



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 23.02.2012

C(2012) 941 final

<p>In der veröffentlichten Fassung dieser Entscheidung sind bestimmte Informationen gemäß Artikel 24 und 25 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags im Hinblick auf die Nichtaufdeckung von Geschäftsgeheimnissen ausgelassen worden. Die Auslassungen sind wie folgt gekennzeichnet [...].</p>		<p style="text-align: center;">ÖFFENTLICHE FASSUNG</p> <p>Dies ist ein internes Kommissionsdokument, das ausschließlich Informationszwecken dient.</p>
---	--	---

**Betreff: Staatliche Beihilfe SA.26190 – C/2011 (CP 171/2008) – Deutschland
Flughafen Saarbrücken**

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

die Kommission möchte Deutschland darüber in Kenntnis setzen, dass nach Prüfung der von den deutschen Behörden übermittelten Informationen über die vorgenannte Beihilfemaßnahme beschlossen wurde, das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) einzuleiten.

1. VERFAHREN

- (1) In einer parlamentarischen Anfrage¹ aus dem Jahr 2008 hatte MEP Hiltrud Breyer die Frage nach der Finanzierung der Verkehrsholding Saarland (im Folgenden „vh Saar“), des Flughafens Saarbrücken (im Folgenden „Flughafen“) und der Rabatte für Fluggesellschaften, die den Flughafen nutzen, aus öffentlichen Mitteln aufgeworfen. Die parlamentarische Anfrage wurde am 5.9.2008 von Kommissionsmitglied Tajani

¹ Parlamentarische Anfrage E-3778/2008.

Seiner Exzellenz Herrn Dr Guido WESTERWELLE
Bundesminister des Auswärtigen
Werderscher Markt 1
D - 10117 Berlin

beantwortet. Außerdem wurde sie unter dem Aktenzeichen CP 171/2008 als Beschwerde registriert.

- (2) In der parlamentarischen Anfrage war der Vorwurf erhoben worden, dass die vh Saar im Jahr 2008 aus dem saarländischen Landeshaushalt 11 Mio. EUR als Kapitalzuführung erhalten habe. Es wurde der Verdacht geäußert, dass diese Mittel genutzt werden, Verluste der Flughafenbetriebsgesellschaft zu kompensieren, die ihrerseits zu 99 % der Flughafenbesitzgesellschaft gehört. Holdinggesellschaft, Flughafeneigentümer und Flughafenbetreiber seien durch Gewinnabführungsverträge miteinander verbunden. Die Konstruktion diene dem Zweck, die aufgrund zu geringer Passagierzahlen unrentable Flughafenbetriebsgesellschaft verdeckt und dauerhaft zu subventionieren.
- (3) Mit Schreiben vom 31. Juli 2008 übermittelte die Kommission Deutschland die Beschwerde mit der Bitte um Auskunft. Die deutschen Behörden antworteten hierauf mit Schreiben vom 4. November 2008.
- (4) Mit Schreiben vom 24. September 2010, 24. März 2011 und 8. August 2011 forderte die Kommission von den deutschen Behörden zusätzliche Informationen an. Die deutschen Behörden antworteten mit Schreiben vom 17. Januar 2011, 14. Juni 2011 und 7. Oktober 2011.

2. DARSTELLUNG DER SACHLAGE

2.1. Flughafen Saarbrücken

- (5) Der Flughafen Saarbrücken ist der Flughafen der saarländischen Landeshauptstadt Saarbrücken. Nach öffentlich zugänglichen Angaben besteht der Flughafen Saarbrücken seit über 80 Jahren. 1966 wurde er ausgebaut und mit einer Start- und Landebahn von 2 000 m Länge für den Mittelstreckenluftverkehr ausgestattet. 1999 wurde mit dem Bau eines neuen Abfertigungsgebäudes mit einem Investitionsvolumen von rund 23 Mio. DEM und einer Kapazität von 800 000 Passagieren pro Jahr begonnen.
- (6) Im Jahr 2002 verlegte Cirrus Airlines seinen Unternehmenssitz an den Flughafen. 2006 entschied sich Hapagfly den Standort Flughafen Saarbrücken aufzugeben und seine Aktivitäten an den benachbarten Flughafen Zweibrücken zu verlagern. Dies führte zum Verlust von 80 000 Passagieren und bedeutete für die Flughafenbetriebsgesellschaft ein Defizit für 2007. Im Jahr 2007 beschloss die Fraport AG den Verkauf ihrer Anteile an den Eigentümer der Infrastruktureinrichtungen, die Flughafen Saarbrücken Besitzgesellschaft mbH. Ebenfalls 2007 nahm Air Berlin am Flughafen Saarbrücken den Flugverkehr auf.
- (7) Derzeit werden ab dem Flughafen Saarbrücken Direktflüge nach Berlin-Tegel, Hamburg, Nürnberg, Luxemburg, Gran Canaria, Palma de Mallorca sowie Umsteigeverbindungen mit Air Berlin in zahlreiche weitere Städte und Urlaubsziele über Berlin-Tegel, Nürnberg und Palma de Mallorca angeboten. Der Flughafen wird vor allem von Air Berlin und Luxair angefliegen, darüber hinaus von Cirrus Airlines, Sun Express und Sky Airlines. In früheren Jahren wurde er außerdem von weiteren Fluggesellschaften, wie z. B. Germania, Germanwings, Hapag Lloyd und Hamburg Intern, genutzt.

2.1.1. Geografische Lage und Einzugsgebiet des Flughafens

- (8) Der Flughafen Saarbrücken liegt rund 10 km südöstlich der Stadt Saarbrücken und in folgender Entfernung zu den nächstgelegenen Flughäfen:
- (9) in einer Entfernung bis 100 km:
- Flughafen Zweibrücken (rund 39 km vom Flughafen Saarbrücken entfernt, Fahrtzeit (Pkw) etwa 34 Minuten)
 - Flughafen Metz–Nancy–Lothringen (rund 97 km vom Flughafen Saarbrücken entfernt, Fahrtzeit (Pkw) etwa 1 Stunde 15 Minuten)
- (10) in einer Entfernung zwischen 100 km und 200 km:
- Flughafen Luxemburg (rund 121 km vom Flughafen Saarbrücken entfernt, Fahrtzeit (Pkw) etwa 1 Stunde 21 Minuten)
 - Flughafen Frankfurt-Hahn (rund 128 km vom Flughafen Saarbrücken entfernt, Fahrtzeit (Pkw) etwa 1 Stunde 42 Minuten)
 - Flughafen Straßburg (rund 139 km vom Flughafen Saarbrücken entfernt, Fahrtzeit (Pkw) etwa 1 Stunde 48 Minuten)
 - Flughafen Frankfurt am Main (rund 165 km vom Flughafen Saarbrücken entfernt, Fahrtzeit (Pkw) etwa 1 Stunde 44 Minuten)
 - Flughafen Karlsruhe/Baden-Baden (rund 172 km vom Flughafen Saarbrücken entfernt, Fahrtzeit (Pkw) etwa 2 Stunden)
- (11) Der Flughafen Zweibrücken in nur 39 km Entfernung ist als wichtigster Konkurrent des Flughafens Saarbrücken anzusehen. Die deutschen Behörden machen geltend, dass sich beide Flughäfen eher ergänzen und nicht konkurrieren, da sie Fluggäste mit unterschiedlichem Profil und aus unterschiedlichen Einzugsgebieten ansprechen:
- (12) Den Schätzungen der deutschen Behörden zufolge kommen 71 % der abfliegenden Passagiere aus dem Saarland und 15 % aus der Westpfalz und Pfalz (einschließlich der Region Zweibrücken), weitere 14 % kommen aus Frankreich, Luxemburg und dem Raum Trier.
- (13) Während der Flughafen Saarbrücken hauptsächlich Linienflüge für Geschäftsreisende und, wegen der kurzen Start- und Landebahn und eines strikten Nachtflugverbots, nur einige wenige Frachtflüge durchführt, werden am Flughafen Zweibrücken seit 2011 keine Linienflüge mehr angeboten, sondern nur noch Charterflüge zu Urlaubszielen, die hauptsächlich von TUIfly bedient werden, sowie einige Frachtflüge.
- (14) In Bezug auf den Flughafen Metz-Nancy-Lothringen führen die deutschen Behörden an, dass dieser Flughafen deutlich kleiner ist (rund 263 000 Passagiere) und Linien-Direktflüge lediglich nach Südfrankreich sowie Charterflüge in die französischsprachigen Länder Afrikas anbietet. Direkte Flugverbindungen nach Deutschland bestehen nicht.
- (15) Der Flughafen Luxemburg ist nach Angaben der deutschen Behörden wesentlich größer (1,5 Millionen Passagiere, Gesamtkapazität: 3 Millionen Passagiere) und wird von

mehreren internationalen Fluggesellschaften angefliegen. Das Einzugsgebiet des Flughafens Luxemburg erstreckt sich vor allem auf den Raum Luxemburg, Trier und Rheinland-Pfalz und lediglich auf einen kleinen Teil des nördlichen Saarlandes. Dass sich der Flughafen Saarbrücken und der Flughafen Luxemburg ergänzen, wird durch die Aktivitäten von Luxair am Flughafen Saarbrücken deutlich – Luxair fliegt von Saarbrücken aus innerdeutsche Ziele an.

- (16) Hinsichtlich des Flughafens Frankfurt-Hahn teilen die deutschen Behörden mit, dass dieser Flughafen deutlich größer ist (3,5 Millionen Passagiere), dass keine innerdeutschen Verbindungen angeboten werden und dass an diesem Flughafen ein erhebliches Frachtverkehrsaufkommen abgewickelt wird.
- (17) Die Landesregierungen der Bundesländer Saarland und Rheinland-Pfalz, in denen sich die Flughäfen Saarbrücken und Zweibrücken befinden, hatten 2001 eine Studie zur Bewertung der Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Flughäfen Saarbrücken und Zweibrücken in Auftrag gegeben. Bislang gibt es allerdings keine konkreten Bestrebungen für eine Zusammenarbeit beider Flughäfen. Die saarländische Landesregierung hat ihre Absicht bekundet, mit anderen Flughäfen in der Region Saar-Lor-Lux zu kooperieren, um die Zukunftsaussichten des Flughafens Saarbrücken gegenüber den benachbarten Großflughäfen zu verbessern.
- (18) In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage² von Bundestagsabgeordneten der Grünen im Deutschen Bundestag erklärte die Bundesregierung, dass wegen des Weggangs einer Fluggesellschaft, die nun nicht mehr von Saarbrücken, sondern von Zweibrücken fliegt, der größte Anteilseigner der Betreibergesellschaft des Flughafens Saarbrücken aus dem Flughafen Saarbrücken ausgestiegen sei und dass die heftige Konkurrenz zum benachbarten Flughafen Zweibrücken die wirtschaftliche Entwicklung eines dieser beiden Flughäfen behindere. Beide Flughäfen belasteten die jeweiligen Länderhaushalte mit Beträgen in Höhe von mehreren Millionen Euro.

2.1.2. Entwicklung des Flughafens

- (19) Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung des Flughafens anhand der Luftfahrzeugbewegungen und der Passagierzahlen.

Tabelle 1: Zahl der Luftfahrzeugbewegungen und Passagierzahlen am Flughafen Saarbrücken 1998-2010³

Luftfahrzeugbewegungen 1998-2010					
Jahr	Gewerblicher Linienverkehr	Charterverkehr	Linien- und Charterverkehr – Gesamt	Nicht gewerbliche Flüge	Gesamt
1998	7 240	6 021	13 261	7 558	20 819

2 Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/2380, 2.7.2010.

3 http://www.flughafen-saarbruecken.de/index.php?id=daten_fakten&L=pgasjykaoezdl

1999	7 491	7 192	14 683	7 280	21 963
2000	7 970	8 171	16 141	4 972	21 113
2001	6 740	4 624	11 364	3 582	14 946
2002	7 979	3 957	11 936	3 228	15 164
2003	7 256	4 377	11 633	3 378	15 011
2004	6 531	4 032	10 563	3 201	13 764
2005	6 291	4 453	10 744	3 458	14 202
2006	6 469	4 539	10 980	4 047	15 055
2007	7 046	4 011	11 057	3 464	14 521
2008	11 173	3 475	14 648	2 596	17 244
2009	9 686	2 912	12 598	3 093	15 691
2010	8 775	4 983	13 758	2 487	16 245
* Seit 1.1.1991 einschließlich gewerblicher Schulungsflüge.					

Passagierzahlen 1998-2010					
Jahr	Gewerblicher Linienverkehr	Charter- verkehr	Linien- und Charter- verkehr – Gesamt	Nicht gewerb- liche Flüge	Gesamt
1998	126 231	293 449	419 680	10 070	429 750
1999	134 228	308 634	442 862	3 810	446 672
2000	149 693	332 902	482 595	1 971	484 566
2001	141 676	338 354	480 030	831	480 861
2002	144 542	316 757	461 299	946	462 245
2003	135 100	323 083	458 183	1 502	459 685
2004	128 498	331 355	459 853	1 560	461 413
2005	136 178	350 052	486 230	1 256	487 486
2006	125 188	295 033	420 221	1 422	421 643
2007	176 690	173 263	349 953	639	350 592
2008	360 694	157 226	517 920	368	518 288
2009	335 684	134 249	469 933	214	470 147

2010	331 780	159 469	491 249	166	491 415
------	---------	---------	---------	-----	---------

- (20) Abgesehen von den Angaben über die maximale Kapazität des Abfertigungsgebäudes, die bei 800 000 Passagieren pro Jahr liegt, hat die Kommission keine Informationen über die jährliche Gesamtkapazität an Luftfahrzeugbewegungen oder die jährliche Passagierkapazität des Flughafens. [...] * Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf, der Kommission Angaben zur Kapazität des Flughafens zu übermitteln und mögliche Kapazitätseinschränkungen, wie zum Beispiel Zeitnischen, Sicherheitsaspekte, Umweltbelange usw., zu erläutern.

2.1.3. Die Finanzierungs-, Eigentümer- und Betriebsgesellschaften des Flughafens

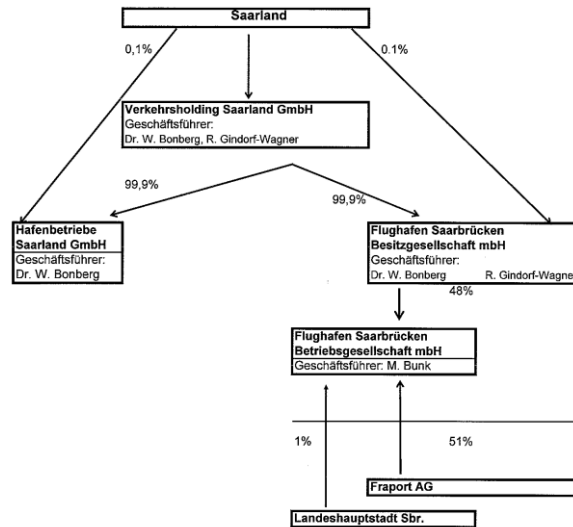
- (21) Muttergesellschaft der Unternehmensgruppe Flughafen Saarbrücken ist die Verkehrsholding Saarland GmbH (im Folgenden „vh Saar“), deren alleiniger Eigentümer das Land Saarland ist. Die Struktur der vh Saar umfasst die verbundenen Gesellschaften Hafenbetriebe Saar GmbH (im Folgenden „HBS“) und Flughafen Saarbrücken GmbH (im Folgenden „FSG“).
- (22) Die Flughafen Saarbrücken GmbH war 1997 in zwei Gesellschaften aufgeteilt worden, von denen eine für den Flugbetrieb und die andere für den Betrieb der Flughafeninfrastruktur verantwortlich war. Der Flugbetrieb wurde der Flughafen Saarbrücken Betriebsgesellschaft mbH (im Folgenden „FSBG“) übertragen, der Betrieb der Infrastruktur der Flughafen Saarbrücken Besitzgesellschaft (im Folgenden „FSBesitzG“), die Eigentümerin der Infrastruktur war. Die Fraport AG (im Folgenden „Fraport“) übernahm 51 % der Anteile an der Flughafenbetriebsgesellschaft FSBG.⁴
- (23) Diese Struktur hatte Bestand bis 2007 als die Fraport ihre Anteile an der Betriebsgesellschaft verkaufte. Am 30. Juni 2007 gingen die Anteile der Fraport AG an der FSBG in das Eigentum der FSBesitzG über. Mit Wirkung Jahresbeginn 2008 wurde die FSBG auf die FSBesitzG verschmolzen, wobei die FSBG von der FSBesitzG übernommen wurde und Eigentümer- und Betriebsgesellschaft wieder zu einer einzigen Gesellschaft zusammengeführt wurden, wie dies vor der Aufteilung der Fall gewesen war. Der Name der FSBesitzG wurde wieder in Flughafen Saarbrücken GmbH geändert. Die FSG kann somit als Vorläuferin und Nachfolgerin der FSBesitzG betrachtet werden.

2.1.3.1. Eigentumsverhältnisse bis Juni 2007

- (24) Von 1998 bis 2007 befanden sich die Anteile der Betriebsgesellschaft FSBG zu 48 % im Eigentum der FSG, zu 51 % im Eigentum der Fraport AG und zu 1 % im Eigentum der Landeshauptstadt Saarbrücken.

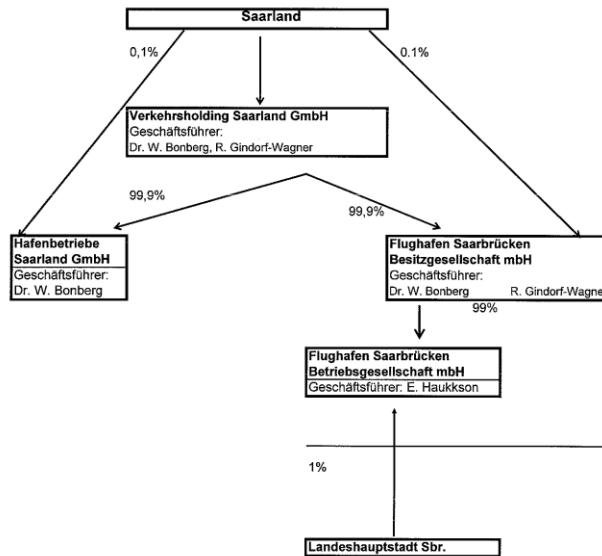
* unterliegt dem Berufsgeheimnis

4 Anteilseigner der Fraport AG sind derzeit: Land Hessen – 31,49 %, Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH – 20,11 %, Artio Global Investors Inc. – 9,96 %, Deutsche Lufthansa AG – 9,92 %, unbekannte Anteilseigner – 28,52 %.



