

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
<i>A. Einleitung</i>	<i>1</i>
I. Fragestellung	7
II. Überblick zum Forschungsstand	9
III. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	16
IV. Aufbau der Untersuchung	18
V. Methodisches Vorgehen	20
<i>B. Die unionale Kompetenzverteilung</i>	<i>23</i>
I. Über die Schwierigkeit, in der EU über Kompetenzen zu sprechen	24
II. Zum Kompetenzverständnis dieser Arbeit	26
III. Die Kompetenzverteilung: Funktionsweise und Abgrenzung	32
IV. Fazit: Die Herausforderungen der Kompetenzverteilung	44
<i>C. Das Beihilfenrecht im unionalen Kompetenzsystem</i>	<i>47</i>
I. Überblick zum Beihilfenrecht	48
II. Die kompetenzrechtlichen Wirkungen des Beihilfenrechts	63
III. Typisierung der Kompetenzkonflikte durch die Beihilfenkontrolle	73
IV. Fazit: Das Beihilfenrecht im Spannungsfeld zwischen Binnenmarkt- und Kompetenzschutz	82
<i>D. Die allgemeine Entwicklung der Kompetenzverteilung und der Beihilfenkontrolle</i>	<i>85</i>
I. Entwicklung der Kompetenzverteilung und -begrenzung in der EU	87
II. Entwicklung der Bedeutung des Beihilfenrechts	97
III. Fazit: Das Zusammenwirken der Entwicklungen	126

<i>E. Die Entwicklung der Beihilfenrechtsprechung in kompetenzrechtlicher Hinsicht</i>	129
I. Fokus der Untersuchung	131
II. Entwicklung der Beihilfenrechtsprechung im Steuerrecht	142
III. Entwicklung der Beihilfenrechtsprechung im Sicherheitssektor	314
IV. Der sachgebietsübergreifende Trend zu mehr Kompetenzerwägungen	357
V. Zusammenführung der Rechtsprechungsentwicklungen	370
VI. Bewertung der Beihilfenrechtsprechung	378
<i>F. Vorschlag zur Änderung der Beihilfenkontrolle</i>	401
I. Bisher bestehende Ansätze	402
II. Eigener Vorschlag: Berücksichtigung von Kompetenzgrenzen in der Beihilfenprüfung.	410
III. Fazit: Die Grenzen der Änderung der Beihilfenkontrolle	451
<i>G. Schlussfolgerungen: Die Stabilität in der Dynamik der EU</i>	453
I. Schlussfolgerungen für das Verständnis des unionalen Kompetenzsystems	456
II. Schlussfolgerungen für die Funktionsweise der Beihilfenkontrolle	463
III. Schlussfolgerungen für die Integrationsdynamik der EU	467
<i>H. Thesen</i>	471
Literaturverzeichnis	477
Stichwortregister	489

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.	V
Inhaltsübersicht	VII
<i>A. Einleitung</i>	<i>1</i>
I. Fragestellung	7
II. Überblick zum Forschungsstand	9
1. Kompetenzverteilung und Beihilfenkontrolle als getrennte Forschungskreise	9
2. Eingeschränkte Berücksichtigung der Entwicklungsdimension	12
3. Schematische Darstellung des Beihilfenrechts	14
4. Zwischenfazit: Weiterer Forschungsbedarf	15
III. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	16
IV. Aufbau der Untersuchung	18
V. Methodisches Vorgehen	20
<i>B. Die unionale Kompetenzverteilung</i>	<i>23</i>
I. Über die Schwierigkeit, in der EU über Kompetenzen zu sprechen	24
II. Zum Kompetenzverständnis dieser Arbeit	26
1. Unionsautonomes Kompetenzverständnis	26
2. Definition der kompetenzrechtlichen Grundbegriffe	27
a) Kompetenz	28
b) Kompetenzgrenze	29
c) Kompetenzverteilung	30
3. Die Vorzüge einer funktionalen und faktischen Betrachtung	31
III. Die Kompetenzverteilung: Funktionsweise und Abgrenzung	32
1. Normative Verankerung und Kontrolle der unionalen Kompetenzverteilung	33
2. Überblick zur vertikalen EU-Kompetenzverteilung in den Verträgen	34
a) Kompetenzprinzipien	35
b) Der wenig relevante Kompetenzkatalog	36
c) Kompetenzen und Kompetenzgrenzen der EU	37
d) Die Wirkung des Unionsrechts als Begrenzung der nationalen Kompetenzen	38

