht, 2006, S. 189.

⁴⁸ *J.-P. Schneider*, Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbunds, in: *Schneider/Caballero* (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbunds, 2009, S. 9 (12).

⁴⁹ Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624, ABl. 2019, Nr. L 295/1.

⁵⁰ Vgl. dazu zuletzt mit einem guten Überblick *Voßkuhle*, in: *Kahl/Ludwigs* (Hrsg.), HBVwR III, 2022, § 59, Rn. 32 ff.; sowie *Symann*, Schutz der Rechtsstaatlichkeit durch europäisches Haushaltsrecht, 2021; außerdem bereits die Beiträge in *Closa/Kochenov* (Hrsg.), Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, 2016 und *Jakab/Kochenov* (Hrsg.), The Enforcement of EU Law and Values, 2017.

⁵¹ Vgl. aber zu Lösungsvorschlägen für die Rechtsstaatsproblematik den Exkurs bei § 9 A. IV., S. 216 ff.

Register

- Anti-Commandeering 45–60, 73, 435
- Auffangverantwortung 80, 148, 238, 294, 304–306, 407–412, 423, 436
- Aufsicht 21, 204, 366
 - Fachaufsicht 21, 124, 185, 367–369, 427, 435
 - Grenzverwaltungsaufsicht 128, 159, 204
 - Rechtsaufsicht 21, 70, 101, 124, 160–175, 367–372, 376, 384, 427
 - Verbundaufsicht 4, 115
- Bundesintervention 66–69, 176, 181–185, 288, 392, 432
- Compliance 187, 315, 415, 437–439
 - Enforcement 195, 204–219, 234, 240, 311, 317, 417, 436
 - Management 197, 220–232, 243, 311, 317, 323, 417, 424, 429
 - Persuasion 199, 220–232, 243, 317, 417, 429
 - Toolbox 203, 235, 315
- Demokratieprinzip 328, 354
- Dublin-System 6, 233, 319
- Föderation 24, 42, 62, 76, 435
- Frontex 11, 18, 81, 93
 - Aufsicht *siehe* Schwachstellenbeurteilung
 - Einsätze *siehe* Frontex, operative Maßnahmen
 - Funktionsträger 96
 - Operative Maßnahmen 110–112
 - Weisungsbefugnis 112, 394, 396
- GEAS (Gemeinsames Europäisches Asylsystem) *siehe* Dublin System
- Innere Sicherheit 269–282, 433
- Institutionelles Gleichgewicht 339
- Kontrolle 21, 61, 100, 204, 330, 340, 352, 354, 359–374, 376–384
- Mittelhierarchie 13, 306, 309, 311, 316, 322, 415, 429, 440
- Nationale Sicherheit *siehe* innere Sicherheit
- Non-Compliance *siehe* Compliance
- Organleihe 112, 179, 248
 - Aufgedrängte 180, 184, 248, 342, 382, 387, 401, 432
- Rechtsdurchsetzung 1, 10, 16, 23, 24, 74, 86, 159, 173, 185, 242–246, 439
- Rechtsstaatsprinzip 328, 375
- Schwachstellenbeurteilung 70, 86–100, 115–128, 205, 230, 405, 427, 432, *siehe auch* Fachaufsicht
- Selbsteintritt 73, 80, 177, 237–248, 264, 312, 328, 384, 401–403
- Solidaritätsprinzip 61, 80, 233, 277, 298–299, 407, 414, 439, *siehe auch* Auffangverantwortung
- Subsidiaritätsprinzip 61, 73, 80, 78, 294–306, 310, 407, *siehe auch* Auffangverantwortung
- Unionsintervention 11, 24, 130, 159, 176, 240, 250, 384, 401
- Verbundunsicherheit 280, *siehe auch* innere Sicherheit
- Verfahrensautonomie 57, 328, 400

Verhältnismäßigkeitsprinzip 45, 53, 59,
61, 73, 306–328, 416–423, 439
Vollzug 1, 17, 19, 27, 43, 62, 245, 434,
439
– Eigen, 17, 22, 35, 38, 47, 54, 70, 79,
168, 173, 192, 245, 263, 272, 287,
306, 312, 383 *siehe auch* Selbsteintritt

– Indirekter 38, 63, 314, 414
Vollzugsdefizit 1, 6, 81, 187, 436
Vollzugskompetenzen 252, 439