

KONRAD VOSSEN

Rechtsschutz
in der europäischen
Bankenaufsicht

*Studien zum europäischen und deutschen
Öffentlichen Recht*

31

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von
Christian Calliess und Matthias Ruffert

31



Konrad Vossen

Rechtsschutz in der europäischen Bankenaufsicht

Zugleich ein Beitrag zum Rechtsschutz
im Europäischen Verwaltungsverbund

Mohr Siebeck

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

Dissertation Humboldt-Universität zu Berlin

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

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

ISSN 2192-2470 / eISSN 2569-443X

(Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

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

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

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

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

Printed in Germany.

Vorwort

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

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

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

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

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

Stolberg, im Juli 2020

Konrad Vossen

Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

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

§ 6: Übergreifende verbundspezifische Verfahrens- und

	Rechtsschutzfragen	207
<i>A.</i>	<i>Umgekehrter Vollzug</i>	207
<i>I.</i>	Der umgekehrte Vollzug im SSM	207
1.	Divergierende Integrationstempi	208
1.	Der umgekehrte Vollzug als Vollzugsmodell	210
<i>II.</i>	Rechtsschutz im umgekehrten Vollzug	212
1.	Rechtsschutz auf Unionsebene	212
a)	Mitgliedstaatliches Recht als Verfahrensgegenstand	213
b)	Mitgliedstaatliches Recht als Prüfungsmaßstab	216
c)	Inkorporation mitgliedstaatlicher Vorschriften?	223
d)	Verletzung mitgliedstaatlichen Rechts als ultra-vires-Handlung? ...	226
e)	Der umgekehrte Vollzug als Scheidepunkt für den Rechtsschutz ...	226
2.	Rechtsschutz auf mitgliedstaatlicher Ebene	228

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

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

§ 1: Einleitung, Fragestellung und Gang der Arbeit

A. Einleitung: Die Finanzkrise als Wendemarke

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

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

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

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

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

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

⁵ S. hierzu allgemein *Dijk*, The Social Costs of Financial Crises, 2013.

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

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

Aus dieser Perspektive lässt sich die Finanzkrise mithin trotz ihrer verheerenden ökonomischen und sozialen Folgen retrospektiv im Sinne *Schumpeters* auch positiv als Akt der schöpferischen Zerstörung lesen, welcher Anlass gab, bisher unüberwindbar geglaubte und verkrustete Strukturen zu zerschlagen und zu ersetzen.⁸ Das fortbestehende Potential dieses krisenbedingten Reformimpetus⁹ ist gerade für die Europäische Union kaum zu überschätzen. So wurde die Finanz- und Staatsschuldenkrise für diese gar als potentieller *Hamilton'scher* Augenblick qualifiziert, welcher über eine fiskalische Integration mittelfristig ähnliche Umwälzungen auslösen könnte, wie sie 1790 mit dem Schuldenübernahmeplan für die USA verbunden waren.⁹ Ob sich diese kühne These bewahrheiten wird, erscheint zurzeit zwar eher zweifelhaft. Für die Finanzmarktregulierung und -aufsicht stellt die Krise allerdings in jedem Fall eine entscheidende Wendemarke dar. Der krisengetriebene Unionsgesetzgeber hat in diesem Bereich in geradezu rekordverdächtigem Tempo einen in Masse und Komplexität kaum mehr überschaubaren,¹⁰ die bisherigen Organisations- und Regelungs-

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

⁷ *Thiele*, Finanzaufsicht, 2014, S. 3.

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

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

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

strukturen teils radikal modifizierenden Normbestand geschaffen, dessen Aufarbeitung mittlerweile zwar immer weiter voranschreitet¹¹, in vielen Bereichen aber noch weitgehend am Anfang steht.