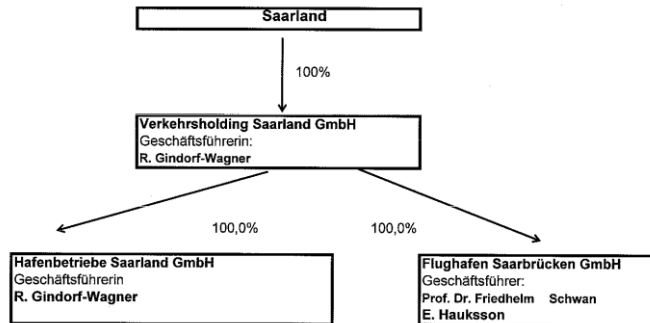
2.1.3.2. Eigentumsverhältnisse seit dem 30. Juni 2007

(25) Nach dem Ausstieg der Fraport aus der FSBG gingen deren Anteile an die FSG über, so dass 99 % der Anteile an der FSBG im Eigentum der FSG standen.



2.1.3.3. Derzeitige Eigentumsverhältnisse seit Jahresbeginn 2008

(26) Zu Jahresbeginn 2008 wurde die FSBG unter dem Namen Flughafen Saarbrücken GmbH auf die FSG verschmolzen. Die FSG ist jetzt alleiniges Eigentum der vh Saar.



2.1.3.4. Verkehrsholding Saarland GmbH („vh Saar“)

(27) Die vh Saar wurde 1996 vom Ministerium für Wirtschaft und Finanzen des Saarlandes gegründet. Gegenstand der Gesellschaft ist „die Koordinierung der bei dem Bau, Ausbau und Betrieb öffentlicher Flug- und Flusshäfen im Saarland anfallenden Tätigkeiten“. In der Satzung der vh Saar war der Abschluss eines Beherrschungsvertrags mit der FSG vorgesehen. Geschäftsführung und Aufsichtsrat der vh Saar werden von der Regierung des Landes Saarland als einzigem Anteilseigner berufen.

2.1.3.5. Flughafen Saarbrücken Besitzgesellschaft („FSBesitzG“)

(28) Die FSBesitzG wurde am 4. Juli 1997 als Rechtsnachfolgerin der ursprünglichen FSG gegründet. 2008 wurde daraus wieder die FSG. Gegenstand der Gesellschaft waren „der Bau, die Unterhaltung und die Verpachtung eines Verkehrsflughafens in Saarbrücken und die Beteiligung an der Flughafen Saarbrücken Betriebsgesellschaft mbH“.

(29) Der Aufsichtsrat der FSBesitzG wurde von der saarländischen Landesregierung ernannt, der Aufsichtsratsvorsitzende von dem für den Luftverkehr zuständigen saarländischen Ministerium. Die Unternehmensleitung war hinsichtlich ihres Abstimmungsverhaltens in der Gesellschafterversammlung der FSBG gegenüber dem Ministerium für Wirtschaft und Finanzen weisungsgebunden.

2.1.3.6. Flughafen Saarbrücken Betriebsgesellschaft mbH („FSBG“)

(30) Die FSBG wurde am 4. Juli 1997 gegründet und zu Jahresbeginn 2008 auf die FSBesitzG verschmolzen. Gegenstand der Gesellschaft war der Betrieb des Flughafens Saarbrücken. Die Unternehmensleitung musste mit einer 75 %-Mehrheit der Gesellschafterversammlung ernannt werden. Ihr Aufsichtsrat bestand aus fünf von der Flughafen Frankfurt/Main AG und fünf von der Flughafen Saarbrücken GmbH ernannten Mitgliedern. Seit 2006 wurden zwei Aufsichtsratsmitglieder von der Fraport AG und vier von der FSBesitzG ernannt.

2.1.3.7. Flughafen Saarbrücken GmbH („FSG“)

(31) Die FSG wurde am 30. August 2008 gegründet. Sie war Vorläuferin und später auch Nachfolgerin der FSBesitzG. Gegenstand der Gesellschaft ist der Betrieb des Flughafens Saarbrücken für die Zwecke des zivilen Luftverkehrs sowie damit zusammenhängender Nebengeschäfte. Die Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats werden von

der saarländischen Landesregierung ernannt. Der Vorsitzende des Aufsichtsrats wird von dem für die Luftfahrt zuständigen Ministerium ernannt.

2.2. Die Finanzierung der vh Saar durch das Land Saarland

- (32) Die deutschen Behörden räumen ein, dass vom Land Saarland Kapitalzuführungen an die vh Saar geflossen sind. Sie führen aus, dass der Hintergrund für diese Kapitalzuführungen in der Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und –einrichtungen (unter anderem Start- und Landebahn, Kontrollturm und Abfertigungsgebäude) und der zugehörigen Zusatzausstattung (Brandschutz- und sonstige Sicherheitseinrichtungen) und des Betriebs der Infrastruktur (Instandhaltung und Verwaltung der Flughafeninfrastruktur) besteht. Da die Kosten dieser Maßnahmen aus dem Betrieb eines kleinen Regionalflughafens nicht gedeckt werden können, verzeichnete die FSG/FSBesitzG als Hauptverantwortliche für diese Aktivitäten regelmäßig Verluste. vh Saar, musste aufgrund eines Ergebnisabführungsvertrags für die Verluste des Flughafens aufkommen.
- (33) Dadurch sind der vh Saar selbst Verluste entstanden. Um diese Verluste auszugleichen, stellt das Land Saarland jedes Jahr einen bestimmten Betrag als Kapitalzuführung an die vh Saar in den Landeshaushalt ein.
- (34) Innerhalb der vh Saar-Gruppe verzeichnet lediglich die FSG regelmäßig Verluste, während die HBS Gewinne erzielt. Bis auf das Jahr 2007 erwirtschaftete die FSBG regelmäßig Gewinne; das negative Ergebnis im Jahr 2007 war darauf zurückzuführen, dass die größte Fluggesellschaft, die bis dahin den Flughafen nutzte (Hapag Lloyd/TUIfly) 2006 den Betrieb am Flughafen Saarbrücken aufgab und seit 2008 den Betrieb zum benachbarten Flughafen Zweibrücken verlegt hat. Öffentlich zugänglichen Informationen zufolge werden die Gewinne der HBS dazu verwendet, einen Teil der Verluste der FSG auszugleichen, reichen jedoch nicht aus, um sämtliche Verluste zu decken.
- (35) Die Zahlungen der öffentlichen Hand an die vh Saar sind aus der nachstehenden Tabelle ersichtlich. Die Kapitalzuführungen erfolgen nicht pauschal in Höhe des in den Haushalt eingestellten Betrags, sondern richten sich nach dem Bedarf der vh Saar, abhängig davon ob diese die Verluste aus eigenen Mitteln tragen kann, wie dies 1999 und 2007 der Fall war.

Tabelle 2: Kapitalzuführungen des Landes Saarland an die vh Saar

Jahr	Mitteinstellung im Landeshaushalt	Kapitalzuführungen an die vh Saar
1998	2 940 000	[...]
1999	2 940 000	[...]
2000	2 940 000	[...]
2001	2 940 000	[...]
2002	2 940 000	[...]
2003	2 940 000	[...]
2004	2 940 000	[...]

2005	2 940 000	[...]
2006	2 940 000	[...]
2007	8 000 000	[...]
2008	11 000 000	[...]
2009	k.A.	[...]
Summe	45 460 000	45 284 206,67

- (36) Die Finanzplanung des Landes Saarland sieht für den Zeitraum 2011 bis 2014 eine Rückstellung für eine jährliche Kapitalzuführung in Höhe von maximal 8 Mio. EUR vor.

2.3. Die Verluste der FSG/FSBesitzG und deren Finanzierung

- (37) Die deutschen Behörden erklären, dass die Verluste in Höhe von 48,95 Mio. EUR durch Infrastruktur- sowie durch Sicherheitsmaßnahmen im Gegenwert von [...] im selben Zeitraum zurückzuführen sind. Die deutschen Behörden untergliedern die Ausgaben für Investitionen und Instandhaltung, einschließlich Sicherheitsaufwendungen, und Kapitalkosten sowie Kapitalzuführungen und andere Einnahmen in der nachstehenden Tabelle:

Tabelle 3: Finanzierung des Flughafens Saarbrücken 2000-2009 in Mio. EUR

Verluste Flughafen	48,951
Investitionen	[...]
Instandhaltungen und Sicherheitsaufwendungen	[...]
Zinsaufwand ⁵	[...]
Summe Infrastruktur/Sicherheit	[...]
Kapitalzuführungen an vh Saar	43,910
Gewinnabführung HBS an vh Saar	[...]
Darlehen	[...]
Summe	[...]

⁵ Die Zinsen gehen auf Fremdmittelaufnahmen zur Finanzierung der Infrastruktur zurück.

- (38) Von 2000 bis 2009 beliefen sich die Kosten der Instandhaltungsmaßnahmen für Infrastruktur sowie Sicherheit auf insgesamt [...]. Diese Kosten entstanden ausschließlich durch den Betrieb der Infrastruktur und nicht durch Flughafendienstleistungen.
- (39) In der Vergangenheit musste die FSG umfangreiche Umbauten vornehmen, die durch die nach den Ereignissen vom 11. September 2009 erheblich strengeren Sicherheitsauflagen notwendig wurden. [...].
- (40) Zudem waren beträchtliche Investitionen in die Infrastruktur notwendig geworden. In den Jahren 1999 bis 2001 wurde ein neues Abfertigungsgebäude errichtet, das rund [...] kostete. Ferner wurde nach 1996 das Parkplatzangebot für Fluggäste in drei Stufen ausgebaut. Die FSG musste generell für die Kosten für Unterhalt, Instandhaltung und Verwaltung der bestehenden Infrastruktur aufkommen.
- (41) Die deutschen Behörden teilen mit, dass bis zum Zusammenschluss von FSG und FSBG der Flugbetrieb rechtlich von der Infrastruktur getrennt war. Sie erklären, dass auch nach dem erfolgten Zusammenschluss die Kapitalzuführungen nicht dazu eingesetzt werden, Verluste aus dem Flughafenbetrieb zu decken. Die deutschen Behörden gehen davon aus, dass der Flughafenbetrieb Gewinn erwirtschaften wird und damit zur Deckung der Verluste aus den Investitionen in die Infrastruktur sowie der Kosten für deren Instandhaltung beitragen wird.

2.4. Grundstücksübertragungen des Landes Saarland an die FSG/FSBesitzG

- (42) Die deutschen Behörden erklären, dass seit 1998 vom Land Saarland Grundeigentum in einem Gesamtwert von 240 000 EUR an die FSG übertragen wurde. Grund für diese Übertragung waren unter anderem Sicherheitsaspekte. Die deutschen Behörden haben nicht mitgeteilt, ob für diese Übertragung eine Bezahlung erfolgte. Jedenfalls betrachten sie die Grundstücksübertragungen nicht als staatliche Beihilfe. Die Kommission ersucht die deutschen Behörden daher um Informationen darüber, wann und in welchem Wert Grundstücksübertragungen erfolgt sind und ob Gegenleistungen erfolgten.

2.5. Bürgschaften des Landes Saarland für die FSBesitzG

- (43) Das Land Saarland übernahm drei Bürgschaften für die FSG, mit der von der FSG aufgenommene Darlehen besichert wurden. Das Land erhielt dafür keine Prämie. Das Darlehen in Höhe von 11,45 Mio. EUR war für die Finanzierung des neuen Abfertigungsgebäudes bestimmt.

Tabelle 4: Bürgschaften

Jahr	Darlehenssumme in Tsd. EUR	Laufzeit	Betrag zum 31.12.2009
1998	[...]	[...]	[...]
1998	[...]	[...]	[...]
2001	11 453	01.04.2023	9 225
Gesamt	[...]		[...]

2.6. Patronatserklärungen des Landes Saarland zugunsten der vh Saar/FSBesitzG

- (44) Das Land Saarland stellte für die vh Saar zur Besicherung der von der FSBesitzG aufgenommenen Darlehen zwei Patronatserklärungen aus. Das Land erhielt dafür keine Prämie.

Tabelle 5: Patronatserklärungen

Jahr	Darlehenssumme in Tsd. EUR	Laufzeit	Betrag zum 31.12.2009
2005	3 700	31.01.2021	2 934
2006	10 000	31.08.2039	9 942
Gesamt	13 700		12 876

2.7. Der Ergebnisabführungsvertrag zwischen der vh Saar und der FSG/FSBesitzG

- (45) Durch einen Ergebnisabführungsvertrag vom 7.5.1996 zwischen der vh Saar und der FSG ist die vh Saar verpflichtet, während der Vertragslaufzeit jährlich die Verluste auszugleichen, die der FSG entstanden sind, während ihrerseits die FSG verpflichtet ist, ihre Gewinne an die vh Saar abzuführen. Dieser Vertrag trat am 1. Januar 1997 in Kraft. In der Zeit, zu der die FSG in FSBesitzG und FSBG aufgeteilt war, war der Vertrag auf die FSBesitzG als Rechtsnachfolgerin der FSG anwendbar.
- (46) Nach Angaben der deutschen Behörden erwirtschaftete die FSBesitzG während der Zeit, in der sie für die Flughafeninfrastruktur und die FSBG für den Flugbetrieb zuständig war, regelmäßig Verluste, da sie die Kosten für den Bau und die Instandhaltung der Flughafeninfrastruktur zu tragen hatte, während die FSBG (bis 2007 im Mehrheitseigentum der Fraport befindlich) regelmäßig Gewinne verzeichnete.
- (47) Allerdings vermeldete die FSBG im Jahr 2007 und in den darauffolgenden Jahren beträchtliche Nettoverluste. Grund dafür war, dass 2006 die Fluggesellschaft Hapag Lloyd Flug, die inzwischen unter dem Namen TUIfly operiert, beschloss, den Flughafen Saarbrücken zu verlassen. Die Hapag Lloyd Flug war damals die größte Fluggesellschaft am Flughafen Saarbrücken. Daraufhin ging im Jahr 2007 das Passagieraufkommen gegenüber 2005 um 30 % zurück. Dieses deutlich geringere Passagieraufkommen bedeutete für die FSBG eine beträchtliche Belastung.

Tabelle 6: Gegenüberstellung der der FSG in den Jahren 2000 bis 2009 gewährten öffentlichen Mittel und der Finanzierung der vh Saar (in EUR)

Jahr	FSG (Flughafen Saarbrücken Besitz- gesellschaft mbH)	FSBG (Flughafen Saarbrücken Betriebs- gesellschaft mbH)	Flughafen Saarbrücken GmbH	Gesamt	Kapital- zuführungen an die vh Saar
2000	-2 168 916,52	489 364,30		-1 679 552,22	[...]

2001	-2 785 473,57	-56 863,81		-2 842 337,38	[...]
2002	-4 164 538,13	42 842,87		-4 121 695,26	[...]
2003	-3 099 253,47	42 569,23		-3 056 684,24	[...]
2004	-2 770 680,59	85 587,79		-2 685 092,80	[...]
2005	-3 917 320,85	-7 142,46		-3 924 463,31	[...]
2006	-8 400 703,48	-214 709,04		-8 615 412,52 ⁶	[...]
2007	-8 171 099,06	-2 737 773,59		-8 171 099,06	[...]
2008			-4 548 264,66	-4 548 264,66	[...]
2009			-9 306 512,33	-9 306 512,33	[...]
SUMME	-35 477 985,67	-2 356 124,71	-13 854 776,99	-48 951 113,78	40 334 812,39

2.8. Die zum 1. April 2007 eingeführten Flughafenentgelte und Rabatte

2.8.1. Der Flughafenentgelt-Basistarif

- (48) Die deutschen Behörden erläutern, dass bis 2007 keine Rabatte auf die Flughafenentgelte gewährt wurden. Die geltende Entgeltordnung wurde am 1. April 2007 eingeführt. Auf dem Exemplar der Entgeltordnung mit Rabattregelungen, das von den deutschen Behörden vorgelegt wurde, ist auf der Titelseite die Flughafen Saarbrücken GmbH angegeben. Zum Zeitpunkt der Einführung der Entgeltordnung existierte diese Gesellschaft jedoch noch gar nicht. Die Kommission geht daher davon aus, dass die Entgeltordnung von der Rechtsvorgängerin der FSG, der FSBesitzG, eingeführt wurde, die bereits die vorherige Entgeltordnung eingeführt hatte. Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf, ihr sachdienliche Informationen zukommen zu lassen, falls diese Annahme nicht zutreffen sollte.
- (49) In der nachstehenden Tabelle sind die regulären Flughafenentgelte nach der Entgeltordnung von 2007 aufgeführt (ohne spezifische Ausnahmeregelungen).

Tabelle 7: Die zum 1. April 2007 eingeführten Flughafenentgelte

Entgelt	Kriterien		Betrag in EUR
Bewegungsentgelt	MTOW ≤ 1 999 kg	ohne Lärmzeugnis	15
		mit Lärmzeugnis	5
Bewegungsentgelt	MTOW 2 000 bis 5 699 kg	ohne Lärmzeugnis	45
		mit Lärmzeugnis	30
Start-/Landeentgelt	MTOW > 5 700 kg	≥ 69 Sitze	50
		≤ 70 Sitze	200

6 [...]

Passagierentgelt	aussteigender Passagier (Schengen)	7,50
Passagierentgelt	aussteigender Passagier (Nicht-Schengen)	8,00

- (50) Nach der Entgeltordnung werden für neue Fluggesellschaften und für neu angeflogene Ziele Förderrabatte auf diese Entgelte gewährt:

2.8.2. Die Rabatte für neue Fluggesellschaften, neu angeflogene Ziele und erhöhtes Passagieraufkommen

- (51) Förderrabatte für neue Fluggesellschaften: Für Flüge einer erstmalig am Flughafen Saarbrücken operierenden Fluggesellschaft werden folgende Förderrabatte gewährt: auf Bewegungs-, Start-/Lande- und Passagierentgelte 50 % im ersten Jahr, 30 % im zweiten Jahr und 20 % im dritten Jahr.
- (52) Förderrabatte für neu angeflogene Ziele: Als neues Ziel gelten regelmäßige Flugverbindungen (Zeitraum 1. April bis 31. Oktober: mindestens ein Flug pro Woche; Zeitraum 1. November bis 31. März: mindestens ein Flug innerhalb von zwei Wochen) zu Zielen, die in den letzten 12 Monaten vor Aufnahme der neuen Flugstrecke vom Flughafen Saarbrücken aus nicht bedient worden sind. Für neu angeflogene Ziele werden folgende Förderrabatte gewährt: 50 % im ersten Jahr, 30 % im zweiten Jahr und 20 % im dritten Jahr. Die Rabatte werden auf die gleichen Entgelte gewährt wie die Rabatte für neue Fluggesellschaften.
- (53) Die Rabatte für neue Fluggesellschaften und für neu angeflogene Ziele können nicht kombiniert werden.
- (54) Förderrabatte bei erhöhtem Passagieraufkommen: Fluggesellschaften, die während eines Kalenderjahres zwischen 60 000 und 100 000 Passagiere von/nach Saarbrücken befördern, und Fluggesellschaften, die während eines Kalenderjahres mehr als 100 000 Passagiere von/nach Saarbrücken befördern, erhalten im Folgejahr eine Rückzahlung. Fluggesellschaften der ersten Gruppe erhalten im Folgejahr eine Rückzahlung in Höhe von 5 % des im betrachteten Jahr getätigten Umsatzes aus den gesamten Passagierentgelten. Fluggesellschaften der zweiten Gruppe erhalten im Folgejahr eine Rückzahlung in Höhe von 10 % des im betrachteten Jahr getätigten Umsatzes aus den gesamten Passagierentgelten.

