

LENNART GAU

Kompetenzbegrenzung  
in der  
EU-Beihilfenkontrolle

*Studien zum europäischen und deutschen  
Öffentlichen Recht*

51

---

**Mohr Siebeck**

# Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von  
Christian Calliess und Matthias Ruffert

51





Lennart Gau

# Kompetenzbegrenzung in der EU-Beihilfenkontrolle

Ein Prozess dynamischer Integration

Mohr Siebeck

*Lennart Gau*, geboren 1993; Studium der Rechtswissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und der Universität Uppsala; 2018 Erste juristische Prüfung; Wissenschaftlicher Mitarbeiter im DFG-Graduiertenkolleg „Dynamische Integrationsordnung“; Forschungsaufenthalte in Brüssel und am King’s College London; 2023 Promotion (HU Berlin); Rechtsreferendariat am Kammergericht Berlin.  
orcid.org/0009-0003-2055-6321

Gedruckt mit Unterstützung des DFG-Graduiertenkollegs „Dynamische Integrationsordnung“, Berlin, der Dr.-Carl-Böse-Stiftung, Lübeck und der Konrad-Redeker-Stiftung, Bonn

Dissertation, Humboldt-Universität zu Berlin, 2023

ISBN 978-3-16-163306-5 / eISBN 978-3-16-163307-2

DOI 10.1628/978-3-16-163307-2

ISSN 2192-2470 / eISSN 2569-443X

(Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

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

© 2024 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://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 Gulde Druck aus der Times New Roman gesetzt, von Laupp & Göbel in Gomaringen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Im Februar 2023 wurde die vorliegende Arbeit von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen. Sie entstand in den Jahren 2018–2023 überwiegend im Rahmen des DFG-Graduiertenkollegs „Dynamische Integrationsordnung“ an der Humboldt-Universität.

Nach Abschluss einer Dissertation wird nur der Name des Autors auf dem Buchdeckel genannt – doch ohne die große Unterstützung, die ich während meiner Promotionszeit erhalten habe, würde es diese Arbeit nicht geben.

Ganz besonders danke ich meinem Betreuer, Herrn Professor Matthias Ruffert, der meine Arbeit eng und mit viel Interesse begleitete und stets ein offenes Ohr für meine Fragen hatte. Dass Herr Professor Ruffert so oft und schnell Kapitel meiner Arbeit las – selbst wenn sie länger geworden waren als ursprünglich gedacht –, war für den Fortgang der Dissertation von unschätzbbarer Bedeutung. Frau Professorin Heike Schweitzer danke ich sehr für die Zweitbetreuung. Die regelmäßigen Gespräche waren jedes Mal sehr aufschlussreich, ihre Hinweise und Anregungen schärften meinen Blick für die aktuellen Entwicklungen in der Beihilfenpraxis und machten mich auf Ungereimtheiten aufmerksam. Ich danke auch Herrn Professor Andrea Biondi, der mich während meiner Auslandsaufenthalte am King's College London betreute. Er half mir, den Überblick in der Rechtsprechung zu steuerlichen Beihilfen zu behalten – und stand mir zur Seite, wenn ich den Aufenthalt vor Ort wegen der COVID-Pandemie wieder einmal verschieben musste.

Großer Dank gebühren der Konrad-Redeker-Stiftung und der Lübecker Dr.-Carl-Böse-Stiftung, deren großzügige und schnell gewährte Förderung die Veröffentlichung meiner Dissertation möglich gemacht hat. Zum Gelingen meiner Arbeit beigetragen hat auch die Promotionsförderung der Studienstiftung des Deutschen Volkes, unter anderem durch anregende Seminare.

Während der Arbeit an meiner Dissertation hatte das DFG-Graduiertenkolleg „DynamInt“, in dem ich von Oktober 2019 bis März 2023 Kollegiat war, große Bedeutung. Durch den intensiven Austausch mit anderen Promovierenden konnte ich meine Arbeit immer wieder aus neuen Perspektiven sehen. Ohne die organisatorische Hilfestellung von Kerstin Schuster und Rüdiger Schwarz wären

meine Auslandsaufenthalte in Brüssel und London nicht ohne Weiteres möglich gewesen.

Wichtig für meine Forschung waren Hintergrundgespräche, die ich mit Beschäftigten der Kommission und Praktikern in Brüssel führte – und aus denen ich, der Natur von Hintergrundgesprächen entsprechend, zwar keine Namen nenne, aber für die ich an dieser Stelle umso mehr meinen Dank ausdrücken möchte. Ohne Daniel Irisarri Lolin hätte der Aufenthalt in Brüssel nicht so unkompliziert stattfinden können – merci beaucoup!

Dankbar bin ich auch allen, die ein offenes Ohr für meine Fragen zu Kompetenzen, zum Beihilfenrecht oder zu allen weiteren Problemen hatten, die sich während meiner Arbeit auftraten – erwähnen möchte ich an dieser Stelle Luc von Danwitz, Jakob Gašperin Wischhoff, Friederike Grischek, Dr. Lukas Huthmann, Sabrina Klein, Dr. Christian Neumeier, Julius Richter, Moritz Schramm und Dr. Ruth Weber.

Unverzichtbar in der gesamten Zeit meiner Promotion waren der interne „Querschnitt“ mit Frederik Gutmann und Dr. Anna Sakellaraki, die über mehrere Jahre bei jeder kleinen Nachfrage für mich da waren – und sogar in den letzten Wochen meiner Dissertation alle Kapitel trotz ihrer eigenen Belastungen Korrektur lasen. Euch kann ich gar nicht genug danken. Auch Hülya Erbil, Dr. Charlotte Langenfeld und Anna Parrisius, die ebenso kurzfristig zur Lektüre von Kapiteln meiner Dissertation bereit waren, möchte ich nochmals meinen größten Dank aussprechen! Eine sehr große Hilfe war es, dass Jutta Gau bei der sprachlichen Korrektur auch in der letzten Zeile von Fußnoten jeden Tippfehler aufspürte.

Gerade in der Schlussphase der Arbeit an meiner Dissertation habe ich große Unterstützung und Ermunterung erhalten, herzlicher Dank geht an Dr. Jakob Dürrwächter, Juliane Hoheisel, Dr. Sebastian Triebs und ganz besonders Anna Parrisius, der ich für ihre geduldige Hilfe in vielerlei Hinsicht dankbar bin. Ohne meine Eltern hätte ich das mehrjährige Projekt Dissertation wohl kaum abgeschlossen; ihnen ist die Arbeit gewidmet.

Berlin, im Januar 2024

*Lennart Gau*

## Inhaltsübersicht

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsverzeichnis . . . . .	IX
<i>A. Einleitung</i> . . . . .	1
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> . . . . .	23
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> . . . . .	47
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> . . . . .	85
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> . . . . .	1
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> . . . . .	23
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>	85
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 Beihilferegulungen . . . . .	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>Dôvera</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
<i>F. 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: Sachgebietsspezifische 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. <i>Schlussfolgerungen: Die Stabilität in der Dynamik der EU</i> . . . . .	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



## A. Einleitung

„Die immer engere Union muss prozesshaft bleiben.  
Sie darf nicht zum Ding versteinern.“<sup>1</sup>

Die Europäische Union (EU) wird gern mit Fahrzeugen verglichen: Schon *Hallstein*, der erste Kommissionspräsident der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), soll eine Parallele zwischen der EU und einem Fahrrad gezogen haben.<sup>2</sup> *Pescatore*, ein früherer Richter am Europäischen Gerichtshof (EuGH), verstand die europäische Integration sogar als „eine Art Perpetuum mobile“.<sup>3</sup> Für den ehemaligen Kommissionspräsidenten *Juncker* stellt die EU ein Segelschiff dar, das aufs Meer hinausfahren solle.<sup>4</sup> Der EU-skeptische ehemalige britische Minister *Gove* teilt die Charakterisierung der EU als ein Schiff – das er jedoch sinken sieht;<sup>5</sup> für andere britische EU-Kritiker gleicht die EU gar der Titanic.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> *Müller/Christensen*, Juristische Methodik, Band II, Europarecht, 2012, S. 7.