B. Fragestellung: Rechtsschutz im Europäischen Verwaltungsverbund

In diesen spezifischen historischen Kontext schreiben sich auch die heutigen Strukturen der Bankenaufsicht in der Europäischen Union ein. Diese wurden aus Anlass der Finanzkrise im Rahmen des politischen Großprojekts einer Europäischen Bankenunion von Grund auf umgestaltet. In Zeiten eines mehr oder minder erfolgreichen „Durchwurschtelns“ durch fortwährende Krisen¹² liefern sie damit einen erstaunlichen Beleg für eine trotz oft beschworener Desintegrationserscheinungen fortbestehende legislative Handlungsfähigkeit der Union.¹³ Ob mit dieser Umgestaltung schlussendlich das richtige Maß an staat-

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

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

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

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

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

Die vorliegende Arbeit versteht sich als Beitrag hierzu. Ihr primäres Ziel ist es dabei indes nicht, die Europäische Bankenaufsicht im neu geschaffenen *Single Supervisory Mechanism* (SSM) im Sinne einer originär bankenrechtlichen Arbeit alleine als hochgradig spezialisiertes und singuläres Gesetzmäßigkeiten folgendes Sonderrechtsgebiet zu würdigen. Vielmehr soll diese in allgemeine Strukturen des europäischen Verwaltungsrechts eingebettet und aus einer übergreifenden Perspektive analysiert werden. Ausgangspunkt hierfür ist ihre Konzeptualisierung als besondere Spielart des Verwaltungsvollzugs. Unter diesem Blickwinkel stellt sich die Bankenaufsicht im SSM nicht mehr allein als isoliertes Sonderrechtsgebiet, sondern als Ausdruck eines im Europäischen Verwaltungsraum¹⁵ allgemein zu beobachtenden Phänomens dar, wonach der Verwaltungsvollzug zunehmend gemeinsam durch Union und Mitgliedstaaten in engmaschig vernetzten Verbundsystemen erfolgt. Unter dieser Prämisse erweist sich die Bankenaufsicht im SSM als Referenzgebiet eines Europäischen Verwaltungsverbunds, welches im Sinne *Schmidt-Aßmanns* einerseits zur deduktiven Überprüfung allgemeiner Aussagen und Fragestellungen sowie andererseits zur induktiven Entwicklung übergreifender Lösungsansätze für verbundspezifische Problemstellungen herangezogen werden kann.¹⁶

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

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

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

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

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

C. Gang der Arbeit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

besonderem Maße nicht nur für das unionale Rechtsschutzsystem²³, sondern – wie oben bereits deutlich wurde – auch für die Bankenaufsicht, deren Rechtsgrundlagen in weiten Teilen auf wirtschaftswissenschaftliche Konzepte und Begriffe zurückgreifen.²⁴ Ein kontextsensibles Arbeiten ist im hiesigen Rahmen daher unumgänglich.

²³ *Halter*, Band II, Europarecht, 2017, S. 7 f., Rn. 10.

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

§ 2: Hintergrund und Problemstellung

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

A. Hintergrund: Der Verwaltungsvollzug in der Europäischen Union

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

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

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

I. Direkter und indirekter Vollzug

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

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

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

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

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

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

tionalen Gesichtspunkten vielfach sinnvoll, da durch ihn die orts- und marktbezogene Expertise und die Ressourcen der mitgliedstaatlichen Verwaltungen für den Vollzug des Unionsrechts aktiviert werden können. Der direkte Vollzug des Unionsrechts durch Einrichtungen der Union stellt in der Folge noch immer einen – wenn auch im Zuge der fortschreitenden Ausdiversifizierung der unions-eigenen Verwaltungseinrichtungen⁸ häufiger werdenden – Ausnahmefall dar.

II. Der Europäische Verwaltungsverbund

Die Vorrangstellung des indirekten Vollzugs hat zur Konsequenz, dass die Rechtsetzungs- und Vollzugskompetenzen für das Unionsrecht *de facto* zumeist auseinanderfallen.⁹ Zentral auf Unionsebene gesetztes Recht wird im Regelfall dezentral durch die Mitgliedstaaten vollzogen. Zur Umschreibung dieser spezifischen vertikalen Kompetenzverflechtung wurde der Begriff des Vollzugs- oder Exekutivföderalismus geprägt.¹⁰ Exekutivföderalistischen Modellen ist ein besonderes Bedürfnis nach Koordination und Kooperation ihrer Ebenen inhärent. Zentral gesetztes Recht ist für seine effektive dezentrale Implementati-

AEUV, Rn. 2; *Schmidt* in Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Band 4, 2015, Art. 291 AEUV, Rn. 7ff.; *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 382 f. Auch *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 306 f. spricht von einer primärrechtlichen Grundentscheidung. Es handelt sich überdies auch um einen ungeschriebenen allgemeinen Grundsatz, s. EuGH, Urt. v. 21.9.1983, verb. Rs. 205–215/82, Deutsche Milchkontor GmbH u. a./Deutschland, Slg. 1983, 2635, Rn. 17. A. A. demgegenüber wohl *Stelkens*, EuR 2012, 511, 535 f.

