

REZENSION

Birnstiel/Bungenberg/Heinrich (Hrsg)

„Europäisches Beihilfenrecht“

(2013, 1466 S., ISBN 978-3-8329-5758-2, 198,- €)

Das Europäische Beihilfenrecht ist eine – spätestens seit der Finanz- und Wirtschaftskrise – hochrelevante und pulsierende Rechtsmasse. Entsprechend viel wird zu diesem Thema publiziert, entsprechend kurz ist gleichzeitig die Halbwertszeit so manchen Beitrags oder Werks. Insofern ist es kein risikoloses Unterfangen, ein derart umfangreiches Werk oder besser: einen „Großkommentar“ herauszugeben, wie dies Birnstiel, Bungenberg und Heinrich mit dem hier zu besprechenden Buch getan haben.

Das Werk enthält Beiträge von über 60 Autorinnen und Autoren aus Anwaltschaft, europäischen und nationalen Behörden sowie der Wissenschaft. Anspruch der Herausgeber ist es, eine systematische und vollständige Kommentierung des europäischen Beihilfenrechts, dh der primär-, sekundär- und tertiärrechtlichen Grundlagen, anzubieten. Dabei richten sie sich sowohl an den wissenschaftlich interessierten Praktiker als auch an den an pragmatischen Lösungen interessierten Wissenschaftler: Nicht nur soll das geltende Recht zutreffend dargestellt, sondern auch ausgelegt werden.¹

An diesen Zielen ist das zu besprechende Werk daher zu messen.

Das erste Ziel wird ganz offensichtlich erfüllt. Der Kommentar schneidet in sechs Großkapitel (die als Einleitung² firmierende, schlaglichtartige, aber inhaltlich ansprechende Einführung kommt noch hinzu) so ziemlich jedes beihilfenrechtlich relevante Thema an. Den naturgemäß größten Teil nimmt das materielle Beihilfenrecht ein (Kapitel 1,

Anwendungsbereich und Ausnahmen).³ Im Zentrum stehen Art 107 Abs 1 bis 3 AEUV sowie Art 106 Abs 2 AEUV und die AGVO 800/2008. Hier zeichnet sich in manchen Bereichen schon eine Vorgehensweise ab, die das gesamte Werk deutlich aufwertet: Es werden die einzelnen Tatbestände nicht schlicht der Reihe nach kommentiert, sondern mithin Fallgruppen herausgearbeitet⁴ oder aktuelle Spezialthemen besonders vertiefend bearbeitet.⁵ Für den beihilfenrechtlich Interessierten, aber va für den Anwender ist das ein wesentliches „asset“.

In diesem Zusammenhang ist das 3. Kapitel zu nennen, das die Sonderbereiche Landwirtschaft, Fischerei und Aquakultur, Verkehr und Steinkohlebergbau in den Blick nimmt.⁶ Eine Sonderstellung nehmen auch die im folgenden 4. Kapitel behandelten Unionsbeihilfen (insb Agrarbeihilfen) ein, deren Abgrenzung zu „staatlichen Beihilfen“ seit jeher schwierig ist.⁷ Die diesbezüglichen Ausführungen geben einen guten Einblick in die jeweils aktuelle Dogmatik und in die bestehenden rechtlichen Problemstellungen.

Dass der Ansatz des Kommentars umfassend ist, stellt sodann auch das 5. Kapitel unter Beweis: Soweit ich das überblicke, werden hier zum ersten Mal Länderberichte (aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und Ungarn) angeboten.⁸ Insofern wird der Bogen vom Unions- zum nationalen

¹ S. 50 f.² S. 47 bis 100.³ S. 101 bis 845.⁴ S. 205 bis 376: zB Bürgschaften, Grundstücksveräußerungen, Krankenhausfinanzierung.⁵ Dies gilt etwa für die Beihilfen zur Behebung einer Wirtschaftskrise auf den S. 430 ff.⁶ S. 1132 bis 1223.⁷ S. 1225 bis 1246. Zur mE zutreffenden Unterscheidungsdogmatik siehe die S. 1229 f.⁸ S. 1255 bis 1400.

