



EUROPÄISCHE KOMMISSION
GD Wettbewerb

Märkte und Fälle V: Verkehr, Postwesen und sonstige Dienstleistungen
Staatliche Beihilfen Postwesen und sonstige Dienstleistungen

Brüssel, den 05.12.2016
COMP/F3 [REDACTED] /tt-D* 2016/118641

E-Mail [REDACTED]

**SA.41273 (2015/CP) – Deutschland - Mutmaßliche staatliche Beihilfe zugunsten des
Zweckverbands Tourismuszentrale Holsteinische Schweiz**

Sehr geehrte [REDACTED]

in der oben genannten Sache haben Sie mit Schreiben vom 17. März 2015 eine Beschwerde bei der Europäischen Kommission eingereicht, die sich auf die Gewährung einer mutmaßlichen staatlichen Beihilfe zugunsten des Zweckverbands Tourismuszentrale Holsteinische Schweiz („TZHS“), einer öffentlichen Stelle, die für die touristische Entwicklung der Region Holsteinische Schweiz zuständig ist, bezieht. Ihren Angaben zufolge haben die Gemeinden Plön, Eutin, Bosau, Bösdorf, Dersau, Grebin, Schönwalde und Malente der TZHS zwischen 2010 und 2014/2015 unzulässige staatliche Beihilfen in Höhe von 838 720 EUR für allgemeines Tourismusmarketing der Holsteinischen Schweiz gewährt. Sie geben an, dass Sie ein Beteiligter im Sinne der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates sind, weil sie auf Tourismusmarketing spezialisiert seien und Ihre Dienste in ganz Deutschland (einschließlich der Holsteinischen Schweiz) anbieten würden und somit ein Konkurrent der TZHS seien.

Am 29. April 2015 übermittelten Ihnen die Dienststellen der Kommission ihre vorläufige Einschätzung, dass in diesem Fall keine unzulässige staatliche Beihilfe vorliegt. Mit Schreiben vom 26. Mai 2015 antworteten Sie auf unsere Bewertung und bekräftigten Ihre Auffassung, der Staat habe der TZHS dennoch eine unzulässige staatliche Beihilfen gewährt. Sie vertraten die Ansicht, dass die TZHS tatsächlich einen Vorteil erhalten habe, da sie neben den erhaltenen Zahlungen auch von verschiedenen Einrichtungen von einigen der Gemeinden profitiere, unter anderem von Personalkapazitäten, Geschäftsräumen, die die Gemeinden der TZHS zur Verfügung gestellt hätten, Arbeitsausrüstung (z. B. Computer, Software, Telefone

usw.) sowie der Nutzung des Online-Buchungssystems der Stadt Plön. Sie behaupteten, alle vorstehend genannten Posten seien der TZHS kostenlos zur Verfügung gestellt worden.

Am 11. September 2015 leiteten die Kommissionsdienststellen die nichtvertrauliche Fassung Ihrer Beschwerde an die deutschen Behörden weiter und baten diese, eine eigene Zusammenfassung des Sachverhalts zu übermitteln und zu erläutern, warum die Maßnahme ihres Erachtens keine unzulässige staatliche Beihilfe darstelle. Die deutschen Behörden antworteten am 15. Oktober 2015. Am 29. Juli 2016 sandten die Kommissionsdienststellen ein weiteres Auskunftersuchen an die deutschen Behörden. Die deutschen Behörden antworteten am 19. September 2016.

Anbei erhalten Sie die nichtvertrauliche Fassung der Antworten der deutschen Behörden. Diese Angaben könnten Ihren Verdacht bezüglich der mutmaßlichen staatlichen Beihilfen entkräften.

Auf der Grundlage der vorliegenden Informationen haben die zuständigen Dienststellen der Generaldirektion Wettbewerb die folgende vorläufige Würdigung vorgenommen.

* * *

Nach Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) sind *„staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“*

Folglich stellt eine Maßnahme nur dann eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar, wenn alle vier Voraussetzungen dieser Bestimmung erfüllt sind, das heißt, wenn die Beihilfe von einem Mitgliedstaat oder aus staatlichen Mitteln gewährt wird, sie bestimmte Unternehmen begünstigt, den Wettbewerb verfälscht und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

Die Beihilfevorschriften finden nur dann Anwendung, wenn es sich bei dem Begünstigten einer Maßnahme um ein „Unternehmen“ handelt. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs umfasst der Begriff des Unternehmens jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung.¹ Die Einstufung einer bestimmten Einheit als Unternehmen hängt damit von der Art ihrer Tätigkeiten ab. Wie auch in der Bekanntmachung der Kommission über den Begriff der staatlichen Beihilfe² dargelegt, ist eine Einheit, die sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche Tätigkeiten ausübt, nur im Hinblick auf erstere als Unternehmen anzusehen³. Staatliche Zuwendungen für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten stellen keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar.