<sup>2</sup> „Europa ist wie ein Fahrrad – wenn es stillsteht, fällt es um.“ (im mutmaßlichen französischen Original: „L’Europe est comme un vélo: Si elle n’avance pas, elle tombe.“) Unter anderem *Immerfall* nennt *Hallstein* als wahrscheinlichen Urheber, *Immerfall*, Europa – politisches Einigungswerk und gesellschaftliche Entwicklung, 2. Aufl. 2018, S. 140. Alternativ wird diese Aussage jedoch auch *Spaak* oder *Delors* zugeschrieben, *Schorkopf*, Der Europäische Weg, 3. Aufl. 2020, S. 259.

<sup>3</sup> So *Baquero Cruz*, der beschreibt, wie *Pescatore* bei einem Besuch im New Yorker MoMA Parallelen zwischen einer Kunstinstallation und der europäischen Integration erkannte: „[H]e understood that the system of integration was also a ‚mobile‘, a structure of institutional actors, powers, procedures, norms, principles, and values, always in equilibrium but never achieving a lasting stable position – a sort of *perpetuum mobile*“, *Baquero Cruz*, What’s Left of the Law of Integration?, 2018, S. 2.

<sup>4</sup> In seiner Rede zur Lage der Union am 13.9.2017 stellte *Juncker* den Vergleich Europas mit einem Schiff in den Mittelpunkt und forderte zum Abschluss seiner Rede ausgehend von diesem Bild, die Segel zu setzen: „Mettons les voiles. Et profitons des vents favorables.“, [https://www.youtube.com/watch?v=UazbWfu\\_cHE](https://www.youtube.com/watch?v=UazbWfu_cHE), zuletzt abgerufen am 24.11.2023.

<sup>5</sup> So zitierte CNBC den früheren Justizminister *Gove* am 21.6.2021, <https://www.cnb.com/2016/06/21/britain-needs-to-jump-from-eus-sinking-ship-uk-lawmaker.html>, zuletzt abgerufen am 24.11.2023.

<sup>6</sup> *Lyons*, ein früherer Berater des ehemaligen britischen Premierministers *Johnson*, schrieb am

Und der SZ-Journalist *Prantl* bezeichnet sie als potenzielle Dampfwalze, die alles platt machen könne.<sup>7</sup>

Die zahlreichen Fahrzeugvergleiche zeichnen sehr unterschiedliche Bilder von der Entwicklung der EU. Als Perpetuum mobile bewegt sie anstrengungslos vorwärts, als Fahrrad oder Segelschiff steuert sie planvoll ein Ziel an, als Titanic sinkt sie, als Dampfwalze kommt sie unaufhaltsam voran. Allen Fahrzeugvergleichen ist jedoch ein Kern gemeinsam: Der EU wird im Grundsatz Fortbewegungsfähigkeit attestiert – niemand leugnet also die Dynamik der EU und der europäischen Integration.

Tatsächlich offenbart die Makroperspektive seit der Gründung der EWG im Jahr 1958<sup>8</sup> eine beachtliche Dynamik: Aus einem Experiment zur wirtschaftlichen Kooperation, das im Scheitern einer politischen Integration durch eine Verteidigungsgemeinschaft wurzelte,<sup>9</sup> ist mit der EU ein grundlegender Akteur in den wichtigsten Entscheidungsprozessen erwachsen, gerade auch im Hinblick auf wesentliche aktuelle Herausforderungen wie in der Klimaschutz- oder Sicherheitspolitik.<sup>10</sup> Die Dynamik in der EU erfasst auch die rechtlichen Grundlagen in Form der Europäischen Verträge (Verträge), die bereits mehrfach umfassend reformiert wurden,<sup>11</sup> weiterhin wird wohl kaum eine Forderung so oft erhoben wie die einer fundamentalen Vertragsrevision.<sup>12</sup> Trotz aller Zuschreibungen

---

25.2.2016 in The Telegraph: „The EU is like the Titanic, and we need to jump off before it sinks.“ <https://www.telegraph.co.uk/business/2016/02/24/gerard-lyons-the-eu-is-like-the-titanic-and-we-need-to-jump-off/>, zuletzt abgerufen am 24.11.2023.

<sup>7</sup> „Brüssel darf daher nicht zur Dampfwalze werden, die alles platt macht.“ *Prantl* am 29.1.2007 im Deutschlandfunk, <https://www.deutschlandfunk.de/die-eu-gesetzgebung-gefaehrdet-die-demokratie-100.html>, zuletzt abgerufen am 24.11.2023.

<sup>8</sup> Am 1.1.1958 trat der EWG-Vertrag in Kraft, die Unterzeichnung der ihm zugrundeliegenden Römischen Verträge erfolgte bereits zuvor am 25.3.1957.

<sup>9</sup> Siehe zu den Wurzeln der EU *Patel*, der darlegt, dass historisch betrachtet ihr Erfolg nicht zwingend war, sondern die EU nur eine von mehreren Gemeinschaften darstellte, *Patel*, *Project Europe*, 2018, S. 14–22, 26 f., 47–49.

<sup>10</sup> Auf der unionalen Ebene besteht mit dem „European Green Deal“ ein politisches Großprojekt zum Klimaschutz durch ein Bündel an Maßnahmen, siehe dazu die Präsentation durch die Kommission unter [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en), zuletzt abgerufen am 24.11.2023. In der Reaktion auf die russische Invasion der Ukraine spielte die EU auch eine gewichtige sicherheitspolitische Rolle, indem gemeinsame Sanktionen verhängt wurden, siehe dazu die Darstellung des Rats der EU unter <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>, zuletzt abgerufen am 24.11.2023.

<sup>11</sup> Grundlegend waren vor allem die Änderungen durch die Verträge von Maastricht (in Kraft getreten 1993) und Lissabon (in Kraft getreten 2009). Siehe zu den Änderungen in kompetenzrechtlicher Hinsicht die Darstellung unter D.I.

<sup>12</sup> Politisch erhob zuletzt etwa die Kommissionspräsidentin *von der Leyen* die Forderung einer grundlegenden Vertragsrevision, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/von-der->

einer „Polykrise“<sup>13</sup> hat die EU ihre Fähigkeit zur Dynamik auch jetzt nicht eingebüßt: Politische Großprojekte wie „NextGenerationEU“ zeigen, wie schnell Umwälzungen auf unionaler Ebene möglich sind.<sup>14</sup> Die Rolle, die die EU für die Mitgliedstaaten spielt, hat sich der Dynamik entsprechend ebenfalls im Laufe der Jahrzehnte grundlegend gewandelt, mittlerweile ist die „Frage nach den Rechtsgebieten, die vom Europarecht beeinflusst und geformt werden, [...] mit ‚alle‘ [zu] beantworten.“<sup>15</sup> Das Verhältnis der EU zu den Mitgliedstaaten ist daher ein gänzlich anderes als im Jahr 1958.

Einer der wichtigsten rechtlichen Gradmesser und zugleich die Grundlage dieses Verhältnisses der EU zu den Mitgliedstaaten ist die Kompetenzverteilung: Über welche Themen darf mittlerweile auf der unionalen Ebene entschieden werden und welche sind weiterhin im nationalen Gestaltungsraum geblieben? Dementsprechend sind in der „dynamischen Integration“ der EU Kompetenzfragen ein „Dauerthema“,<sup>16</sup> das mit gewisser Regelmäßigkeit durch neue Gerichtsentscheidungen weiter erhitzt wird – zuletzt hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum Anleihekaufprogramm „Public Sector Purchase Programme“ (PSPP) der Europäischen Zentralbank (EZB) die Frage der Grenzen unionaler Kompetenzen wieder ins Zentrum der Debatte katapultiert.<sup>17</sup> Im Rechtsraum der EU offenbart sich damit nicht nur ein spannungsgeladenes Verhältnis zwischen unionalen und mitgliedstaatlichen Kompetenzräumen; vielmehr ruft die dynamische Entwicklung der EU zusätzlich die Sorge hervor, dass eine fortschreitende Integration zu einem schleichenden Kontrollverlust der Mitgliedstaaten führt – illustrativ sind insoweit suggestive Schlagwörter wie „creeping competences“<sup>18</sup>.