⁸ Der Begriff der Ausdiversifizierung wurde in diesem Kontext von *Thorsten Siegel* in die Rechtswissenschaft eingeführt. Er geht über den Begriff der Ausdifferenzierung insofern hinaus, dass er die rechtliche Verschiedenartigkeit der Verwaltungseinheiten *und* -verfahren in den Blick nimmt, s. *Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 5. S. zu dem zugrundeliegenden „Megatrend“ verselbstständigter Verwaltungseinheiten rechtsvergleichend *Ruffert* in Trute/Groß/Röhl/Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 431.

⁹ *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, 1988, S. 25; *Peuker*, Bürokratie und Demokratie in Europa, 2011, S. 8.

¹⁰ Der Begriff stammt ursprünglich aus dem deutschen Verfassungsrecht, s. *Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, 2004, S. 1 (Fn. 3). Er findet sein Gegenstück in anderen Idealtypen föderaler Ordnung, insbesondere im dualen Föderalismus (dual federalism) US-amerikanischer Prägung, s. hierzu den Vergleich bei *Lenaerts*, American Journal of Comparative Law 38 (1990), 205 sowie *Dann*, Parlamente im Exekutivföderalismus, 2004, S. 32 f. Zur Verwendung mit Blick auf die Europäische Union s. nur *Pernice*, JZ 2000, 866, 871; *Huber* in VVDStRl 60 (2001), S. 194, 230 („exekutiv-föderalistisches Modell“) sowie mit einer die kooperativen Elemente betonenden Begriffsumschreibung ausführlich auch *Dann*, Parlamente im Exekutivföderalismus, 2004, S. 4 ff.; 117 ff.; *Dann* in Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2009, S. 335, 343 ff. Der Begriff des Exekutivföderalismus hat zur Umschreibung der Europäischen Union auch in der französisch- und englischsprachigen Literatur Einzug gehalten (*fédéralisme d'exécution* bzw. *executive federalism*), s. nur *Dubey*, Cahiers de droit européen 38 (2003), 87 einerseits und *Schütze*, CMLRev 47 (2010), 1385; *Hofmann/Türk* in Hofmann/Türk (Hrsg.), EU administrative governance, 2006, S. 1, 2 andererseits.

on notgedrungen auf die rechtlichen und administrativen Systeme der Untergliederungen abzustimmen, durch die und in denen es vollzogen wird.¹¹ In der Union geschieht dies zuvörderst durch eine Einbeziehung der mitgliedstaatlichen Exekutiven in unionale Rechtssetzungsprozesse. Insofern bildet der Rat der Europäischen Union¹² das unerlässliche institutionelle Gegenstück zur exekutivföderalistischen Kompetenzverflechtung. Er bindet die mitgliedstaatlichen Exekutiven nicht nur in formelle Rechtsetzungsprozesse auf Unionsebene ein, sondern dient zudem als Ort für Politiker und Beamte beider Rechtsetzungs- und Verwaltungsebenen, sich informell zu beraten, zu verhandeln und zu entscheiden.¹³

Ein ähnliches Kooperationsbedürfnis entsteht darüber hinaus zwischen den verschiedenen mit Vollzugsaufgaben betrauten administrativen Systemen selbst. Ein einheitlicher und effektiver Vollzug zentral gesetzten Rechts durch eine Vielzahl an Verwaltungseinheiten ist ohne Koordination und Kooperation derselben kaum denkbar. Auch der Vollzug in der Union ist daher auf eine Kooperation der Exekutiven der Mitgliedstaaten und der Union essentiell angewiesen.¹⁴ Diese können nicht isoliert, sondern nur als „kodependente Organisationen“¹⁵ effektiv agieren. Bei genauerem Hinsehen tritt neben die organisatorische Trennung von direktem und indirektem Vollzug in der Folge seit jeher eine funktionelle Seite, die nicht durch Trennung, sondern durch Zusammenarbeit und Verbindung geprägt ist.¹⁶ Diese konzeptionelle Ergänzung um eine funktionelle Kooperationsperspektive wird durch den Begriff des Europäischen Verwaltungsverbands verbildlicht.¹⁷

1. Begriff

Die Prägung dieses Begriffs fällt in eine Zeit, in welcher der Verbundbegriff in der Europarechtswissenschaft allgemein Konjunktur hat. Er reiht sich kon-

¹¹ *Dann*, Parlamente im Exekutivföderalismus, 2004, S. 5; 118; *Dann* in Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2009, S. 335, 344.

