

## **Antrag**

**der Abg. Dr. Patrick Rapp u. a. CDU**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums der Justiz und für Europa**

### **EU-Beihilferecht: Gruppenfreistellung für Tourismusorganisationen**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. wie die Finanzierung von Tourismusorganisationen in Baden-Württemberg ausgestaltet ist;
2. inwieweit die öffentliche Finanzierung von Tourismusorganisationen dem EU-Beihilferecht unterfällt und welche Aktivitäten hiervon betroffen sind;
3. welche Auswirkungen die bisherige Regelung des EU-Beihilferechts auf die Tourismusorganisationen in Baden-Württemberg hat;
4. wie sie den Vorschlag der Bundesregierung zur Änderung der Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) mit dem Ziel einer Gruppenfreistellung für die Tourismusorganisationen bewertet;
5. welche Informationen ihr zum aktuellen Verfahrensstand der Reform der AGVO vorliegen;
6. inwieweit die Europäische Kommission den deutschen Vorschlag nach ihrer Kenntnis aufgreifen wird bzw. aufgegriffen hat.

23. 09. 2016

Dr. Rapp, Kößler, Deuschle, Felder,  
Gramling, Nemeth, Stächele CDU

## Begründung

Das EU-Beihilferecht enthält ein grundsätzliches Verbot staatlicher Beihilfen. Beihilferelevante Maßnahmen müssen bei der Europäischen Kommission notifiziert werden. Bestimmte Beihilfen sind u. a. nach der AGVO von dieser Anmeldepflicht freigestellt. Nach derzeit geltendem Recht gilt diese Gruppenfreistellung nicht für die öffentliche Finanzierung von Tourismusorganisationen. Diese unterfallen damit den Regeln des EU-Beihilferechts, sofern sie auch wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben. Es besteht eine erhebliche Rechtsunsicherheit hinsichtlich der derzeit praktizierten öffentlichen Finanzierung von Tourismusorganisationen und insbesondere des Umfangs ihrer Tätigkeiten. Die Bundesregierung hat daher bei der Europäischen Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung mit dem Ziel vorgelegt, eine Gruppenfreistellung für die öffentliche Finanzierung von Tourismusorganisationen zu erreichen. Mit dem vorliegenden Antrag sollen die Auswirkungen der bisherigen Rechtslage auf die Tourismusorganisationen in Baden-Württemberg und der Sachstand bezüglich der Initiative der Bundesregierung beleuchtet werden.

## Stellungnahme

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2016 Nr. T-7006/4360.2 nimmt das Ministerium der Justiz und für Europa im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau zu dem Antrag wie folgt Stellung:

### *1. wie die Finanzierung von Tourismusorganisationen in Baden-Württemberg ausgestaltet ist;*

Zu 1.:

Die Finanzierung von Tourismusorganisationen auf den verschiedenen Ebenen (lokal, regional, landesweit) in Baden-Württemberg ist je nach Rechtsform und gesellschaftsrechtlicher Gestaltung unterschiedlich und sehr vielschichtig ausgestaltet. In der Regel setzt sich diese aus den Komponenten Mitgliedsbeiträge/Gesellschafterzuschüsse und Beteiligungen privater Wirtschaftsunternehmen sowie eigenen Einnahmen aus Marketingumlagen und sonstige Einnahmen aus Wirtschaftstätigkeit zusammen. Auf der Ebene der regionalen und landesweit tätigen Tourismusorganisationen treten hierzu noch Landesfördermittel.

### *2. inwieweit die öffentliche Finanzierung von Tourismusorganisationen dem EU-Beihilferecht unterfällt und welche Aktivitäten hiervon betroffen sind;*

Zu 2.:

Grundsätzlich ist jede staatliche Beihilfe verboten und von der Europäischen Kommission zu genehmigen, sofern sie nicht von dieser Notifizierungspflicht freigestellt ist oder anderweitige Ausnahmen bestehen. Pauschal zulässig sind lediglich sogenannte De-Minimis-Beihilfen bis zu einem Betrag von 200.000 Euro pro Unternehmen innerhalb von drei Steuerjahren.

Die Frage, ob und inwieweit eine staatlich (mit)finanzierte Tourismusorganisation dem EU-Beihilferecht unterfällt, hängt von ihrem spezifischen Aufgaben- und Leistungsspektrum ab. In einem ersten Schritt ist zu untersuchen, ob die Tourismusgesellschaft möglicherweise Aufgaben wahrnimmt, die nicht als wirtschaftliche Tätigkeit zu qualifizieren sind, sodass der Beihilfetatbestand des Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bereits mangels Förderung einer Unternehmenstätigkeit nicht eröffnet ist.