---

leyen-treaty-change-needed-to-show-eu-is-serious-on-reform/, zuletzt abgerufen am 24.11.2023. Auch in den Jahren zuvor wurden substanzielle Vertragsänderungen regelmäßig erörtert, siehe etwa *Ondarza*, *Und ewig droht die Vertragsänderung?*, 2015, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2015A89\\_orz.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2015A89_orz.pdf), zuletzt abgerufen am 24.11.2023.

<sup>13</sup> Geprägt hat diesen Begriff der frühere Kommissionspräsident *Juncker*, Berliner „Europa-Rede“ von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker bei der Konrad-Adenauer-Stiftung v. 9.11.2016, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH\\_16\\_3654](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_16_3654), zuletzt abgerufen am 24.11.2023.

<sup>14</sup> Siehe die offizielle Vorstellung unter [https://next-generation-eu.europa.eu/index\\_de](https://next-generation-eu.europa.eu/index_de), zuletzt abgerufen am 24.11.2023. Zur umwälzenden Bedeutung des Programms siehe *Weber* (Hrsg.), *The Financial Constitution of European Integration*, 2023.

<sup>15</sup> *Müller/Christensen*, *Juristische Methodik*, Band II, *Europarecht*, 2012, S. 22.

<sup>16</sup> So bereits im Jahr 2000 *Bungenberg*, *EuR* 2000, 879, 879: „Die Frage nach der Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten stellt ein Dauerthema in der Politik wie auch in der europarechtlichen Literatur dar.“

<sup>17</sup> BVerfG, *Urt. v. 5.5.2020 – 2 BvR 859/15*.

<sup>18</sup> Dieses Schlagwort benutzt etwa gleich im Titel ihres Artikels („Competence Creep Revisited“) *Garben*, *JCMS* 2019, 205.



Das „Kompetenzproblem“<sup>19</sup> in der EU scheint also immer weiter anzuwachsen, ohne dass die unionale Rechtspraxis „Druck aus dem Kessel“ nimmt. Damit rückt die Frage, wo die Kompetenzgrenzen für die unionalen Einflussräume liegen, stärker in den Mittelpunkt; auf die Kompetenzverteilung in der EU werden Hoffnungen auf Klarheit und Begrenzung unionalen Handelns projiziert.<sup>20</sup>

Erstaunlich wenig Beachtung im allgemeinen Kompetenzdiskurs findet dabei das Beihilfenrecht<sup>21</sup> – obwohl es schon bei den Gründungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) (1952) sowie der EWG (1958) Teil des Unionsrechts war<sup>22</sup> und die Einwirkungen auf das mitgliedstaatliche Recht sowie den „Kontrollverlust“ der Mitgliedstaaten kennzeichnet wie kaum ein anderes Rechtsinstrument. Die Bestimmungen der Art. 107–109 AEUV<sup>23</sup> ermöglichen es der Kommission, unter den weit gefassten Voraussetzungen des Art. 107 AEUV Maßnahmen als unzulässige Beihilfen einzustufen – und mithin direkt zu unterbinden, ohne dass ein langwieriges gerichtliches Verfahren wie in der Durchsetzung der Grundfreiheiten<sup>24</sup> oder zähe Verhandlungen wie im Gesetzgebungsprozess<sup>25</sup> erforderlich wären.<sup>26</sup> Dadurch verkörpert das Beihilfenrecht die Supra-

---

<sup>19</sup> Dies ist ein weiterer oft verwendeter, aber nicht immer erklärter Begriff, so spricht etwa *Bradley* vom „competence problem“ *Bradley*, in: Garben/Govaere, *The Division of Competences between the EU and the Member States*, 2017, S. 186.

<sup>20</sup> Die zunehmende Bedeutung der Frage der Kompetenzverteilung in der EU betonen auch *Garben/Govaere*, in: Garben/Govaere, *The Division of Competences between the EU and the Member States*, 2017, S. 3 f.

<sup>21</sup> Dies zeigt sich etwa daran, dass zuletzt zur unionalen Kompetenzverteilung veröffentlichte Sammelbände die kompetenzrechtlichen Implikationen der Beihilfenkontrolle nicht eigens thematisierten, beispielhaft dafür sind *Azoulai* (Hrsg.), *The Question of Competence in the European Union*, 2014 und *Garben/Govaere* (Hrsg.), *The Division of Competences between the EU and the Member States*, 2017.

<sup>22</sup> Der EWG-Vertrag enthielt in Art. 92–94 die Beihilfenvorschriften, die im Wesentlichen den heutigen Art. 107–109 AEUV entsprechen. Art. 4 Buchst. c EGKS-Vertrag enthielt ebenfalls ein – wenn auch anders formuliertes – Verbot von Beihilfen.

<sup>23</sup> Die konkreten Ermächtigungen für die Prüfung durch die Kommission sind nur in Art. 108 AEUV sowie der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates v. 13.7.2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Art. 108 AEUV, ABl. 2015 L 248/9, enthalten. Materiell maßgeblich ist Art. 107 AEUV.

<sup>24</sup> Zum „Umweg“ langwieriger Vertragsverletzungsverfahren auch *Schön*, ZHR 2019, 393, 393.

<sup>25</sup> In der ordentlichen Gesetzgebung ist zunächst ein Kommissionsvorschlag erforderlich, bevor das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union darüber befinden, Art. 294 AEUV. Insoweit kommt es regelmäßig zu langwierigen Verhandlungen zwischen den drei Organen, siehe dazu zum Beispiel *Burkard*, *Europäische Integration*, 2021, S. 82.

<sup>26</sup> Ausführlicher dazu, wie effektiv die Beihilfenkontrolle Kompetenzbeschränkungen ermöglicht, unter C.II.1. und C.II.3.

nationalität der EU in besonders markanter Weise<sup>27</sup> und ist somit für die Auseinandersetzung mit den kompetenzrechtlichen Spezifika der EU prädestiniert.

Wie sehr die Anwendung des Beihilfenrechts auch kompetenzrechtliche Kontroversen auslösen kann, zeigt sich in der jüngeren Rechtsprechung: Der EuGH überprüfte mehrfach grundlegende nationale Gesetze am Maßstab des Beihilfenrechts und erklärte sie teilweise für unionsrechtswidrig, so etwa im Jahr 2019 im Fall des litauischen Gesetzes zur Förderung erneuerbarer Energien.<sup>28</sup> Besonders intensiv traten Spannungen der Beihilfenkontrolle mit der nationalen Steuerautonomie, einem Herzstück der mitgliedstaatlichen Kompetenzsphäre,<sup>29</sup> hervor, insbesondere da die Kommission einen Fokus auf steuerliche Beihilfen richtete.<sup>30</sup> In der Folge davon wurden verschiedene Regelungen des nationalen Körperschaftsteuerrechts als Beihilfen eingestuft,<sup>31</sup> die Kommission ordnete in einer Reihe vielbeachteter Entscheidungen sogar erhebliche Steuernachzahlungen durch multinationale Konzerne an<sup>32</sup> – im Fall von Apple belief sich die zu leistende Summe auf 14,3 Mrd. EUR.<sup>33</sup> Aufgrund des Beihilfenrechts stand somit die Umwälzung des nationalen Steuerrechts im Raum.<sup>34</sup> Dies kulminierte im Vorwurf,

<sup>27</sup> *Biondi* spricht vom Beihilfenrecht als „a field of EU supranational competence par excellence“, *Biondi*, *Market and Competition Law Review* 2020, Vol. 4, Nr. 2, 17, 18.

<sup>28</sup> EuGH, Urt. v. 15.5.2019 – C-706/17 *Achema* – ECLI:EU:C:2019:407. Auch das deutsche Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) enthielt nach Auffassung des EuG zum Teil Beihilfen, Urt. v. 10.5.2016 – T-47/15 *EEG 2012* – ECLI:EU:T:2016:281; der EuGH bestätigte dies allerdings nicht, Urt. v. 28.3.2019 – C-405/16 P *Deutschland/Kommission* – ECLI:EU:C:2019:268, Rn. 86 f.

