

DR. RÖHRICHT – DR. SCHILLEN  
WIRTSCHAFTSPRÜFUNGSGESELLSCHAFT · STEUERBERATUNGSGESELLSCHAFT

Dr. Röhrich - Dr. Schillen GmbH · Detmolder Str. 61 · 33604 Bielefeld

Welterbestadt Quedlinburg  
Beteiligungsmanagement  
Frau Rosenau  
Markt 1  
**06484 Quedlinburg**

per E-Mail: [heike.rosenau@quedlinburg.de](mailto:heike.rosenau@quedlinburg.de)

10. Juni 2024  
C/Berto/Pa

Stellungnahme

EU-beihilfenrechtliche Würdigung der Tätigkeiten der Quedlinburg-Tourismus-Marketing GmbH als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)

---

Sehr geehrte Frau Rosenau,

Sie baten uns um eine EU-beihilfenrechtliche Würdigung der Tätigkeiten der Quedlinburg-Tourismus-Marketing GmbH als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) verbunden mit der Frage einer Verlängerung des Betrauungsaktes in der 1. Änderungsfassung zum Betrauungsakt vom 11. März 2015 der Welterbestadt Quedlinburg für die Quedlinburg-Tourismus-Marketing GmbH vom 20. Juli 2020. Die 1. Änderungsfassung trat zum 1. Januar 2021 in Kraft.

Zunächst erläutern wir ausgehend von der Rechtsgrundlage den Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) und beurteilen sodann die Einordnung der Gemeinwohlaufgaben und Tätigkeiten der QTM. Nach unserer Einschätzung der Verlängerung des Betrauungsaktes geben wir abschließend einen kurzen Ausblick auf den nachhaltigen Tourismus.

## I. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)

---

### 1. Rechtsgrundlage und Definition von DAWI

Die Rechtsgrundlage für die beihilferechtliche Prüfung staatlicher Beihilfen für DAWI bildet Art. 106 Abs. 2 AEUV. Nach Art. 106 Abs. 2, S. 1 AEUV gelten für Unternehmen, die mit der Erbringung von DAWI betraut sind, grundsätzlich die Bestimmungen des AEUV. Eine Ausnahme vom Verbot staatlicher Beihilfen gilt, wenn andernfalls die Erfüllung der übertragenen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert würde.

Die Europäische Kommission (EU-KOM) definiert DAWI als „wirtschaftliche Tätigkeiten, die dem Allgemeinwohl dienen und ohne staatliche Eingriffe am Markt überhaupt nicht oder in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung oder universaler Zugang nur zu anderen Standards durchgeführt würden.“

Förderungen im Bereich des Tourismus bzw. Stadtmarketings erfüllen die Beihilfemerkmale in der Regel. Neben dem Tatbestandsausschluss nach den Altmark Trans-Kriterien kann die Beihilfequalität entfallen, wenn der in der sog. DAWI-De-minimis-Verordnung normierte Schwellenwert nicht überschritten wird.

Freistellungen von der Anmeldepflicht kommen nach dem sog. DAWI-Freistellungsbeschluss und der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) in Betracht. Sofern eine Beihilfe i.S.v. Art. 107 Abs. 1 AEUV vorliegt und eine Freistellung ausscheidet, ist eine Genehmigung nach Art. 106 Abs. 2 AEUV i.V.m. dem sog. DAWI-Rahmen möglich. Voraussetzung für die Anwendbarkeit der vorgenannten Regelungen ist das Vorliegen einer DAWI.

Bei der Definition von DAWI verfügen die Mitgliedstaaten über ein weites Ermessen. Kommunen sind im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zur kommunalen Wirtschaftsförderung berechtigt. Durch Schaffung und Verbesserung von Wirtschaftsstandortbedingungen wird das wirtschaftliche und soziale Wohl der Einwohner gesichert und gesteigert. Auch Tourismusmarketing ist ein Teil der kommunalen Wirtschaftsförderung. Im Wettbewerb um Unternehmen und Fachkräfte werden Freizeitwert und Lebensqualität zum wichtigsten Argument. Der Tourismus leistet einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Standortqualität auch bezogen auf Arbeitsplätze. Zudem stabilisiert er den ländlichen Raum und schafft Perspektiven im demographischen Wandel. Tourismus ist zudem ein starker Bekanntheits- und Imageträger für das Standortmarketing. Der Tourismus stützt das Freizeit-, Sport- und Kulturangebot der Kommunen. Touristische Infrastruktur wird nicht nur von Gästen, sondern auch von Einheimischen genutzt. Durch Tourismus entstehen Steuereinnahmen. Touristen, die z.B. Ausstellungen, Veranstaltungen oder Bäder besuchen, finanzieren diese anteilig über Eintritte und entlasten somit die Kommunen.