¹² Vgl. Art. 16 EUV sowie Art. 237 ff. AEUV.

¹³ *Dann*, Parlamente im Exekutivföderalismus, 2004, S. 5; 51 ff.; *Dann* in Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2009, S. 335, 346 ff.

¹⁴ *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 383, Rn. 10; *Schmidt-Aßmann* in Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 1, 2.

¹⁵ *Cassese*, *Der Staat* 33 (1994), 25, 26.

¹⁶ *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 383 f., Rn. 10 ff.; *Schmidt-Aßmann* in Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 1, 2.

¹⁷ Plastisch lässt sich insofern von der Ablösung des Bildes einer Schichttorte durch dasjenige eines Marmorkuchens sprechen, s. *Mager*, *Die Verwaltung* Beiheft 10 (2010), 11, 24 f. (Fn. 86) unter Verweis auf Vorlesungsunterlagen von *Knodt*. Das Bild findet sich auch bei *Bogdandy/Dann* in Bogdandy/Wolfrum/Bernstorff/Dann/Goldmann (Hrsg.), *The exercise of public authority by international institutions*, 2010, S. 883, 907.

zeptionell und terminologisch in eine Linie ein, die vom Europäischen Staatenverbund¹⁸ über den Europäischen Verfassungsverbund¹⁹, den Europäischen Verfassungsgerichtsverbund²⁰, den Europäischen Rechtsschutzverbund²¹ bis hin zum Europäischen Rechtssetzungsverbund²² reicht. Diesen Wortkomposita ist allesamt gemein, dass sie auf den Verbund als übergreifende Ordnungsidee zurückgreifen.²³ Hiermit verknüpft ist das Bestreben, die Funktionsweisen des europäischen Mehrebenensystems in seinen unterschiedlichen Facetten umfassend zu beschreiben, ohne die genauen Techniken des Zusammenspiels von vornherein auf unterkomplexe und terminologisch vorbelastete Gleich-, Über- oder Unterordnungsverhältnisse festzulegen.²⁴ Die Formel vom Europäischen Verwaltungsverbund hat dementsprechend zum Ziel, ein möglichst ganzheitliches und entwicklungs-offenes Bild der Vollzugswirklichkeit im Europäischen Verwaltungsraum unter Überwindung der dichotomen Kategorien direkter und indirekter Vollzug zu zeichnen. Es handelt sich mithin primär um ein deskriptiv-analytisches Konzept, welches darauf ausgerichtet ist, die spezifischen normativen Probleme interadministrativer Verbindungen freizulegen und besser sichtbar zu machen.²⁵

2. Charakteristika

Diese begriffliche Verortung offenbart bereits ein tragendes Strukturelement des Europäischen Verwaltungsverbundes: erst Trennung und Verbindung, Kompetenzteilung und Verflechtung machen diesen aus.²⁶ Die ihm zugrundeliegenden interadministrativen Verknüpfungen selbst sind dabei vielfältig. Sie betref-

¹⁸ Grundlegend *Kirchhof* in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VII, 1992, § 183, S. 855, 837, Rn. 38; 879 ff., Rn. 50 ff.; aufgegriffen durch BVerfGE 89, 155, 156 (Maastricht), Leitsatz 2; Rn. 107 ff.

¹⁹ Grundlegend *Pernice*, EuR 1996, 27; *Pernice* in VVDStR 60 (2001), S. 148, 163 ff.

²⁰ *Voßkuhle*, NVwZ 2010, 1, 3 und *Voßkuhle*, European Constitutional Law Review 6 (2010), 175, 183 f., jeweils unter Verweis auf *Di Fabio*.

²¹ *Classen*, JZ 2006, 157, 157.

²² *Varentsov*, DÖV 2017, 53, 54 f.