<sup>29</sup> Das „nationale Steuersystem [ist...] fundamentale Voraussetzung für die Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten“, *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, *Steuervergünstigungen und EU-Beihilfenaufsicht*, 2017, S. 25. Ausführlicher zur Bedeutung der nationalen Steuerautonomie in der Einleitung von E.II.

<sup>30</sup> Im Jahr 2013 richtete die Kommission sogar eine eigene Taskforce ein, um den Beihilfencharakter so genannter „Tax Planning Practices“ zu untersuchen, [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/tax-rulings\\_de](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/tax-rulings_de), zuletzt abgerufen am 24.11.2023.

<sup>31</sup> So etwa im spanischen Körperschaftsteuerrecht durch den EuGH, Urt. v. 21.12.2016 – verb. Rs. C-20/15 P und C-21/15 P *World Duty Free I* – ECLI:EU:C:2016:981. Ausführlich zu dieser Rechtssache unter E.II.2.d)bb)(3).

<sup>32</sup> Unter anderem hinsichtlich der Unternehmen Apple, Starbucks und Fiat ordnete die Kommission die Rückforderung steuerlicher Beihilfen an, Beschluss (EU) 2016/2326 v. 21.10.15 über die staatliche Beihilfe SA.38375 (2014/C ex 2014/NN) Luxemburgs zugunsten von Fiat, ABl. 2016 L 351/1; Beschluss (EU) 2017/502 v. 21.10.15 über die staatliche Beihilfe der Niederlande SA.38374 (2014/C) (ex 2014/NN) zugunsten von Starbucks, ABl. 2017 L 83/38; Beschluss (EU) 2017/1283 v. 30.8.2016 über die staatliche Beihilfe SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) Irlands zugunsten von Apple, ABl. 2017 L 187/1.

<sup>33</sup> Diese Summe gab die Kommission in einer Pressemitteilung v. 2.4.2019 an: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_1948](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1948), zuletzt abgerufen am 24.11.2023.

<sup>34</sup> *Brandau/Neckenich/Reich/Reimer* identifizieren sogar, ohne Anspruch auf Vollständig-

dass die Beihilfenkontrolle „Brüssel [...] die Option [gibt], die Kontrolle über die nationale Steuerpolitik zu übernehmen“.<sup>35</sup>

Auch wenn der EuGH zuletzt im November 2022 der Beihilfenkontrolle von Steuermaßnahmen gewisse Grenzen setzte,<sup>36</sup> kann das Beihilfenrecht weiterhin die mitgliedstaatlichen Handlungsspielräume erheblich beeinflussen, insbesondere da staatliche Wirtschaftshilfen zuletzt eine bemerkenswerte Renaissance erleben:<sup>37</sup> Viele Unterstützungsleistungen für Unternehmen während der COVID-Pandemie unterfielen der Beihilfenkontrolle,<sup>38</sup> genauso verhält es sich während der gegenwärtigen „Energiekrise“.<sup>39</sup> Auch im Hinblick auf die Umgestaltung der Wirtschaft im Zuge des „European Green Deal“ nimmt das Beihilfenrecht eine Schlüsselstellung ein,<sup>40</sup> staatliche Subventionen gelten überdies als unverzichtbar für den Aufbau von Zukunftsindustrien.<sup>41</sup> Das auch schon vor der COVID-Krise stattliche Beihilfenvolumen in Höhe von 134,6 Mrd. EUR (2019)<sup>42</sup> dürfte daher

---

keit, 130 Vorschriften des deutschen Steuerrechts, die potenziell als Beihilfen einzustufen sind, BB 2017, 1175, 1179–1186.

<sup>35</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, *Steuervergünstigungen und EU-Beihilfenaufsicht*, 2017, S. 26.

<sup>36</sup> Der EuGH lehnte den Ansatz der Kommission für die Einstufung von Steuervorbescheiden als Beihilfen, den sogenannten Fremdvergleichsgrundsatz, grundsätzlich ab, Urt. v. 8.11.2022 – verb. Rs. C-885/19 P und C-898/19 P *Fiat* – ECLI:EU:C:2022:859, Rn. 65–113. Siehe zur kompetenzrechtlichen Bedeutung dieser Entscheidung unten unter E.II.2.e)dd)(2) und E.II.2.e)ee).

<sup>37</sup> Siehe zur „Rückkehr des Staats“ als zentraler Akteur etwa *Garrard*, *The Return of the State*, 2022.

<sup>38</sup> Der Kommission zufolge betrug das Volumen von vergebenen Beihilfen im Zuge der COVID-Pandemie, das heißt ohne andere Beihilfen, allein im Jahr 2021 in den EU-Mitgliedstaaten 190,65 Mrd. EUR, *State aid Scoreboard 2022*, [https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-06/state\\_aid\\_scoreboard\\_note\\_2022.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-06/state_aid_scoreboard_note_2022.pdf), zuletzt abgerufen am 24.11.2023, S. 11, 22, 24, 38.

<sup>39</sup> Dies illustriert die Tatsache, dass die Kommission eine eigene Mitteilung mit einem „Berfristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge der Aggression Russlands gegen die Ukraine“ (2022/C 131 I/01) veröffentlichte, in der im März 2023 aktualisierten Fassung im ABl. 2023 C 101/3.

<sup>40</sup> Siehe etwa den von der Kommission entwickelten Industrieplan für den Grünen Deal, [https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/COM\\_2023\\_62\\_2\\_EN\\_ACT\\_A%20Green%20Deal%20Industrial%20Plan%20for%20the%20Net-Zero%20Age.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/COM_2023_62_2_EN_ACT_A%20Green%20Deal%20Industrial%20Plan%20for%20the%20Net-Zero%20Age.pdf), zuletzt abgerufen am 24.11.2023, S. 8–10.

<sup>41</sup> So betonte die Kommission in ihrer „neuen Industriestrategie für Europa“ die Notwendigkeit, öffentliche Mittel für die „großflächige Einführung innovativer Technologien“ zu mobilisieren, COM(2020) 102 final v. 10.3.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=EN>, zuletzt abgerufen am 24.11.2023, S. 15.

<sup>42</sup> Dies gab die Kommission im *State aid Scoreboard 2020* an, [https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-04/state\\_aid\\_scoreboard\\_note\\_2020.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-04/state_aid_scoreboard_note_2020.pdf), zuletzt abgerufen am 3.12.2023, S. 5, 14.

weiter anwachsen. Sogar bei den steigenden Investitionen in der Sicherheitspolitik ist ein Einfluss des Beihilfenrechts nicht ausgeschlossen.<sup>43</sup> Mit der Anwendung der Beihilfenkontrolle steht der unionalen Ebene ein Hebel zur umfassenden Mitwirkung zur Verfügung. Daher ist die Beihilfenkontrolle für einen Großteil der mitgliedstaatlichen Politikfelder relevant – selbst dort, wo, wie in den Bereichen Sicherheit und Steuern, unionale Einwirkungen auf den ersten Blick überraschen mögen. Dies offenbart einen latenten Konflikt der unionalen Beihilfenkontrolle mit den Kompetenzräumen der Mitgliedstaaten.

## I. Fragestellung

Angesichts der Integrationsdynamik der EU ist das zuletzt so deutlich erkennbare Spannungsverhältnis zwischen dem unionalen Beihilfenrecht und den nationalen Kompetenzräumen nicht mehr das Gleiche wie bei der Einführung des unionalen Beihilfenrechts im EWG-Vertrag im Jahr 1958. Denn auch wenn sich die heutigen Art. 107–109 AEUV vom Wortlaut her kaum vom Beihilfenrecht im EWG-Vertrag unterscheiden,<sup>44</sup> hat sich seitdem die vertragliche Kompetenzverteilung genauso wie der Kontext des Beihilfenrechts grundlegend gewandelt.<sup>45</sup> Ziel dieser Arbeit ist es deshalb, in kompetenzrechtlicher Hinsicht die Entwicklung der Beihilfenkontrolle nachzuvollziehen: *Wie und warum hat sich im Laufe der Zeit in der Kontrolle von Beihilfen die Rolle der unionalen Kompetenzverteilung gewandelt?* Die Annahme dabei ist, dass den mitgliedstaatlichen Kompetenzräumen in der Beihilfenkontrolle heute eine größere Bedeutung zukommt als bei der Gründung der EWG und dass das Beihilfenrecht daher mehr Kompetenzgrenzen unterliegt.