In touristisch attraktiveren Regionen mit einer qualitativ guten und breiten Ausstattung mit Sport-, Freizeit-, Kultur- und gastronomischen Angeboten entwickeln sich die Boden- und Grundstückspreise, das Lohn- und Gehaltsniveau und nachfolgend die Einkommen positiv.

Der Tourismus dient zudem als Identifikations- und Bindungsfaktor für die Bevölkerung. Traditionen und Bräuche werden gepflegt und können im Rahmen von gästerelevanten Veranstaltungen in Szene gesetzt werden.

Daher überprüft die EU-KOM entsprechende mitgliedstaatliche Entscheidungen nur auf offenkundige Fehler und auch die Unionsgerichte überprüfen nur, ob die EU-KOM das Vorliegen eines offenkundigen Fehlers zu Recht angenommen hat.

Die EU-KOM hält es für nicht zweckmäßig bestimmte Dienstleistungen als DAWI auszugestalten, wenn diese von im Einklang mit den Marktregeln handelnden Unternehmen „zu normalen Marktbedingungen, die sich beispielsweise im Hinblick auf den Preis, objektive Qualitätsmerkmale, Kontinuität und den Zugang zu der Dienstleistung mit dem vom Staat definierten öffentlichen Interesse decken, bereits zufriedenstellend erbracht werden oder erbracht werden können“.

Etliche Aktivitäten von öffentlichen Tourismusorganisationen sind bereits nichtwirtschaftlich und daher nicht beihilferelevant. In vielen anderen Fällen kann zudem davon ausgegangen werden, dass diese nicht geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Auch das übliche allgemeine Destinationsmarketing wird als beihilfefrei bewertet, wenngleich in engen Grenzen und im Einzelfall zu prüfen.

**Somit können Tätigkeiten im Tourismus in Deutschland als DAWI betrachtet werden.**

Diese sind wirtschaftliche Tätigkeiten, die dem Allgemeinwohl dienen und aufgrund eines Marktversagens ohne staatliche Eingriffe am Markt von privaten Marktteilnehmern nicht angeboten würden.

Die QTM übernimmt vielfältige Aufgaben der regionalen Wirtschaftsförderung, wie das Betreiben von Tourismus- oder Stadtmarketing, die Vermittlung von Reisen und Unterkünften und die Organisation von Veranstaltungen. Da diese Aufgaben nicht kostendeckend erbracht werden können, ist die QTM auf öffentliche Gelder angewiesen.

Nach der DAWI-De-minimis-Verordnung, deren Änderungen zum 1. Januar 2024 in Kraft getreten sind, sind staatliche Ausgleichszahlungen für DAWI dann keine Beihilfen i.S.v. Art. 107 Abs. 1 AEUV und damit nicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV notifizierungspflichtig, wenn sie pro Unternehmen 750 000 EUR in einem Zeitraum von drei aufeinanderfolgenden Steuerjahren nicht überschreiten. De-minimis-Beihilfen sind ab dem 1. Januar 2026 in einem auf nationaler oder EU-Ebene eingerichteten zentralen Register zu erfassen. Auf die QTM bezogen reicht die von der DAWI-De-minimis-Verordnung festgelegte maximale Höhe der Ausgleichsleistung schon derzeit nicht aus.

Grundsätzlich sind vorrangig die Altmark Trans-Kriterien zu prüfen, da in diesem Fall mangels Vorteils für ein Unternehmen keine Beihilfe vorliegt. Nachrangig stellt sich dann die Frage, ob eine Beihilfe gleichwohl für die Erfüllung der DAWI nach Art. 106 Abs. 2 AEUV erforderlich bzw. vom DAWI-Freistellungsbeschluss gedeckt ist. Die jeweiligen Voraussetzungen entsprechen einander im Wesentlichen. Der DAWI-Freistellungsbeschluss enthält gegenüber den Altmark Trans-Kriterien jedoch insbesondere keine Effizienzkriterien.

Die Förderung ist zudem auf 15 Mio. € beschränkt, sofern die weiteren Voraussetzungen gegeben sind und im Einklang mit dem DAWI-Freistellungsbeschluss ausgestaltet werden könnten. Für eine Freistellung nach Art. 106 Abs. 2 AEUV i.V.m. dem DAWI-Freistellungsbeschluss ist kein Vergabeverfahren erforderlich.

Der DAWI-Freistellungsbeschluss findet grundsätzlich nur auf Betrauungszeiträume von maximal zehn Jahren Anwendung, wobei eine erneute Betrauung desselben Dienstleistungserbringers möglich ist.

