

Inhaltsübersicht

Einleitung.....	1
§ 1 Eine zentralisierte Bankenaufsicht bei der EZB	1
§ 2 Erkenntnisinteresse und Gang der Untersuchung.....	16
§ 3 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	18
§ 4 Begriffliche Vorklärungen.....	19
Kapitel 1: Aufsicht im SSM und Reichweite der Verweisung auf nationales Recht	27
§ 1 Zentralisierter Vollzug mitgliedstaatlichen Rechts	27
§ 2 Vergleichende Betrachtung – Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 SSM-VO als Novum?	78
§ 3 Fazit – Vollzug als mitgliedstaatliches Recht	156
Kapitel 2: Rechtsschutz	159
§ 1 Vorverfahren vor dem administrativen Überprüfungsausschuss.....	160
§ 2 Gerichtlicher Rechtsschutz.....	163
§ 3 Fazit – Eine neue Facette des Europäischen Rechtsprechungsverbunds	238
Kapitel 3: Ein neuer Impuls für die Systematisierung behördlicher Entscheidungsspielräume.....	241
§ 1 Entscheidungsspielräume im einheitlichen Aufsichtsmechanismus	242
§ 2 Entscheidungsspielräume im deutschen Recht	244
§ 3 Entscheidungsspielräume im europäischen Recht	263
§ 4 Entscheidungsspielräume im umgekehrten Vollzug	278

<i>§ 5 Fazit – Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Systemkategorie des Verwaltungsermessens</i>	306
Kapitel 4: Nichtanwendungspflichten und der Fall fehlender Richtlinienumsetzung.....	311
<i>§ 1 Nichtanwendungspflichten mitgliedstaatlicher Behörden.....</i>	311
<i>§ 2 Nichtanwendungspflichten im umgekehrten Vollzug.....</i>	321
<i>§ 3 Fazit – Umfassende, aber nicht ausufernde Prüfung der EZB</i>	337
Kapitel 5: Haftung.....	339
<i>§ 1 Die außervertragliche Haftung der EZB</i>	340
<i>§ 2 Herausforderung durch Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 SSM-VO</i>	373
<i>§ 3 Fazit – Praktische Relevanz des umgekehrten Vollzugs im Haftungsrecht</i>	399
Kapitel 6: Vereinbarkeit des Vollzugsmechanismus mit dem Grundgesetz	403
<i>§ 1 Umgekehrter Vollzug und grundgesetzliche Kontrollvorbehalte.....</i>	403
<i>§ 2 Ausblick: Umgekehrter Vollzug als neuer Baustein des europäischen Verwaltungsrechts.....</i>	417
Zusammenfassung und Thesen.....	427

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Einleitung.....	1
<i>§ 1 Eine zentralisierte Bankenaufsicht bei der EZB</i>	1
A. Der Weg zum einheitlichen Aufsichtsmechanismus	2
B. Anwendung mitgliedstaatlicher Rechtsnormen im umgekehrten Vollzug.....	12
<i>§ 2 Erkenntnisinteresse und Gang der Untersuchung</i>	16
<i>§ 3 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands</i>	18
<i>§ 4 Begriffliche Vorklärungen</i>	19
A. Kreditinstitut.....	19
B. Regulierung und Aufsicht	22
C. Mikro- und makroprudentielle Aufsicht	25
Kapitel 1: Aufsicht im SSM und Reichweite der Verweisung auf nationales Recht	27
<i>§ 1 Zentralisierter Vollzug mitgliedstaatlichen Rechts</i>	27
A. Organisation und Zuständigkeitsverteilung im SSM	27
I. Rechtsgrundlagen	27
II. Zuständigkeiten im SSM – Überblick	28
III. Bedeutende und weniger bedeutende Kreditinstitute – Systemrelevanz im Aufsichtsrecht.....	33
IV. Organisation im Verwaltungsbund.....	36