Zur Untersuchung der Entwicklung der Rolle der unionalen Kompetenzverteilung in der Beihilfenkontrolle gehört neben einer abstrakten Befassung mit den relevanten Vorschriften und dem relevanten Kontext vor allem die Auseinander-

---

<sup>43</sup> Dies zeigt sich daran, dass Hilfen für Unternehmen, die in der Rüstungsindustrie wichtig sind, am Maßstab des Beihilfenrechts gemessen wurden, so etwa hinsichtlich des Unternehmens Hellenic Shipyards, zur Geschichte des Rechtsstreits, EuGH, Urt. v. 14.11.2018 – C-93/17 *Kommission/Griechenland* – ECLI:EU:C:2018:903, Rn. 3–16. Dazu ausführlich unter E.III.2.c).

<sup>44</sup> Die Art. 92–94 EWG-Vertrag entsprechen überwiegend den heutigen Art. 107–109 AEUV. Zu dieser primärrechtlichen Stabilität des Beihilfenrechts und den wenigen Änderungen des Primärrechts siehe unter D.II.

<sup>45</sup> Der EWG-Vertrag wurde, vor allem durch die Verträge von Maastricht und Lissabon, auch in kompetenzrechtlicher Hinsicht grundlegend erweitert und verändert, siehe dazu die detaillierten Ausführungen unter D.I. Auch die Beihilfenkontrolle steht angesichts der politischen und wirtschaftlichen Fortentwicklung der EU sowie ihrer nicht-primärrechtlichen Ausformung in einem faktisch gänzlich anderen Kontext, siehe dazu unter D.II.

setzung mit der Rechtspraxis. Daher ist zu untersuchen, wann, wo und wie Kompetenzerwägungen in der Prüfung von Beihilfenfällen relevant waren und inwieweit sich die Berücksichtigung von Kompetenzerwägungen geändert hat. Zusätzlich ist normativ zu bestimmen, welche Rolle Kompetenzgrenzen in der Beihilfenkontrolle zukommen sollte.

Erkenntnisgewinne verspricht die Untersuchung im Hinblick auf alle drei in dieser Arbeit zusammengeführten Kernelemente, der Kompetenzverteilung, dem Beihilfenrecht und der unionalen Integrationsdynamik:

*Erstens* soll die Untersuchung zum Verständnis der Kompetenzverteilung in der EU beitragen, vor allem indem herausgearbeitet wird, wie in der an Bedeutung gewinnenden EU die Begrenzung unionalen Handelns funktioniert und sich diese Begrenzung gewandelt hat. Damit soll aufgezeigt werden, welche Rolle Kompetenzerwägungen in der unionalen Praxis spielen, spielen können und spielen sollten.

*Zweitens* soll im Hinblick auf das Beihilfenrecht herausgearbeitet werden, wie sich die Handhabung des Beihilfenrechts in seiner mehr als sechzigjährigen Geschichte gewandelt hat, vor allem, ob das System der Beihilfenkontrolle durch Kompetenzerwägungen angepasst wurde. Für in der Beihilfenpraxis Tätige soll dies Rückschlüsse darauf ermöglichen, inwieweit in der Beihilfenkontrolle Kompetenzerwägungen als zusätzliche Prüfungsschicht erforderlich sind oder zumindest ein zusätzliches Argument in der Beurteilung von Beihilfenfällen eröffnen.

*Drittens* erlaubt die Arbeit Schlussfolgerungen auf die Dynamik der unionalen Rechtsordnung: Mit dem Beihilfenrecht wird ein seit 1958 im Primärrecht nahezu unverändert bestehendes Rechtsinstrument auf den Wandel seines Gehalts und seiner Rolle hin untersucht – da sich die Kompetenzverteilung in der EU im gleichen Zeitraum grundlegend geändert hat,<sup>46</sup> lässt sich mit der Untersuchung der Einfluss eines sich wandelnden Kontextes auf das Unionsrecht beleuchten. Es wird also ermittelt, wie ein in sich selbst stabiles Instrument mit der Veränderung des sonstigen verfassungsrechtlichen und faktischen Kontextes interagiert. Somit kann die Untersuchung der kompetenzbezogenen Beihilfenrechtsentwicklung auch Erklärungsansätze dafür bieten, wie sich die dynamische Integration in der EU vollzieht und wie Harmonisierungs- und Pluralisierungsprozesse ineinandergreifen.

Um die Untersuchung genauer einzuordnen, findet im Folgenden ein Blick auf den Forschungsstand (II.) statt. Daran schließt die Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands an (III.), bevor der Aufbau der Untersuchung dargestellt wird (IV.). Den Abschluss der Einleitung bildet ein Abschnitt zum methodischen Vorgehen (V.).

---

<sup>46</sup> Mit den Änderungen der Verträge wurden jeweils neue Kompetenzvorschriften eingeführt, so etwa mit der Einheitlichen Europäischen Akte der Vorläufer des heutigen Art. 114 AEUV und dem Vertrag von Maastricht unter anderem das Prinzip der Subsidiarität. Zu den Details der Entwicklung der Kompetenzbestimmungen siehe unter D.I.

## II. Überblick zum Forschungsstand

### 1. Kompetenzverteilung und Beihilfenkontrolle als getrennte Forschungskreise

Vor allem zu Kompetenzen in der EU und ihrer Verteilung gibt es eine lebendige Debatte, die nicht nur in der Rechtswissenschaft, sondern auch in der Politik geführt wird.<sup>47</sup> Erörterungen des Föderalismus in der EU,<sup>48</sup> Diskussionen zum Bestehen von strukturellen Kompetenzproblemen<sup>49</sup> und die Frage des (Nicht-)Vorliegens konkreter Kompetenzgrundlagen<sup>50</sup> gehören zu den Standardthemen der Unionsrechtswissenschaft. Dem europäischen Beihilfenrecht kommt zwar kein derart prominenter Stellenwert zu, vielmehr hat es lange Zeit eher ein „Schattendasein“ gefristet,<sup>51</sup> doch mittlerweile ist es ebenfalls regelmäßig Gegenstand wissenschaftlicher Forschung. Dies gilt vor allem dann, wenn es um die Verhandlung politisch sensibler Fragen wie die Kontrolle von Steuermaßnahmen geht.<sup>52</sup>

Allerdings handelt es sich bei beiden Themen um zwei weitgehend voneinander getrennte und unterschiedlich funktionierende Forschungskreise: *Auf der einen Seite* steht mit der Kompetenzverteilung ein staatsrechtliches Paradethema, das zur Auseinandersetzung mit Metathemen wie der Souveränität oder dem Föderalismus einlädt. In der wissenschaftlichen Diskussion finden daher theoretische Erörterungen großen Widerhall<sup>53</sup> und Prinzipien wie die Subsidiarität spielen eine große Rolle.<sup>54</sup> *Auf der anderen Seite* zeichnet sich die Auseinandersetzung

<sup>47</sup> Zuletzt beschuldigte etwa der polnische Ministerpräsident *Morawiecki* die Unionsorgane, ihre Kompetenzen zu überschreiten, Euronews v. 21.10.2021, <https://www.euronews.com/my-urope/2021/10/19/watch-live-meps-debate-eu-poland-legal-crisis>, zuletzt abgerufen am 24.11.2023.

<sup>48</sup> Diskutiert wird bereits, ob die EU überhaupt föderal sei, dazu etwa *Tousseau*, in: Azoulai, *The Question of Competence in the European Union*, 2014, S. 39–62. Grundlegend zum Föderalismus der EU siehe etwa *Lenaerts*, *AJCL* 1990, 205 und *Schütze*, *From Dual to Cooperative Federalism*, 2009.