(Verwaltungs-)Recht gespannt und damit ein immer wieder auftretendes Defizit in beihilfenrechtlichen Standardwerken zumindest abgemildert: Denn das nationale (Verwaltungs-)Recht wird von diesen eher stiefmütterlich behandelt, was nicht zuletzt darin liegt, dass das europäische Beihilfenrecht schon an sich komplex genug ist. Dennoch hat das nationale Recht gerade für den Rechtsschutz (Stichwort: Konkurrentenklage) und die Rechtsfolgen (etwa von Kommissionsentscheidungen) hohe Bedeutung.

Besondere Aufmerksamkeit verdient sodann das Kapitel 2, das das Beihilfenverfahrensrecht (Art 108 f AEUV, VO 659/1999) wiederum umfassend behandelt.⁹ Breite und Dichte der insb anwendungsorientierten Ausführungen werden der hohen Bedeutung des Verfahrensrechts gerecht.

Zu erwähnen ist zuletzt das Kapitel 6, das sich dem Internationalen Subventionsrecht widmet.¹⁰ Damit ist das EWR- und WTO-Beihilfenrecht gemeint. Die diesbezüglichen knappen – angesichts der eher geringen praktischen Bedeutung aber auch nicht zu knappen – Ausführungen runden den Kommentar ab.

Doch wie sieht es mit der Qualität der einzelnen Beiträge aus? Der Antwort darauf ist vorauszuschicken, dass es bei so vielen unterschiedlichen AutorInnen und abgedeckten Fachgebieten zwangsläufig zu Qualitäts- und Intensitätsschwankungen kommen muss. Insgesamt ist das Niveau des Buches aber hoch. Stets findet der Leser zumindest eine kenntnisreiche Einführung in unterschiedlichste Rechtsfragen bzw in einzelne Bestimmungen des europäischen Beihilfenrechts und zwar meistens auf aktuellem Stand (Ende 2012/Anfang 2013). Mithin trifft er aber auch auf tiefeschürfende rechtsdogmatische Ausführungen,¹¹ die Judikatur und Anwendungspraxis der Kommission gekonnt verbinden. Ich habe wie gesagt während des Studiums des Werks keine beihilfenrechtliche Thematik gefunden, die nicht in dem Buch Niederschlag gefunden hätte – wobei an dieser Stelle auch das umfangreiche Stichwortverzeichnis lobend hervorzuheben ist. Dieses mildert den Umstand, dass der hohe Detailgrad der Ausführungen und die Komplexität der Materie zwangsläufig eine nicht

leicht zu überblickende Feingliederung der einzelnen Kapitel zur Folge haben.

Natürlich bleiben auch Wünsche (für zukünftige Auflagen) offen - so etwa in gewissen Teilen nach einer umfassenderen Verarbeitung der aktuellen Literatur (das kann man freilich hinsichtlich fast jeder Fachveröffentlichung einfordern) oder nach Vertiefung bzw Verbreiterung bestimmter Teile: So könnten die Ausführungen über Unionsbeihilfen stärker auf die grundrechtliche bzw gleichheitsrechtliche Beurteilung der entsprechenden sekundärrechtlichen Regime eingehen (zB die Grundrechtskonformität der regelmäßig harten Sanktionsbestimmungen)¹² oder es könnten die Länderberichte erweitert werden. Das sind aber desiderata auf sehr hohem Niveau.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass das schwierige Unterfangen eines beihilfenrechtlichen Großkommentars geglückt ist. Das Werk ordnet sich gewinnbringend in die Fachliteratur ein. Es ist den Herausgebern und AutorInnen zu gratulieren. Ich kann das Werk daher uneingeschränkt für Wissenschaft und Praxis empfehlen. Deswegen, aber auch weil das Beihilfenrecht eine volatile Rechtsmasse ist, wünsche ich dem „Europäischen Beihilfenrecht“ überdies weitere Auflagen.

asso.Prof. Dr. Thomas Müller, LL.M. ist am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck tätig

⁹ S. 847 bis 1149.

¹⁰ S. 1401 bis 1421.

¹¹ Nur um einige Beispiele zu nennen: Etwa zum Verhältnis von Vergabe- und Beihilferecht auf den S. 227 ff oder zur beihilfenrechtlichen Beurteilung von DAWI auf den S. 808 ff.

¹² ZB Art 58 ff VO 1122/2009. S insb zum nach Ansicht des Gerichtshof mangelnden Strafrechtscharakter dieser Sanktionen: EuGH Rs C-489/10, *Bonda*. Es handelt sich freilich um ein Spezialproblem.