¹ Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2000, Pavlov u. a., verbundene Rechtssachen C-180/98 bis C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, Rn. 74; Urteil des Gerichtshofs vom 10. Januar 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA u. a., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, Rn. 107.

² Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=DE).

³ Urteil des Gerichts erster Instanz vom 12. Dezember 2000, Aéroports de Paris/Kommission, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, Rn. 108.

Was die Förderung des Tourismus angeht, so unterliegen viele Tätigkeiten (z. B. das Betreiben allgemeiner Tourismus-Informationszentren) nicht den Beihilfavorschriften, da sie nicht wirtschaftlicher Art sind. In vielen anderen Fällen hat eine finanzielle Unterstützung des Tourismus nur lokale Auswirkungen, sodass der Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt wird, und fällt aus diesem Grund auch nicht unter die EU-Beihilfavorschriften. Ferner ist nach Artikel 56 der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) bereits heute die Finanzierung einer großen Bandbreite an Infrastrukturen – auch zu touristischen Zwecken – mit Kosten in Höhe von bis zu 20 Mio. EUR und einem Beihilfeelement von bis zu 10 Mio. EUR zulässig. Hinzu kommt, dass gemäß der De-minimis-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1407/2013) eine finanzielle Unterstützung von bis zu 200 000 EUR pro Unternehmen über einen Zeitraum von drei Jahren zulässig ist.

Nach Angaben der deutschen Behörden wurde die TZHS am 13. August 2010 durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen den Städten Eutin und Plön und den Gemeinden Bosau, Bösdorf, Dersau und Grebin in der Form eines sogenannten „Zweckverbands“ im Sinne des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (GkZ) des Bundeslands Schleswig-Holstein gegründet.

Seit ihrer Gründung im Jahr 2010 und bis zum 1. August 2015 (also in dem Zeitraum, in dem Ihrer Beschwerde zufolge die unzulässige Beihilfe mutmaßlich erfolgt sein soll) war die TZHS mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben ihrer Mitglieder betraut, also mit öffentlichen Aufgaben, für die die Gründungsgemeinden zuvor selbst zuständig waren. Grundlage dafür waren: i) der oben genannte öffentlich-rechtliche Vertrag zur Gründung der TZHS und ii) ihre Satzung. Die darin beschriebenen Aufgaben wurden der TZHS gemäß Paragraph 3 Absatz 1 GkZ direkt von den Gründungsmitgliedern übertragen.

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der TZHS erfolgte gemäß Paragraph 14 Absatz 1 GkZ. Die Ausgleichszahlungen, die die TZHS von ihren Mitgliedern zur Deckung ihres Finanzbedarfs erhielt, wurden gemäß Paragraph 15 GkZ geleistet, wonach der Zweckverband Zahlungen von seinen Mitgliedern erhält, soweit seine Mittel nicht ausreichen, um seinen Finanzbedarf zu decken.

Die Ausgleichszahlungen sollen den Zweckverband in die Lage versetzen, die ihm zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen.

Nach Angaben der deutschen Behörden wurden staatliche Zuwendungen ausschließlich für die Erfüllung der der TZHS übertragenen öffentlichen Aufgaben verwendet. Zudem unterhält die TZHS den deutschen Behörden zufolge eine getrennte Buchführung, d. h., die Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit den öffentlichen Aufgaben werden von den Einnahmen und Ausgaben in Verbindung mit den anderen Tätigkeiten getrennt.

Für die Nutzung von Personal, Räumlichkeiten, Ausrüstung und Arbeitsmitteln der Gemeinden wurden die entsprechenden Kosten ermittelt und mit der von den jeweiligen Gemeinden erhobenen Umlage verrechnet (von der Umlage abgezogen).

