

## § 1 Vorwort

Oftmals dienen Beihilfen der Stärkung von Innovationen. Sie sollen innovativen Ideen zur Umsetzung und Umsetzbarkeit verhelfen. Das Beihilfenrecht, wie es Eingang in die Verträge der Union gefunden hat, steht staatlichen Zuwendungen (jeder Art) an Unternehmen ohne Gegenleistung hingegen zunächst einmal skeptisch gegenüber. Umso mehr vermag die Überschrift des hiesigen Bandes erstaunen, lautet diese doch gerade *„Das Beihilfenrecht als Innovationsmotor“*. Wäre die Metapher einer Innovationsbremse nicht trefflicher? Doch die Deutungshoheit liegt im Auge des Betrachters. Kehrt man den Gedanken um, so tritt die bloß scheinbare Antinomie zu Tage:

*„Das Zusammenspiel von Kreativität und Wettbewerb treibt eine Innovationsmaschine an, die einen nicht nachlassenden Strom von Innovationen freisetzt und auf die Märkte entlässt.“<sup>1</sup>*

Das unionale Beihilfenrecht verbietet nicht *per se* die Unterstützung förderungswürdiger Vorhaben. Es versucht sie aber zu strukturieren und systematisieren. Ausgangspunkt jeder marktwirtschaftlichen Betrachtung ist dabei der freie Wettbewerb. Ein solcher wird durch Beihilfen zunächst aber konterkariert. Nicht zuletzt deswegen wird das Beihilfenrecht gerne als „Kronjuwel des Binnenmarktes“<sup>2</sup> bezeichnet.

Beihilfenrecht ist Wettbewerbsrecht. Internationaler und innerunionaler Wettbewerb machen bekanntlich weder an Landes- noch vor Kompetenzgrenzen Halt. Entsprechend wird das nationale Steuerrecht regelmäßig als Standortfaktor innerhalb des Binnenmarktes nutzbar gemacht. Dies trat zuletzt im Rahmen zahlreicher jüngerer Entscheidungen der Europäischen Gerichte zu Tage. Dabei zeigt sich, dass das Steuerrecht in einem besonderen Kompetenz- und Wirkungsverhältnis zum unionalen Beihilfenrecht steht.

---

<sup>1</sup> T. Segler, in: Holm-Hadulla *Kreativität*, Heidelberger Jahrbücher XLIV (2000), 77 (77).

<sup>2</sup> Vgl. E. Reimer, in: Deutsches wissenschaftliches Institut der Steuerberater, *Europäisches Beihilfenrecht und Steuern – ein Thema für den deutschen Mittelstand* (2017), 11 (11).

Dieser Band hat es sich zur Aufgabe gemacht, dieses Spannungsverhältnis bestmöglichst aufzulösen. Die Bedeutung der einzelnen Tatbestandsmerkmale des unionalen Beihilfenbegriffs für Fragen des nationalen Steuerrechts wird beleuchtet. Gleiches gilt für die Rechtfertigungsdogmatik, wie sie einerseits explizit in Artikel 107 Absätzen 2 und 3 AEUV angelegt ist, andererseits aber durch das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal einer inneren Rechtfertigung in den Prüfungskatalog Eingang gefunden hat. Die zahlreichen und bisweilen divergierenden Einzelfallentscheidungen sowohl der Kommission als auch der Europäischen Gerichte werden analysiert, systematisiert und bewertet.

Das Forschungsprojekt möchte sich dabei bewusst nicht darauf beschränken, die aktuelle Praxis und Literatur zusammenzufassen. Stattdessen verfolgt es den Versuch, einen eigenständigen Ansatz zur beihilfenrechtlichen Behandlung steuerlicher Regelungen zu präsentieren. Damit verbunden sind allerdings auch Abweichungen vom üblichen Prüfungsaufbau<sup>3</sup> sowie Unterschiede bei dem Verständnis einzelner Begrifflichkeiten<sup>4</sup>. Hierauf wird an den betroffenen Stellen hingewiesen.