V. Kompetenzquelle der indirekten Aufsicht – Die Rechtssache L-Bank.....	41
B. Das single rulebook.....	45
C. EZB-Zugriff auf mitgliedstaatliche Rechtsnormen	47
I. Weichenfunktion von Art. 9 SSM-VO	48
II. Übergangsbestimmungen für Großkredite	49
III. Zulassungserteilung	50
IV. Entzug der Zulassung	52
V. Erwerb qualifizierter Beteiligungen.....	54
VI. Anordnung zusätzlicher Eigenmittelanforderungen	55
1. Mitgliedstaatliche Umsetzungsakte und Art. 16 SSM-VO als Generalklausel	56
2. § 10 Abs. 3 KWG als Beispielsfall.....	60
D. Grenzen des EZB-Zugriffs	60
I. Drei-Stufen-Test	60
1. Reichweite der Zulassung – Das begrenzte Aufsichtsmandat der EZB	60
2. Vollzugsverteilung im Aufsichtsbereich.....	62
3. Prüfungsprogramm der EZB	64
II. Mitgliedstaatliche Bestimmungen im Drei-Stufen-Test	65
1. Verordnungswahlrechte	65
2. Richtlinienumsetzung.....	65
a) Feststellungsschwierigkeiten	65
b) Vielgestaltigkeit der Umsetzungsakte	66
c) Auslegungsvarianten.....	68
aa) <i>Gold plating</i> bei Richtlinienumsetzung	69
bb) Anwendung des Mindeststandards – Enge Auslegung	70
cc) Anwendung echten gold platings – Weitere Auslegung.....	71
dd) Die Reichweite echten gold platings	72
ee) Anwendung unechten gold platings – Weiteste Auslegung der SSM-VO.....	74
ff) Ansatz der EZB.....	75
gg) Zwischenergebnis	77
E. Zwischenfazit – Mitgliedstaatliches Recht als Fundament des einheitlichen Aufsichtsmechanismus	77
 § 2 <i>Vergleichende Betrachtung – Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 SSM-VO als Novum?</i>	78
A. Anwendung fremder Rechtsnormen aus historischer Perspektive.....	78

I.	Souveränitätsverlust durch heteronomen Normvollzug	79
II.	Souveränitätsbegründung durch Verselbstständigung der Rechtsordnung	84
III.	Anwendung fremder Rechtsnormen als vielgestaltiges Phänomen	85
B.	Relevanz mitgliedstaatlichen Rechts auf Unionsebene	87
I.	Relevanz kraft Verweisung	88
1.	Art. 60 Abs. 2 Unionsmarken-VO	88
2.	Schutz nationaler Identitäten nach Art. 4 Abs. 2 EUV	90
3.	Zwischenergebnis	91
II.	Schiedsverfahren nach Art. 272 AEUV	91
III.	Kontrolle mitgliedstaatlichen Verhaltens am Unionsrecht	92
IV.	Jurisdiktion des EuGH an der Schnittstelle von mitgliedstaatlichem und Unionsrecht	93
1.	Allgemeine Grundsätze des Unionsrechts	94
2.	Geltungsbereich der Grundrechtecharta	95
a)	Durchführung des Rechts der Union gemäß Art. 51 Abs. 1 GRCh	96
b)	Schlussfolgerungen für den Normvollzug im SSM	100
3.	Gold plating	101
4.	Mitteilungspflichten im Richtlinienkontext	104
5.	Zwischenergebnis – Vernetzung und Autonomie	105
V.	Die Europäische Staatsanwaltschaft als Referenzgebiet	105
1.	Organisatorische Struktur im Überblick	106
2.	Richtlinienumsetzung als Unterbau der EUStA	107
3.	Rechtsschutz vor mitgliedstaatlichen Gerichten	110
4.	Zwischenergebnis – Vollzug mitgliedstaatlichen Rechts als Ziel oder Nebenfolge	112
VI.	Zwischenfazit – Interdependenz der Rechtsebenen	112
C.	Innerstaatlicher Rang des Völkerrechts	113
I.	Verhältnis zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht	114
1.	Monismus und Dualismus	114
2.	Innerstaatliche Anwendung des Völkerrechts	114
II.	Übertragbarkeit auf Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 SSM-VO	116
1.	Völkerrecht und Unionsrecht im Vergleich	116
2.	Völkerrechtliche Theorien und Normvollzug im SSM	117
III.	Status mitgliedstaatlichen Rechts im umgekehrten Vollzug	118
1.	Vollzugs- oder Adoptionslösung	118
2.	Transformationslösung	120
3.	Partielle Transformation	121