<sup>49</sup> Siehe etwa die Beiträge in *Garben/Govaere* (Hrsg.), *The Division of Competences between the EU and the Member States*, 2017.

<sup>50</sup> Siehe zum Beispiel zur Frage der Kompetenzgrundlagen für das Programm „Next Generation EU“ *Ruffert*, *Nikolaus* 2.0, <https://verfassungsblog.de/nikolaus-2-0/>, zuletzt abgerufen am 24.11.2023.

<sup>51</sup> Dazu auch *Bühner*, *Die Rückabwicklung unionsrechtswidriger Beihilfen im Privatrecht*, 2018, S. 9.

<sup>52</sup> Beispielhaft dafür *Richelle/Schön/Traversa* (Hrsg.), *State Aid Law and Business Taxation*, 2016 und *Gormsen*, *European State Aid and Tax Rulings*, 2019.

<sup>53</sup> Siehe etwa die grundlegende rechtstheoretische Arbeit von *Beaud*, *Le pacte fédératif*, 2022.

<sup>54</sup> *Biondi* merkte schon im Jahr 2012 an, dass es bei einem so umfassend diskutierten Thema wie der Subsidiarität schwierig sei, etwas Neues zur Literatur hinzuzufügen, *Biondi*/Eeckhout/Ripley, *EU Law After Lisbon*, 2012, S. 213.

zung mit dem Beihilfenrecht durch eine große Nähe zur Rechtspraxis aus; die Debatte ist stark geprägt durch Kommissionsbeschäftigte und die Anwaltschaft.<sup>55</sup> Zumeist geht es um konkrete Entscheidungen und die Exegese der Rechtsprechungs- und Kommissionsentscheidungen.<sup>56</sup> Der Sinn und Zweck des Beihilfenrechts sowie seine Funktion in den Verträgen bleiben hingegen wenig beleuchtet. Mithin sind die Herangehensweisen an Kompetenzfragen und an das Beihilfenrecht sehr unterschiedlich. Wer das Beihilfenrecht auslegt, dürfte kaum an die unionale Kompetenzverteilung denken; wer sich mit Kompetenzen in der EU befasst, wagt sich kaum in das komplexe Geflecht des Beihilfenrechts hinein.

Dementsprechend werden Kompetenzfragen und das Beihilfenrecht in der bisherigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung kaum zusammengeführt. In der Problematisierung von Kompetenzfragen geht es in erster Linie um legislative Kompetenzen, etwa die Reichweite des Art. 114 AEUV oder die Kompetenzgrundlage für Projekte wie den „europäischen Mindestlohn“.<sup>57</sup> Wenn nicht-legislative Rechtsinstrumente kompetenzrechtlich diskutiert werden, betrifft dies vor allem die Grundfreiheiten.<sup>58</sup> Sofern doch eine Auseinandersetzung mit der Beihilfenkontrolle aus der kompetenzrechtlichen Perspektive stattfindet, ist diese oft auf die Kritik einzelner Entscheidungen oder Rechtsprechungslinien beschränkt.<sup>59</sup> Zudem findet die Darstellung von Kompetenzproblemen zumeist nur im Hinblick auf das Steuerrecht statt,<sup>60</sup> wodurch die allgemeine kompetenzrechtliche Bedeutung der Beihilfenkontrolle nicht hervortritt.

---

<sup>55</sup> Illustrieren lässt sich dies dadurch, dass in der maßgeblichen Zeitschrift für das Beihilfenrecht, *European State Aid Law Quarterly*, in den ersten drei Ausgaben des Jahres 2022 von den 21 Verfassern und Verfasserinnen der veröffentlichten „Articles“ 13 der Kommission angehört oder anwaltlich tätig waren.

<sup>56</sup> Die große Bedeutung vor allem der Kommission und der Unionsgerichte betonen auch *Buts/Buendía Sierra*, in: *Buts/Buendía Sierra, Milestones in State Aid Case Law*, 2022, S. VIII.

<sup>57</sup> *Davies*, in: *Garben/Govaere, The Division of Competences between the EU and the Member States*, 2017, S. 74–89; *Aranguiz/Garben, Confronting the Competence Conundrum of an EU Directive on Minimum Wages: In Search of a Legal Basis*, College of Europe Policy Brief 9.19.

<sup>58</sup> Siehe etwa *Garbens* kompetenzbezogene Kritik an der „negativen Integration“, *Garben, JCMS* 2019, 205, 215 f.

<sup>59</sup> Zum Beispiel widmet *Gormsen* der Beihilfenkontrolle von Steuervorbescheiden ein kompetenzbezogenes Kapitel, wodurch die kompetenzrechtliche Betrachtung mehr das „Extra“ einer allgemeinen Kritik als einen eigenen Untersuchungsgegenstand darstellt, *Gormsen, European State Aid and Tax Rulings*, 2019, S. 86–118.

<sup>60</sup> Siehe etwa die *Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Steuervergünstigungen und EU-Beihilfenaufsicht*, 2017; *Ekkenga/Safaei, DStR* 2018, 1993; *Schön, ZHR* 2019, 393.

## Stichwortregister

- A-Brauerei* **209–211**, 228, 237 f., 255, 307  
*Adria-Wien Pipeline* **173–178**, 205, 214 f.,  
225, **241–243**, 254–256, 296, 302 f.,  
306 f.  
*Agusta* 348, 354  
Allgemeine Verfügbarkeit, *siehe* objektive  
Voraussetzungen  
Allgemeine Gruppenfreistellungsverord-  
nung **59 f.**, 74, **114–119**, 122, 383, 436 f.  
Allgegenwärtigkeit des Unionsrechts  
**41–43**, 63, 168 f., 370 f., 426 f.  
*Amazon* **190–198**, 284, **288–293**  
*ANGED* **262–266**, 290, 292, 296 f., 304,  
370, 399, 454, 474  
Änderung der Bedeutung **114–122**,  
**373–375**, 458–460, 463–465  
*Andres* **220–223**, 225, 228–230, 255  
Anwendungsbereich der Beihilfenkontrolle  
104, 116 f., **139 f.**, **165–171**, **426–428**  
*Apple* **190–198**, 284  
Arm's Length Principle, *siehe* Fremdver-  
gleichsgrundsatz  
*Azoren* 206 f., 219, **248–253**, 255, 303, 306,  
399, 429, 442
- Banco Exterior de España* **172 f.**, 302  
*Banco Santander* 235  
Befristeter Rahmen 112, **117 f.**  
Begünstigung, *siehe* Vorteilsmerkmal  
Beihilferegelungen 55, **153–155**  
Beihilfenbegriff **52–57**, 73, 104, 172, 206  
Beihilfenkontrollverfahren **60 f.**, **78 f.**, 81,  
**119–122**, 141, **404 f.**, **435–437**  
Beihilfenpolitik 62, 108  
Beihilfentatbestand **52–57**, **73–75**, **186–190**,  
200, 379  
– Handelsbeeinträchtigung **57**, 104, 158,  
186, **402–404**, 432 f.  
– Selektivitätsmerkmal **55 f.**, **156 f.**,  
**173–190**, **198–297**, 308, **428–430**,  
**442–446**, 473 f., 476  
– Staatlichkeit von Beihilfen **56**, 157 f.,  
432  
– Unternehmensbegriff **53 f.**, 109, 158,  
**363–366**, 430 f.  
– Vorteilsmerkmal **54 f.**, 157, 430  
– Wettbewerbsverfälschung **57**, 103 f., 158,  
186, **402–404**, 432 f.  
Beihilfieverfahrensverordnung 60, **119**  
*Belgien/Kommission* 169, **190–198**, 284,  
391  
Bemessungsgrundlage **180**, 184, 263, 273,  
280  
Bezugsrahmen **218–225**, 228 f., 249–251,  
**269–283**, 290, 308, 384 f., **443 f.**  
Bezugssystem, *siehe* Bezugsrahmen  
*BFM* **322 f.**, 474  
Binnenmarktschutz 40, **49–51**, 239, 395,  
408  
*British Aggregates* **178–180**, 184 f., 199,  
242 f., 255, **259–262**, 296, 302–304, 380,  
398, 449 f.  
*BVVG* 186
- CAPA* **363**, 388 f.  
*Congregación de Escuelas Pías Provincia  
Betania* **366–368**, 424  
*Costa E.N.E.L.* 26 f., **88 f.**, 102, 121, 129 f.,  
453  
COVID-Beihilfen 106, **117 f.**, 126, 345,  
413 f., 435, 465  
Creeping competences 3, 131, 142, **381**
- Daseinsvorsorge 18, 59, 72, **108–110**  
*Dassonville* **169 f.**, 453  
*De Gezamenlijke Steenkolenmijnen* 129,