3. Kompetenzabgrenzung nach Sachgebieten, Zielen oder Tatbeständen?	39
4. Allgegenwärtigkeit des Unionsrechts	41
5. Zwischenfazit: Es gibt keine klare Kompetenzabgrenzung	44
IV. Fazit: Die Herausforderungen der Kompetenzverteilung	44
C. <i>Das Beihilfenrecht im unionalen Kompetenzsystem</i>	47
I. Überblick zum Beihilfenrecht	48
1. Zielkonvergenzen und -divergenzen im Beihilfenrecht	48
2. Grundzüge der Beihilfenprüfung	52
a) Der Beihilfentatbestand als das Einfallstor in die supranationale Kontrolle	52
b) Die Vereinbarkeitsprüfung: Genehmigung und Freistellung von Beihilfen	58
aa) Primärrechtliche Genehmigung	58
bb) Sekundärrechtliche Freistellungsmöglichkeiten	59
c) Das Verfahren der Beihilfenkontrolle	60
d) Die Rolle von Soft Law in der Beihilfenpraxis	61
3. Zwischenfazit: Mehrschichtige Rolle des Beihilfenrechts	62
II. Die kompetenzrechtlichen Wirkungen des Beihilfenrechts	63
1. Die kompetenzbeschränkende Wirkungskraft der Beihilfenkontrolle	63
2. Die kompetenzrechtliche Wirkungsweise des Beihilfenrechts	65
a) Vertikale und horizontale Kompetenzkonflikte	65
b) Die negative und punktuelle Wirkung des Beihilfenrechts	67
c) Die unionale Ermittlungspflicht im Gegensatz zur nationalen Gestaltungsfreiheit	68
d) Zwischenfazit: Die Folgen der Wirkungsweise für die kompetenzrechtliche Bewertung	70
3. Die besondere kompetenzrechtliche Situation des Beihilfenrechts	70
III. Typisierung der Kompetenzkonflikte durch die Beihilfenkontrolle	73
1. Weite Auslegung des Beihilfentatbestands	73
2. Instrumentalisierung des Kommissionsermessens für politische Ziele	75
3. Schwache Stellung der Mitgliedstaaten im Beihilfenkontrollverfahren	78
4. Beihilfenkontrolle ungeachtet mitgliedstaatlicher Besonderheiten	79
5. Zwischenfazit: Kompetenzkonflikte auf allen Stufen der Beihilfenkontrolle	80

IV. Fazit: Das Beihilfenrecht im Spannungsfeld zwischen Binnenmarkt- und Kompetenzschutz	82
<i>D. Die allgemeine Entwicklung der Kompetenzverteilung und der Beihilfenkontrolle</i>	<i>85</i>
I. Entwicklung der Kompetenzverteilung und -begrenzung in der EU	87
1. Der EWG-Vertrag: Das große kompetenzrechtliche Schweigen	87
2. Der Vertrag von Maastricht: Stärkung rechtlicher Kompetenzstrukturen	89
3. Vertragliche Reformen auf der Suche nach Kompetenzgrenzen	91
4. Der Vertrag von Lissabon: Präzisierung von Kompetenzgrenzen	92
5. Zwischenfazit: Immer größere Rolle von unionalen Kompetenzgrenzen	96
II. Entwicklung der Bedeutung des Beihilfenrechts	97
1. Ursprung des Beihilfenrechts als kompetenzrechtlicher Kompromiss	99
2. Wandel der Beihilfenkontrolle	102
a) Bedeutungsgewinn durch Entwicklungen außerhalb des Beihilfenrechts	103
aa) Entwicklung des Binnenmarkts	103
bb) Zuwachs von staatlichen Mitteln für die Vergabe von Beihilfen	105
cc) Erweiterung unionaler Ziele	106
dd) Liberalisierungstendenzen	108
ee) Krisenbewältigung durch Beihilfen.	110
ff) Zwischenfazit: Größerer Realbereich des Beihilfenrechts	113
b) Bedeutungsgewinn durch Entwicklungen innerhalb des Beihilfenrechts	114
aa) Breitenwirkung und Selbstbindung der Mitgliedstaaten durch AGVO und Soft Law	114
bb) Effektivere Rechtsdurchsetzung	119
cc) Zwischenfazit: Herausbildung einer flächendeckenden Beihilfenkontrolle	122
c) Gegenläufige Entwicklungen: Doch kein Bedeutungsgewinn des Beihilfenrechts?	123
3. Zwischenfazit: Gesamtbild der beihilfenrechtlichen Entwicklungslinien	125
III. Fazit: Das Zusammenwirken der Entwicklungen	126