In diesem Zusammenhang ist zum einen auf den sogenannten „Comfort Letter“ zur Förderung touristischer Infrastrukturen aus der Gemeinschaftsaufgabe, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Schreiben der Kommission vom 24. April 2014, SA.37755 [Kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktur – Tourismus], nicht veröffentlicht) hinzuweisen. Darin führt die Kommission aus, dass Zuschüsse zu

Investitionen in unentgeltliche Informationszentren und vergleichbare touristische Willkommenseinrichtungen nicht dem Beihilferecht unterfallen.

Zum anderen weist die Kommission in ihrer veröffentlichten „Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01)“ vom 19. Juli 2016 darauf hin, dass sich unter Berücksichtigung spezifischer Umstände insbesondere Infrastrukturmaßnahmen und kulturelle Maßnahmen, die rein lokale Auswirkungen haben, nicht auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirken und folglich nicht beihilferelevant sind. Beispielsweise kulturelle Veranstaltungen und kulturelle Einrichtungen, die kaum Nutzer oder Besucher dazu veranlassen dürften, diese Angebote anstatt ähnlicher Angebote in anderen Mitgliedstaaten zu nutzen oder Tagungszentren, bei denen es aufgrund des Standorts und angesichts der potenziellen Auswirkungen der Beihilfe auf die Preise unwahrscheinlich ist, dass Nutzer von Tagungszentren in anderen Mitgliedstaaten abgeworben werden.

Weitere Aufklärung ist allerdings geboten, wenn die Tourismuseinrichtungen neben der bloßen Touristeninformation und dem lokal beschränkten beihilfefreien Aufgabenzuschnitt weitere Tätigkeiten, insbesondere im Rahmen des regionalen Tourismusmarketings oder der entgeltlichen Vermittlung von Tickets für Stadtführungen, Konzerte, Betrieb von Buchungsportalen oder Ähnliches ausüben. In der Regel dürfte es sich hierbei um unternehmerische und damit tatbestandlich um beihilferelevante Tätigkeiten im Sinne des europäischen Wettbewerbsrechts handeln. Aktivitäten des Tourismusmarketings ebenso wie die Organisation und Durchführung von größeren touristischen Veranstaltungen könnten jedoch gegebenenfalls als sogenannte Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) qualifiziert und die Finanzierung mittels eines gemäß DAWI-Freistellungsbeschluss ausgestaltetem Betrauungsakt oder über DAWI-De-Minimis-Beihilfen (Beihilfen im Wert von 500 Tsd. Euro je Unternehmen innerhalb von drei Steuerjahren) beihilferechtskonform ausgestaltet werden.

Jede Einordnung von Tätigkeiten als DAWI bedarf jedoch zuvor der Einzelfallprüfung, ob die Leistung der Erfüllung eines Allgemeininteresses dient und entsprechende Charakteristika aufweist (wie z. B. hinsichtlich sozial gestaffelter Konditionen ihrer Erbringung für breite Bevölkerungsgruppen, des Bedienungszeitraums, etc.) und in dieser Form nicht oder nicht in dieser Qualität am Markt angeboten wird (Marktversagen). Die Kommission hat in einer älteren, nicht veröffentlichten Äußerung offenbar anerkannt, dass jedenfalls die Bereitstellung von touristischen Informationen und die Förderung touristischer Entwicklung einer Region DAWI darstellen können (Schreiben der Kommission vom 24. März 2006 in der Beihilfesache CP/178/2004, zitiert in EuGH, Urteil vom 9. Juni 2009, T-152/06, Rn. 8). Damit könnten die klassische Prospektwerbung, die Erstellung von Unterkunftsverzeichnissen, entsprechende Websites oder die Netzbildung der Tourismusanbieter einer Region unter DAWI subsumiert werden. Die Kommission hat jedoch noch keine Entscheidungspraxis zur differenzierten Einordnung von Tourismusfördermaßnahmen als DAWI entwickelt. Insoweit ist eine allgemeingültige Aussage zu möglichen DAWI-Bereichen innerhalb der verschiedenen Tätigkeitskataloge von Tourismusorganisationen nur sehr eingeschränkt möglich und mit Rechtsunsicherheit verbunden. Wenn aber der Markt unmittelbar vergleichbare Angebote bereitstellen sollte, wie zum Beispiel der Verkauf von Wander- und Radtourenkarten, Reiseliteratur, Souvenirs oder die Organisation und Verkauf eigener Reiseangebote, ist keine Rechtfertigung über das DAWI-Regelwerk möglich.

*3. welche Auswirkungen die bisherige Regelung des EU-Beihilferechts auf die Tourismusorganisationen in Baden-Württemberg hat;*

Zu 3.:

Die Landesregierung geht davon aus, dass die europarechtlich unmittelbar geltenden beihilferechtlichen Vorschriften von den öffentlichen Beihilfegebern beachtet und in ihren Auswirkungen mit den Tourismusgesellschaften erörtert werden.