- 144, **165 f.**, 169, 172, 301, 312, 370 f., 382, 472
- Deutschland/Kommission* **232**, 267
- Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse **17 f.**, **59**, 434 f.
- Doppelnatur des Steuerrechts **151 f.**, 199, 407, 412 f.
- Dóvera* **363–366**, 368, 376, 431, 475
- Dreistufentest 56, **202–230**, 253–257, 290 f., 303, 313, 392, 406–408, 429, **443–445**, 473 f.
- Bezugsrahmen **218–225**, 228 f., 249–251, **269–283**, 290, 308, 384 f., **443 f.**
- Regel-Ausnahme-Schema 183, **211–214**, 227, 254
- Tatbestandsimmanente Rechtfertigung **203–211**, 225, 227–229, 254, 290 f., 308, 385, **445 f.**, 476
- Vergleichbarkeitsprüfung **214–218**, 225, 227 f., 239 f., 243, 254 f., 257, **262–266**, 290, 303, 384, **444 f.**, 473 f.
- Dual-use-Güter **326**, 328, 348, **354 f.**, 377
- Dynamische Integration 1–4, 8, 24, **85–127**, **370–378**, 464, **467–470**
- EGKS-Vertrag 4, **99 f.**, 102
- Einheitliche Europäische Akte **89**, 148
- Einstimmigkeitserfordernis 29 f., 38, 90 f., 135, 145, **148–150**, 318, 425
- Einzelbeihilfen 55, **153–157**, 192, 430
- Ellinika Nafpigeia AE* 328, **332–338**
- Engie* **190–198**, 284, 288, 291
- Energiapolitik 94 f., **358–363**, 368–370, 373, 376, 389 f., **421–425**, 436–438, 444, 447, 450, 475 f.
- Entwicklung des Kompetenzsystems 87–97
- Entwicklungsstufen **159 f.**, 165, 171, 201, 258, 297, **301–305**, 371 f., 473
- Ereignispolitik 111–113
- Ermittlungspflicht 68 f.
- Euratom-Vertrag 358 f.
- Europäische Verteidigungsgemeinschaft 106, **315**, 319
- European Green Deal 2, 6, 113, **455**
- Evolutionäre Rechtsprechungsanalyse 20 f.
- EWG-Vertrag 58, **87–89**, 99–102, 106, 148, 150, 318 f., 461
- Fachverband Spielhallen e. V.* 188
- Faktische Entwicklung 44, 98, 103 f., 113, 122, **125–127**, 304 f., **373–375**, **383**, 393, 416, 453, **468**, 472
- Fiat* **190–198**, **280–286**, 295, 297, 304, 308, 310, 314, 372, 388 f., 411, 454, 473
- Fiocchi Munizioni SpA* **323–328**, 343, 351 f., 356, 474
- Flughafen Lübeck* 268
- Fossil Gibraltar* **280**, 283, 288
- Frankreich/Kommission* 130, **166 f.**, 370
- Freistellung von Beihilfen 52, **59–61**, 65 f., 74, 120, 437
- Fremdvergleichsgrundsatz **193 f.**, 197 f.
- Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik 315
- Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik 315
- Genehmigung von Beihilfen **58 f.**, 74, **75–78**, 95, 118, 140–142, 413, **433–435**, **446–449**
- Generalanwalt
- Rolle 287–296, **311 f.**
- Gesundheitswesen 94 f., **363–366**, 369 f., 376 f., **421–425**, 431 f., 437, 444 f., 447 f., 475 f.
- Gibraltar* **181–185**, 187, 199, 201, 213, 219, 225, 232, 255, 283, 302–304, 307, 310, 356, 382, 393–395, 398, 403 f., 450, 454, 459
- GIL Insurance* 208
- Gleichlauf der Beihilfenkontrolle **198–201**, 295, 302, 371, 473
- Grundfreiheiten 4, 10, 30, 43, **70 f.**, 101, 168 f., 453
- Grundrechtecharta **92**, 461
- Handelsbeeinträchtigung **57**, 104, 158, 186, **402–404**, 432 f.
- Harmonisierungsausschlussklauseln **37**, **90 f.**, 94, 417, **420 f.**
- Hellenic Shipyards-Saga **328–343**, 356, 399, 474
- Hinkley Point C* **358–363**, 368 f., 372, 374, 376, 388–390, 415 f., 424, 450, 475

- Industriepolitik **101**, 307, 345, 408  
 Institutionelles Gleichgewicht **66 f.**, 236  
*Italien/Kommission* 144, **167–171**, **173**, 202,  
 204, 212, 218, 241, 254, 287, 301, 305,  
 313, 370, 373, 379 f., 382, 391, 414, 472  
  
 Koexistenz **295 f.**, 409 f.  
 Kohärenzkontrolle, *siehe* Kohärenzprüfung  
 Kohärenzprüfung 264, 274, **288–293**,  
**405–409**, 441–446  
*Kommission/Griechenland* 339–343  
*Kommission/Polen* **269–279**, 283, 288–292,  
 297, 301, 304, 308, 313, 394 f., 399, 408,  
 446, 454 f., 473 f.  
*Kommission/Ungarn* **269–279**, 283,  
 288–292, 308, 314, 394 f., 399, 408,  
 454 f., 466, 473  
 Kompetenzbegriff 24–26, **28 f.**  
 Kompetenzerwägungen  
 – Explizite 159, **258–300**, 304, 310, 313 f.,  
 360–363, 368, 384 f., 398, 415 f., 443,  
 454, 466, 472 f.  
 – Implizite 159, **201–258**, 303 f., 310, 314,  
 454, 472 f.  
 Kompetenzfloskel **169 f.**, 301 f., 371, 390 f.,  
 457 f.  
 Kompetenzgrenze  
 – Definition 29 f.  
 – Sachgebietsspezifische **37**, 39 f., 90 f.,  
 94 f., 96, 417, **421–426**, 443–445, 456 f.,  
 472, 475  
 Kompetenzkatalog **36 f.**, 40, 44, 93  
 Kompetenzen  
 – Negative 29, **38 f.**, **43–45**, **66–68**, 88, 91,  
 286, 457 f.  
 – Positive **38 f.**, 43, 66–68, 384 f.  
 – Zielabhängige **40 f.**, 457  
 Kompetenzkritik 74 f., 170, 194 f., **378–384**  
 Kompetenzprinzipien **35 f.**, 88–93, 95 f.,  
 298, **417–420**  
 Kompetenzschutz durch Nichtstun 343–351  
 Kompetenzverteilung  
 – Horizontale **30**, **65–67**, 70, 78  
 – Vertikale **30**, 33 f., 41, **65–67**, 70, 78, 164  
 Kompetenzsystem  
 – Abgestuftes 95, 96, 306, 411, **456 f.**, 472  
 – Entwicklung 87–97  
 – Hybrides 41, **456 f.**  
 – Normbasiertes **89–96**, 388, 415  
 Kontradiktorische Erörterung **281 f.**, 283,  
 308  
  
 Laeken-Erklärung 92  
*La Rioja* 251  
 Lenkungszweck von Steuern **152 f.**, 241  
 Liberalisierung 18, 72, **108–110**, 125, 383,  
 416, 472  
 Level Playing Field 49, 229, **386**  
*Lico Leasing* 202  
  