<i>E. Die Entwicklung der Beihilfenrechtsprechung in kompetenzrechtlicher Hinsicht</i>	129
I. Fokus der Untersuchung	131
1. Eingrenzung der Untersuchung	132
a) Sachliche Eingrenzung	132
aa) Beschränkung auf die Untersuchung bestimmter Sachbereiche	132
bb) Auswahl der untersuchten Sachbereiche	133
b) Institutionelle Eingrenzung	136
2. Anknüpfungspunkte für Kompetenzerwägungen in der Beihilfenprüfung	139
a) Das Ob: Verkleinerung des Anwendungsbereichs des Beihilfenrechts	139
b) Das Wie: Kompetenzsensible Auslegung und Anwendung des Beihilfenrechts	140
II. Entwicklung der Beihilfenrechtsprechung im Steuerrecht	142
1. Kompetenzrechtliche Problemschwerpunkte der Untersuchung steuerlicher Beihilfen	146
a) Definition des steuerlichen Untersuchungsgegenstands	146
b) Das steuerliche Primärrecht und seine Bedeutung für die Beihilfenkontrolle	148
c) Nicht jede nationale Steuermaßnahme ist gleichermaßen kompetenzsensibel	150
aa) Direkte und indirekte Steuern	150
bb) Doppelnatur des Steuerrechts als Sachbereich und Handlungsform	151
cc) Vielfalt der mit Steuern verfolgten Ziele	152
dd) Steuerliche Einzelmaßnahmen und Beihilferegelungen	153
ee) Zwischenfazit: Unterscheidungen in der Betrachtung steuerlicher Beihilfen	155
d) Die Selektivität als zentraler Prüfungspunkt bei steuerlichen Beihilfen	156
2. Untersuchung der Rechtsprechungsentwicklung	158
a) Statistische Untersuchung von steuerlichen Beihilfenfällen vor den Unionsgerichten	160
b) Erste Entwicklungsstufe: Die Entdeckung der Anwendbarkeit	165
c) Zweite Entwicklungsstufe: Herausbildung der weiten Auslegung des Beihilfenrechts	171
aa) Die Irrelevanz des steuerlichen Charakters für das Vorteilsmerkmal	172
bb) Das Etablieren eines weiten Selektivitätsverständnisses	173

cc) Die Herausbildung eines wirkungsbasierten Verständnisses der Selektivität	178
dd) Die Verkürzung der Beihilfenprüfung durch das Zusammenziehen der Tatbestandsmerkmale	186
ee) Die „Tax Rulings“-Entscheidungen des EuG: Das Beihilfenrecht als Instrument zur Steuerharmonisierung? .	190
ff) Zwischenfazit: Gleichlauf in der Beurteilung steuerlicher und anderer Beihilfen	198
d) Dritte Entwicklungsstufe: Ausdifferenzierung der Beihilfenprüfung und implizite Kompetenzerwägungen	201
aa) Die Herausbildung des Dreistufentests	202
(1) Die Rechtfertigung durch die Natur des Steuersystems	203
(2) Die Einführung und der Bedeutungsverlust des Regel-Ausnahme-Schemas	211
(3) Alles eine Frage der Vergleichbarkeit	214
(4) Der Bezugsrahmen als ernstzunehmender Prüfungspunkt	218
(5) Das Zusammenfügen zu einem Testschema	225
(6) Zwischenfazit: Ein kontinuierlicher Entwicklungsprozess	227
bb) Die Frage der Selektivität objektiver Voraussetzungen . .	230
(1) Die umfassende Prüfung objektiver Voraussetzungen	232
(2) Die zeitweilige Einschränkung der Prüfung objektiver Voraussetzungen	233
(3) Die Rückkehr zum ursprünglichen Verständnis objektiver Voraussetzungen	234
(4) Zwischenfazit: Die beschränkte Aussagekraft objektiver Voraussetzungen	239
cc) Die Berücksichtigung nicht-fiskalischer Ziele in der Selektivitätsprüfung	240
dd) Die Berücksichtigung der regionalen Steuerautonomie . .	245
(1) Regionale Steuervergünstigungen durch die Zentralregierung	246
(2) Regionale Steuervergünstigungen durch die Regionen selbst	246
(3) Zwischenfazit: Ausgleich zwischen föderaler Struktur und effektiver Beihilfenkontrolle	252