Der Band präsentiert Lösungsansätze, um einerseits die Bedeutung des Beihilfenrechts für den unionalen Wettbewerb zu erhalten, andererseits dem bestehenden Kompetenzgefüge Rechnung zu tragen. Dabei wird die eigenständige Bedeutung eines jeden Tatbestandsmerkmals hervorgehoben. Vor allem aber wird ein Prüfungsschema entwickelt, das sich dem Grunde nach auf alle Steuerrechtsnormen anwenden lässt und damit für die Zukunft einen Modellvorschlag schafft, der zugleich eine höhere Rechtssicherheit zu erzielen vermag.

Rechtssicherheit und Vertrauensschutz sind zudem zentrale Gesichtspunkte sowohl für die beihilfenrechtliche Rechtsfolgenlehre als auch das beihilfenrechtliche Verfahren. Beiden Aspekten sind eigene Aufsätze gewidmet, die sowohl *de lege lata* als auch *de lege ferenda* zentrale praxisrelevante Fragen behandeln: Sollten Pränotifizierungen öffentlich einsehbar und unternehmensfreundlich auffindbar sein? Welche Wirkung entfalten

---

<sup>3</sup> Man beachte etwa die Etablierung des Referenzsystems und der Benchmark als eigenständigen Prüfungspunkt gegenüber der Selektivität.

<sup>4</sup> Zur uneinheitlichen Verwendung der Begriffe Referenz- bzw. Bezugssystems in der Praxis vgl. bereits C. Jung/L. Neckenich, ISR 2018, 83 (84).

Pränotifizierungen (etwa hinsichtlich des Vertrauensschutzes)? Besteht der Bedarf nach einem Notifizierungsanspruch des Unternehmens?

*De lege ferenda* wird schließlich auch über die Möglichkeit internationaler Beihilfenregelungen diskutiert, die über die bestehenden Regelungen der WTO (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) hinausgehen: Bedenkt man, dass zentrale Wettbewerber schon heute nicht mehr innerhalb, sondern weit über die Unionsgrenzen hinaus zu finden sind, scheint die Notwendigkeit eines „Multilateralen Instruments zur Vermeidung von Steuerbeihilfen“ (MIVSB) dringender denn je. Der hierauf gerichtete Aufsatz darf daher durchaus als unvollkommener aber visionärer Gedankenanstoß verstanden werden.

Vollendet wird der Band schließlich mit einem praxisorientierten Blick auf das deutsche Steuerrecht. Wie bereits an anderer Stelle begonnen<sup>5</sup>, wurden die einzelnen deutschen Steuergesetze auf ihre Beihilfenrelevanz hin durchleuchtet und – sowohl mit Blick auf die Praxis als auch die im Laufe der Aufsätze aufgeworfene Dogmatik – bewertet. Entstanden ist hieraus eine, wenngleich ohne Anspruch auf Vollständigkeit, doch umfassende Tabelle mit zahlreichen Hinweisen. Der enge Konnex mit den vorangestellten Aufsätzen zeigt sich in den vielfachen (beidseitigen) Querverweisen an den relevanten Stellen.

Zwar gehen Innovation und Wettbewerb nach hiesigem Verständnis Hand in Hand. Zugleich stellt die (fort)bestehende Rechtsunsicherheit eines der zentralen Investitions- und Innovationshemmnisse dar. Das unionale Beihilfenrecht scheint insofern zwischen diesen beiden Maximen gefangen. Indem dieser Band versucht, den Begriff der Beihilfe, dessen Verfahren und Rechtsfolgen zu konkretisieren, strebt er zugleich danach, das Beihilfenrecht aus einem solchen Korsett zu befreien.

Heidelberg, im August 2018

Hanno Kube

Ekkehart Reimer

---

<sup>5</sup> J. Brandau/L. Neckenich/D. Reich/E. Reimer, BB 2017, 1175 (1180 ff.).