Grundsätzlich gilt aber das zu Frage 2 Gesagte: Die Vermeidung beihilferechtlicher Risiken infolge öffentlicher Förderung bei den Tourismusorganisationen setzt eine genaue Analyse der einzelnen Leistungsarten voraus. Notwendig und hilfreich wird

bei den meisten Tourismusgesellschaften bereits eine rechenscharfe Trennung in wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten auf Basis eines aussagekräftigen Rechnungswesens sein. Übt eine Tourismusgesellschaft sowohl nicht-wirtschaftliche als auch kommerzielle Tätigkeiten aus, die sich selbst tragen, lässt sich durch eine ordnungsgemäße Zuordnung der Kosten und eine getrennte Buchführung der relevanten Bereiche im Rahmen einer Trennungsrechnung sicherstellen, dass keine Quersubventionierung der kommerziellen Tätigkeiten erfolgt und damit ein beihilferechtliches Risiko vermieden wird. Die verschiedenen wirtschaftlichen Aufgabenbereiche sind des Weiteren im Einklang mit den beihilferechtlichen Regelungsregimen zu strukturieren. Erst diese organisatorischen Schritte erlauben die Anwendung und Kombination unterschiedlicher beihilferechtlicher Absicherungslösungen wie zum Beispiel der DAWI-Freistellungsbeschluss, AGVO (z. B. im Rahmen der Kulturförderung) oder die De-Minimis-Freistellung. Lassen sich bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten einer Tourismusgesellschaft nicht über den vorhandenen beihilferechtlichen Regelungsrahmen absichern, stellt sich – neben des Verzichts des Leistungsangebots – die Frage, ob sich das beihilferechtliche Risiko durch die Beauftragung der Tourismusgesellschaft zu marktüblichen Konditionen ausschließen lässt.

Vor diesem Hintergrund waren und sind die einzelnen Tourismusorganisationen nach den Angaben des Tourismus-Verbandes Baden-Württemberg e. V. aufgerufen, die Implikationen des EU-Beihilferechts im Rahmen von Einzelfallprüfungen einer rechtlichen Würdigung zu unterziehen und diese in konkreten Handlungen und Gestaltungsmaßnahmen umzusetzen.

*4. wie sie den Vorschlag der Bundesregierung zur Änderung der Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) mit dem Ziel einer Gruppenfreistellung für die Tourismusorganisationen bewertet;*

Zu 4.:

Die Landesregierung steht der vorgeschlagenen Ausweitung der Gruppenfreistellung auf den Tourismusbereich positiv gegenüber. Sie dient dazu, die Anwendung der EU-Beihilferegeln zu vereinfachen, die bestehende Entscheidungspraxis zu kodifizieren, Meldepflichten abzuschaffen und Kostenersparnisse zu erzielen. Die Ausweitung verringert damit den Verwaltungsaufwand für die beihilfegebenden öffentlichen Stellen und für die Tourismuseinrichtungen als Beihilfenehmer, beschleunigt so die Verwirklichung von Tourismusprojekten, schafft durch den Gesetzescharakter einer EU-Verordnung Rechtssicherheit, insbesondere was das Tourismusmarketing angeht, und sorgt gleichzeitig durch adäquate Kriterien für die Freistellung dafür, dass durch die Beihilfen keine ungerechtfertigten Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

*5. welche Informationen ihr zum aktuellen Verfahrensstand der Reform der AGVO vorliegen;*

*6. inwieweit die Europäische Kommission den deutschen Vorschlag nach ihrer Kenntnis aufgreifen wird bzw. aufgegriffen hat.*

Zu 5. und 6.:

Ein Inkrafttreten der überarbeiteten AGVO ist von der EU-Kommission für das Frühjahr des Jahres 2017 geplant. Der erste Konsultationsentwurf der Kommission sah für den Tourismusbereich keine Freistellung, weder von Betriebs- noch Investitionsbeihilfen vor. Am 13. Oktober 2016 hat die Kommission die zweite AGVO-Konsultation eingeleitet, an der sich Bürger, Organisationen und staatliche Stellen bis zum 8. Dezember 2016 beteiligen können. Aus dem zweiten Entwurf ist zu entnehmen, dass die deutschen Forderungen zum Tourismussektor nicht berücksichtigt wurden (Informationen abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016\\_second\\_gber\\_review/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_second_gber_review/index_en.html)). Das BMWi wird unter Beteiligung der Länder erneut eine konsolidierte Stellungnahme abgeben. Welche konkrete Form die AGVO nach dem Konsultationsverfahren annehmen wird, ist dabei offen.

Da auch im zweiten Verordnungsentwurf keine Berücksichtigung des Tourismussektors durch die Kommission erfolgt ist, werden die Erfolgsaussichten von der Landesregierung zurückhaltend bewertet.

Wolf

Minister der Justiz  
und für Europa