²³ *Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold* (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, S. 7. S. zum Konzept der Ordnungsidee allgemein *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 8 ff., Rn. 12 ff.

²⁴ *Voßkuhle*, NVwZ 2010, 1, 3; *Peuker*, Bürokratie und Demokratie in Europa, 2011, S. 2.

²⁵ *Britz*, EuR 2006, 46, 47; *Bogdandy/Dann* in *Bogdandy/Wolfrum/Bernstorff/Dann/Goldmann* (Hrsg.), The exercise of public authority by international institutions, 2010, S. 883, 886; *Ruffert*, DÖV 2007, 761, 762; *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 40, Rn. 67; *Schmidt-Aßmann* in *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2012, § 5, Rn. 27 ff.

²⁶ *Schmidt-Aßmann* in *Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold* (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 1, 2; *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 381; *Britz*, EuR 2006, 46, 48; *Bogdandy/Dann* in *Bogdandy/Wolfrum/Bernstorff/Dann/Goldmann* (Hrsg.), The exercise of public authority by international institutions, 2010, S. 883, 886 ff.

fen sowohl das horizontale Verhältnis unter den Mitgliedstaaten als auch das vertikale Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der Union. In der Sache reichen sie von der Einrichtung gemeinsamer Ausschüsse sowie mehr oder weniger formalisierter Gremien und Organisationen über wechselseitige Informations-, Berichts-, Beratungs-, Unterstützungs- und Koordinationspflichten, die Einbindung in die Entscheidungsfindung durch Anhörungs- und bindende Mitwirkungsrechte bis hin zu hierarchischen Kontrollrechten.²⁷ Der Verwaltungsverbund differenziert sich so bei näherer Betrachtung in vielschichtige und heterogene Informations-, Entscheidungs- und Kontrollverbände aus.²⁸ Der diesen Verbund begründende Normbestand wird dabei teilweise mit dem Begriff des (Verwaltungs-)Kooperationsrechts belegt.²⁹ Diese Terminologie sollte jedoch nicht den Blick darauf verstellen, dass sich die erfassten Verknüpfungen gerade nicht in kooperativen Elementen im engeren Sinne erschöpfen.³⁰ Vielmehr ist der Verwaltungsverbund ein Konzept, welches die notwendige Handlungseinheit der Verwaltung durch eine Verschränkung der Organisationsprinzipien Kooperation und Hierarchie herstellt.³¹ Hierarchische Elemente sind im Verwaltungsverbund häufig kooperativ abgefedert,³² während über kooperativen Elementen im Gegenzug oftmals der Schatten der Hierarchie liegt.³³ Diese Verknüpfungen sind heute über Art. 197 AEUV in ihrer Notwendigkeit und Le-

²⁷ *Britz*, EuR 2006, 46, 51 f.; *Peuker*, Bürokratie und Demokratie in Europa, 2011, S. 24 f.

²⁸ *Schmidt-Aßmann* in Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 1, 22; *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 381; *Peuker*, Bürokratie und Demokratie in Europa, 2011, S. 27. Eine Systematisierung unternehmen beispielsweise *Hofmann*, Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, 2004, S. 128 ff. sowie *Cassese*, Law and Contemporary Problems 68 (2004), 21, 24 ff.

²⁹ *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 388 ff.; *Schmidt-Aßmann*, EuR 1996, 270; *Hofmann*, Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, 2004, S. 31; *Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, 2004, S. 6; ähnlich („Kooperationsverwaltungsrecht“) *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 609 ff.

³⁰ Als Kooperation werden hier nur Verflechtungen innerhalb eines Gleichordnungsverhältnisses verstanden; s. ebenso *Britz*, EuR 2006, 46, 53; *Peuker*, Bürokratie und Demokratie in Europa, 2011, S. 25. Für ein weites Begriffsverständnis, dass keine Gleichberechtigung der Akteure voraussetzt s. demgegenüber *Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, 2004, S. 7 f. (insbesondere Fn. 42).

³¹ *Schmidt-Aßmann* in Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 1, 7; 14; *Hofmann*, Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, 2004, S. 26 f.; *Peuker*, Bürokratie und Demokratie in Europa, 2011, S. 26 f.

³² *Schmidt-Aßmann* in Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 1, 14; *Peuker*, Bürokratie und Demokratie in Europa, 2011, S. 27.