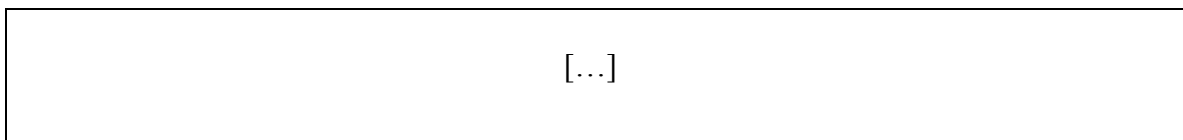
2.9. Der Vertrag über eine Anschubfinanzierung zwischen der FSBesitzG und Cirrus

- (55) Am 27. Januar 2005 unterzeichnete die FSBesitzG mit der Cirrus Airlines Luftfahrtgesellschaft mbH (im Folgenden „Cirrus“) einen Vertrag über eine Anschubfinanzierung mit einer Laufzeit von einem Jahr. Gegenstand des Vertrags ist die Steigerung der Passagierzahlen auf der Strecke [...]. In dem Vertrag ist dargelegt, dass eine Steigerung der Passagierzahlen nur erreicht werden kann, wenn der Beförderungspreis erheblich gesenkt werden kann und das Luftverkehrsunternehmen für die Passagiere attraktiv ist. Ferner wird von hohen Verlusten in der Anlaufphase ausgegangen. Der

Flughafen erklärt sich daher bereit, das Projekt mit einer Anlauffinanzierung zu unterstützen.

- (56) Als Beginn des Flugbetriebs wurde der 29. März 2005 festgelegt. Der Vertrag basiert auf einen Geschäftsplan, der Angaben zu Passagierzahlen und durchschnittlichem Nettoertrag enthält. Der einzusetzende Flugzeugtyp ist in dem Vertrag ebenfalls festgelegt.
- (57) In dem Vertrag verpflichtet sich Cirrus dazu, die Strecke Saarbrücken – [...] im Linienverkehr an [...] zu bedienen. [...] Cirrus willigt ein, seine Flugzeuge am Wochenende für Charterflüge zur Verfügung zu stellen, sofern sich hierdurch Gewinne erzielen lassen.
- (58) In dem Vertrag verpflichtet sich die FSG zur Zahlung von insgesamt [0,5-1,2 Mio. EUR] für die gesamte Vertragslaufzeit. Am 15. März 2005 sind [...] für die Anlaufkosten fällig. Mit Beginn der Aufnahme des Flugverkehrs hat die FSG monatlich [...] als Vorauszahlung zu entrichten. Wenn die konkreten Zahlen (Ertrag und Passagierzahlen) vorliegen, wird der tatsächliche Gegenleistung nach folgender Formel berechnet:

Abbildung 1: Formel für die Berechnung der Gegenleistung der FSBesitzG an Cirrus



- (59) Cirrus unterrichtet die FSBesitzG monatlich über die wirtschaftliche Entwicklung auf der Strecke (Passagierzahlen, Auslastung, Nettoertrag). Beide Seiten haben das Recht den Vertrag zu kündigen, sollte die Weiterführung des Betriebs auf der Strecke wirtschaftlich nicht gerechtfertigt sein.
- (60) Am 26. Oktober 2005 schlossen die Vertragsparteien einen Ergänzungsvertrag mit Wirkung ab dem 1. September 2005 bis Ende 2006. Für diesen Zeitraum verpflichtete sich die FSBesitzG zur Zahlung von insgesamt [0.5-1.2 Mio. EUR]. Die Zahlungen aus dem ursprünglichen Vertrag wurden bis August 2005 geleistet. Die Ergänzung wurde notwendig, weil sich die Passagierzahlen nicht wie erwartet entwickelten.
- (61) Am 4. Oktober 2006 wurde ein Nachtrag zum Ergänzungsvertrag vereinbart, da die erwarteten Passagierzahlen nicht erreicht wurden. Die Laufzeit dieses Vertrags begann am 15. September 2006. Der Nachtragsvertrag enthält keine Angabe über das Ende der Vertragslaufzeit. Unabhängig vom Ergebnis auf der Strecke ist eine Begrenzung der Zahlungen festgelegt. Sollte das Ergebnis positiver ausfallen, verringern sich die Zahlungen.
- (62) Zur Höhe des tatsächlich an Cirrus gezahlten Betrags haben die deutschen Behörden keine Angaben vorgelegt.

2.10. Der Marketingvertrag zwischen der FSG und Air Berlin

- (63) Am 6. April 2011 unterzeichnete die FSG einen Marketingvertrag mit der Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG (im Folgenden „Air Berlin“) mit einer Laufzeit bis 2. Mai 2014. In dem Marketingvertrag verpflichtet sich Air Berlin zur Erbringung von Marketing- und Werbedienstleistungen für die FSG. In dem Vertrag ist wörtlich festgelegt: „[...]“. Die FSG erwartet von der Frequenzerhöhung höhere Einnahmen aus dem Flugbetrieb und aus flugunabhängigen Aktivitäten. Außerdem verpflichtet sich Air Berlin zur Vermarktung der beiden Verbindungen von und nach Saarbrücken (Informationen über die Frequenzerhöhung in der Presse, durch E-Mails, Mitteilungen an Reiseveranstalter, Zeitschriften, Printmedien, beim Check-in, an Bord, im Rundfunk usw.).
- (64) Auf der Grundlage dieses Vertrags hat die FSG bisher drei Zahlungen über insgesamt [0,5-1,1 Mio EUR] an Air Berlin geleistet. Der Vertrag sieht für 2012 weitere Zahlungen in Höhe von insgesamt [0,3-0,6 Mio EUR] vor.

3. STELLUNGNAHME DER DEUTSCHEN BEHÖRDEN

- (65) Nach Auffassung der deutschen Behörden stellen die vom Land Saarland über die vh Saar über eine Reihe von Jahren im Zusammenhang mit der Finanzierung des Flughafens Saarbrücken getätigten die Kapitalzuführungen und der Ergebnisabführungsvertrag zwischen der FSG und der vh Saar keine rechtswidrigen Beihilfen im Sinne von Artikel 107 AEUV dar, da sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen.
- (66) In diesem Zusammenhang verweisen die deutschen Behörden ferner auf die Randnummern 15 und 39 der *Gemeinschaftlichen Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen*⁷ (im Folgenden „Flughafen-Leitlinien von 2005“ oder „Leitlinien“). Sie weisen darauf hin, dass gemäß diesen Leitlinien Flughäfen mit weniger als 500 000 Passagieren jährlich der Kategorie D, „kleine Regionalflughäfen“ zuzurechnen seien, und dass die Förderung kleiner Regionalflughäfen den Wettbewerb kaum beeinflussen oder den Handel in einem dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderlaufenden Ausmaß beeinträchtigen dürfte. Die Passagierzahlen des Flughafens liegen deutlich unter dem Schwellenwert zur nächsthöheren Kategorie (1 Million Passagiere) und dürften diesen in absehbarer Zeit auch nicht erreichen. Folglich vertreten die deutschen Behörden den Standpunkt, dass keine Notwendigkeit bestand, eine staatliche Beihilfe für die Flughafeninfrastruktur zu notifizieren.
- (67) Die deutschen Behörden geben an, dass die Kosten für Instandhaltung und Bewirtschaftung der Flughafeninfrastruktur bei kleinen Regionalflughäfen so hoch seien, dass der Flughafen sie nicht tragen könne.
- (68) Nach Auffassung Deutschlands sind die Ausgaben, die zur Einhaltung der Sicherheitsvorschriften getätigt wurden, dem Bereich der Sicherheit und der Luftverkehrskontrolle zuzurechnen und gehören damit nicht zu den wirtschaftlichen

7 ABl. C 312 vom 9.12.2005, S. 1.

Tätigkeiten, sondern sind vielmehr der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zuzuordnen. Folglich unterliegt die Finanzierung derartiger Maßnahmen nicht der Beihilfenkontrolle.

- (69) Darüber hinaus sind die deutschen Behörden der Ansicht, dass die Infrastrukturinvestitionen mit den in den Leitlinien festgelegten Voraussetzungen im Einklang stehen.
- (70) Sie erklären weiter, dass sie den Betrieb des Flughafens als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrachten, da dieser allen Einwohnern, Unternehmen und Einrichtungen in seinem Einzugsgebiet zur Verfügung steht, einen wesentlichen Bestandteil der Verkehrsinfrastruktur der Region darstellt und für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der Region von erheblicher Bedeutung ist. Zwar besteht förmlicher Betrauungsakt, doch erläutern die deutschen Behörden, dass lediglich die für den Flughafenbetrieb erforderliche Finanzierung gewährt worden sei. Daher sei keine Vorfinanzierung erfolgt, sondern es sei nur ein Ausgleich gezahlt worden, wenn infolge des Betriebs des Flughafens und der Investitionen eine Finanzierungslücke aufgetreten sei. Zudem sei das Land Saarland stets alleiniger Anteilseigner der FSBesitzG und später der FSG, also der Begünstigten der Förderung, gewesen. Somit sei das Land immer in der Lage gewesen, die Tätigkeiten beider Gesellschaften genau zu kontrollieren und zu lenken. Das Land ernenne immer den Vorsitzenden des Aufsichtsrats und verfüge über die Stimmenmehrheit im Aufsichtsrat. Die Geschäftsführung werde ebenfalls immer vom Land ernannt. Durch diese und weitere Faktoren sei sichergestellt, dass ausschließlich Pflichten und Aufgaben des Gemeinwohls wahrgenommen würden und keine Überkompensierung gewährt werde.

4. PRÜFUNG DES VORLIEGENS VON BEIHILFEN

- (71) Die Kommission hat geprüft, ob die folgenden Maßnahmen als staatliche Beihilfen an die FSG, die FSBesitzG und die vh Saar einzustufen sind:
- die Finanzierung von FSG/FSBesitzG und vh Saar durch das Land Saarland
 - die Grundstücksübertragungen durch das Land Saarland an die FSBesitzG
 - die Bürgschaften des Landes Saarland zugunsten der FSBesitzG
 - die Patronatserklärungen des Landes Saarland zugunsten der vh Saar/FSBesitzG
- (72) Die Kommission hat geprüft, ob die folgende Maßnahme als staatliche Beihilfe an die FSBG einzustufen ist:
- der Pachtvertrag zwischen der FSG und der FSBG
- (73) Die Kommission hat geprüft, ob die folgende Maßnahmen als staatliche Beihilfen an die Fluggesellschaften, die den Flughafen nutzen, einzustufen sind:
- die im Jahr 2007 eingeführten Rabatte für neue Fluggesellschaften, neu angeflogene Ziele und Erhöhungen des Passagieraufkommens
 - der Vertrag über eine Anlauffinanzierung zwischen der FSBesitzG und Cirrus

- der Marketingvertrag zwischen der FSG und Air Berlin
- (74) Nach Artikel 107 Absatz 1 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.“
- (75) Die in Artikel 107 Absatz 1 AEUV festgelegten Voraussetzungen sind kumulativ zu verstehen. Um also feststellen zu können, ob es sich bei den in Rede stehende Maßnahme um staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV handelt, müssen alle vorgenannten Bedingungen erfüllt sein, d. h. die finanzielle Unterstützung
- muss von einem Mitgliedstaat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden,
 - bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen,
 - den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen
 - und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

4.1. Der Beihilfecharakter der Finanzierung von vh Saar und FSG/FSBesitzG durch das Land Saarland

Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat

- (76) Die deutschen Behörden haben eingeräumt, dass das Land Saarland jährliche Kapitalzuführungen an die vh Saar tätigt, die von deren Bedarf abhängig sind und davon, ob sie in der Lage ist, die Verluste der FSG/FSBesitzG aus eigenen Mitteln zu tragen.
- (77) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die jährliche Finanzierung der vh Saar staatliche Mittel in Form direkter Zuschüsse aus dem Landeshaushalt beinhaltet und damit dem Staat zuzurechnen ist.

Wirtschaftliche Tätigkeit und Unternehmensbegriff

- (78) Nach ständiger Rechtsprechung muss die Kommission zunächst feststellen, ob es sich bei der vh Saar und der FSG/FSBesitzG um Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV handelt. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass nach ständiger Rechtsprechung der Begriff des Unternehmens jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit umfasst, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung;⁸ eine wirtschaftliche Tätigkeit ist jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten.⁹
- (79) In seinem Urteil in der Rechtssache *Flughafen Leipzig/Halle* bestätigte das Gericht, dass der Betrieb eines Flughafens eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt und der Bau der

8 Rechtssache C-35/96, Kommission/Italien, Slg. 1998, I-3851, Randnr. 36; Rechtssache C-41/90, Höfner und Elser, Slg. 1991, I-1979, Randnr. 21; Rechtssache C-244/94, Fédération Française des Sociétés d'Assurances/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Slg. 1995, I-4013, Randnr. 14; Rechtssache C-55/96, Job Centre, Slg. 1997, I-7119, Randnr. 21.

9 Rechtssache 118/85, Kommission/Italien, Slg. 1987, 2599, Randnr. 7; Rechtssache 35/96, Kommission/Italien, Slg. 1998, I-3851, Randnr. 36.

Flughafeninfrastruktur ein nicht trennbarer Bestandteil dieser Tätigkeit ist.¹⁰ Wenn ein Flughafenbetreiber eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, dann ist er – unabhängig von seiner Rechtsform und der Art seiner Finanzierung – als ein Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV anzusehen und es sind daher die Bestimmungen des Vertrags über staatliche Beihilfen anwendbar.¹¹

- (80) Ebenfalls in seinem Urteil in der Rechtssache *Flughafen Leipzig/Halle* entschied das Gericht, dass es nicht relevant ist, ob der Bau oder Ausbau von Flughafeninfrastrukturanlagen eine regional-, wirtschafts- oder verkehrspolitische Maßnahme ist. Nach ständiger Rechtsprechung ist nicht entscheidend, welche Ziele mit einer spezifischen Maßnahme verfolgt werden, sondern welche Wirkungen sie hervorrufen.¹²
- (81) Gegenstand der FSBesitzG waren „*der Bau, die Unterhaltung und die Verpachtung eines Verkehrsflughafens Saarbrücken und die Beteiligung an der Betriebsgesellschaft*“. Bei der Verpachtung eines Flughafens handelt es sich eindeutig um eine wirtschaftliche Tätigkeit. Ferner ist die gleiche Argumentation wie bei der *vh Saar* anwendbar: Die FSBesitzG war Anteilseigner von 48 %, später 99 % der FSBG und bildete gemeinsam mit dieser eine wirtschaftliche Einheit.
- (82) Gegenstand der FSG ist gemäß ihrer Satzung der Betrieb des Flughafens. Die FSG übernahm auch die zuvor von der FSBesitzG wahrgenommenen Aufgaben. FSG ist somit als ein Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV anzusehen und es sind daher die Bestimmungen des Vertrags über staatliche Beihilfen anwendbar.
- (83) Gegenstand der *vh Saar* ist „*die Koordinierung der bei dem Bau, Ausbau und Betrieb öffentlicher Flug- und Flusshäfen im Saarland anfallenden Tätigkeiten*“. In der Regel wird eine wirtschaftliche Tätigkeit unmittelbar auf dem Markt ausgeübt. Im vorliegenden Fall scheint allerdings die *vh Saar* ihre Tätigkeiten mittelbar auf dem Markt auszuüben, und zwar durch die Koordinierung der Tätigkeiten von Flug- und Flusshäfen, die ihrerseits unmittelbar auf dem Markt operieren. Gemeinsam mit diesen Flug- und Flusshäfen bildet die *vh Saar* eine wirtschaftliche Einheit.
- (84) Der bloße Besitz von Beteiligungen, auch von Kontrollbeteiligungen, stellt nicht schon eine wirtschaftliche Tätigkeit der Einheit dar, die diese Beteiligungen hält, wenn mit ihm nur die Ausübung der Rechte, die mit der Eigenschaft eines Aktionärs oder Mitglieds verbunden sind, einhergeht. Allerdings befand das Gericht: „*Übt dagegen eine Einheit, die Kontrollbeteiligungen an einer Gesellschaft hält, diese Kontrolle tatsächlich durch unmittelbare oder mittelbare Einflussnahme auf die Verwaltung der Gesellschaft aus, ist sie als an der wirtschaftlichen Tätigkeit des kontrollierten Unternehmens beteiligt*

10 Verbundene Rechtssachen T-455/08, Flughafen Leipzig/Halle GmbH und Mitteldeutsche Flughafen AG/Kommission, und T-443/08, Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt/Kommission (im Folgenden „Rechtssache Flughafen Leipzig/Halle“), 2011, noch nicht in der Sammlung veröffentlicht, siehe auch Rechtssache T-128/89, Aéroports de Paris/Kommission, Slg. 2000, II-3929, bestätigt durch den EuGH, Rechtssache C-82/01P, Slg. 2002, I-9297, und Rechtssache T-196/04, Ryanair/Kommission, Slg. 2008, II-3643, Randnr. 88.

11 Rechtssachen C-159/91 und C-160/91, Poucet/AGF und Pistre/Cancava, Slg. 1993, I-637.

12 Rechtssache Flughafen Leipzig/Halle, Randnr. 102 ff.

anzusehen. Aufgrund dieses Umstands ist sie daher als Unternehmen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG [jetzt Artikel 107 Absatz 1 AEUV] zu qualifizieren. Anderenfalls würde die bloße Teilung eines Unternehmens in zwei getrennte Gebilde, von denen das erste die frühere wirtschaftliche Tätigkeit unmittelbar fortführt und das zweite das erste durch die Einflussnahme auf dessen Verwaltung kontrolliert, genügen, um den gemeinschaftlichen Vorschriften über staatliche Beihilfen jede praktische Wirksamkeit zu nehmen. Dies würde dem zweiten Gebilde erlauben, Subventionen oder andere Vergünstigungen des Staates oder aus staatlichen Mitteln zu beziehen und sie ganz oder teilweise zugunsten des ersten Gebildes auch im Interesse der aus beiden Gebilden bestehenden wirtschaftlichen Einheit zu verwenden.“¹³

- (85) Die Kommission stellt fest, dass die FSG und davor die FSBesitzG, die Gegenstand des vorliegenden Beschlusses ist, auf einer gewerblichen Grundlage tätig sind. Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass der Flughafen, der Gegenstand des vorliegenden Beschlusses ist, von der vh Saar mittelbar und von der FSG unmittelbar auf einer gewerblichen Grundlage betrieben wird. Die Kommission kann daher nicht ausschließen, dass auch die vh Saar selbst im Sinne des EU-Wettbewerbsrechts ein Unternehmen darstellt.