ee) Zwischenfazit: Die Kompetenzdimension der Differenzierung	253
e) Vierte Entwicklungsstufe: Explizite und fallentscheidende Kompetenzerwägungen	258
aa) Der erste Versuch einer kompetenzsensiblen Selektivitätsprüfung: Das EuG in <i>British Aggregates I.</i> . . .	259
bb) Bedeutungsgewinn der mitgliedstaatlichen Ziele für die Vergleichbarkeitsprüfung	262
cc) Die fallentscheidende Berücksichtigung föderaler Strukturen	266
dd) Die Verbindung der Bestimmung des Bezugsrahmens mit der Steuerautonomie	269
(1) Die Sondersteuerrechtsprechung zur Steuerautonomie	269
(a) Sondersteuern: Konstellationen und kompetenzrechtliches Problem	269
(b) Die Bestimmung des Bezugsrahmens als Ausfluss der Steuerautonomie	272
(c) Folgeprobleme und Einordnung der Sondersteuerrechtsprechung	275
(2) Die Rechtsprechungsentwicklung infolge der Sondersteuer-Entscheidungen	279
(3) Zwischenfazit: Die zentrale Rolle der mitgliedstaatlichen Steuerautonomie	283
ee) Bezugnahme auf Kompetenznormen in der Selektivitätsprüfung.	284
ff) Einen Schritt weiter: Neue kompetenzrechtliche Konzepte der Generalanwälte.	287
(1) <i>Kokott</i> : Bloße Kohärenzprüfung bei steuerlichen Beihilfen	288
(2) <i>Hogan</i> : Die Berücksichtigung von Art. 4 Abs. 2 EUV	293
(3) <i>Pikamäe</i> : Die Koexistenz des Beihilfenrechts und des nationalen Steuerrechts	295
gg) Zwischenfazit: Die immer wichtigere Rolle von Kompetenzerwägungen	296
(1) Zusammenführung der neuen Kompetenzdimensionen in der Rechtsprechung . . .	296
(2) Hintergründe des expliziten Aufgreifens von Kompetenzerwägungen	298

3. Fazit: Entwicklungen und Konstanten der Beihilfenrechtsprechung im Steuerrecht	300
a) Die kompetenzbezogenen Entwicklungsstufen der Rechtsprechung zu Steuerbeihilfen	301
b) Stufenübergreifende Beobachtungen in der Rechtsprechung zu Steuerbeihilfen	305
aa) Typische Konstellationen des (Nicht-)Einbeziehens von Kompetenzerwägungen	305
bb) Beihilfenrechtliche Anknüpfungspunkte für steuerliche Kompetenzerwägungen	308
cc) Institutionelle Rollenverteilung in der Berücksichtigung von Kompetenzen	309
dd) Kompetenzbezogene Interpretationsmuster des EuGH	312
III. Entwicklung der Beihilfenrechtsprechung im Sicherheitssektor	314
1. Eingrenzung und kompetenzrechtliche Besonderheiten des Sicherheitssektors	316
a) Definition des Sicherheitssektors	316
b) Die kompetenzrechtliche Situation des Sicherheitssektors und ihre Besonderheiten	317
aa) Die Stabilität der Kompetenzgrenze in Art. 346 Abs. 1 Buchst. b AEUV	318
bb) Entwicklung des sicherheitsbezogenen Primärrechts	320
2. Untersuchung der unionsgerichtlichen Beihilfenpraxis im Sicherheitssektor	321
a) <i>BFM</i> : Der erste Aufschlag zu Art. 346 Abs. 1 Buchst. b AEUV	322
b) <i>Fiocchi Munizoni</i> : Der Ausnahmecharakter des Art. 346 Abs. 1 Buchst. b AEUV	323
aa) Überblick zum Fall	324
bb) Ambivalenter Bedeutungsgehalt des Art. 346 Abs. 1 Buchst. b AEUV	324
cc) Art. 348 Abs. 1 AEUV als verfahrensrechtliche Stütze	326
dd) Kompetenzschützende Rolle der Kommission	327
ee) Zwischenfazit: Eine klare, aber eng verstandene Kompetenzgrenze	328
c) <i>Hellenic Shipyards</i> : Die Trennung des Zivilen vom Militärischen	328
aa) Der Sachverhalt und die Entscheidung der Kommission	329
bb) Das Vertragsverletzungsverfahren	331
cc) Die ersten Klagen von Hellenic Shipyards	332