³³ S. zu diesem aus der Governanceforschung stammenden Konzept nur *Börzel* in Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, S. 118. Zum Governancebegriff allgemein s. nur *Schuppert* in Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, S. 13.

gitimität auch primärrechtlich anerkannt. Ein Verbot der Mischverwaltung ist dem Unionsrecht insoweit fremd.³⁴

3. Stand der Forschung

Seinem analytischen Fokus entsprechend wirkten die durch den Verbundbegriff freigesetzten wissenschaftlichen Impulse zunächst vorrangig auf eine Beschreibung, Analyse und Systematisierung der offengelegten Organisations-, Kooperations- und Entscheidungsstrukturen in einzelnen Gebieten des europäischen Verwaltungsrechts sowie – in einem weiteren Schritt – gebietsübergreifender Handlungs- und Bauformen dieser Verbundstrukturen hin.³⁵ Wichtige neue Analyseperspektiven haben hier auch der akteurs- und handlungsorientierte Steuerungsansatz der Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft³⁶ sowie der struk-

³⁴ Schmidt-Aßmann in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2012, § 5, Rn. 21a; Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 609; Britz, EuR 2006, 46, 48.

³⁵ S. nur beispielhaft zum Kontrollverbund *Ibáñez*, The administrative supervision and enforcement of EC law, 1999; *Ibáñez*, Law and Contemporary Problems 68 (2004), 135; zu Verbundstrukturen der früheren Finanzmarktaufsicht bereits *Royla*, Grenzüberschreitende Finanzmarktaufsicht in der EG, 2000; zu kooperativen Verfahren der Akkreditierung und Zertifizierung im Produktsicherheitsrecht *Röhl*, Akkreditierung und Zertifizierung im Produktsicherheitsrecht, 2000; zu kooperativen Zulassungsverfahren im Lebensmittelrecht *Groß*, Die Produktzulassung von Novel Food, 2001; zur Verwaltungskooperation in der Wirtschaftsaufsicht *Winkelmüller*, Verwaltungskooperation bei der Wirtschaftsaufsicht im EG-Binnenmarkt, 2002; zur Forschungs- und Technologiepolitik im Verwaltungsverbund *Pfeiffer*, Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft als Referenzgebiet für das europäische Verwaltungsrecht, 2003; zur Informationskooperation im europäischen Umweltrecht *Sommer*, Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im Europäischen Umweltrecht, 2003; zu Inspektionen als Aufsichtsinstrument im Kontrollverbund *David*, Inspektionen im Europäischen Verwaltungsrecht, 2003; zu kooperativen Entscheidungsmodellen im Produktzulassungsrecht *Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, 2004; zu Rechtsschutz und Haftung im Verwaltungsverbund *Hofmann*, Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, 2004; zur Verwaltungskooperation nach der Dienstleistungsrichtlinie *Schutter/Franco*, Cahiers de droit européen 41 (2005), 603; zu kooperativen Rechtsformen und Verfahren der Strukturfonds *Schöndorf-Haubold*, Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft, 2005; zu Verfahren der Amtshilfe *Wettner*, Die Amtshilfe im europäischen Verwaltungsrecht, 2005; zur Kooperation der Polizei- und Zollverwaltungen *Harings* in Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 127; zu Verbundstrukturen im Bereich der Telekommunikation, Energie und Bahn *Britz*, EuR 2006, 46; *Ladeur/Möllers*, DVBl 2005, 525; *Trute* in Osterloh/Schmidt/Weber (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung, 2004, S. 565 und *Schramm*, DÖV 2010, 387; zu den Verbundstrukturen in der neuen europäischen Finanzaufsicht *Thiele*, Finanzaufsicht, 2014, 487 ff.; zu den ESAs *Schemmel*, Europäische Finanzmarktverwaltung, 2018. Dabei sei angemerkt, dass die genannten Arbeiten teilweise weit über eine bloße Beschreibung und Systematisierung hinausreichen.

³⁶ S. beispielhaft nur *Hatje*, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, 1998; *Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009 sowie mit Blick auch auf internationale Verbundstrukturen *Dimitropoulos*, Zertifizierung und Akkreditierung im Internationalen Verwaltungsverbund, 2012. Zu Zielen und Methoden der Neuen Verwal-