Wirtschaftlicher Vorteil

- (86) Im vorliegenden Fall waren die Kapitalzuführungen an die vh Saar offenbar überwiegend zur Weitergabe an die FSG bestimmt. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die vh Saar nicht selbst als Begünstigte der Beihilfe anzusehen ist, sondern vielmehr als ein Instrument für die Weitergabe von Mitteln an die FSG. Die Kommission fordert Deutschland auf zu klären, ob sämtliche Fördermittel, die vom Land an die vh Saar fließen, an die FSG weitergegeben werden.
- (87) Durch die jährliche Übernahme der Verluste der FSG/FSBesitzG werden die Kosten, die normalerweise vom Flughafenbetreiber zu tragen wären, verringert und somit dem Flughafenbetreiber ein Vorteil gewährt.

Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

- (88) Die deutschen Behörden machen geltend, dass die in Rede stehende Übernahme von Verlusten als Ausgleich für die Erfüllung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu betrachten ist. Für die Beantwortung der Frage, ob ein Ausgleich als Gegenleistung für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen als Vorteil im Sinne von Artikel 107 AEUV anzusehen ist, wurden vom Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache Altmark folgende Kriterien festgelegt¹⁴:

1) Das begünstigte Unternehmen muss tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein (im Folgenden „Altmark-Kriterium 1“).

13 Rechtssache C-222/04, Ministero dell’Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA et al., Slg. 2006, I-289.

14 Rechtssache C-280/00, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, Slg. 2003, I-7747.

- 2) Die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, sind zuvor objektiv und transparent aufzustellen (im Folgenden „*Altmark-Kriterium 2*“).
- 3) Der Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken (im Folgenden „*Altmark-Kriterium 3*“).
- 4) Wenn die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, das die Auswahl desjenigen Bewerbers ermöglicht, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, so ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind (im Folgenden „*Altmark-Kriterium 4*“).
- (89) Nach dem *Altmark-Kriterium 4* ist die Höhe des Ausgleichs auf das Minimum dessen festzusetzen, was ein effizientes Unternehmen benötigen würde, um nicht unter den Begriff der staatlichen Beihilfe zu fallen. Diese Voraussetzung wird dann als erfüllt angesehen, wenn das begünstigte Unternehmen, das den Ausgleich erhält, entweder in einem Ausschreibungsverfahren ausgewählt wurde oder wenn der Ausgleich unter Bezugnahme auf die Kosten, die einem effizienten Unternehmen entstehen würden, berechnet wurde.
- (90) Im vorliegenden Fall wurden die Begünstigten nicht nach einer öffentlichen Ausschreibung ausgewählt. Das Land Saarland hat den Betrieb des Flughafens Saarbrücken nicht ausgeschrieben, sondern vielmehr einfach die Gesellschaften, die den Flughafen betreiben, gegründet und sie in einem Beherrschungsvertrag mit der *vh Saar* verbunden.
- (91) Ferner haben die deutschen Behörden gegenüber der Kommission nicht angegeben, dass die Höhe des Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt wurde, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Mitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind. Vielmehr umfasst der Ergebnisabführungsvertrag schlichtweg sämtliche Verluste ohne jede Analyse der Kosten.
- (92) Folglich liegen der Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Nachweise vor, die das Vorbringen belegen würden, dass die Begünstigte die Flughafendienstleistungen tatsächlich zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringt.
- (93) Da die *Altmark-Kriterien* kumulativ zu sehen sind, genügt es der Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt festzustellen, dass im vorliegenden Fall das vierte Kriterium nicht erfüllt ist.

Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers

- (94) Allerdings könnte angeführt werden, dass die der FSG und der FSBesitzG gewährten Kapitalzuführungen keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen, wenn der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers in diesem Fall erfüllt wäre. Der Europäische Gerichtshof entschied in der Rechtssache Stardust Marine, dass „Mittel, die der Staat einem Unternehmen direkt oder indirekt unter normalen Marktbedingungen zur Verfügung stellt, [...] nicht als staatliche Beihilfen anzusehen [sind]“.¹⁵
- (95) Die deutschen Behörden machen nicht geltend, dass die öffentlichen Mittel, die der FSG/FSBesitzG jährlich gewährt werden, den Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers erfüllen. Der Kommission wurde von den deutschen Behörden weder ein Geschäftsplan noch Rentabilitätsberechnungen vorgelegt, aus denen hervorgehen würde, dass sich das Land bei seiner Entscheidung, für die jährlichen Verluste aufzukommen, tatsächlich von Rentabilitätsvoraussagen leiten ließ.
- (96) Zudem liegen keine Angaben darüber vor, dass die FSG/FSBesitzG Dividenden an das Land gezahlt hätte. Ausgehend von den vorliegenden Informationen stellt die Kommission fest, dass die FSG/FSBesitzG von 2001 bis 2007 Verluste erwirtschaftete, wobei die Höhe der Verluste von 2,8 Mio. EUR im Jahr 2001 bis auf 8,2 Mio. EUR im Jahr 2007 stieg. Insgesamt beliefen sich die Verluste der FSG/FSBesitzG in den Jahren 2001 bis 2007 auf rund 33 Mio. EUR. Trotzdem blieb durch die Deckung der Verluste das Eigenkapital der FSG/FSBesitzG mit rund 9 Mio. EUR stabil. Auf der Grundlage der ihr vorliegenden Informationen gelangt die Kommission zu der vorläufigen Ansicht, dass es der FSG/FSBesitzG ohne die jährliche Deckung der Verluste nicht möglich wäre, sich am Markt zu behaupten und dass sie Insolvenz anmelden müsste. Angesichts der steigenden Verluste und der rückläufigen Einnahmen kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden, dass es sich bei der FSG/FSBesitzG um ein Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der Leitlinien zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten handelt.
- (97) Aus den vorliegenden Informationen geht nicht eindeutig hervor, ob die Behörden alternativ die Schließung des Flughafens in Betracht zogen. Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf, zum Szenario einer möglichen Schließung Stellung zu nehmen und der Kommission eine Analyse der Kosten einer Schließung vorzulegen, falls eine derartige Analyse vorgenommen wurde.
- (98) Auf der Grundlage der ihr gegenwärtig vorliegenden Informationen gelangt die Kommission zu der vorläufigen Auffassung, dass die Finanzierung der FSG/FSBesitzG durch das Land Saarland nicht mit der vergleichbar war, die ein marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgeber getätigt hätte. Daher vertritt die Kommission vorläufig die Auffassung, dass der FSG/FSBesitzG durch die jährlichen Subventionen, die sie erhält, ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wird, den sie am Markt nicht erhalten würde.

¹⁵ Urteil in der Rechtssache Stardust Marine, Randnr. 69.

- (99) Die Kommission fordert die deutschen Behörden und die Beteiligten auf, sich zur Anwendbarkeit des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers zu äußern und – falls vorhanden – einen Geschäftsplan für die FSG/FSBesitzG oder Rentabilitätsberechnungen vorzulegen. Ferner fordert die Kommission die deutschen Behörden und die Beteiligten auf, sich zur finanziellen Lage der FSG/FSBesitzG zu äußern.

Selektivität

- (100) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV ist eine Maßnahme, dann als staatliche Beihilfe zu qualifizieren, wenn sie „*bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige*“ begünstigt. Im vorliegenden Fall stellt die Kommission fest, dass die in Rede stehenden Vorteile ausschließlich der FSG/FSBesitzG gewährt wurden. Da die Förderung einem einzigen Unternehmen gewährt wurde, war sie selektiv im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV.

Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels

- (101) Wenn durch Beihilfen eines Mitgliedstaats die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Unternehmen im Wettbewerb im Binnenmarkt gestärkt wird, müssen letztere als durch die Beihilfen beeinträchtigt betrachtet werden. Nach ständiger Rechtsprechung¹⁶, reicht es für die Wettbewerbsverfälschung durch eine Maßnahme aus, dass der Begünstigte der Beihilfe in Märkten, die für den Wettbewerb offen sind, im Wettbewerb steht.
- (102) Im vorliegenden Fall vertritt Deutschland die Auffassung, dass nach Randnummer 39 der Flughafen-Leitlinien von 2005 öffentliche Zuschüsse zugunsten kleiner Regionalflughäfen (Kategorie D) den Wettbewerb kaum beeinflussen oder den Handel in einem dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderlaufenden Ausmaß beeinträchtigen dürften.
- (103) Der Betrieb eines Flughafens ist jedoch eine wirtschaftliche Tätigkeit und der Bau eines Flughafens ist davon nicht trennbar.¹⁷ Die Flughafenbetreiber stehen untereinander im Wettbewerb. Am Flughafen Saarbrücken werden derzeit rund 500 000 Passagiere pro Jahr abgefertigt. Damit ist er nach den Leitlinien als ein „kleiner Regionalflughafen“ (Flughafen der Kategorie D) zu betrachten. Aufgrund der Größe des Flughafens und seiner Nähe zu anderen europäischen Flughäfen, darunter der Flughafen Zweibrücken (rund 39 km vom Flughafen Saarbrücken entfernt, Fahrtzeit (Pkw) etwa 34 Minuten), der Flughafen Metz–Nancy–Lothringen (rund 97 km vom Flughafen Saarbrücken entfernt, Fahrtzeit (Pkw) etwa 1 Stunde 15 Minuten) und der Flughafen Luxemburg (rund 121 km vom Flughafen Saarbrücken entfernt, Fahrtzeit (Pkw) etwa 1 Stunde 21 Minuten), ist nicht davon auszugehen, dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt wird.
- (104) Daher wird durch den wirtschaftlichen Vorteil, der der FSG/FSBesitzG gewährt wird, deren Stellung gegenüber ihren Wettbewerbern auf den europäischen Markt der Anbieter von Flughafendienstleistungen gestärkt. Somit verfälschen die öffentlichen Zuschüsse den Wettbewerb oder drohen ihn zu verfälschen und beeinträchtigen den Handel zwischen Mitgliedstaaten.

Schlussfolgerung

¹⁶ Rechtssache T-214/95, Het Vlaams Gewest/Kommission, Slg. 1998, II-717.

¹⁷ Siehe oben, Randnummer (79).

- (105) Aus den vorgenannten Gründen gelangt die Kommission zu der vorläufigen Auffassung, dass es sich bei den öffentlichen Mitteln, die die vh Saar und die FSG/FSBesitzG erhalten, um staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV handelt.

Mögliche Freistellung von der Anmeldungspflicht

- (106) Da die der vh Saar und der FSG/FSBesitzG gewährte Finanzierung vor der Entscheidung der Kommission durch rechtsverbindliche Akte, durch die sich die deutschen Behörden zur Gewährung der Beihilfe verpflichteten, unwiderruflich vereinbart worden war, ist die Frage zu stellen, ob Deutschland das Verbot nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV beachtet hat.
- (107) Mit der Entscheidung der Kommission vom 28. November 2005 über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag [jetzt Artikel 106 Absatz 2 AEUV] auf staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt werden, (im Folgenden „DAWI-Entscheidung von 2005“) werden staatliche Beihilfen, die in Form von Ausgleichszahlungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährt werden, von der Anmeldungspflicht freigestellt, wenn sie für Flughäfen gewährt werden, bei denen das jährliche Passagieraufkommen in den zwei Rechnungsjahren vor Übertragung der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Schnitt die Zahl von 1 Million nicht überstieg, oder für Flughafenbetreiber gewährt werden, deren Jahresumsatz vor Steuern in den beiden der Übernahme einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse vorausgehenden Rechnungsjahren insgesamt weniger als 100 Mio. EUR betragen hat und die jährlich eine Ausgleichszahlung von weniger als 30 Mio. EUR für die erbrachte Dienstleistung erhalten.¹⁸ Damit diese Freistellung in Anspruch genommen werden kann, muss die Ausgleichszahlung für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zudem die in den Artikeln 4, 5 und 6 der DAWI-Entscheidung von 2005 festgelegten Voraussetzungen erfüllen.
- (108) Nach Artikel 4 der DAWI-Entscheidung von 2005 gilt die Entscheidung ausschließlich für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, deren Erbringung dem jeweiligen Unternehmen im Wege eines oder mehrerer Verwaltungs- oder Rechtsakte übertragen wurde, aus dem bzw. denen unter anderem Folgendes hervorgehen muss: Art und Dauer der Gemeinwohlverpflichtungen, die Parameter für die Berechnung, Überwachung und etwaige Änderung der Ausgleichszahlungen und die Vorkehrungen, die getroffen wurden, damit keine Überkompensierung entsteht bzw. etwaige überhöhte Ausgleichszahlungen zurückgezahlt werden.
- (109) In Artikel 5 der DAWI-Entscheidung von 2005 ist festgelegt, dass die Ausgleichszahlung nicht über das hinausgehen darf, was erforderlich ist, um die durch die Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung verursachten Kosten unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und einer angemessenen Rendite abzudecken.
- (110) Artikel 6 der Artikel 4 der DAWI-Entscheidung von 2005 schließlich verpflichtet die Mitgliedstaaten, in regelmäßigen Abständen Kontrollen durchzuführen, um sicherzustellen,

¹⁸ Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der DAWI-Entscheidung von 2005.

dass Unternehmen keine Ausgleichszahlungen erhalten, die über die in Artikel 5 bestimmte Höhe hinausgehen.

- (111) Die deutschen Behörden machen geltend, dass der Betrieb des Flughafens als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu betrachten ist. Allerdings liegen der Kommission keine Informationen vor, die die Tatsache belegen würden, dass die vom Flughafen Saarbrücken bediente Region unzureichend mit dem Rest des Landes verbunden wäre, wenn die Erbringung dieser Dienstleistungen allein den Marktkräften überlassen bliebe. Mit anderen Worten: Die deutschen Behörden haben nicht nachgewiesen, dass das Einzugsgebiet des Flughafens ohne die Beihilfe in einem Maße vom Rest des Landes isoliert wäre, dass dadurch dessen soziale und wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigt wäre. Gegenwärtig gelangt die Kommission zu der Feststellung, dass das Einzugsgebiet des Flughafens Saarbrücken auch durch andere nahe gelegene Flughäfen bedient werden könnte.
- (112) Wie weiter oben ausgeführt, liegt der Flughafen Saarbrücken 39 km vom Flughafen Zweibrücken entfernt. Ihrer Beschlussfassungspraxis folgend vertritt die Kommission die Auffassung, dass durch das offenkundige Überangebot an Flughäfen in bestimmten Regionen die Entwicklung anderer Flughäfen behindert werden kann.¹⁹ Daher gelangt die Kommission gegenwärtig zu dem Ergebnis, dass der Betrieb des Flughafens Saarbrücken nicht als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrachtet werden kann und dass jeder Rechts- oder Verwaltungsakt, mit dem dem Flughafen Saarbrücken die Erbringung einer DAWI auferlegt wird, offenbar insofern einen offensichtlichen Fehler beinhaltet, als der Betrieb des Flughafens als DAWI definiert wurde, obwohl effektiv keine Notwendigkeit besteht, eine eigene Verbindung des Einzugsgebiets des Flughafens Saarbrücken mit dem Rest des Landes sicherzustellen. Selbst für den Fall, dass auch der Flughafen Saarbrücken den Betrieb einstellen würde, wird das Einzugsgebiet nach den Erkenntnissen der Kommission weiterhin von mehreren anderen Flughäfen bedient.
- (113) Ferner führen die deutschen Behörden aus, dass zwar keine offizielle Betrauung erfolgt ist, dass jedoch die FSG/FSBesitzG und dies FSBG ausschließlich im Betrieb des Flughafens tätig waren. Die Satzungen der Flughafengesellschaften wurden so gestaltet, dass das Land zu jeder Zeit die volle Kontrolle über die Gesellschaften hatte. Da Ausgleichszahlungen erst im Nachhinein bewilligt wurden, war sichergestellt, dass nur die notwendigen Ausgleichszahlungen geleistet wurden. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass, da keine offizielle Betrauung erfolgt ist, die in der DAWI-Entscheidung von 2005 festgelegten Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Zudem ist nicht eindeutig erkennbar, dass die beihilfefähigen Kosten auf die Kerntätigkeiten des Flughafens begrenzt sind. Außerdem sind offenbar die erforderlichen Parameter für die Ausgleichszahlung nicht festgelegt worden.
- (114) Gegenwärtig kommt die Kommission zu dem vorläufigen Ergebnis, dass die in der DAWI-Entscheidung von 2005 festgelegten Kriterien im vorliegenden Fall nicht erfüllt sind. Folglich vertritt die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Auffassung, dass die jährlich an den Flughafen gezahlten Betriebssubventionen nicht von der Anmeldungspflicht

¹⁹ Beschluss der Kommission vom 24. Mai 2011, Staatliche Beihilfe N 185/2010, Rumänische Regionalflughäfen, noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

freigestellt waren und daher unter Verletzung von Artikel 108 Absatz 3 AEUV gewährt wurden.

- (115) Darüber hinaus weist die Kommission die deutschen Behörden darauf hin, dass nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e des Beschlusses der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, (im Folgenden „DAWI-Beschluss von 2012“) Flughäfen nur dann von der Anmeldungspflicht freigestellt sind, wenn sie weniger als 200 000 Passagiere befördern.²⁰ Nach Artikel 10 Buchstabe a des DAWI-Beschlusses von 2012 sind Beihilferegulungen, die vor dem Inkrafttreten dieses Beschlusses wirksam wurden, mit dem Binnenmarkt vereinbar waren und von der Anmeldungspflicht nach der Entscheidung 2005/842/EG befreit waren, für einen weiteren Zeitraum von zwei Jahren nach Inkrafttreten des DAWI-Beschlusses von 2012 mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der vorherigen Anmeldepflicht befreit.
- (116) Daher wäre der Flughafen Saarbrücken ab dem 31. Januar 2014 auch dann, wenn er nach der DAWI-Entscheidung von 2005 von der Anmeldungspflicht freigestellt wäre, nicht länger von dieser Pflicht befreit, es sei denn seine Passagierzahlen lägen unter 200 000.