4. Vollzugslösung als Ausgleich zwischen mitgliedstaatlichen Besonderheiten und Vorrang des Unionsrechts	122
5. Ausblick – Praktische Relevanz der Frage für den Fortgang der Bearbeitung.....	125
D. Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 SSM-VO im System der Verweisungsnormen	127
I. Abgrenzung von Verweisung und Delegation.....	127
II. Erscheinungsformen der Verweisung	129
1. Deklaratorische und konstitutive Verweisung	130
2. Eigen- und Fremdverweisung.....	131
3. Inkorporierende und geltungserweiternde Verweisung.....	132
4. Statische und dynamische Verweisung.....	134
a) Statische Verweisung.....	134
b) Dynamische Verweisung	135
c) Interpretative Einschränkungen der dynamischen Variante.....	136
d) Systemgerechtigkeit und Rechtssicherheit als zentrale Auslegungskriterien.....	138
aa) Systemgerechtigkeit.....	138
bb) Rechtssicherheit.....	140
5. Einordnung von Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 SSM-VO	143
a) Systemgerechtigkeit.....	143
b) Rechtssicherheit.....	145
6. Zwischenergebnis – Regelungsgehalt von Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 SSM-VO	150
III. Verweisung auf mitgliedstaatliches Verfahrensrecht	150
IV. Vereinbarkeit mit dem unionsrechtlichen Demokratieprinzip	152
1. Ebenenübergreifende dynamische Verweisungen und das Grundgesetz	152
2. Legitimationsgewinn durch Verweisung von Unions- auf mitgliedstaatliches Recht	154
V. Zwischenfazit – Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 SSM-VO und das Demokratieprinzip	156
§ 3 Fazit – Vollzug als mitgliedstaatliches Recht	156

Kapitel 2: Rechtsschutz	159
§ 1 Vorverfahren vor dem administrativen Überprüfungsausschuss.....	160
§ 2 Gerichtlicher Rechtsschutz.....	163
A. Mitgliedstaatliche oder unionale Jurisdiktion	163
I. Problemkern: Ausschließlichkeits- vs. Trennungsprinzip	163
1. Ausschließlichkeitsprinzip	163
2. Prozessuales Trennungsprinzip	167
3. Eintritt der EZB in dieses Spannungsfeld	171
II. Lösungsversuche in der Literatur.....	171
1. Mitgliedstaatliche Gerichtsbarkeit.....	171
2. Unionale Gerichtsbarkeit	172
3. Rechtsschutzlücke.....	175
III. Kontinuierlicher Wandel und Anpassungsbereitschaft.....	176
1. Mitgliedstaatlicher Rechtsschutz in der Europäischen Staatsanwaltschaft.....	176
2. Prüfungen vor Ort nach Art. 12 SSM-VO	178
3. Der Fall Rimševičs.....	180
a) Sachverhalt und klärungsbedürftige Rechtsfragen.....	180
b) EuGH-Urteil mit kassatorischer Wirkung	181
c) Konsequenzen für den umgekehrten Vollzug	183
4. Die Entscheidungsgewalt des EuGH im zusammengesetzten Verfahren – Der Fall Berlusconi & Fininvest.....	185
5. Zwischenfazit – Anpassungsfähigkeit des europäischen Prozessrechts	191
6. Effektiver Rechtsschutz als Auslöser einer Anpassungspflicht.....	192
a) Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf.....	193
b) Effektiver Rechtsschutz gegen Unionsmaßnahmen – Die Les-Verts-Entscheidung	194
c) Effektiver Rechtsschutz im SSM – Die Rechtssache Trasta Komercbanka	194
d) Prüfungspflicht der Unionsgerichte nach nationalen Bestimmungen.....	198
e) Kommunikative Vernetzung der Rechtsebenen.....	201
f) Wiederaufnahme des Verfahrens bei unterbliebenem Auskunftsersuchen	203
g) Zusammenfassung – Konsequenzen für Trennungs- und Ausschließlichkeitsprinzip	207
IV. Zwischenfazit – Denkbare Prüfungskonstellationen.....	207