*Maribel* **173–178**, 189, 204, 212, 214, 218,  
 302, 304, 307, 313, 379 f.  
*Mead Johnson Nutrition* 280  
 Militärische Tätigkeit **328–330**, **334–336**,  
 343, 353–355  
 Multifinalität **152 f.**, 271, **395–398**, 444  
  
 Nationale Identität 13, 33 f., **36**, 90, **93 f.**,  
 96, **293–295**, 320, **419 f.**, 461 f.  
 Natur des Steuersystems **203–211**, 227–229,  
 240, 303, 373  
 Negative Integration 12 f., **43**, 108, 145  
 Negative Kompetenzen 29, **38 f.**, **43–45**,  
**66–68**, 88, 91, 286, 457 f.  
 NextGenerationEU 3, **124**  
 Nicht-fiskalische Ziele **240–245**, 303, 306  
 Nichtigkeitsklage 209, **307 f.**  
*NMTA* **208 f.**, 234, 255  
 Notifizierung von Beihilfen **60 f.**, 63 f.,  
 115 f., 327, 349  
*NOx* 208, 232 f., **242 f.**, 255 f., 310, 465  
 Nuklearenergie **358 f.**, **362 f.**, 368 f., 373,  
 374, 389  
  
 Objektive Voraussetzungen **230–240**, 254  
 Österreich/Kommission **362 f.**, 374, 387 f.,  
 389  
  
*Paint Graphos* 187, 207 f., **215–218**, 219,  
**225 f.**, 228, 254, 303, 307, 313  
*Polen/Kommission* **270**, **272 f.**, 276 f.  
 Polykrise 3, **111**, 469,  
 Positive Kompetenzen **38 f.**, 43, 66–68,  
 384 f.  
*Poucet und Pistre* 431  
*Presidente del Consiglio dei Ministri* 187

- Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung **35**, 75, 88, 89 f., 131, 189 f., 389, **418**
- Querschnittsartige Wirkung **41–43**, 44, **63**, 66, 79, 82 f., **165–171**, 370–372, 382
- Realbereich **21**, 86, 98, 103 f., **113 f.**, 125 f., 304, 355, **383**, 416, 463, 472
- Rechtsgemeinschaft **383**, **435 f.**
- Referenzsystem, *siehe* Bezugsrahmen
- Regel-Ausnahme-Schema 183, **211–214**, 227, 254
- Religiöse Gemeinschaften 94, 417, **366–368**, **422**
- Rückforderung von Beihilfen **61**, 64, 405
- Sachbereich 132–136
- Sanierungsklausel 220 f.
- Selbstbindung der Mitgliedstaaten 114–119
- Selektivität
  - De-facto- **184**, 235
  - Materielle **55 f.**, 202 f., 255 f., 392, 443
  - Merkmal **55 f.**, **156 f.**, **173–190**, **198–297**, 308, **428–430**, **442–446**, 473 f., 476
  - Prima facie 205 f.
  - Regionale **55**, 219, **245–253**, 254 f., **266–269**, 303, 429, **442 f.**, 474
  - Territoriale, *siehe* regionale Selektivität
- Sicherheitsbegriff 316 f.
- Sicherheitsinteressen
  - Nationale 316 f., 319, 329 f., 331 f., **334**, 337, **338 f.**, **339–343**, 346, 354, 356, 372 f., 399, 474
- Sicherheitssektor 134 f., **314–357**, 372 f., 377 f., 422, **442**, 473–475
- Sloman Neptun* 189, 204, **212**
- Soft Law 16, **61 f.**, **76–78**, 112, 114, **117–119**, 393, **435–437**, 471
- Sondersteuern 269–272
- Sondersteuerrechtsprechung **269–279**, 283, 288–293, 394 f., 408, 466 f.
- Souveränität
  - Europäische 315 f.
  - Nationale 24 f., **134 f.**, **143**, 163 f., 167, 195, 249, 251, 257 f., 314 f., **317**, 349 f., 354
- Starbucks* 190–198
- Staatlichkeit von Beihilfen **56**, 157 f., 432
- Steuerautonomie 5, 135 f., 144, 158, **194 f.**, 210 f., **245**, **269–283**, 288 f., 301, 306, 407, 419, 425, 429, 441, 448
  - Regionale 245–253
- Steuerbegriff 146 f.
- Steuerharmonisierung 66, 107, 145, **148**, **190 f.**, 195, 231 f., 285, 381
- Steuerliche Beihilfen **142–314**, 356 f., 371–373, 376, 379, 382, 384, 395–398, 405–409, 412 f., 419, 429, 441, 473 f.
- Steuern
  - Direkte 31, **150 f.**, 169, 191, 211, 226, 279 f., 296, 425, 471
  - Indirekte 148, **150 f.**
- Steuerziele **152 f.**, 291
- Subsidiaritätsprinzip **35 f.**, 90 f., 91, 93, **418**
- Systemimmanenzprüfung, *siehe* tatbestandsimmanente Rechtfertigung
- Tatbestandsimmanente Rechtfertigung **203–211**, 225, 227–229, 254, 290 f., 308, 385, **445 f.**, 476
- Tax Rulings **190–198**, 201, 280, 284, 302, 309, 454
- Territorio Histórico de Álava* 248
- Tesco-Global Áruházak* 288–292
- UNESA* **265 f.**, **266–269**, **293–295**, 296 f., 304, 306 f., 385, 420, 442 f., 474
- Unionsautonomes Kompetenzverständnis 26 f.
- Unicredito Italiano* 232 f.
- Umgebungsschutz 185, 199, 213, 261, **274**, **276 f.**, 292, 323, 353, 386, **393–395**, 399, 408, 443, **446**, 476
- Ungarn/Kommission* **270**, **273**, 276 f.
- Unternehmensbegriff **53 f.**, 109, 158, **363–366**, 430 f.
  - Wirtschaftliche Tätigkeit 53, 158, 334 f., **363 f.**, 431, 445
- Van Gend & Loos* **88**, 453
- Vereinbarkeitsprüfung 50 f., **58–60**, **75–78**, 81 f., 97, 104, 117, 140 f., 158, 293 f., 308, 360 f., 372, 374, **433–435**, 439 f., **446–449**, 467, 471, 476

- Abwägung in der Vereinbarkeitsprüfung **447–449**, 450, 476
- Vergleichbarkeitsprüfung **214–218**, 225, 227 f., 239 f., 243, 254 f., 257, **262–266**, 290, 303, 384, **444 f.**, 473 f.
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 29, **35 f.**, 90, 91, 93, **418 f.**
- Vertrag von Amsterdam **91**, 96, 287
- Vertrag von Lissabon **92–95**, 96, 286 f., 314, 320, 368 f., 379, 388, 417, 466, 472
- Vertrag von Maastricht **89–91**, 96, 148 f., 287, 320, 379, 388, 417, 472
- Vertrag von Nizza **91 f.**, 96, 287
- Vertragsverletzungsverfahren 64, 71, 319, **331 f.**
- Vodafone Magyarorszag* 288–292
- Vorteilsmerkmal **54 f.**, 157, 430
- Wettbewerbsverfälschung **57**, 103 f., 158, 186, **402–404**, 432 f.
- Wirkung des Unionsrechts **38 f.**, 370 f., 456 f.
- Wirkungsbasiertes Verständnis **178–185**, 201 f., 231, 240 f., 253, 255, 260, 267, 302 f., 312, 372, 379, 382, 385, 387, 391, 414, 459, 464, 474
- Wirkungsbezogene Betrachtung, *siehe* wirkungsbasiertes Verständnis
- Wirtschaftliche Tätigkeit 53, 158, 334 f., **363 f.**, 431, 445
- World Duty Free I* **234–240**, 255 f., 278, 304, 307 f., 310, 386, **393–395**, 403 f., 450, 454
- World Duty Free II* **222–224**, **237 f.**, 279, 283, 307 f., 386, **393–395**
- Zivile Tätigkeit **328–330**, **334–337**, 343, 353–355
- 3M Italia* **216**, **233**, 238 f., 255, 303, 307