4.2. Der Beihilfecharakter der Finanzierung der FSG/FSBesitzG durch die vh Saar

- (117) Zusätzliche Fördermittel für den Flughafen flossen durch die Zuführung der Gewinne der HBS mittels eines Ergebnisabführungsvertrags über die vh Saar an die FSG/FSBesitzG.
- (118) Als alleiniges Eigentum des Landes Saarland ist die vh Saar ein öffentliches Unternehmen. Die Gewährung von Fördermitteln durch die vh Saar stellt daher einen Verlust an Landesmitteln dar. Ferner scheint die Finanzierung auch insofern dem Land zurechenbar als die Satzung, mit der die vh Saar vom Wirtschaftsministerium des Landes Saarland gegründet wurde, vorsieht, dass die vh Saar mit der FSG einen Beherrschungsvertrag schließt. Außerdem werden Geschäftsführung und Aufsichtsrat der vh Saar von der saarländischen Landesregierung als alleiniger Eigentümerin ernannt.
- (119) Hinsichtlich der weiteren Würdigung treffen die unter 4.1 genannten Punkte zu. Die Kommission vertritt daher den vorläufigen Standpunkt, dass die Finanzierung der FSG/FSBesitzG eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

4.3. Der Beihilfecharakter der Grundstücksübertragungen durch das Land Saarland an die FSG/FSBesitzG

Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat

²⁰ Am 20. Dezember 2011 nahm die Kommission das neue Paket mit Regeln für Dienstleistungen vom allgemeinem wirtschaftlichem Interesse an, das am 31. Januar 2012 in Kraft tritt, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html

(120) Die deutschen Behörden räumten ein, dass das Land Saarland seit 1998 Grundstückübertragungen an die FSG/FSBesitzG vorgenommen hat, ohne dass das Land hierfür von der Gesellschaft eine Vergütung erhielt. Folglich kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Grundstückübertragungen an die FSG/FSBesitzG staatliche Mittel in Form direkter Zuschüsse aus dem Landeshaushalt beinhalten und somit dem Staat zuzurechnen sind.

Wirtschaftliche Tätigkeit und Unternehmensbegriff

(121) Wie vorstehend erläutert, ist die FSG/FSBesitzG ein Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV. Bei der Prüfung des Vorliegens staatlicher Beihilfen ist nur der Zeitraum nach dem Jahr 2000 zu berücksichtigen. Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf zu klären, welche Grundstücke in welchem Wert seit 2000 übertragen wurden.

(122) Die deutschen Behörden führen aus, dass die Grundstückübertragungen ohne Ausgleich seitens der FSG/FSBesitzG an das Land Saarland erfolgt sind, dass die Übertragung der Grundstücke jedoch teilweise für Sicherheitszwecke erfolgte [...] und dass die Übertragung daher nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 107 Absatz 1 AEUV falle.

(123) Im vorliegenden Fall fordert die Kommission die deutschen Behörden auf zu erklären, welche Investitionen mit der Sicherheit des Luftverkehrs und mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse im Zusammenhang stehen und dabei für jede der in Rede stehenden Maßnahmen die Höhe der öffentlichen Zuschüsse anzugeben. Hinsichtlich der Kosten für die Errichtung der Zäune hat die Kommission gegenwärtig Zweifel daran, dass die in Rede stehenden Maßnahmen in den Bereich der Ausübung hoheitlicher Befugnisse fallen und dass sie nicht nur darauf ausgerichtet sind, den sicheren Betrieb eines Flughafens zu gewährleisten und somit Teil der wirtschaftlichen Tätigkeit eines Flughafenbetreibers sind. Die Kommission fordert die deutschen Behörden und die Beteiligten auf anzugeben, ob auf alle deutschen Flughäfen dieselben Finanzierungsbedingungen zutreffen. Insbesondere ist anzugeben, ob manche Flughäfen diese Kosten ganz oder teilweise selbst zu tragen haben, während bei anderen Flughäfen die Kosten von der öffentlichen Hand übernommen werden.

Wirtschaftlicher Vorteil

(124) Um bewerten zu können, ob eine staatliche Maßnahme als Beihilfe zu werten ist, muss festgestellt werden, ob dem begünstigten Unternehmen ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wird, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte.

(125) Im vorliegenden Fall wurden der FSG/FSBesitzG vom Land Saarland Grundstücke übertragen, ohne dass das Land hierfür von dem Unternehmen eine Vergütung erhielt. Die Kommission stellt fest, dass kein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber Grundstückübertragungen ohne jede Vergütung tätigen würde.

(126) Somit werden durch die Grundstückübertragung die Kosten gesenkt, die ein Unternehmen üblicherweise zu tragen hätte. Durch die Grundstückübertragung wird daher der FSG/FSBesitzG ein Vorteil gewährt, den sie auf dem Markt nicht erhalten hätte.

(127) Die Kommission gelangt daher zu der vorläufigen Auffassung, dass der FSG/FSBesitzG durch die Grundstücksübertragungen ein wirtschaftlicher Vorteil entstanden ist.

Selektivität

(128) In dem in Rede stehenden Fall wurden die Vorteile ausschließlich der FSG/FSBesitzG gewährt. Da die öffentlichen Zuschüsse einem einzigen Unternehmen gewährt wurden, handelt es sich um eine selektive Maßnahme im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV.

Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels

(129) Hier trifft die gleiche Argumentation zu wie beim Ergebnisabführungsvertrag.

Schlussfolgerung

(130) Daher gelangt die Kommission zu dem vorläufigen Ergebnis, dass es sich bei den Grundstücksübertragungen um staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV handelt.

4.4. Der Beihilfecharakter der Bürgschaften des Landes Saarland zugunsten der FSG/FSBesitzG

Staatliche Mittel

(131) Jede staatliche Bürgschaft beinhaltet für den Staat die Gefahr eines Verlusts.

Wirtschaftlicher Vorteil und Höhe der Beihilfe

(132) Bei der Prüfung der Frage, ob der FSG/FSBesitzG staatliche Beihilfen gewährt wurden, berücksichtigt die Kommission nur Beihilfen, die nach dem 12. Dezember 2000 gewährt wurden. Daher wird in diesem Fall lediglich die Bürgschaft für das 2001 gewährte Darlehen über 11 453 000 EUR berücksichtigt.

(133) Damit eine Maßnahme als staatliche Beihilfe gewertet wird, muss den Begünstigten daraus ein Vorteil erwachsen. Nach Punkt 3.2 der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften²¹ (im Folgenden „Mitteilung über Garantien“) ist eine einzelne staatliche Garantie dann keine Beihilfe, weil kein wirtschaftlicher Vorteil vorliegt, wenn die folgenden kumulativen Voraussetzungen erfüllt sind: „(a) Der Kreditnehmer befindet sich nicht in finanziellen Schwierigkeiten. [...] (b) Der Umfang der Garantie kann zum Zeitpunkt ihrer Übernahme ermittelt werden. [...] (c) Die Garantie deckt höchstens 80 % des ausstehenden Kreditbetrages oder der sonstigen ausstehenden finanziellen Verpflichtung [...]. (d) Für die Garantie wird ein marktübliches Entgelt gezahlt.“

(134) Im vorliegenden Fall hat das Land Saarland für die FSG/FSBesitzG offenbar eine 100 %-Bürgschaft übernommen. Damit übersteigt die Bürgschaft den Schwellenwert von 80 % des ausstehenden Darlehensbetrags. Da die FSG/FSBesitzG dem Land Saarland keinerlei

21 ABl. C 155 vom 20.6.2008, S. 10.

Prämie gezahlt hat, hat sie kein marktübliches Entgelt gezahlt. Daher gelangt die Kommission zu der vorläufigen Auffassung, dass die Bürgschaft einen Vorteil darstellt.

- (135) Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf, die Kopien der Bürgschaftsverträge vorzulegen und sich zu der vorläufigen Einschätzung der Kommission zu äußern.

Selektivität, Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels

- (136) Auf diesen Aspekt trifft die gleiche Argumentation zu wie beim Ergebnisabführungsvertrag.

Schlussfolgerung

- (137) Aus den vorstehend dargelegten Gründen gelangt die Kommission derzeit zu dem Schluss, dass die 100 %-Bürgschaft des Landes Saarland für die FSG für die langfristige Finanzierung von 11 453 000 EUR eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag darstellt.

4.5. Der Beihilfecharakter der Patronatserklärungen des Landes Saarland zugunsten der vh Saar und indirekt zugunsten der FSBesitzG/FSG

Staatliche Mittel

- (138) Jede staatliche Garantie beinhaltet für den Staat die Gefahr eines Verlusts. Im vorliegenden Fall handelt es sich um Bürgschaften für Darlehen an die FSBesitzG/FSG in Höhe von 2 934 000 EUR und 9 942 000 EUR.

Wirtschaftlicher Vorteil und Höhe der Beihilfe

- (139) Eine einzelne staatliche Garantie ist dann keine Beihilfe, weil kein wirtschaftlicher Vorteil vorliegt, wenn die in der Mitteilung über Garantien genannten Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind (siehe oben 4.4).

- (140) Im vorliegenden Fall hat das Land Saarland offenbar für die vh Saar eine Patronatserklärung über 100 % übernommen; damit übersteigt die Patronatserklärung den Schwellenwert von 80 % des ausstehenden Darlehensbetrags. Da die vh Saar dem Land Saarland keine Prämie gezahlt hat, wurde kein marktübliches Entgelt gezahlt. Daher gelangt die Kommission zu der vorläufigen Auffassung, dass mit der Bürgschaft der vh Saar ein Vorteil zur Besicherung der Darlehen der FSG/FSBesitzG gewährt wurde. Die Kommission stellt fest, dass die FSG/FSBesitzG aufgrund ihrer weiter oben beschriebenen finanziellen Lage die Darlehen ohne diese Patronatserklärung nicht erhalten hätte. Damit könnte die Patronatserklärung einen Vorteil zugunsten der FSG/FSBesitzG darstellen.

- (141) Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf, eine Kopie der Patronatserklärung und der durch die Patronatserklärung besicherten Darlehensverträge zu übermitteln und sich zu der vorläufigen Einschätzung der Kommission zu äußern.

Selektivität, Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels

(142) Hier trifft die gleiche Argumentation zu wie beim Ergebnisabführungsvertrag.

Schlussfolgerung

(143) Aus den vorstehend dargelegten Gründen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Patronatserklärung des Landes Saarland für die FSG/FSBesitzG zur Besicherung der langfristigen Finanzierung von [...] EUR eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

4.6. Der Beihilfecharakter des Pachtvertrags zwischen der FSBesitzG und der FSBG

(144) Öffentlich zugänglichen Informationen zufolge hatte die FSBesitzG die Flughafeninfrastruktureinrichtungen an die FSBG verpachtet. Am 1. Juli 2006 wurde eine Vertragsänderung vorgenommen und der Mindestpachtzins gesenkt. Wenn die FSBG ein negatives Betriebsergebnis erzielte, musste nur der verminderte Mindestpachtzins gezahlt werden. Wenn die FSBG ein positives Betriebsergebnis erzielte, erhielt die FSBesitzG zusätzlich einen prozentualen Anteil des Betriebsergebnisses. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen der Kommission keine weiteren Informationen über die früheren und nachfolgenden Verträge und über die Höhe des Mindestpachtzinses, den tatsächlich gezahlten Pachtzins und den prozentualen Anteil vor. Die Kommission fordert daher die deutschen Behörden auf, ihr alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die sie für eine Prüfung der Pachtverträge nach den Vorschriften für staatliche Beihilfe benötigt.

Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat

(145) Eigentümer der Flughafeninfrastruktur war die FSBesitzG bis daraus die FSG wurde.

(146) Die FSBesitzG befand sich zu 100 % im Eigentum der öffentlichen Hand (0,1 % gehörten dem Land Saarland und 99,9 % der vh Saar, die selbst zu 100 % im Eigentum des Landes Saarland steht). Daher handelt es sich eindeutig um ein öffentliches Unternehmen nach Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen²². Wenn die FSBesitzG in einen Pachtzins einwilligt, der unter dem marktüblichen Entgelt liegt, dann bedeutet dies einen Einnahmenverzicht für die Gesellschaft und für ihren Eigentümer, d. h. letztlich für das Land Saarland. Ein derartiger nicht den Marktgepflogenheiten entsprechender Pachtzins wäre daher dem Staat zuzurechnen und wäre aus staatlichen Mitteln finanziert.

(147) Allerdings hat der Gerichtshof auch entschieden, dass auch dann, wenn der Staat in der Lage ist, ein öffentliches Unternehmen zu kontrollieren und einen beherrschenden Einfluss auf dessen Tätigkeiten auszuüben, nicht ohne weiteres vermutet werden kann, dass diese Kontrolle in einem konkreten Fall tatsächlich ausgeübt wird. Ein öffentliches Unternehmen kann je nach dem Maß an Selbständigkeit, das ihm der Staat belässt, mehr oder weniger unabhängig handeln. Die bloße Tatsache, dass ein öffentliches Unternehmen unter

22 ABl. L 318 vom 17.11.2006, S. 17.

staatlicher Kontrolle steht, genügt daher nicht, um Maßnahmen dieses Unternehmens wie den fraglichen Vertrag dem Staat zuzurechnen.

- (148) Indizien hierfür sind beispielsweise die Eingliederung des Unternehmens in die Strukturen der öffentlichen Verwaltung, die Art seiner Tätigkeit und deren Ausübung auf dem Markt unter normalen Bedingungen des Wettbewerbs mit privaten Wirtschaftsteilnehmern, der Rechtsstatus des Unternehmens, ob es also dem öffentlichen Recht oder dem allgemeinen Gesellschaftsrecht unterliegt, die Intensität der behördlichen Aufsicht über die Unternehmensführung oder jedes andere Indiz, das im konkreten Fall auf eine Beteiligung der Behörden oder auf die Unwahrscheinlichkeit einer fehlenden Beteiligung am Erlass einer Maßnahme hinweist, wobei auch deren Umfang, ihr Inhalt oder ihre Bedingungen zu berücksichtigen sind.²³
- (149) Hinsichtlich der Aufsicht über die Tätigkeit der FSBesitzG durch das Land Saarland stellt die Kommission fest, dass nach Artikel 12 der Satzung der FSBesitzG die Mitglieder des Aufsichtsrats von der saarländischen Landesregierung ernannt werden und der Aufsichtsratsvorsitzende von dem für den Luftverkehr zuständigen Ministerium ernannt wird. Außerdem wird nach Artikel 8 der Satzung der FSBesitzG die Geschäftsführung von der Gesellschafterversammlung ernannt, die sich zu 99 % aus Vertretern der saarländischen Landesregierung und zu 1 % aus Vertretern der Landeshauptstadt Saarbrücken zusammensetzt.
- (150) Hieraus ergibt sich der Eindruck, dass das Land Saarland in der Lage ist, die Tätigkeit der FSBesitzG zu kontrollieren. Der Abschluss des Pachtvertrags war an die Zustimmung des Aufsichtsrats geknüpft, der die saarländische Landesregierung vertritt. Der erste Pachtvertrag war von dieser Zustimmungspflicht ausgenommen, war jedoch bereits in der Aufteilung der FSG in die FSBesitzG und die FSBG vorgesehen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat es den Anschein, als ob das Land durch seine Vertreter im Aufsichtsrat die Kontrolle über den Abschluss des Pachtvertrags ausgeübt hat. Daher gelangt die Kommission zu dem vorläufigen Ergebnis, dass der Beschluss zur Durchführung des Vertrags den staatlichen Behörden zuzurechnen ist. Die Kommission fordert daher Deutschland auf, Informationen zur Klärung dieses Aspekts vorzulegen.

Wirtschaftliche Tätigkeit und Unternehmensbegriff

- (151) Gegenstand der FSBG ist der Betrieb des Flughafens. In seinem Urteil in der Rechtssache *Flughafen Leipzig/Halle* bestätigte das Gericht, dass der Betrieb eines Flughafens eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt und der Bau der Flughafeninfrastruktur ein nicht trennbarer Bestandteil dieser Tätigkeit ist.²⁴ Wenn ein Flughafenbetreiber eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, dann ist er – unabhängig von seiner Rechtsform und der Art seiner Finanzierung – als ein Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV

23 Urteil in der Rechtssache *Stardust Marine*, Randnrn. 55 und 56.

24 Verbundene Rechtssachen T-455/08, Flughafen Leipzig/Halle GmbH und Mitteldeutsche Flughafen AG/Kommission, und T-443/08, Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt/Kommission (im Folgenden „Rechtssache Flughafen Leipzig/Halle“), 2011, noch nicht in der Sammlung veröffentlicht, siehe auch Rechtssache T-128/89, Aéroports de Paris/Kommission, Slg. 2000, II-3929, bestätigt durch den EuGH, Rechtssache C-82/01P, Slg. 2002, I-9297, und Rechtssache T-196/04, Ryanair/Kommission, Slg. 2008, II-3643, Randnr. 88.

anzusehen und es sind daher die Bestimmungen des Vertrags über staatliche Beihilfen anwendbar.²⁵

- (152) Hierzu stellt die Kommission fest, dass die FSBG, die Gegenstand des vorliegenden Beschlusses ist, auf einer gewerblichen Grundlage tätig sind. Die Kommission betrachtet die FSBG daher ab dem Jahr 2000 als ein Unternehmen im Sinne des EU-Wettbewerbsrechts. Bislang liegen der Kommission keine Informationen vor, wann und für welche Dauer der Pachtvertrag abgeschlossen wurde und ob und wann eine Kündigung möglich war. Die Kommission kann daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht feststellen, ob der bis 2006 gültige Vertrag eine bestehende Beihilfe darstellte, was der Fall sein könnte, wenn er vor 2001 geschlossen wurde. Die Kommission fordert daher die deutschen Behörden auf, ihr die im Zeitraum 2000 bis 2011 gültigen Pachtverträge vorzulegen.

Wirtschaftlicher Vorteil

- (153) Um prüfen zu können, ob eine staatliche Maßnahme als Beihilfe zu werten ist, muss festgestellt werden, ob dem begünstigten Unternehmen ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wird, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte. Somit ist die Frage zu stellen, ob die FSBG einen Pachtzins in marktüblicher Höhe zahlt.
- (154) Ausgehend von den ihr vorliegenden Informationen hat die Kommission Zweifel daran, dass der Pachtzins, der der FSBG vom Eigentümer der Flughafeninfrastruktur berechnet wird, dem marktüblichen Preis entspricht.
- (155) Die Kommission fordert Deutschland und die Beteiligten auf, sich hierzu zu äußern und weitere Einzelheiten zu der finanziellen Beziehung zwischen der FSBesitzG und der FSBG, insbesondere alle vertraglichen Vereinbarungen zwischen der FSBesitzG und der FSBG, den zugrunde liegenden Geschäftsplan oder sonstige Berechnungen zur Festsetzung der Höhe des Pachtzinses, sowie zu jeder anderen Form der Unterstützung, dem Verfahren, nach dem der Pachtzins festgelegt wurde, sowie sonstige diesbezügliche Informationen vorzulegen. Ferner ist zu erläutern, weshalb die FSBesitzG dadurch, dass die Höhe des Pachtzinses vom Betriebsergebnis der FSBG abhängig gemacht wurde, das Risiko des wirtschaftlichen Erfolgs der FSBG übernehmen sollte. Darüber hinaus fordert die Kommission Deutschland auf, sich zu den Ausgaben für Investitionen in die Infrastruktur und deren Kosten zu äußern.

Selektivität

- (156) Der verminderte Pachtzins wird ausschließlich der FSBG gewährt. Damit ist die Maßnahme selektiv im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV.

Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels

- (157) Hier trifft die gleiche Argumentation zu wie beim Ergebnisabführungsvertrag.

Schlussfolgerung

25 Rechtssachen C-159/91 und C-160/91, Poucet/AGF und Pistre/Cancava, Slg. 1993, I-637.

(158) Daher gelangt die Kommission zu dem vorläufigen Ergebnis, dass der von der FSBG an die FSBesitzG für die Jahre 2001 bis 2008 gezahlte verminderte Pachtzins eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

4.7. Der Beihilfecharakter der zum 1. April 2007 eingeführten Rabatte auf die Flughafenentgelte der FSBesitzG/FSG

Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat

(159) Im vorliegenden Fall wurden die Rabatte von der FSBesitzG eingeführt und anschließend von ihrer Rechtsnachfolgerin, der FSG, angewandt.

(160) Im Falle der FSBesitzG ist hinsichtlich der Zurechenbarkeit der Maßnahmen der FSBesitzG zum Staat die gleiche Argumentation anwendbar wie bei der Grundstücks-pacht zwischen FSBesitzG und FSBG.

(161) Die FSG steht zu 100 % im Eigentum der vh Saar und ist daher nach Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie 2006/111/EG der Kommission ein öffentliches Unternehmen. Hinsichtlich der FSG trifft auf den Grad der Aufsicht durch das Land durch den Aufsichtsrat und den Einfluss der Geschäftsführung nach den Artikeln 5 und 8 der Satzung der FSG dasselbe zu wie auf die FSBesitzG (siehe oben); daher trifft die gleiche Argumentation zu wie bei der FSBesitzG.

Unternehmensbegriff und wirtschaftliche Tätigkeit

(162) Bei den Fluggesellschaften, die den Flughafen nutzen, handelt es sich um Unternehmen im Sinne des EU-Wettbewerbsrechts.

Wirtschaftlicher Vorteil

(163) Die deutschen Behörden machen geltend, dass der Flughafen als privater Kapitalgeber gehandelt habe, legen aber keine Rentabilitätsberechnungen vor, sondern verweisen lediglich auf die Randnummern 20 und 21 der Flughafen-Leitlinien von 2005 und erläutern, dass der Flughafen als kleiner Regionalflughafen zu betrachten sei. Sie zitieren Randnummer 20 der Leitlinien: „Sie verfügen unter Umständen nicht über das zum Erreichen der kritischen Größe und der Attraktivitätsschwelle notwendige Fluggastaufkommen. Ein Regionalflughafen muss zudem die Nachteile ausgleichen, die er wegen des geringeren Bekanntheitsgrads und schlechteren Images gegenüber einem größeren Flughafen hat, sei es wegen seiner extremen Randlage in der Gemeinschaft (z. B. die Azoren) oder seiner Lage inmitten einer von der Wirtschaftskrise betroffenen Region (z. B. das ehemalige Kohlerevier um Charleroi).“ Die deutschen Behörden verweisen darauf, dass die Region Saarbrücken als ehemaliges Kohlerevier immer noch unter dem Strukturwandel leide.

(164) Ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber kann unter Umständen aus betriebswirtschaftlichen Gründen Rabatte gewähren, sofern diese von begrenzter Dauer sind und dabei nicht zwischen den Nutzern der Flughafeninfrastruktur unterschieden wird und wenn diese Rabatte die Wirtschaftlichkeit des Flughafens nicht gefährden, sondern

vielmehr verbessern. In jedem Fall sollten Preisnachlässe und Rabatte Größenvorteile oder sonstige Kosteneinsparungen für den Flughafenbetreiber widerspiegeln oder sich auf sonstige wirtschaftliche Überlegungen stützen, so dass ihre Gewährung für den Flughafenbetreiber wirtschaftlich zweckmäßig ist.²⁶

- (165) Darüber hinaus wären Rabatte, die dazu führen, dass die von den Fluggesellschaften gezahlten Flughafenentgelte geringer sind als die Kosten der zugrunde liegenden Leistung, die vom Flughafen für die Fluggesellschaften erbracht wird, aus wirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll, insbesondere wenn sich der Betreiber in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindet, da sie lediglich dazu führen würden, dass dem Flughafenbetreiber noch höhere Verluste entstehen. Ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber würde daher unter normalen Marktbedingungen in der Regel keine Rabatte gewähren. Hieraus ergibt sich, dass durch derartige Rabatte für die Fluggesellschaften ein Vorteil entstehen würde, den sie unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätten.
- (166) Um einschätzen zu können, ob die Rabatte nach Marktbedingungen gewährt wurden, muss die Kommission prüfen, ob sie unter Umständen gewährt wurden, die für einen Kapitalgeber unter normalen Marktbedingungen und unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Verträge verfügbaren Informationen und absehbaren Entwicklungen akzeptabel gewesen wären.
- (167) Der Kommission liegen keine Hinweise vor, dass die deutschen Behörden eine Vorausberechnung der geschätzten Einnahmen und Kosten des Flughafens über den Zeitraum der Gewährung der in Rede stehenden Rabatte vorgenommen hätten. Insbesondere wurde von den deutschen Behörden kein Geschäftsplan vorgelegt, den die FSBesitzG/FSG bei ihrer Entscheidung, ab 2007 Rabatte auf die Entgelte zu gewähren, berücksichtigt hätte. Den von Deutschland vorgetragenen Argumente mit Verweis auf gegenteilige Ausführungen in den Luftverkehrsleitlinien ist zu entnehmen, dass es sich bei den Rabatten tatsächlich um Beihilfen handelt, die gewährt wurden, um den Flughafen Saarbrücken für Fluggesellschaften attraktiv zu machen, die ohne diese Beihilfen den Flughafen nicht anfliegen würden. Auf diesen Aspekt wird daher bei der Prüfung der Vereinbarkeit weiter unten eingegangen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen der Kommission zudem keine Informationen darüber vor, wie die einschlägigen Einnahmen- und Kostenposten ermittelt wurden.
- (168) Es ist fraglich, ob mit den rabattierten Entgelten die Kosten gedeckt werden konnten, die einem Flughafenbetreiber bei der Erbringung seiner Leistungen entstehen. Ferner stellt die Kommission fest, dass der Flughafen seit jeher Verluste erwirtschaftet hat, seit 2006 mit steigender Tendenz. Diese Verluste wurden durch Zahlungen des öffentlichen Anteilseigners gedeckt.
- (169) Folglich hätte ein marktwirtschaftlich handelnder Eigentümer prüfen müssen, ob die Schließung des Flughafens nicht günstiger wäre als die Fortführung der Tätigkeit. Die deutschen Behörden werden aufgefordert, Informationen über die Kosten einer

26 Beschluss der Kommission vom 18. Februar 2011, Staatliche Beihilfen NN 26/2009 – Griechenland – Ausbau des Flughafens Ioannina.

Schließung des Flughafens im Vergleich zu den Kosten der Fortführung der Tätigkeit vorzulegen.

- (170) Hinsichtlich der Rentabilität des Flughafens fordert die Kommission die deutschen Behörden auf, für jedes Jahr des Zeitraums 2007 bis 2010 die Gesamtkosten für den Flughafen Saarbrücken anzugeben – untergliedert in Investitionskosten und Betriebskosten, wobei die Investitionskosten weiter aufzuschlüsseln sind, Abschreibungskosten und die Kosten für die Finanzierung des Anlagevermögens, einschließlich folgender Angaben:
- die jährliche technische Kapazität in Passagierzahlen und Zahl der Hin- und Rückflüge am Flughafen im Zeitraum 2007-2011 unter Berücksichtigung von Kapazitätseinschränkungen wie Zeitnischen, Sicherheitsaspekte, Umweltbelange usw.;
 - der jährliche Anteil der Flughafenkapazität nach Passagierzahl und Flugzeugbewegungen, der von jeder Fluggesellschaft, die von den Rabatten profitierte, im selben Zeitraum genutzt wurde;
 - die jährliche Höhe der vom Flughafen getragenen Investitionskosten im selben Zeitraum;
 - der Anteil der jährlichen Investitionskosten des Flughafens, der von jeder Fluggesellschaft, die von den Rabatten profitierte, tatsächlich gezahlt wurde;
 - die jährliche Höhe der vom Flughafen getragenen Betriebskosten im selben Zeitraum;
 - der Anteil der jährlichen Betriebskosten des Flughafens, der von jeder Fluggesellschaft, die von den Rabatten profitierte, tatsächlich gezahlt wurde.
- (171) Die deutschen Behörden werden außerdem aufgefordert, die Nettozahlungen jeder Fluggesellschaft, die von den Rabatten profitierte, pro Jahr für jedes Betriebsjahr am Flughafen Saarbrücken anzugeben.
- (172) Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf, für jedes Jahr des Zeitraums 2007 bis 2010 die Höhe des Betrags anzugeben, den jeder Passagier jeder Fluggesellschaft, die von den Rabatten profitierte, am Flughafen Saarbrücken in Form nicht luftfahrtbezogener Einnahmen einbrachte (z. B. durch Zahlung von Parkgebühren, Einkäufe, sonstige Ausgaben). Die deutschen Behörden werden außerdem aufgefordert, die Gründe dafür anzugeben, weshalb bestimmte Flugverbindungen der Fluggesellschaften eingestellt wurden, und genau auszuführen, ob vor der Einstellung der Flugverbindungen Verhandlungen stattgefunden hatten. Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf, einen Überblick über Passagierzahlen und Auslastung für jeden Monat für jede ab dem Flughafen Saarbrücken angebotene Flugverbindung jeder Fluggesellschaft, die von den Rabatten profitierte, seit Inkrafttreten der Rabattregelung zu geben.
- (173) Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf, weitere Einzelheiten dazu anzugeben, ob für alle Fluggesellschaften, die die Flughafeninfrastruktur nutzen, derselbe einheitliche

und diskriminierungsfreie Zugang zu dieser Infrastruktur besteht und ob alle für dasselbe Dienstleistungsniveau dieselben Entgelte zahlen wie die übrigen Nutzer.

- (174) Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat die Kommission erhebliche Zweifel, ob die von den Fluggesellschaften, die von den Rabatten profitierten, gezahlten verminderten Entgelte von einem marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgeber genauso und zu den gleichen Bedingungen wie in der Entgeltordnung von 2007 angegeben angeboten worden wären.
- (175) Die Kommission zweifelt daran, dass derartige Rabatte durch eine objektive Begründung gerechtfertigt sein könnten, die ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsteilnehmer akzeptieren würde. Die Kommission kann nicht ausschließen, dass den Fluggesellschaften, die von den Rabatten profitierten, ein selektiver wirtschaftlicher Vorteil gewährt wurde. Die Kommission fordert daher die deutschen Behörden auf, einen Geschäftsplan vorzulegen, der von dem Flughafen bei Abschluss der Verträge mit den verschiedenen Fluggesellschaften erstellt wurde.

Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels

- (176) Verstärkt eine von einem Mitgliedstaat gewährte Finanzierung die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wettbewerbern im innergemeinschaftlichen Handel, muss dieser als von der Beihilfe beeinflusst erachtet werden.²⁷ Nach ständiger Rechtsprechung²⁸ liegt eine Verfälschung des Wettbewerbs oder die Gefahr einer solchen Verfälschung bereits dann vor, wenn der Begünstigte der Beihilfe in einer durch intensiven Wettbewerb gekennzeichneten Branche tätig ist.
- (177) Durch die Minderung der Flughafenentgelte werden die normalen Betriebskosten der Fluggesellschaften, die von dieser Minderung profitieren, verringert. Damit sind diese Fluggesellschaften in der Lage, ihre Stellung am Markt zu stärken. Hinzu kommt, dass der Verkehrssektor durch intensiven Wettbewerb zwischen den Betreibern aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist – insbesondere seit Inkrafttreten der dritten Stufe der Liberalisierung des Luftverkehrs („Drittes Paket“) am 1. Januar 1993²⁹. Daher beeinträchtigen die Rabatte auf die Flughafenentgelte den Handel zwischen Mitgliedstaaten und verfälschen den Wettbewerb im Luftverkehr oder drohen ihn zu verfälschen.

Schlussfolgerung

- (178) Unter diesen Voraussetzungen gelangt die Kommission zu dem vorläufigen Ergebnis, dass die den Fluggesellschaften gewährten Rabatte auf die Flughafenentgelte eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen.

27 Rechtssache 730/79, Philip Morris, Slg.1980, I-2671, Randnr. 11.

28 Rechtssache T-214/95, Het Vlaams Gewest/Kommission, Slg. 1998, II-717, Randnr. 46.

29 Regulation 1008/2008

4.8. Der Beihilfecharakter des Anlauffinanzierungsvertrags zwischen der FSBesitzG und Cirrus

Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat

(179) Hier trifft die gleiche Argumentation zu wie bei den Flughafenentgelten und den von der FSBesitzG gewährten Rabatten.

Unternehmensbegriff und wirtschaftliche Tätigkeit

(180) Cirrus ist im Sinne des EU-Wettbewerbsrechts ein Unternehmen.

Wirtschaftlicher Vorteil

(181) Um festzustellen, ob Cirrus durch den Abschluss des Vertrags ein wirtschaftlicher Vorteil entstanden ist, wendet die Kommission als Kriterium den „Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers“ an.

(182) Nach den in der Rechtsprechung festgelegten Grundsätzen muss die Kommission das Verhalten der FSBesitzG mit dem eines marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers vergleichen, der sich von Rentabilitätsaussichten leiten lässt.³⁰ Nach ständiger Rechtsprechung muss geprüft werden, ob ein privater Flughafenbetreiber unter vergleichbaren Umständen und insbesondere unter Berücksichtigung der zum betreffenden Zeitpunkt verfügbaren Informationen und absehbaren Entwicklungen gleiche oder ähnliche geschäftliche Vereinbarungen wie die FSG getroffen hätte.³¹

(183) Bei der Prüfung sind etwaige positive Auswirkungen auf die Wirtschaft der Region, in der sich der Flughafen befindet, außer Acht zu lassen, da die Kommission bei der Prüfung der Frage, ob eine Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt, prüft, ob „*ein privater Investor in einer vergleichbaren Lage unter Zugrundelegung der Rentabilitätsaussichten und unabhängig von allen sozialen oder regionalpolitischen Überlegungen oder Erwägungen einer sektorbezogenen Politik eine solche Kapitalhilfe gewährt hätte.*“³²

(184) Bei der Anwendung des Grundsatzes des privaten Kapitalgebers muss die Kommission den Zeitpunkt berücksichtigen, zu dem der Vertrag unterzeichnet wurde. Die FSG unterzeichnete den Vertrag am 27. Januar 2005 und die Änderungsverträge am 26. Oktober 2005 bzw. 1. September 2005. Die Kommission muss bei ihrer Prüfung auch die Informationen und Annahmen zugrunde legen, die der FSG zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung bekannt waren.

(185) Die deutschen Behörden haben keine Erklärung dazu abgegeben, aus welchen Motiven der Vertrag mit Cirrus geschlossen wurde. Die Kommission fordert daher die deutschen Behörden auf sich dazu zu äußern, ob ihrer Ansicht nach die FSBesitzG als

30 Rechtssache C-305/89, Italien/Kommission („Alfa Romeo“), Slg. 1991, I-1603, Randnr. 20; Rechtssache T-296/97, Alitalia/Kommission, Slg. 2000, II-3871, Randnr. 84.

31 Ebd., Randnr. 70, siehe auch Rechtssache C-261/89, Italien/Kommission, Slg. 1991, I-4437, Randnr. 8; Rechtssache C-42/93, Spanien/Kommission, Slg. 1994, I-4175, Randnr. 13.

32 Siehe Flughafen-Leitlinien von 2005, Randnr. 46.

marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber gehandelt hat, und der Kommission einen dem in Rede stehenden Vertrag zugrunde liegenden Geschäftsplan oder Rentabilitätsberechnungen vorzulegen.

- (186) Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es der Kommission anhand der ihr vorliegenden Informationen nicht möglich, die genaue Höhe der Beträge zu prüfen, die infolge des Vertrags von der FSG an Cirrus gezahlt wurden. Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf, ihr Angaben über die Höhe der Zahlungen vorzulegen, die im Rahmen des Vertrags geleistet wurden.
- (187) Der Kommission liegen keine Angaben darüber vor, dass die deutschen Behörden auf der Grundlage des Geschäftsplans der FSG eine Vorausberechnung der geschätzten Einnahmen und Kosten des Flughafens während der Laufzeit des Vertrags vorgenommen hätten. Ferner liegen der Kommission gegenwärtig auch keine Angaben darüber vor, wie die betreffenden Einnahmen- und Kostenposten dem Vertrag zugerechnet wurden.
- (188) Aufgrund dieser Sachlage gelangt die Kommission zu dem vorläufigen Ergebnis, dass der Vertrag mit Cirrus nicht unter normalen Marktbedingungen geschlossen wurde. Daher vertritt die Kommission die vorläufige Auffassung, dass Cirrus ein selektiver wirtschaftlicher Vorteil verschafft wurde.

Selektivität

- (189) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV muss eine Maßnahme, damit sie als staatliche Beihilfe gilt, „bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige“ begünstigen. In dem in Rede stehenden Fall stellt die Kommission fest, dass der Vertrag nur für Cirrus gilt. Somit ist er im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV als selektiv zu werten.

Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels

- (190) Hier trifft die gleiche Argumentation zu wie bei den Flughafenentgelten und den Rabatten.

Schlussfolgerung

- (191) Daher gelangt die Kommission zu der vorläufigen Auffassung, dass der Vertrag eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

4.9. Der Beihilfecharakter des Marketingvertrags zwischen der FSG und Air Berlin

Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat

- (192) Hier trifft die gleiche Argumentation zu wie bei den Flughafenentgelten und den von der FSG gewährten Rabatten.

Spezifischer wirtschaftlicher Vorteil

- (193) Hier trifft die gleiche Argumentation zu wie beim Vertrag mit Cirrus. Air Berlin war die einzige Fluggesellschaft, mit der ein solcher Vertrag abgeschlossen wurde. Bislang hat Air Berlin im Rahmen des Vertrags 900 000 EUR erhalten.

- (194) Um festzustellen, ob einem Unternehmen durch den Abschluss des Vertrags ein wirtschaftlicher Vorteil entstanden ist, wendet die Kommission – wie weiter oben beschrieben – als Kriterium den „Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers“ an.
- (195) Die deutschen Behörden machen geltend, dass beim Abschluss des Vertrags die Voraussetzungen des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers zugrunde gelegt wurden und dass die FSG eine Kosten-Nutzen-Analyse vorgenommen habe, bei der sie zu einem für die FSG positiven Ergebnis gelangt sei. Ihren Angaben zufolge zahlt sich die Investition langfristig aus, da der Flughafen von den Marketingaktivitäten profitieren und Touristen anziehen wird, die über die Luftverkehrsdienstleistungen des Flughafens zuvor gar nicht oder nur unvollständig informiert waren.
- (196) Da von den deutschen Behörden keine Unterlagen vorgelegt wurden, die diese Behauptung untermauern, liegen der Kommission keine Angaben darüber vor, wie die geschätzten Einnahmen und Kosten des Flughafens während der Laufzeit des Vertrags auf der Grundlagen des Geschäftsplans des Flughafens vorausberechnet wurden und wie die betreffenden Einnahmen- und Kostenposten dem Vertrag zugerechnet wurden.
- (197) Die Kommission stellt fest, dass [...] die Marketingaktivitäten hauptsächlich in Form einer Frequenzerhöhung durchgeführt werden. Die [...] Marketingaktivitäten betreffen ausschließlich die Flüge von Air Berlin und verschaffen daher der FSG offenbar keinen weiteren Vorteil als eine mögliche Steigerung der Passagierzahlen auf den Flügen von Air Berlin von und nach Saarbrücken. Die Entgelte für Marketingaktivitäten, die an Air Berlin gezahlt werden, erscheinen damit lediglich als Mittel für einen Sonderrabatt auf die Flughafenentgelte. Die Kommission stellt fest, dass diese Rabatte zusätzlich zu den in der Flughafenentgeltordnung von 2007 vorgesehenen Rabatten gewährt werden.
- (198) Aufgrund dieser Sachlage gelangt die Kommission zu dem vorläufigen Ergebnis, dass der Vertrag mit Air Berlin nicht unter normalen Marktbedingungen geschlossen wurde. Daher vertritt die Kommission die vorläufige Auffassung, dass Air Berlin ein selektiver wirtschaftlicher Vorteil verschafft wurde.
- (199) Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf, ihr alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die benötigt werden, um die durch den Vertrag mit Air Berlin entstandenen Kosten und erwirtschafteten Einnahmen zu berechnen.

Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels

- (200) Hier trifft die gleiche Argumentation zu wie beim Vertrag mit Cirrus.

Schlussfolgerung

- (201) Daher gelangt die Kommission zu der vorläufigen Auffassung, dass der Vertrag mit Air Berlin eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

5. PRÜFUNG DER VEREINBARKEIT DER BEIHILFEMASSNAHMEN

- (202) Die Kommission muss prüfen, ob die vorstehend beschriebenen Beihilfemaßnahmen mit dem Binnenmarkt vereinbar sind. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Mitgliedstaat verpflichtet, mögliche Gründe für die Vereinbarkeit anzuführen und nachzuweisen, dass die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit vorliegen.³³ Sofern die Beihilfe als Betriebsbeihilfe einzustufen ist, erinnert die Kommission daran, dass derartige Beihilfen nach der Rechtsprechung nicht nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können, da sie grundsätzlich die Wettbewerbsbedingungen in den Wirtschaftszweigen, in denen sie gewährt werden, verfälschen, ohne insoweit ihrer Natur nach geeignet zu sein, einen der in den genannten Ausnahmebestimmungen festgesetzten Zwecke zu erreichen.³⁴
- (203) In Artikel 107 Absatz 3 AEUV werden bestimmte Ausnahmen von der in Artikel 107 Absatz 1 AEUV festgelegten allgemeinen Regel der Unvereinbarkeit genannt, so heißt es dort, dass „*Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft*“, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können.
- (204) Somit bieten die Flughafen-Leitlinien von 2005 eine Grundlage für die Prüfung, ob Beihilfen an Flughafenbetreiber und Fluggesellschaften nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können.

5.1. Die Finanzierung der vh Saar und der FSG/FSBesitzG durch das Land Saarland

- (205) Die deutschen Behörden bringen vor, dass durch die Deckung der Verluste die Infrastruktur und der Betrieb der Infrastruktur finanziert werden sollen.
- (206) Ihrer Auffassung nach stellt der Betrieb des Flughafens eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse dar, allerdings räumen sie ein, dass kein förmlicher Betrauungsakt besteht.

Vereinbarkeit aufgrund des Ausgleichs für die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)

- (207) Die deutschen Behörden machen geltend, dass der Betrieb des Flughafens eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse darstellt. Nach den Flughafen-Leitlinien von 2005 kann es sich bei bestimmten Flughafentätigkeiten um Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse handeln. Die Behörden erlegen dann dem Flughafenbetreiber eine Reihe gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen auf. In diesem Fall kann dem Flughafenbetreiber für die zusätzlichen Kosten, die ihm durch deren Erbringung entstehen, ein Ausgleich gewährt werden. Nach den Flughafen-Leitlinien von 2005 kann in Ausnahmefällen auch der Betrieb eines Flughafens insgesamt als eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrachtet werden. Ein derartiger besonderer

33 Rechtssache C-364/90, Italien/Kommission, Randnr. 20.

34 Rechtssache T-459/93, Siemens SA/Kommission, Slg. 1995, II-01675, Randnr. 48.

Umstand wäre beispielsweise die Abgelegenheit der betreffenden Region.³⁵ Ferner ist dort festgelegt, dass bestimmte Aktivitäten, die außerhalb der Kernfunktionen des Flughafens angesiedelt sind, nicht als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gelten und daher nicht subventioniert werden dürfen. Wie aus den zur Verfügung stehenden Informationen hervorgeht, werden offenbar die Kosten für alle Tätigkeiten des Flughafens Saarbrücken subventioniert. Da ein förmlicher Betrauungsakt nicht erfolgt ist, wurden keine spezifischen Bestimmungen getroffen, um die förderfähigen Kosten auf die Kerntätigkeiten des Flughafens zu beschränken. Bereits aus diesem Grund hat die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt Zweifel daran, dass die Betriebsbeihilfe als Ausgleichszahlung für die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann.

- (208) Ferner können nach Randnummer 63 der Flughafen-Leitlinien von 2005 Betriebsbeihilfen auf der Grundlage von Artikel 106 Absatz 2 AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen, durch die gewährleistet ist, dass sie für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse notwendig sind und die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigen, das dem Interesse der EU zuwiderläuft. Diese Voraussetzungen sind unter den Randnummern 64 bis 68 der Flughafen-Leitlinien von 2005 festgelegt. Sie sind mit den in der DAWI-Entscheidung von 2005 festgelegten Voraussetzungen vergleichbar. Aus den in den Randnummern (107) bis (114) dargelegten Gründen vertritt die Kommission die vorläufige Auffassung, dass diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind.
- (209) Die Kommission macht die deutschen Behörden und die Beteiligten darauf aufmerksam, dass seit dem 31. Januar 2012 die in den Randnummern 63 bis 68 der Flughafen-Leitlinien von 2005 festgelegten Vorschriften durch den DAWI-Rahmen von 2012³⁶ ergänzt werden. Unter Randnummer 69 des DAWI-Rahmens von 2012 ist festgelegt, dass die Kommission diese Grundsätze auf alle rechtswidrigen Beihilfen anwendet, über die sie nach dem 31. Januar 2012 entscheidet, selbst wenn die Beihilfe vor dem genannten Datum gewährt wurde. Allerdings finden bestimmte Grundsätze keine Anwendung. Die deutschen Behörden hatten bisher noch keine Gelegenheit, zu diesen Grundsätzen Stellung zu nehmen, da sie erst am 31. Januar 2012 in Kraft traten. Die Kommission fordert die deutschen Behörden daher zur Stellungnahme auf.
- (210) Ferner macht die Kommission die deutschen Behörden und die Beteiligten darauf aufmerksam, dass in dem Fall, dass die Zahlungen auf der Grundlage der DAWI-Entscheidung von 2005 von der Anmeldungspflicht befreit waren, dies jedoch nach dem DAWI-Entscheidung von 2012³⁷ nicht mehr zutrifft, die Zahlungen für einen weiteren Zeitraum von zwei Jahren mit dem Binnenmarkt vereinbar werden und von der Anmeldepflicht befreit sind, das heißt bis längstens zum 31. Januar 2014 (zwei Jahre nach Inkrafttreten des DAWI-Beschlusses von 2012). Für den Zeitraum ab dem 31. Januar 2014

35 Siehe Randnr. 34 der Flughafen-Leitlinien von 2005.

36 Mitteilung der Kommission, Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, ABl. C 8 vom 11.1.2012, S. 15-22.

37 Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, ABl. L 7 vom 11.1.2012, S. 3-10.

müsste für Zahlungen, die nach dem DAWI-Beschluss von 2012 nicht von der Anmeldepflicht befreit waren, die Vereinbarkeit der Ausgleichszahlungen auf der Grundlage der Randnummern 64 bis 68 der Flughafen-Leitlinien von 2005 und des DAWI-Rahmens von 2012 geprüft werden. In diesem Fall würde die Betriebsbeihilfe ab dem 31. Januar 2014 als neue Beihilfe betrachtet, daher wären alle Grundsätze des DAWI-Rahmens von 2012 darauf anwendbar.

Vereinbarkeit auf der Grundlage von Abschnitt 4.1 der Flughafen-Leitlinien von 2005

(211) Ferner vertreten die deutschen Behörden die Auffassung, dass die Finanzierung die Voraussetzungen für die Finanzierung von Flughafen-Infrastruktureinrichtungen gemäß der Randnummern 55 bis 61 der Flughafen-Leitlinien von 2005 erfüllt. Für den Zeitraum vor dem Inkrafttreten der Flughafen-Leitlinien von 2005 ist Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV unmittelbar anwendbar. Die Kommission stellt fest, dass die Gewinn- und Verlustübertragung nicht dazu dient, in die Infrastruktur zu investieren, sondern lediglich dazu bestimmt ist, sämtliche Verluste, unabhängig von deren Ursache, zu decken. Zudem ist ausgeschlossen, dass ein derartiges Instrument im Hinblick auf Investitionen eine Anreizwirkung hat. Die deutschen Behörden erwarten außerdem lediglich das Erreichen eines positiven EBITDA für 2020 nicht jedoch ein positives Gesamtergebnis. Zudem scheint der Betrieb des Flughafens den Betrieb des lediglich 39 km entfernten Flughafens Zweibrücken zu beeinträchtigen. Daher hat die Kommission Zweifel, dass im vorliegenden Fall die in den Flughafen-Leitlinien von 2005 und in Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV festgelegten Kriterien erfüllt sind.

Vereinbarkeit auf der Grundlage der Leitlinien zur Rettung und Umstrukturierung

(212) Die jährlichen Beiträge, die für den Betrieb des Flughafens an die FSG/FSBesitzG gezahlt wurden, könnten Beihilfen zur Rettung und/oder Umstrukturierung darstellen.

(213) Gemäß Abschnitt 2.2. der Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (im Folgenden „Leitlinien zur Rettung und Umstrukturierung“)³⁸ ist eine Rettungsbeihilfe ihrem Wesen nach eine vorübergehende, reversible Unterstützungsmaßnahme. Sie soll ein Unternehmen, das sich in Schwierigkeiten befindet, so lange über Wasser halten, bis ein Umstrukturierungs- oder Liquidationsplan erstellt worden ist. Sobald ein Umstrukturierungs- oder Liquidationsplan, für den eine Beihilfe beantragt worden ist, erstellt ist und durchgeführt wird, gilt jede weitere Beihilfe als Umstrukturierungsbeihilfe.

(214) Um nach den Leitlinien zur Rettung und Umstrukturierung als Beihilfeempfänger in Betracht zu kommen, muss es sich bei einem Unternehmen um ein Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der Leitlinien handeln.³⁹ Nach den Leitlinien zur Rettung und Umstrukturierung geht die Kommission davon aus, dass sich ein Unternehmen in Schwierigkeiten befindet, wenn es nicht in der Lage ist, mit eigenen finanziellen Mitteln oder Fremdmitteln, die ihm von seinen Eigentümern/Anteilseignern oder Gläubigern zur Verfügung gestellt werden, Verluste aufzufangen, die das Unternehmen auf kurze oder

38 ABl. C 244 vom 1.10.2004, S. 2.

39 Randnummern 9 bis 13 der Leitlinien zur Rettung und Umstrukturierung.

mittlere Sicht so gut wie sicher in den wirtschaftlichen Untergang treiben werden, wenn der Staat nicht eingreift.

- (215) Nach den vorliegenden Informationen erscheint es wahrscheinlich, dass die FSG/FSBesitzG als Unternehmen in Schwierigkeiten betrachtet werden könnte. Nach Angaben der deutschen Behörden erwirtschaftete die FSG/FSBesitzG stets Verluste.
- (216) Die Kommission fordert daher die deutschen Behörden auf, diesen Aspekt zu klären und zu erläutern, ob Maßnahmen entsprechend der Leitlinien zur Rettung und Umstrukturierung ergriffen wurden.

Schlussfolgerung

- (217) Gegenwärtig vertritt die Kommission die vorläufige Auffassung, dass die jährlichen Subventionen, die der vh Saar und der FSG/FSBesitzG gewährt wurden, Beihilfen darstellen, die die laufenden Ausgaben des Flughafenbetreibers mindern. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt zweifelt die Kommission daran, dass die Beihilfen mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.

5.2. Die Finanzierung der FSG/FSBesitzG durch die vh Saar

- (218) Hinsichtlich der Vereinbarkeit der Finanzierung der FSG/FSBesitzG durch die vh Saar mit dem Binnenmarkt gelten die vorstehend in Abschnitt 5.1 getroffenen Feststellungen.

5.3. Der Pachtvertrag zwischen der FSBesitzG und der FSBG

- (219) Im Einklang mit den in Abschnitt 5.1.2 getroffenen Feststellungen vertritt die Kommission den vorläufigen Standpunkt, dass der verminderte Pachtzins, den die FSBG an die FSBesitzG zahlt, eine Betriebsbeihilfe darstellt, durch die jedes Jahr die Ausgaben der FSBG gemindert wurden. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind derartige Betriebsbeihilfen mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar.
- (220) Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf darzulegen, ob die Maßnahme den Leitlinien zur Rettung und Umstrukturierung entspricht.
- (221) Auf der Grundlage der verfügbaren Informationen hat die Kommission ferner Zweifel, ob die in Rede stehende Beihilfe mit dem AEUV vereinbar ist. Sie fordert daher die deutschen Behörden auf, zusätzliche Informationen vorzulegen, die es ermöglichen zu prüfen, ob die Maßnahme mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

5.4. Die Grundstücksübertragungen durch das Land Saarland an die FSG/FSBesitzG

- (222) Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs⁴⁰ ist der Mitgliedstaat verpflichtet, mögliche Gründe für die Vereinbarkeit anzuführen und nachzuweisen, dass die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt erfüllt sind.
- (223) Hinsichtlich der Grundstücksübertragungen an die FSG/FSBesitzG, die Gegenstand des vorliegenden Beschlusses ist, stellt die Kommission fest, dass, da die deutschen Behörden nicht der Auffassung sind, dass es sich hierbei um eine staatliche Beihilfe handelt, keine Argumente hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt vorgetragen wurden. In diesem Zusammenhang verweist die Kommission Deutschland auf Randnummer 40 der Flughafen-Leitlinien von 2005: *„Neben diesen allgemeinen Indikatoren gibt es jedoch keine Bewertungsmethode, die den verschiedenen Situationen, insbesondere in Bezug auf Flughäfen der Kategorien C und D, gerecht würde. Deshalb müssen Maßnahmen, die möglicherweise eine staatliche Beihilfe für einen Flughafen darstellen, notifiziert werden, damit ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten untersucht werden können und gegebenenfalls ihre Zulässigkeit festgestellt werden kann.“*
- (224) Die Kommission gelangt zu dem vorläufigen Ergebnis, dass die Grundstücksübertragungen an die FSG/FSBesitzG Beihilfen darstellen, die die laufenden Ausgaben der FSG mindern.
- (225) Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf darzulegen, ob die Maßnahme den Leitlinien zur Rettung und Umstrukturierung entspricht. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat die Kommission Zweifel daran, dass die Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

5.5. Die Bürgschaften des Landes Saarland zugunsten der FSG/FSBesitzG

- (226) Die deutschen Behörden haben angegeben, dass das durch die Bürgschaft besicherte Darlehen in Höhe von 11,453 Mio. EUR für die Finanzierung des Baus eines neuen Flughafenabfertigungsgebäudes bestimmt war. Die Bürgschaft wurde 2001 gewährt. Die Flughafen-Leitlinien von 2005 traten am 9.12.2005 in Kraft. Für den Zeitraum vor Inkrafttreten der Flughafen-Leitlinien von 2005, d. h. die Jahre 2000 bis 2005, wendet die Kommission Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV unmittelbar im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Maßnahme an; dabei berücksichtigt sie insbesondere ihre bisherige Praxis auf diesem Gebiet. Diesbezüglich stellt die Kommission fest, dass sie am 19. Januar 2005 einen Beschluss zu einem Rahmenplan für die Errichtung und den Ausbau von Regionalflughäfen in Deutschland⁴¹ annahm, in dem sie zu dem Schluss gelangte, dass die Errichtung und der Ausbau von Regionalflughäfen Bedenken im Hinblick auf staatliche Beihilfen hervorrufen könnte, dass dies jedoch unter bestimmten Voraussetzungen für mit dem EG-Vertrag vereinbar erklärt werden könnte. In den Flughafen-Leitlinien von 2005 werden diese Voraussetzungen aufgegriffen und die diesbezügliche Praxis der Kommission zusammengefasst. Die Kommission nimmt daher nur auf die Flughafen-Leitlinien von 2005 Bezug.

40 Rechtssache C-364/90, Italien/Kommission, Randnr. 20.

41 Staatliche Beihilfe N644i/2002 Deutschland.

- *Der Bau und Betrieb der Infrastruktur dient einem klar definierten Ziel von allgemeinem Interesse (Regionalentwicklung, Zugänglichkeit usw.)*

(227) Die deutschen Behörden haben erklärt, dass der Flughafen Saarbrücken dem Interesse der Regionalentwicklung dient. Der Kommission liegen keine hinreichenden Informationen vor, die den Schluss nahelegen würden, dass die Flughäfen der Umgebung für die Zugänglichkeit der Region nicht ausreichen, daher hat die Kommission Zweifel daran, dass diese Voraussetzung erfüllt ist.