- Art. 6 DAWI-Freistellungsbeschluss regelt, dass sicherzustellen ist, dass keine Überkompensation eintritt und ggf. eingetretene Überkompensationen beim jeweiligen Unternehmen zurückzufordern sind.
- Die Art. 7 bis 9 DAWI-Freistellungsbeschluss normieren Transparenz-, Informations- und Berichterstattungspflichten. Nach Art. 5 Abs. 9 DAWI-Freistellungsbeschluss muss ein Unternehmen, das neben DAWI noch weitere Tätigkeiten ausübt, zudem eine getrennte Buchführung vornehmen.

Abschließend sei noch auf die Freistellungsmöglichkeiten nach der AGVO für sog. transparente Beihilfen i.S.v. Art. 5 AGVO (insbesondere (Zins-)Zuschüsse, Darlehen, Bürgschaften, rückzahlbaren Vorschüsse und Steuererleichterungen, wenn darin eine Obergrenze vorgesehen ist, verwiesen. Die AGVO gilt u. a. auch für Beihilfen, die für den Tourismus von Relevanz sein können (z. B. Beihilfen für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes, Beihilfen für Sportinfrastrukturen und multifunktionale Freizeitinfrastrukturen, Beihilfen für lokale Infrastrukturen). Neu eingefügt wurde die Definition von Tourismustätigkeiten im Sinne der AGVO gemäß dem Verweis des Art. 2 Nr. 47 AGVO auf den NACE Code (Klassifikation der Wirtschaftszweige).

## 2. Einordnung der Gemeinwohlaufgaben und Tätigkeiten der QTM

Die derzeitigen Gemeinwohlaufgaben der QTM sind:

- a) die Förderung und Entwicklung des Tourismus in und um die Welterbestadt Quedlinburg, sowie die Beratung und Unterstützung der Gesellschafterin in Angelegenheiten des Tourismus,
- b) die Konzeption und Durchführung der Image- und Stadtwerbung sowie des Stadtmarketings, insbesondere Erhöhung und Vermarktung des Bekanntheitsgrades der Welterbestadt Quedlinburg als attraktives Reiseziel,
- c) Marktforschung und -analyse sowie die Entwicklung von Marketingstrategien,
- d) die Öffentlichkeitsarbeit für die Welterbestadt Quedlinburg in Presse, Rundfunk und Fernsehen sowie die Aktualisierung, Herausgabe und Verteilung von Informationsmaterialien über die Welterbestadt Quedlinburg,
- e) der Betrieb von Touristeninformationen für die Gesellschafterin,
- f) Organisation und Durchführung von Veranstaltungen mit kulturellem, sozialem und traditionsbildendem Hintergrund, wie lokale Konzerte, Volksfeste, Weihnachtsmärkte, g) Förderung und Pflege und Bewahrung des regionalen Brauchtums sowie Präsentation von regionaltypischen Souvenirs und Publikationen,

- h) die Zusammenarbeit mit Tourismusverbänden und anderen im Bereich des Tourismus tätigen Organisationen und privaten Unternehmen,
- i) die Wahrnehmung sonstiger Maßnahmen, die der Förderung der in den Buchstaben a) bis h) genannten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen dienen, sowie weitere „Dienstleistungen, die nicht zu den Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zählen, jedoch für die Erbringung von DAWI als Nebendienstleistungen unmittelbar förderlich sind – Nebentätigkeitsprivileg“, dazu zählen z.B. Warenverkauf (u. a. Briefmarken), Wareneinkauf (u. a. Prospekte, Bücher, Souvenirs), sowie „weitere Dienstleistungen, die nicht zu den Dienstleistungen des allgemeinen wirtschaftlichen Interesses zählen – wirtschaftlicher Bereich“, dazu zählen z. B. die Kurtax-Bearbeitung.

Die bisherige Einordnung der Tätigkeiten stellt sich wie folgt dar:

Durchführung Adventsstadt	DAWI
Stadtführungen	DAWI
Erlöse eigene Veranstaltungen	DAWI
Anzeigenwerbung/Imagebroschüre	DAWI
Durchführung Stadtfest/Königstage	DAWI

Pauschalangebote	Nebentätigkeit
Erlöse Parkplatz	Nebentätigkeit
Warenverkäufe	Nebentätigkeit
Erlöse Tagesprogramme	Nebentätigkeit
Provisionen Zimmervermittlung	Nebentätigkeit
Bewirtschaftung Marschlinger Hof	Nebentätigkeit
Übrige Erlöse (Messen, sonstige Provisionen)	Nebentätigkeit

Geschäftsbesorgung Kurtaxe	wirtschaftliche Tätigkeit
Tagungen	wirtschaftliche Tätigkeit

Die bisherigen Gemeinwohlaufgaben der QTM sowie die bisherige Einordnung der Tätigkeiten bedürfen nach unserer Einschätzung aktuell keiner zwingenden Änderung.