Mit Wirkung vom 1. August 2015 wurden der TZHS von den Mitgliedern zudem öffentliche Aufgaben durch förmliche Betrauung übertragen. Der Betrauungsakt, der den Kommissionsdienststellen als Beispiel zur Verfügung gestellt wurde, sieht Mechanismen zur Vermeidung von Überkompensation vor und verpflichtet die TZHS, über Tätigkeiten im Zusammenhang mit den zugewiesenen öffentlichen Aufgaben und die anderen Tätigkeiten getrennt Buch zu führen.

Darüber hinaus geht aus den Informationen der deutschen Behörden hervor, dass die TZHS nur in einem relativ kleinen geografisch Gebiet Waren oder Dienstleistungen anbietet und somit wahrscheinlich allein aufgrund der Finanzierung keine Kunden aus anderen Mitgliedstaaten anzieht. Zudem ist nicht davon auszugehen, dass die Maßnahme mehr als allenfalls geringfügige Auswirkungen auf die Bedingungen für grenzüberschreitende Investitionen oder Niederlassungen hat. Dies ist auf die nachstehenden Gründe zurückzuführen:

Erstens besteht die Aufgabe der TZHS gemäß Paragraf 3 Absatz 1 ihrer Satzung darin, den Tourismus durch Marketing im Verbandsgebiet zu fördern. Daher entwickelt die TZHS regionale ausgerichtete Marketingkampagnen, an denen sich die Mitglieder mit verschiedenen Leistungen beteiligen können. Die Organisation, Budgetierung und Erbringung dieser Leistungen erfolgt den deutschen Behörden zufolge ausschließlich auf lokaler Ebene durch die Touristeninformationen der betreffenden Mitglieder und nicht durch die TZHS. Somit fungiert die TZHS lediglich als treibende Kraft, als strategische Inspirationsquelle und als Förderer der allgemeinen Marketingbemühungen im Verbandsgebiet.

Zweitens stellten die Kommissionsdienststellen auf Grundlage der Informationen der deutschen Behörden fest, dass in den vergangenen fünf Jahren die Zahl der Touristen aus dem EU-Ausland sowohl auf Gemeindeebene als auch insgesamt auf Ebene des TZHS-Gebiets relativ klein war und dass sich der Anteil der EU-Touristen aus Dänemark in diesem Zeitraum kaum veränderte.

Drittens hat die Maßnahme nach Angaben der deutschen Behörden allenfalls geringfügige Auswirkungen auf die Bedingungen für grenzüberschreitende Investitionen oder die Niederlassung von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten; im betreffenden Wirtschaftszweig wurden in den vergangenen fünf Jahren in keiner der acht Regionen wesentliche grenzüberschreitende Investitionen getätigt. Darüber hinaus besitzt oder betreibt der Zweckverband Tourismuszentrale Holsteinische Schweiz selbst weder eine Zweigstelle noch eine Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat; zudem ist die TZHS nicht an einem grenzübergreifenden Projekt wie Interreg IV A beteiligt.

Im vorliegenden Fall stellen die Kommissionsdienststellen daher fest, dass nicht damit zu rechnen ist, dass Touristen aus anderen Mitgliedstaaten durch die Tätigkeiten des Zweckverbands Tourismuszentrale Holsteinische Schweiz in das Verbandsgebiet gelockt werden, und auch nicht davon auszugehen ist, dass die Maßnahme mehr als marginale Auswirkungen auf die Bedingungen für grenzüberschreitende Investitionen oder Niederlassungen haben würde.

Auf der Grundlage der vorstehenden Erwägungen kommen die Kommissionsdienststellen zu dem Schluss, dass die in Rede stehende Maßnahme prima facie keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

* * *

Dies ist nicht der endgültige Standpunkt der Europäischen Kommission, sondern lediglich eine vorläufige Einschätzung der Dienststellen der Generaldirektion Wettbewerb, die sich auf die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Angaben stützt und bis zum Eingang etwaiger zusätzlicher Erläuterungen Ihrerseits gilt. Falls Sie uns weitere Fakten mitteilen wollen, die eine Zuwiderhandlung gegen die Beihilfavorschriften belegen könnten, richten Sie Ihre Stellungnahme und gegebenenfalls eine nichtvertrauliche Fassung derselben bitte schriftlich an die Generaldirektion Wettbewerb. Sollte die Kommission binnen eines Monats nach Eingang dieses Schreibens nichts von Ihnen hören, gilt Ihre Beschwerde als zurückgenommen.

Mit freundlichen Grüßen



Referatsleiterin

Ansprechpartner:

