



Brüssel, 26.10.2015  
C(2015) 7225 final

ÖFFENTLICHE FASSUNG

Dies ist ein internes Kommissionsdokument,  
das ausschließlich Informationszwecken  
dient.

**Staatliche Beihilfe SA.33206 (2015/NN) – Deutschland  
Mutmaßliche rechtswidrige staatliche Beihilfe zugunsten des Deutschen  
Jugendherbergswerks – steuerliche Maßnahmen**

Sehr geehrter Herr Bundesminister!

**1. VERFAHREN**

- (1) Mit Schreiben vom 17. Mai 2011 hat die A & O Hotels and Hostels Holding AG (der „Beschwerdeführer“) der Kommission eine Beschwerde über von Deutschland gewährte mutmaßliche rechtswidrige Beihilfen zugunsten des Deutschen Jugendherbergswerks (im Folgenden: „DJH“) übermittelt. Die Beschwerde wurde unter dem Aktenzeichen 2011/055791 registriert. Mit Schreiben vom 26. Juli 2011 (Aktenzeichen 2011/081167) legte der Beschwerdeführer zusätzliche Informationen zu seiner Beschwerde vor.
- (2) Die Kommission forderte Deutschland mit Schreiben vom 23. August 2011 und 10. April 2012 (registriert unter Aktenzeichen 2011/089075 bzw. 2012/036996) auf, zu den Vorwürfen aus der Beschwerde Stellung zu nehmen. Daraufhin übermittelte Deutschland der Kommission mit Schreiben vom 20. Oktober 2011 (Aktenzeichen 2011/113014) und 8. Mai 2012 (Aktenzeichen 2012/048396) erste Informationen. Mit Schreiben vom 30. Januar 2013 (Aktenzeichen 2013/009915), 31. Januar 2013 (Aktenzeichen 2013/010304), 25. Juni 2014 (Aktenzeichen 2014/066751), 12. August 2014 (Aktenzeichen 2014/084056), 10. September 2014 (Aktenzeichen 2014/091161) und 23. Januar 2015 (Aktenzeichen 2015/007199) ließ Deutschland der Kommission zusätzliche Informationen zukommen. Am 20. Oktober 2014 fand ein trilaterales Treffen mit den deutschen Behörden und dem Beschwerdeführer statt. Mit Schreiben vom 18. Dezember 2014 (Aktenzeichen 2014/129135) übermittelten die Kommissionsdienststellen dem Beschwerdeführer eine vorläufige

Seiner Exzellenz Herrn Frank-Walter STEINMEIER  
Bundesminister des Auswärtigen  
Werderscher Markt 1  
D - 10117 Berlin

Beurteilung, in der sie die Beschwerde in Bezug auf steuerliche Maßnahmen abwies. Daraufhin antwortete der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 18. Januar 2015 (Aktenzeichen 2015/004116) und 14. März 2015 (Aktenzeichen 2015/026832). Mit Schreiben vom 15. April 2015 (Aktenzeichen 2015/035496) übermittelte Deutschland zusätzliche Informationen.

- (3) Der vorliegende Beschluss bezieht sich ausschließlich auf die mutmaßlichen Beihilfeelemente in Form von dem DJH gewährten Steuerbefreiungen.

## **2. AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DER MUTMASSLICHEN BEIHILFEMAßNAHME**

### **2.1. Beschwerdeführer und Beschwerde**

- (4) Der Beschwerdeführer, die A & O Hotels and Hostels Holding AG, ist ein privater Betreiber preisgünstiger Hotels und Hostels. Das Unternehmen wurde im Jahr 2000 gegründet und betreibt derzeit Hotels und Hostels in Berlin, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Frankfurt, Graz, Hamburg, Karlsruhe, Köln, Leipzig, München, Nürnberg, Prag und Wien. Die Kombination von Hotel und Hostel unter einem Dach zielt auf viele verschiedene Kundengruppen, beispielsweise Rucksacktouristen, Alleinreisende, Familien, Schulklassen oder Vereine.
- (5) Der Beschwerdeführer trägt vor, dass das DJH von Deutschland auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene öffentliche Zuwendungen für Investitionen in hotelähnliche Leistungen erhalte. Der Beschwerdeführer hat eine nicht erschöpfende Aufstellung von Fällen aus ganz Deutschland übermittelt, in denen Zuschüsse für Investitionen in den Neu- oder Umbau von Jugendherbergen gewährt wurden. Dieser Teil der Beschwerde wird nunmehr als Beihilfesache SA.43068 (2015/CP) registriert; er ist nicht Gegenstand des vorliegenden Beschlusses. Außerdem rügt der Beschwerdeführer verschiedene Steuerbefreiungen, die dem DJH für seine Tätigkeit gewährt würden (u. a. Befreiung von der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer). Dieser Teil der Beschwerde wird als Beihilfesache SA.33206 (2015/NN) registriert; er ist Gegenstand des vorliegenden Beschlusses.
- (6) Nach Ansicht des Beschwerdeführers, der private Jugendherbergen betreibt, führen die Maßnahmen zugunsten des DJH zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen und verzerren den Wettbewerb auf dem Markt für Jugendherbergen.

### **2.2. BESCHREIBUNG DER MAßNAHME**

- (7) Das Deutsche Jugendherbergswerk ist ein gemeinnütziger eingetragener Verein. Das DJH gliedert sich in 14 Landesverbände. Jeder Landesverband ist rechtlich und organisatorisch selbständig und ein unabhängiges Mitglied im DJH.
- (8) Das DJH selbst sowie seine rechtlich selbständigen Mitgliedsverbände sind als steuerbegünstigte Körperschaften im Sinne der Paragraphen 51 und 52 Absatz 2 Nummer 4 („Förderung der Jugendhilfe“) der deutschen Abgabenordnung aus dem Jahr 1977 einzustufen.
- (9) In den Paragraphen 51 bis 68 der Abgabenordnung wird der Begriff „steuerbegünstigte Zwecke“ dargelegt. Das DJH wird in Paragraph 68 der Abgabenordnung als Zweckbetrieb eingestuft; folglich sind Jugendherbergen mit der Aufgabe betraut, bestimmte steuerbegünstigte soziale Tätigkeiten auszuüben.

Demzufolge sind Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Beherbergung von Personen im Alter von über 27 Jahren von der Steuerbegünstigung ausgenommen, wobei Personen im Alter von über 27 Jahren nicht mehr als 10 % der Gesamtzahl der beherbergten Gäste ausmachen dürfen<sup>1</sup>.

- (10) Gemeinnützige Körperschaften sind nach Paragraph 5 Absatz 1 Nummer 9 des deutschen Körperschaftsteuergesetzes grundsätzlich von der Körperschaftsteuer und nach Paragraph 3 Nummer 6 des Gewerbesteuergesetzes grundsätzlich von der Gewerbesteuer befreit.
- (11) Außerdem sind sie nach Paragraph 3 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe b des deutschen Grundsteuergesetzes vom 10. August 1951 von der Grundsteuer befreit. Nach dem Grundsteuergesetz sind die Räumlichkeiten der Jugendherbergen von der Grundsteuer befreit. Nach Nummer 27 der Grundsteuerrichtlinie vom 10. April 1954 ist die Tätigkeit des DJH als uneingeschränkt gemeinnützig eingestuft.

### **3. VON DEUTSCHLAND ÜBERMITTELTE STELLUNGNAHMEN UND INFORMATIONEN**

- (12) Deutschland macht geltend, dass das DJH schon seit vor 1950 als steuerbegünstigte Körperschaft eingestuft und daher von der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuer und der Grundsteuer befreit sei. Nach Angaben Deutschlands gehen die Fördermaßnahmen sogar auf das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz aus dem Jahr 1922 zurück.
- (13) Deutschland hat umfassende Belege dafür vorgelegt, dass in der deutschen Abgabenordnung aus dem Jahr 1977 Bestimmungen, die bereits vor Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bestanden, kodifiziert wurden und dabei inhaltlich unverändert blieben.

### **4. WÜRDIGUNG DER MUTMASSLICHEN BEIHILFEMABNAHME**

#### **4.1. Befreiung von Körperschafts-, Gewerbe- und Grundsteuer**

- (14) Das DJH und seine rechtlich selbständigen Mitgliedsverbände sind als steuerbegünstigte Körperschaften im Sinne der Paragraphen 51 und 52 Absatz 2 Nummer 4 („Förderung der Jugendhilfe“) der Abgabenordnung einzustufen. Als gemeinnützige steuerbegünstigte Körperschaften sind sie von der Körperschaftsteuer (Paragraph 5 Absatz 1 Nummer 9 Körperschaftsteuergesetz), von der Gewerbesteuer (Paragraph 3 Nummer 6 Gewerbesteuergesetz) und von der Grundsteuer (Paragraph 3 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe b Grundsteuergesetz) befreit.
- (15) Das heutige Konzept war bereits in der Gemeinnützigkeitsverordnung von 1953 (BGBl. I 1953, S. 1592) enthalten, mit der die Paragraphen 17 bis 19 des Steueranpassungsgesetzes vom 16. Oktober 1934 (Reichsgesetzblatt I, S. 925) umgesetzt wurden. Zuvor war dieses Konzept in der Gemeinnützigkeitsverordnung vom 16. Dezember 1941 (Reichsministerialblatt, S. 299) verankert, die ebenfalls auf den Paragraphen 17 bis 19 des Steueranpassungsgesetzes von 1934 beruhte.
- (16) Unter Nummer 27 der Grundsteuerrichtlinie vom 10. April 1954 heißt es

---

<sup>1</sup> Verfügung der OFD Frankfurt S 0187 A – 20 ST 53 vom 29. März 2012.

ausdrücklich, dass die Tätigkeit des DJH und seiner Landesverbände uneingeschränkt gemeinnützig im Sinne des Paragraphen 17 des Steueranpassungsgesetzes vom 16. Oktober 1934 ist.

- (17) Seit 1953 werden die Paragraphen 17 bis 19 des Steueranpassungsgesetzes durch die Gemeinnützigkeitsverordnung umgesetzt, wobei die Gemeinnützigkeit des DJH bedeutet, dass es steuerbefreit ist. Für die Bestätigung der Gemeinnützigkeit waren nach Artikel 108 des deutschen Grundgesetzes (im Folgenden „GG“) die Steuerbehörden der Bundesländer zuständig.
- (18) Im Jahr 1977 wurde Paragraph 11 der Körperschaftsteuer-Durchführungsverordnung von 1926 (KStDV 1926) kodifiziert und in die Paragraphen 51 bis 68 der Abgabenordnung überführt. In Paragraph 68 Nummer 1 Buchstabe b der Abgabenordnung sind Jugendherbergen ausdrücklich genannt. Die Beispiele für „Zweckbetriebe“ in Paragraph 68 der Abgabenordnung enthalten keine materiellrechtlichen Änderungen gegenüber denjenigen in Paragraph 9 der Gemeinnützigkeitsverordnung von 1953. Das Konzept blieb bei seiner Überführung in die Abgabenordnung sowie den nachfolgenden Gesetzesänderungen materiellrechtlich unverändert. Im Einführungserlass zur Abgabenordnung wird ferner klargestellt, dass die Bestimmung für Einrichtungen gilt, die bereits zuvor als steuerbegünstigte Körperschaften eingestuft waren.<sup>2</sup> Nach Paragraph 5 Nummer 2 des Grundsteuergesetzes vom 10. August 1951 (BStBl. I. 466) sind die gemeinschaftlichen Wohnräume in Jugendherbergen ausdrücklich von der Grundsteuer befreit. Die letztgenannte Bestimmung gilt unverändert bis heute.
- (19) Nach Paragraph 17 Absatz 3 Nummer 1 des Steueranpassungsgesetzes in der Fassung vom 16. Oktober 1948 sind Jugendpflege und Jugendfürsorge gemeinnützige Zwecke. Später wurde der ursprüngliche Begriff „Jugendfürsorge“ durch den Begriff „Jugendhilfe“ ersetzt, der in Paragraph 52 Absatz 2 Nummer 4 der Abgabenordnung eingeführt wurde. Die Bestimmung des Begriffs „Jugendhilfe“ umfasst unter anderem die Verwirklichung der Rechte von Kindern und Jugendlichen durch Förderung ihrer Entwicklung und ihrer Erziehung als eigenverantwortliche und gemeinschaftsorientierte Menschen.
- (20) Die konzeptionelle Kontinuität der einschlägigen Steuervorschriften lässt sich anhand eines Vergleichs der Bestimmungen der Gemeinnützigkeitsverordnung von 1953 mit den derzeitigen Bestimmungen zu gemeinnützigen Organisationen in den Paragraphen 51 ff. der Abgabenordnung nachweisen. Paragraph 6 der Gemeinnützigkeitsverordnung enthielt den Grundsatz – der heute in Paragraph 64 der Abgabenordnung verankert ist –, dass eine Körperschaft, bei der die Voraussetzungen für steuerliche Vergünstigungen gegeben waren, insoweit steuerpflichtig war, wie sie einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb unterhielt. Paragraph 7 der Gemeinnützigkeitsverordnung sah eine Ausnahme von diesem Grundsatz vor. Demnach waren steuerbegünstigte Körperschaften, die einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb unterhielten, nicht steuerpflichtig, *„wenn der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb in seiner Gesamtrichtung dazu dient, die steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke der Körperschaft zu verwirklichen, wenn diese Zwecke nur durch ihn erreicht werden können und wenn der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb zu steuerpflichtigen Betrieben derselben oder ähnlicher Art nicht in größerem Umfang in Wettbewerb tritt, als es bei Erfüllung*

---

<sup>2</sup> Einführungserlass zur Abgabenordnung, Paragraph 68, Absatz 4.

*der steuerbegünstigten Zwecke unvermeidbar ist (steuerlich unschädlicher Geschäftsbetrieb).*“ Diese Bestimmung wurde, abgesehen von einigen sprachlichen Anpassungen, wortgleich in die Bestimmung des Begriffs „Zweckbetrieb“ in Paragraph 65 der Abgabenordnung übernommen.