B. Prüfungsumfang.....	208
I. Mitgliedstaatliches Recht vor den Unionsgerichten – Tatsache oder Rechtsfrage?	209
1. Abgrenzung von Tatsachen- und Rechtsfragen und ihre Relevanz im SSM	209
2. Position im internationalen Zivilprozessrecht Deutschlands.....	211
3. Tatsachen und Rechtsfragen in der unionsgerichtlichen Rechtsprechung	212
4. Prüfung nationaler Gesetze in der Rechtsmittelinstanz – Die CMA-Entscheidung	219
5. Eingriffsnormen als Rechtsfragen in beiden Instanzen	221
II. Erstinstanzliche Parallelprüfung von Richtlinie und Umsetzungsakt	224
III. Unvereinbarkeit nationaler Vorschriften mit höherrangigem Recht.....	228
1. Verstoß gegen das Unionsrecht	228
2. Verstoß gegen höherrangiges nationales Recht	229
a) Denkbare Verstöße	230
b) Prüfungslücken und Forderung eines umgekehrten Vorlageverfahrens	231
c) Ausreichende Kommunikationskanäle <i>de lege lata</i>	232
IV. Zwischenfazit: <i>Status quo</i> der EU-Jurisdiktion über mitgliedstaatliche Umsetzungsakte	236
 <i>§ 3 Fazit – Eine neue Facette des Europäischen Rechtsprechungsverbunds</i>	238
 Kapitel 3: Ein neuer Impuls für die Systematisierung behördlicher Entscheidungsspielräume.....	241
 <i>§ 1 Entscheidungsspielräume im einheitlichen Aufsichtsmechanismus</i>	242
 <i>§ 2 Entscheidungsspielräume im deutschen Recht.....</i>	244
A. Spielräume im deutschen Verwaltungsrecht als geeignete Vergleichsgruppe	245
B. Rechtsfolgernormen.....	247
I. Normative Ermächtigungslehre und verfassungsrechtliche Grenzen	247
II. Kategorien von Ermessensfehlern.....	250

III.	Selbstbindung der Verwaltung.....	251
1.	Voraussetzungen	252
2.	Grenzen der Selbstbindung	253
IV.	Zusammenfassung.....	254
C.	Beurteilungsspielraum	255
I.	Normative Ermächtigung auf Tatbestandsebene	255
II.	Verfassungsrechtliche Bewertung.....	258
III.	Gerichtlicher Prüfungsumfang.....	260
IV.	Selbstbindung der Verwaltung.....	261
V.	Zusammenfassung	262
D.	Gemeinsame Grundstrukturen – Die Koppelungsvorschrift	262
 § 3 Entscheidungsspielräume im europäischen Recht		263
A.	Primärrechtliche Stellschrauben.....	264
I.	Unterscheidung zwischen Recht- und Zweckmäßigkeit	265
II.	Institutionelles Gleichgewicht	265
III.	Effektiver Rechtsschutz	267
B.	Eröffnung von Entscheidungsspielräumen	268
I.	Auslegungskriterien.....	268
II.	Normative Ermächtigungslehre auf Unionsebene	269
C.	Kontrolle von Entscheidungsspielräumen	272
D.	Selbstbindung der Verwaltung	276
E.	Zusammenfassung.....	277
 § 4 Entscheidungsspielräume im umgekehrten Vollzug		278
A.	Kontrolldichte als Wirkbereich von Vollzugsverschränkungen.....	278
I.	Begriff der Kontrolldichte	278
II.	Folgen der Vollzugsverschränkung für die Kontrolldichtekonzeption	280
B.	Kontrolldichte im indirekten Vollzug des Unionsrechts	282
I.	Indirekter Vollzug des Unionsrechts	283
1.	Der indirekte Vollzug unter Äquivalenz- und Effektivitätsprinzip	283
2.	Indirekter Vollzug und die mitgliedstaatliche Kontrolldichtekonzeption	284
II.	Mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie.....	285
III.	Zwischenergebnis	287
C.	Konsequenzen für den Normvollzug im SSM	288
I.	Kontrolldichte und Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 SSM-VO	288
1.	Verschränkung im umgekehrten Vollzug.....	288
a)	Parallelen zur richtlinienkonformen Auslegung?	288

b) Eigenständige Bedeutung mitgliedstaatlicher Umsetzungsakte.....	289
c) Auswirkungen auf den Gesetzesvollzug im SSM	291
2. Sicherung dieses Ergebnisses im Anwendungsfall	292
3. Zwischenergebnis	294
II. Umgekehrter Vollzug, Subsidiarität und mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie	294
1. Anforderungen von Subsidiaritätsprinzip und Verfahrensautonomie	294
2. Ausgestaltung des SSM.....	296
a) Kein zwingendes Erfordernis der Vollharmonisierung – Rechtssetzung auf mitgliedstaatlicher Ebene.....	296
b) Erfordernis der Vollzugsharmonisierung – Durchführung auf europäischer Ebene	299
c) Abwägungsentscheidung – Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 SSM-VO und mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie	300
3. Zwischenergebnis – Berücksichtigung alternativer Vollzugsmodelle als Ausdruck der Verfahrensautonomie	300
III. Ebenenübergreifende Selbstbindung der Verwaltung.....	301
1. Einheitliche Verwaltungspraxis der EZB im umgekehrten Vollzug gegenüber bedeutenden Instituten	302
2. Ebenenübergreifende Verwaltungspraxis von EZB und nationaler Aufsicht.....	303
3. Einheitliche Verwaltungspraxis nationaler Aufsichtsbehörden gegenüber weniger bedeutenden Instituten	304
D. Zusammenfassung – Entscheidungsspielräume im umgekehrten Vollzug.....	305
§ 5 Fazit – Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Systemkategorie des Verwaltungsermessens	306
 Kapitel 4: Nichtanwendungspflichten und der Fall fehlender Richtlinienumsetzung.....	311
§ 1 Nichtanwendungspflichten mitgliedstaatlicher Behörden.....	311
A. Verstöße gegen höherrangiges mitgliedstaatliches Recht.....	312