## II. Verlängerung des Betrauungsaktes

---

Für die Verlängerung des Betrauungsaktes bedarf es eines Beschlusses des Rates der Welterbestadt Quedlinburg unter Beifügung des Betrauungsaktes. Unverändert ist eine Verlängerung der Betrauung um maximal 10 Jahre möglich.

### III. Ausblick nachhaltiger Tourismus: Tourismus-Ökosystem

---

Fraglich ist, inwieweit die Gemeinwohlaufgaben der QTM kurzfristig im Rahmen der Verlängerung des Betrauungsaktes um Aspekte der Nachhaltigkeit zu ergänzen sein könnten.

In der aktualisierten EU-Industriestrategie wird hervorgehoben, dass der grüne und digitale Wandel der EU-Industrie und ihrer Ökosysteme beschleunigt werden muss. Zu diesem Zweck wird vorgeschlagen, mit der Industrie, den Behörden, den Sozialpartnern und anderen Interessenträgern zusammenzuarbeiten, um Übergangspfade für jedes Ökosystem zu konzipieren und umzusetzen.

Der Tourismus, als das am stärksten von der COVID-19-Krise betroffene Ökosystem, sei das erste, das seinen Übergangspfad hat (EU-EU-KOM, Februar 2022). Die Maßnahmen dieses Weges würden die Schlüsselemente der kommenden europäischen Tourismusaagenda 2030/2050 bilden.

Verschiedene Schritte des Tourismusübergangspfads seien Co-Kreation und Co-Implementierung mit Beiträgen öffentlicher und privater Interessengruppen aus allen Sektoren und Ebenen des Tourismusökosystems (TOURISM INDUSTRIAL ECOSYSTEM).

Aufgrund der aktuellen Entwicklungen dürfte nach unserer Einschätzung perspektivisch die derzeitige Gemeinwohlaufgabe der QTM zu ergänzen sein um den Nachhaltigkeitsgedanken im Tourismus, beispielsweise folgendermaßen: „a) die Förderung und Entwicklung des ökologischen und nachhaltigen Tourismus...“.

Aktuell fordert der EU-Freistellungsbeschluss die Ausrichtung auf Nachhaltigkeit nicht. Im Rahmen der Verlängerung des Betrauungsaktes könnte jedoch vorausschauend unter Anpassung des Gesellschaftsvertrages der Nachhaltigkeitsgedanke mit aufgenommen werden, um sich zukunftsorientiert aufzustellen.

### IV. Nachhaltigkeitsbericht nach CSRD-UmsG

---

Der Referentenentwurf zum CSRD-UmsG ist am 22. März 2024 veröffentlicht worden.

Ergänzend weisen wir in diesem Zusammenhang darauf auf § 14 des Gesellschaftsvertrages der QTM hin. Aufgrund des derzeit bestehende Verweises auf die entsprechende Anwendung der für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des HGB wird die QTM verpflichtet sein, im Jahr 2026 für das Geschäftsjahr 2025 in den Lagebericht eine Nachhaltigkeitsberichterstattung nach CSRD mit aufzunehmen und auch diese prüfen zu lassen. Sollte sich der § 133 Abs. 1 Nr. 3 KVG LSA dahingehend ändern, dass nur auf das 3. Buch des HGB verwiesen wird, wäre die Eintragung der Änderung in das Handelsregister zu Ihrer Wirksamkeit noch im Jahr 2024 erfolgen. Damit könnte die Verpflichtung der umfangreichen Nachhaltigkeitsberichterstattung größenabhängig entfallen.

---

## V. Zusammenfassung

---

Grundsätzlich gelten die bisherigen Rechtsgrundlagen und Definition der DAWI auch weiterhin. Änderungen erfolgten im Wesentlichen bei der sog. DAWI-De-minimis-Verordnung sowie in der AGVO. Der DAWI-Freistellungsbeschluss hingegen ist unverändert, sodass bezogen auf die Tätigkeiten der QTM eine Verlängerung des Betrauungsaktes um weitere 10 Jahre möglich ist.

Der DAWI-Freistellungsbeschluss fordert aktuell noch kein Einhalten von Nachhaltigkeitskriterien. Die Entwicklungen auf europäischer Ebene sind jedoch zumindest seit 2019 (Green Deal) dahingehend, dass der Nachhaltigkeit eine immer größer werdende Bedeutung beigemessen wird und auch das EU-Beihilfenrecht davon direkt betroffen ist. Aus diesem Grund empfehlen wir, sich zeitnah mit dieser Thematik zu beschäftigen.

Für Rückfragen sowie die weitere Begleitung in dieser Angelegenheit stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dokument  
unterschrieben  
von: Stephan-Ulrich  
Cebulla



Cebulla  
Wirtschaftsprüfer  
Steuerberater

gez.

i.V. Bertolami  
Rechtsanwältin