- (21) Die Paragraphen 8 bis 10 der Gemeinnützigkeitsverordnung enthielten Beispiele für Körperschaften, die die einschlägigen Voraussetzungen (teils unter bestimmten Bedingungen) erfüllten (z. B. Einrichtungen der Wohlfahrtspflege, Alters- und Siechenheime, Waisenhäuser, Jugend- und Studentenheime, Kindergärten, Volksküchen, landwirtschaftliche Betriebe und Gärtnereien sowie andere Einrichtungen, die für die Selbstversorgung von Körperschaften erforderlich sind, Einrichtungen für arbeitstherapeutische Zwecke, Einrichtungen für Blinde, Einrichtungen für Zwecke der Fürsorgeerziehung, Einrichtung zur Behebung der Berufsnot der Jugendlichen, kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen, sportliche Veranstaltungen, Krankenanstalten). Diese umfangreiche Aufstellung wurde weitgehend in die Paragraphen 66 bis 68 der Abgabenordnung übernommen.
- (22) Die daraus resultierende unbegrenzte Steuerbefreiung wird von den Steuerbehörden der Länder auf der Grundlage der Gemeinnützigkeitsverordnung von 1941 anerkannt. Die Steuerbehörden der Länder, die für die Anwendung der Steuervorschriften zuständig sind, haben die Steuerbefreiung für Jugendherbergen in ihren jeweiligen Steuerbescheiden angewandt.
- (23) Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass das DJH spätestens seit 1951 vollständig von der Grundsteuer und spätestens seit 1953 vollständig von der Körperschafts- und der Gewerbesteuer befreit ist und seither diese Steuern nicht mehr entrichten musste. Folglich bestanden diese Maßnahmen bereits vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Rom am 1. Januar 1958.
- (24) Nach Artikel 1 Buchstabe b Ziffer i der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union<sup>3</sup> (im Folgenden „Verfahrensverordnung“) sind bestehende Beihilfen *„alle Beihilfen, die vor Inkrafttreten des AEUV in dem entsprechenden Mitgliedstaat bestanden, also Beihilferegulungen und Einzelbeihilfen, die vor Inkrafttreten des AEUV in dem entsprechenden Mitgliedstaat eingeführt worden sind und auch nach dessen Inkrafttreten noch anwendbar sind“*. Darüber hinaus besagt Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 794/2004<sup>4</sup> zur Durchführung der Verfahrensverordnung: *„Für den Zweck von Artikel 1 Buchstabe c) der [Verfahrensverordnung] ist die Änderung einer bestehenden Beihilfe jede Änderung, außer einer Änderung rein formaler oder verwaltungstechnischer Art, die keinen Einfluss auf die Würdigung*

---

<sup>3</sup> Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9).

<sup>4</sup> Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1). Nach Artikel 35 der Verfahrensverordnung gelten Bezugnahmen auf die aufgehobene Verordnung 659/1999 als Bezugnahmen auf die Verfahrensverordnung.

*der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt haben kann.*<sup>5</sup>

- (25) In Anbetracht der obigen Ausführungen und nach Prüfung der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften ist festzustellen, dass die Befreiung der Jugendherbergen von der Körperschafts-, der Gewerbe- und der Grundsteuer vor der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erfolgte und es sich dabei somit im Sinne der obengenannten Bestimmungen um bestehende Maßnahmen handelt.<sup>6</sup> Die Änderungen der Abgabenordnung im Jahr 1977 waren rein formaler bzw. verwaltungstechnischer Art und hatten somit keinen Einfluss auf die Einstufung dieser Maßnahmen als bestehende Maßnahmen. Da es sich um bestehende Maßnahmen handelt, sind die betreffenden Maßnahmen nicht als neue oder rechtswidrige Beihilfen einzustufen.
- (26) Die Kommission ist daher zu dem Schluss gelangt, dass die in Rede stehenden Maßnahmen keine neuen staatlichen Beihilfen im Sinne des Artikels 1 Buchstabe c der Verfahrensverordnung darstellen und somit auch keine rechtswidrigen Beihilfen nach Artikel 1 Buchstabe f der Verfahrensverordnung sein können.