I.	Formelle Gesetze	312
II.	Materielle Gesetze	315
III.	Rechtsvergleichender Seitenblick	316
B.	Verstöße gegen Unionsrecht	317
C.	Zusammenfassung.....	321
<i>§ 2 Nichtanwendungspflichten im umgekehrten Vollzug.....</i>		321
A.	Verstöße gegen Unionsrecht.....	322
I.	Unmittelbar anwendbares Unionsrecht	322
II.	Fehlende Richtlinienenumsetzung.....	324
III.	Fehlerhafte Richtlinienenumsetzung	330
B.	Verstöße gegen höherrangiges mitgliedstaatliches Recht	334
<i>§ 3 Fazit – Umfassende, aber nicht ausufernde Prüfung der EZB</i>		337
Kapitel 5: Haftung.....		339
<i>§ 1 Die außervertragliche Haftung der EZB</i>		340
A.	Anspruchsvoraussetzungen	341
I.	Die EZB oder ihre Bediensteten	343
II.	Handeln in Ausübung der Amtstätigkeit	345
III.	Qualifizierte Rechtswidrigkeit	346
1.	Individualschutz im Aufsichtsrecht	347
a)	Einlegerschutz	349
b)	Schutz der Kreditinstitute	355
c)	Zwischenergebnis	356
2.	Hinreichend qualifizierter Verstoß	356
IV.	Tatsächlich und sicher vorliegender Schaden.....	362
V.	Hinreichend unmittelbarer Kausalzusammenhang	364
B.	Geltendmachung vor den Unionsgerichten.....	371
C.	Zwischenergebnis	372
<i>§ 2 Herausforderung durch Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 SSM-VO</i>		373
A.	Ausschließlichkeits- und Trennungsprinzip im Haftungsrecht	373
I.	Ausschließlichkeitsprinzip.....	374
II.	Trennungsprinzip.....	377
B.	Problemlage im umgekehrten Vollzug	378
C.	Zurechnung der Schädigungsbeiträge.....	380
I.	Generalisierende Zurechnungsmodelle	381
II.	Fallabhängige Bewertung der konkreten Handlung.....	384

1. Verantwortungsbereich des Unionsgesetzgebers	389
2. Verantwortungsbereich des mitgliedstaatlichen Umsetzungsgesetzgebers.....	390
a) Verstöße gegen Unionsrecht	391
b) Verstöße gegen höherrangiges mitgliedstaatliches Recht	393
3. Verantwortungsbereich der EZB	394
4. Verantwortungsbereich der nationalen Aufsicht	395
III. Gesamtschuldnerische Haftung bei geteilter Verantwortung	396
 <i>§ 3 Fazit – Praktische Relevanz des umgekehrten Vollzugs im Haftungsrecht</i>	399
 Kapitel 6: Vereinbarkeit des Vollzugsmechanismus mit dem Grundgesetz	403
 <i>§ 1 Umgekehrter Vollzug und grundgesetzliche Kontrollvorbehalte.....</i>	403
A. Grundrechtsvorbehalt.....	405
B. Ultra-vires-Vorbehalt	406
C. Identitätsvorbehalt	408
I. Demokratieprinzip	410
II. Rechtsstaatsprinzip	414
D. Zulässigkeit umgekehrten Vollzugs unter dem GG	417
 <i>§ 2 Ausblick: Umgekehrter Vollzug als neuer Baustein des europäischen Verwaltungsrechts.....</i>	417
A. Unabhängigkeit als Grundprinzip des europäischen Verwaltungsrechts	418
B. Umgekehrter Vollzug als Legitimationsfaktor und Ausdruck von Subsidiarität	422
C. Fazit: Umgekehrter Vollzug als tragfähiger Baustein im „Haus Europa“	424
 Zusammenfassung und Thesen.....	427
Literatur.....	443
Sachregister	479