(1) Allgemeine Feststellungen zu Art. 346 Abs. 1 Buchst. b und Art. 348 AEUV	333
(2) Die Grenzziehung zwischen der militärischen und der zivilen Tätigkeit	334
(3) Die Anwendung des Verfahrens nach Art. 348 Abs. 1 AEUV.	336
(4) Fokus auf die sicherheitspolitische Einschätzung des Mitgliedstaats	336
(5) Zwischenfazit: Konkretisierung des Art. 346 Abs. 1 Buchst. b AEUV	337
dd) Der zweite Versuch von Hellenic Shipyards	338
ee) Die letzte Stufe: Verhängen eines Zwangsgelds	339
ff) Zwischenfazit: Eine enge, aber wirkungsvolle Kompetenzgrenze.	343
3. Kompetenzschutz durch Nichtstun? – Zurückhaltung im Sicherheitssektor	343
a) Theoretisch hohe Beihilfenrelevanz	344
b) Bewusste Zurückhaltung der Kommission	346
c) Erklärungsansätze für die Zurückhaltung der Kommission	348
d) Zwischenfazit: Keine Ermittlungsprioritäten im Sicherheitssektor.	350
4. Fazit: Entwicklungen und Konstanten der Rechtsprechung im Sicherheitssektor	351
a) Der kompetenzbezogene Entwicklungsprozess der Beihilfenrechtsprechung	351
b) Konstanten in der Beihilfenrechtsprechung.	352
c) Kritische Einordnung der Beihilfenrechtsprechung	353
d) Gegenüberstellung mit der Entwicklung der Beihilfenrechtsprechung im Steuerrecht	356
IV. Der sachgebietsübergreifende Trend zu mehr Kompetenzerwägungen	357
1. <i>Hinkley Point C</i> und <i>Österreich/Kommission</i> : Einbeziehung der energiepolitischen Kompetenzgrenze	358
2. <i>Dóvera</i> : Berücksichtigung sozialpolitischer Gestaltungsentscheidungen	363
3. <i>Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania</i> : Beachtung des Status von Kirchen	366
4. Fazit: Parallelen in der kompetenzbezogenen Rechtsprechungsentwicklung.	368