#### **4.2. Befreiung von der Umsatzsteuer**

- (27) Nationale Befreiungen von der Umsatzsteuer können nur im Rahmen der Mehrwertsteuerrichtlinie<sup>7</sup> gewährt werden. Artikel 132 Absatz 1 Buchstabe h der Mehrwertsteuerrichtlinie besagt: *„Die Mitgliedstaaten befreien folgende Umsätze von der Steuer: ... eng mit der Kinder- und Jugendbetreuung verbundene Dienstleistungen und Lieferungen von Gegenständen durch Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder andere von dem betreffenden Mitgliedstaat als Einrichtungen mit sozialem Charakter anerkannte Einrichtungen“*.
- (28) Deutschland hat diese Bestimmung im nationalen Umsatzsteuergesetz umgesetzt. Nach Paragraph 4 Nummer 24 des deutschen Umsatzsteuergesetzes sind die Leistungen der deutschen Jugendherbergen von der Umsatzsteuer befreit.
- (29) Da die Mitgliedstaaten nach Artikel 132 Absatz 1 Buchstabe h der Mehrwertsteuerrichtlinie eindeutig und vorbehaltlos verpflichtet sind, eng mit der Kinder- und Jugendbetreuung verbundene Dienstleistungen und Lieferungen von Gegenständen durch Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder andere von dem betreffenden Mitgliedstaat als Einrichtungen mit sozialem Charakter anerkannte Einrichtungen von der Umsatzsteuer zu befreien, wendet Deutschland mit der Umsetzung der Befreiung in nationales Recht lediglich Unionsvorschriften im Einklang mit seinen Verpflichtungen aus den Verträgen an. Die Kommission vertritt im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs<sup>8</sup> die Auffassung, dass der den Mitgliedstaaten eingeräumte Gestaltungsspielraum bei der Gewährleistung der Umsetzung der Mehrwertsteuerrichtlinie nicht die Unbedingtheit der in dieser

---

<sup>5</sup> Nach Artikel 1 Buchstabe c der Verfahrensverordnung sind neue Beihilfen *„alle Beihilfen, also Beihilferegulungen und Einzelbeihilfen, die keine bestehenden Beihilfen sind, einschließlich Änderungen bestehender Beihilfen“*.

<sup>6</sup> Siehe dazu Urteil des Gerichtshofes vom 18. November 2010, NDSHT/Kommission, C-322/09 P, ECLI:EU:C:2010:701, Rn. 44 bis 60 (insbesondere Rn. 54).

<sup>7</sup> Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006.

<sup>8</sup> Urteil des Gerichts erster Instanz vom 5. April 2006, Deutsche Bahn/Kommission, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, Rn. 102-106.

Bestimmung vorgesehenen Befreiungsverpflichtung nach Artikel 132 Absatz 1 Buchstabe h der Mehrwertsteuerrichtlinie in Frage stellt. Folglich ist die Befreiung des DJH von der Umsatzsteuer nach deutschem Recht nicht Deutschland zuzurechnen, so dass keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV vorliegt.

## 5. SCHLUSSFOLGERUNG

(30) Die Kommission gelangt auf der Grundlage der vorstehenden Würdigung zu dem Schluss, dass die in Rede stehenden Maßnahmen

- in Bezug auf die Befreiung von der Körperschaftssteuer, der Gewerbesteuer und der Grundsteuer als bestehende Maßnahmen einzustufen sind und daher keine neuen und rechtswidrigen Beihilfen darstellen und
- in Bezug auf die Befreiung von der Umsatzsteuer keine Beihilfe darstellen;

und weist daher die Beschwerde ab, soweit sie sich auf die von diesem Beschluss erfassten steuerlichen Maßnahmen bezieht.

Falls dieses Schreiben vertrauliche Angaben enthält, die nicht offengelegt werden sollen, werden Sie gebeten, bei der Kommission innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Eingang des Schreibens einen mit Gründen versehenen Antrag auf vertrauliche Behandlung zu stellen. Andernfalls geht die Kommission davon aus, dass Sie mit der Offenlegung der Angaben und mit der Veröffentlichung des vollständigen Wortlauts dieses Schreibens in der verbindlichen Sprachfassung auf folgender Website einverstanden sind: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Bitte richten Sie Ihren Antrag auf elektronischem Weg an:

Europäische Kommission  
Generaldirektion Wettbewerb  
Registratur Staatliche Beihilfen  
1049 Bruxelles/Brussel  
BELGIQUE/BELGIE  
[Stateaidgreffe@ec.europa.eu](mailto:Stateaidgreffe@ec.europa.eu)

Mit vorzüglicher Hochachtung,

Für die Kommission

Margrethe VESTAGER  
Mitglied der Kommission