V. Zusammenführung der Rechtsprechungsentwicklungen	370
1. Tendenzen zu einem stärkeren Kompetenzschutz in der Beihilfenkontrolle	370
2. Zusammenhang mit der Entwicklung des Beihilfenrechts und des Kompetenzsystems.	373
3. Ausblick auf die künftige Rechtsprechungsentwicklung	375
VI. Bewertung der Beihilfenrechtsprechung	378
1. Zur grundsätzlichen Kompetenzkritik an der Beihilfenrechtsprechung in der Literatur	378
a) Keine systematische Missachtung der mitgliedstaatlichen Kompetenzräume belegbar	379
b) Kein systematisches Aushöhlen nationaler Kompetenzen erkennbar	381
2. Stärken der Beihilfenrechtsprechung in kompetenzrelevanter Hinsicht	384
3. Defizite der Beihilfenrechtsprechung in kompetenzrelevanter Hinsicht	387
a) Unzureichende Einbeziehung von Kompetenznormen	388
b) Weiterhin mangelhafte Erkennbarkeit der Auseinandersetzung mit Kompetenzen	390
c) Überkomplexe Beihilfenkontrolle.	392
d) Keine kohärente Umgehungskontrolle	393
e) Missachtung der Multifinalität von Maßnahmen	395
4. Fazit: Kompetenzbezogenes Begründungsdefizit der Rechtsprechung	398
F. <i>Vorschlag zur Änderung der Beihilfenkontrolle</i>	401
I. Bisher bestehende Ansätze	402
1. Stärkung der Kriterien der Wettbewerbsverfälschung und der Handelsbeeinträchtigung	402
2. Anpassung des Beihilfenkontrollverfahrens	404
3. Beschränkung der Beihilfenkontrolle in Steuerfällen auf eine Kohärenzprüfung	405
4. Die Koexistenz des Beihilfenrechts und nationaler Kompetenzen	409
5. Zwischenfazit: Pauschale Ansätze sind nicht erfolgsversprechend	409
II. Eigener Vorschlag: Berücksichtigung von Kompetenzgrenzen in der Beihilfenprüfung	410
1. Sinnhaftigkeit der Berücksichtigung von Kompetenzgrenzen in der Beihilfenkontrolle	412

2. Welche Kompetenzgrenzen sind zu berücksichtigen?	417
a) Erste Möglichkeit: Einbeziehen von Kompetenzprinzipien . . .	418
b) Zweite Möglichkeit: Harmonisierungsausschlussklauseln . . .	420
c) Dritte Möglichkeit: Sachgebietspezifische Kompetenzgrenzen	421
d) Zwischenfazit: Nur Einbeziehung konkret fassbarer Kompetenzgrenzen	425
3. Wo sollen diese Kompetenzgrenzen im Beihilfenrecht Berücksichtigung finden?	426
a) Verkleinerung des Anwendungsbereichs zu pauschal	426
b) Zurückhaltende und differenzierte Auslegung des Tatbestands	428
aa) Die Selektivität als das kompetenzoffenste Tatbestandsmerkmal	428
bb) Weitere für die Einbeziehung von Kompetenzgrenzen geeignete Kriterien	430
cc) Für die Einbeziehung von Kompetenzgrenzen ungeeignete Kriterien	432
c) Kompetenzsensible Auslegung der Vereinbarkeitsprüfung . . .	433
d) Berücksichtigung im Verfahren oder Soft Law ohne große Relevanz	435
e) Zwischenfazit: Besonders geeignete Anknüpfungspunkte im Beihilfenrecht	437
4. Wer sollte die Kompetenzgrenzen in der Beihilfenkontrolle berücksichtigen?	438
5. Wie sollte die Berücksichtigung von Kompetenzgrenzen konkret ablaufen?	440
a) Vorgeschaltete Ermittlung der kompetenzrechtlichen Sensibilität	441
b) Abgestufte Selektivitätsprüfung	442
c) Erweiterter Abwägungsvorgang in der Vereinbarkeitsprüfung	446
d) Ergebnisrelevanz des Vorschlags: Wie hätten sich Entscheidungen geändert?	449
e) Zwischenfazit: Strukturierte Auseinandersetzung mit Kompetenzgrenzen	450
III. Fazit: Die Grenzen der Änderung der Beihilfenkontrolle	451
G. Schlussfolgerungen: Die Stabilität in der Dynamik der EU	453
I. Schlussfolgerungen für das Verständnis des unionalen Kompetenzsystems	456
1. Das unionale Kompetenzsystem ist hybrid, abgestuft und dynamisch	456
2. Es kommt auf das Ob und das Wie des unionalen Handelns an . .	457

3. Ein rein rechtliches Kompetenzverständnis bildet nicht die Realität ab	458
4. Sind unklare Kompetenzen überhaupt ein Problem?	460
II. Schlussfolgerungen für die Funktionsweise der Beihilfenkontrolle	463
1. Die beihilfenrechtlichen Auslegungslinien sind kontinuierlich im Wandel	463
2. Das Beihilfenrecht als Teil des vertraglichen Gesamtsystems	465
III. Schlussfolgerungen für die Integrationsdynamik der EU	467
<i>H. Thesen</i>	471
Literaturverzeichnis	477
Stichwortregister	489