- *Die Infrastruktur ist für die Erreichung des beabsichtigten Ziels notwendig und angemessen.*

(228) Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf zu erklären, inwieweit das neue Abfertigungsgebäude für das Funktionieren des Flughafens Saarbrücken notwendig war und ob dieses Gebäude nicht unverhältnismäßig groß und aufwändig ist.

- *Die mittelfristigen Perspektiven für die Nutzung der Infrastruktur, insbesondere der bestehenden, sind zufriedenstellend.*

(229) Nach den Ausführungen der deutschen Behörden wird der Flughafen die Kapazität, für die das Abfertigungsgebäude ausgelegt ist, erst im Jahr 2020 erreichen. Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf zu erklären, welche mittelfristigen Perspektiven für die Nutzung bestehen und insbesondere, wann ihren Erwartungen zufolge der Flughafen die Rentabilitätsschwelle erreichen wird. Da nach Angaben der deutschen Behörden bis dahin lediglich mit einem positiven EBITDA gerechnet wird, zweifelt die Kommission daran, dass diese Voraussetzung erfüllt ist.

- *Alle potenziellen Nutzer erhalten einheitlichen und diskriminierungsfreien Zugang zu der Infrastruktur.*

(230) Die Kommission hat Zweifel daran, dass die Vorteile, die Cirrus und Air Berlin gewährt werden, wirtschaftlich gerechtfertigt sind und sieht daher eine mögliche Diskriminierung anderer Fluggesellschaften, die den Flughafen nutzen.

- *Die Entwicklung des Handelsverkehrs wird nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinschaftlichen Interesse zuwiderläuft.*

(231) Hinsichtlich der übrigen Flughäfen in der Region zweifelt die Kommission daran, dass diese Voraussetzung – insbesondere mit Blick auf die benachbarten Flughäfen – erfüllt ist.

5.6. Die Patronatserklärungen des Landes Saarland zugunsten der vh Saar

(232) Die deutschen Behörden haben keine Angaben darüber gemacht, welchem Zweck das Darlehen dient, der durch die Patronatserklärungen besichert wurde. Auf diesen Aspekt trifft daher die gleiche Argumentation zu wie hinsichtlich der Vereinbarkeit der Grundstücksübertragungen mit dem Binnenmarkt, und die Kommission gelangt zu dem vorläufigen Ergebnis, dass die Beihilfe mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar war.

5.7. Die in der Flughafenentgeltordnung von 2007 vorgesehenen Rabatte, der Ansubfinanzierungsvertrag zwischen der FSBesitzG und Cirrus und der Marketingvertrag zwischen der FSG und Air Berlin

- (233) Hinsichtlich der Finanzierung der in der Flughafenentgeltordnung von 2007 vorgesehenen Rabatte und des Vertrags mit Cirrus sowie des Vertrags mit Air Berlin muss die Kommission auf die Flughafen-Leitlinien von 2005 Bezug nehmen.
- (234) Die Flughafen-Leitlinien von 2005 berücksichtigen, dass kleinere Flughäfen häufig nicht über das zum Erreichen der kritischen Größe und der Rentabilitätsschwelle notwendige Passagieraufkommen verfügen und dass deshalb, wie in Randnummer 74 der Flughafen-Leitlinien von 2005 ausgeführt, *„die Luftfahrtunternehmen nicht immer bereit [sind], ohne entsprechenden Anreiz das Risiko einzugehen, Flugverbindungen von unbekanntem oder noch nicht getesteten Flughäfen aus zu eröffnen.“* Die Kommission erhebt daher unter bestimmten Voraussetzungen keine Einwände dagegen, dass staatliche Beihilfen gewährt werden, um einen Anreiz zu schaffen, *„neue Flugverbindungen oder neue Frequenzen von Regionalflughäfen aus anzubieten, um ein Fluggastaufkommen anzuziehen und nach einer bestimmten Zeit die Rentabilitätsschwelle zu erreichen.“*
- (235) Nach Randnummer 75 der Flughafen-Leitlinien von 2005 ist es nicht hinnehmbar, Anlaufbeihilfen für neue Flugverbindungen zu gewähren, auf denen bereits entsprechende Hochgeschwindigkeitszugverbindungen bestehen. Die Kommission fordert daher die deutschen Behörden auf klarzustellen, ob diese Voraussetzung erfüllt ist.
- (236) In den Flughafen-Leitlinien von 2005 werden eine Reihe von Voraussetzungen genannt, die erfüllt sein müssen, damit Anlaufbeihilfen nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sind. Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf, ihr alle Informationen vorzulegen, die sie benötigt um zu prüfen, ob die in Rede stehenden Maßnahmen als mit dem Luftverkehrsleitlinien vereinbar betrachtet werden können. Unter Randnummer 79 der Flughafen-Leitlinien von 2005 heißt es:
- (237) (a) *„... Empfänger der Beihilfen sind Luftfahrtunternehmen, die im Besitz einer gültigen Betriebsgenehmigung sind, die ihnen von einem Mitgliedstaat gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2407/92⁴² des Rates über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen erteilt wurde.“*
- (238) Die deutschen Behörden haben erklärt, dass alle Fluggesellschaften, die den Flughafen nutzen, im Besitz einer gültigen Betriebsgenehmigung sind.
- (239) (b) *„... Die Beihilfen werden für Flugdienste zwischen Regionalflughäfen der Kategorien C und D und anderen Flughäfen in der EU gewährt.“*
- (240) Der Flughafen Saarbrücken ist ein Flughafen der Kategorie D („kleiner Regionalflughafen“) mit einem jährlichen Passagieraufkommen von weniger als 1 Million.

⁴² Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen, ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 8.

- (241) (c) „... Die Beihilfen werden nur für die Eröffnung neuer Flugverbindungen oder für neue Frequenzen (gemäß Definition in den Flughafen-Leitlinien von 2005) gezahlt, die einen Anstieg des Nettofluggastaufkommens bewirken. Die Beihilfe darf nicht dazu führen, dass Verkehrsanteile lediglich zwischen verschiedenen Verbindungen oder Luftfahrtunternehmen umverteilt werden. Sie darf vor allem zu keiner ungerechtfertigten Beeinträchtigung der Frequenzen oder der Wirtschaftlichkeit bestehender Verbindungen führen, die bereits von einem anderen Flughafen derselben Stadt, desselben Ballungsgebiets oder Flughafensystems aus nach demselben oder einem vergleichbaren Zielort bedient werden.“
- (242) Hinsichtlich des Vertrags mit Cirrus ist festzuhalten, dass die Flugverbindung [...] offenbar bereits bestand. Der Kommission liegen keine Angaben dazu vor, inwieweit neue Frequenzen eingeführt wurden, die zu einem Anstieg des Nettopassagieraufkommens führen werden. Die Kommission zweifelt daher daran, dass diese Voraussetzung vollständig erfüllt ist. Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf, weitere Informationen dazu vorzulegen, inwiefern und in welchem Umfang neue Frequenzen eingeführt wurden.
- (243) Hinsichtlich des Vertrags mit Air Berlin wird [...] als Ziel eine Erhöhung der Frequenzen [...] genannt.
- (244) Hinsichtlich der 2007 eingeräumten Rabatte haben die deutschen Behörden erklärt, dass diese Voraussetzung für die Fluggesellschaften, für die die Rabatte gelten, de facto erfüllt sei. Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf Unterlagen vorzulegen, die diese Behauptung stützen, und sicherzustellen, dass die Regelung die Voraussetzungen erfüllt. Der Rabatt auf erhöhte Passagieraufkommen scheint die Voraussetzung nicht zu erfüllen, da er nicht auf neue Frequenzen beschränkt ist.
- (245) (d) „... Die geförderte Verbindung muss langfristig rentabel, d. h. ohne Beihilfe kostendeckend, sein. Anlaufbeihilfen müssen deshalb degressiv gestaffelt und zeitlich begrenzt sein.“
- (246) Hinsichtlich des Vertrags mit Cirrus scheint die Beihilfe zeitlich nicht begrenzt zu sein, da der Vertrag bereits verlängert wurde. Zudem ist er auch nicht degressiv gestaffelt, die Berechnungsformel basiert lediglich auf Ertrag und Passagierzahlen. Im zweiten Änderungsvertrag wird eine Verringerung erwähnt, allerdings nur im Zusammenhang mit einer positiven Entwicklung.
- (247) Der Vertrag mit Air Berlin ist bis 2014 befristet. In den Jahren 2011 und 2012 ist keine degressive Staffelung vorgesehen, doch erfolgen 2013 und 2014 offenbar keine Zahlungen.
- (248) Gegenwärtig liegen der Kommission keine Informationen vor, ob Cirrus und Air Berlin auf der Grundlage eines Geschäftsplans die Rentabilität der Strecke nach Ablauf des Beihilfezeitraums über längere Zeit nachgewiesen haben.
- (249) Degressiv gestaffelt und zeitlich begrenzt sind nur die Rabatte für neue Fluggesellschaften und neu angeflogene Ziele, nicht hingegen der Rabatt für ein erhöhtes Passagieraufkommen.

- (250) Die Kommission hat daher Zweifel daran, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind.
- (251) (e) „... *Beihilfefähig sind nur die zusätzlichen Anlaufkosten, die sich aus der Einrichtung der neuen Verbindung oder Frequenz ergeben und die dem Luftfahrtunternehmen nicht dauerhaft entstehen.*“
- (252) Weder der Vertrag mit Cirrus noch der Vertrag mit Air Berlin sieht eine Begrenzung der Finanzierung auf die zusätzlichen Anlaufkosten vor, die sich aus der Einrichtung der neuen Verbindung oder Frequenz ergeben. Die Kommission kann gegenwärtig nicht ausschließen, dass Zahlungen für reguläre Betriebskosten geleistet werden.
- (253) Die Kommission hat daher Zweifel daran, dass diese Voraussetzung erfüllt ist.
- (254) (f) „... *Die degressiv gestaffelte Beihilfe kann für maximal drei Jahre gewährt werden. Die Beihilfe darf pro Jahr 50 % der beihilfefähigen Kosten des betreffenden Jahres und über den gesamten Beihilfezeitraum durchschnittlich 30 % der beihilfefähigen Kosten nicht übersteigen.*“
- (255) Der Vertrag mit Cirrus wurde verlängert, seine endgültige Gesamtlaufzeit ist nicht bekannt. Der Vertrag sieht keinerlei Begrenzung der Beihilfe abhängig von den Kosten vor.
- (256) Der neu abgeschlossene Vertrag mit Air Berlin hat eine Laufzeit von mehr als drei Jahren, Zahlungen sind jedoch nur in den ersten zwei Jahren vorgesehen. Eine Begrenzung der Beihilfe abhängig von den Kosten ist nicht vorgesehen.
- (257) Die Kommission hat daher Zweifel daran, dass diese Voraussetzung erfüllt ist.
- (258) (f), *dritter Absatz*: „*In jedem Fall muss die Laufzeit einer Startbeihilfe wesentlich kürzer sein als der Zeitraum, für den das Luftfahrtunternehmen sich laut Geschäftsplan [...] verpflichtet, seine Flugdienste von dem betreffenden Flughafen aus durchzuführen. Darüber hinaus ist die Beihilfe einzustellen, wenn das angestrebte Fluggastaufkommen erreicht oder die Rentabilität der Verbindung sichergestellt ist, auch wenn dies vor dem Ende des ursprünglich vorgesehenen Beihilfezeitraums der Fall sein sollte.*“
- (259) Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat die Kommission Zweifel daran, dass der Zeitraum, während dessen Cirrus und Air Berlin Beihilfe gewährt wird, wesentlich kürzer ist als der Zeitraum, für den sich die betreffende Fluggesellschaft verpflichtet, ihre Flugdienste von dem Flughafen aus durchzuführen.
- (260) Bei dem Rabatt, der nach der Flughafen-Entgeltordnung von 2007 für neue Fluggesellschaften und neu angeflogene Ziele gewährt wird, ist diese Voraussetzung eindeutig nicht erfüllt, da die Fluggesellschaften den Rabatt über einen Zeitraum von drei Jahren erhalten, den Rabatt aber nur zurückzahlen müssen, wenn sie ihre Flugdienste von dem Flughafen vor Ablauf des Dreijahreszeitraums einstellen. Für den Rabatt für erhöhte Passagieraufkommen wird gar keine Mindestpräsenzdauer vorgeschrieben.
- (261) (g) „... *Die Beihilfe muss sich nach der Entwicklung der Fluggastzahlen bemessen.*“
- (262) Die Beihilfe im Rahmen des Vertrags mit Air Berlin ist nicht an die Entwicklung der Nettopassagierzahlen gekoppelt.

- (263) Die Beihilfe im Rahmen des Vertrags mit Cirrus verhält sich offenbar umgekehrt proportional zur Entwicklung der Nettopassagierzahlen.
- (264) Bei den Rabatten, die nach der Flughafen-Entgeltordnung von 2007 gewährt werden, ist diese Voraussetzung nur bei dem Rabatt auf ein erhöhtes Passagieraufkommen erfüllt.
- (265) *(h) „... Öffentliche Stellen, die beabsichtigen, einem Unternehmen, sei es über einen Flughafen oder anderweitig, eine Startbeihilfe für die Eröffnung einer neuen Flugverbindung zu gewähren, müssen dies rechtzeitig und hinreichend bekannt geben, damit alle interessierten Luftfahrtunternehmen ihre Dienste anbieten können. Die Bekanntgabe muss insbesondere eine Beschreibung der betreffenden Strecke sowie objektive Kriterien für den Betrag und die Dauer der Beihilfe beinhalten. Gegebenenfalls sind dabei die Regeln und Grundsätze für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen zu beachten.“*
- (266) Die Kommission zweifelt daran, dass die Verträge mit Cirrus und Air Berlin vor dem Vertragsabschluss bekannt gegeben wurden und allen Fluggesellschaften zugänglich waren.
- (267) Die Rabattregelung nach der Flughafen-Entgeltordnung von 2007 ist auf der Website des Flughafens einsehbar. Diese Voraussetzung ist demnach offenbar erfüllt.
- (268) *(i) „... Luftfahrtunternehmen, die eine Startbeihilfe für einen von einer öffentlichen Stelle ausgeschrieben Verkehrsdiens beantragen, müssen ihrem Antrag einen Geschäftsplan beifügen, in dem dargelegt ist, wie die Rentabilität der betreffenden Strecke nach Ablauf des Beihilfezeitraums über längere Zeit sichergestellt wird. Vor Gewährung der Startbeihilfe muss die öffentliche Stelle untersuchen, welche Auswirkungen sich durch die neue Flugverbindung auf die konkurrierenden Strecken ergeben.“*
- (269) Die Kommission hat Zweifel daran, dass der FSG im Zusammenhang mit den Verträgen mit Cirrus ein Geschäftsplan vorgelegen hat. Außerdem hat die Kommission Zweifel daran, dass der Flughafen untersucht hat, welche Auswirkungen sich durch die neuen Flugverbindungen auf die konkurrierenden Strecken ergeben.
- (270) Hinsichtlich des Vertrags mit Air Berlin haben die deutschen Behörden erklärt, dass ein Geschäftsplan erstellt wurde, um die Rentabilität des Vertrags zu prüfen. Der Kommission ist nicht bekannt, ob dieser Geschäftsplan die vorgenannten Voraussetzungen erfüllt.
- (271) Nach der Rabattregelung von 2007 ist die vorherige Vorlage eines Geschäftsplans nicht vorgesehen. Die deutschen Behörden haben erklärt, dass aufgrund des allgemeinen und abstrakten Charakters der Regelung eine vorherige Rentabilitätsprüfung nicht möglich sei. Die nachträgliche Kontrolle für die Rabatte für neue Fluggesellschaften und neu angeflogene Ziele scheint sogar noch strenger zu sein, doch erscheint in Anbetracht der Laufzeit der Beihilfe von drei Jahren das Fortbestehen der Flugverbindung über drei Jahre nach Auslaufen der Beihilfe nicht wesentlich. Bei dem Rabatt für ein erhöhtes Passagieraufkommen ist die Voraussetzung eindeutig nicht erfüllt.
- (272) *(j) „... Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass für jeden Flughafen jedes Jahr eine Liste der bezuschussten Flugverbindungen veröffentlicht wird. Dabei sind für jede Strecke die*

Finanzquelle, das begünstigte Unternehmen, die Höhe der Beihilfe und die Fluggastzahlen anzugeben.“

- (273) Der Kommission liegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Angaben darüber vor, ob die FSG eine Liste der bezuschussten Flugverbindungen veröffentlicht, aus der für jede Strecke die Finanzquelle, das begünstigte Unternehmen, die Höhe der Beihilfe und die Passagierzahlen hervorgehen.
- (274) Die Kommission hat daher Zweifel daran, dass die Voraussetzungen erfüllt sind.
- (275) *(k) „... (sofern anwendbar), müssen in den einzelnen Mitgliedstaaten Nachprüfungsverfahren vorgesehen werden, um sicherzustellen, dass die Beihilfen ohne Diskriminierung gewährt werden.“*
- (276) Die Kommission hat gegenwärtig Zweifel daran, dass die deutschen Behörden Nachprüfungsverfahren für die Bearbeitung möglicher Beschwerden hinsichtlich des Vertrags mit Cirrus und des Vertrags mit Air Berlin sowie der Rabattregelung von 2007 vorgesehen haben. Daher zweifelt die Kommission, dass diese Voraussetzung erfüllt ist.
- (277) Hinsichtlich der Rabattregelung von 2007 haben die deutschen Behörden erklärt, dass gegen diese Regelung in zivilrechtlichen Verfahren Rechtsmittel eingelegt werden können.
- (278) *(l) „... Sollte ein Luftfahrtunternehmen den Verpflichtungen, die es gegenüber einem Flughafen bei der Zahlung der Beihilfe eingegangen ist, nicht nachkommen, so sind Sanktionsmechanismen vorzusehen.“*
- (279) Der Kommission liegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Angaben darüber vor, ob die FSG Sanktionsmechanismen eingeführt hat. Die Kommission zweifelt daher daran, dass diese Voraussetzung erfüllt ist.
- (280) Ferner ist unter Randnummer 80 der Flughafen-Leitlinien von 2005 Folgendes festgelegt: *„Anlaufbeihilfen dürfen nicht mit anderen Finanzhilfen für den Betrieb einer Strecke kumuliert werden, beispielsweise Beihilfen sozialer Art für bestimmte Kategorien von Fluggästen oder Ausgleichszahlungen für die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen. Beihilfen sind auch dann unzulässig, wenn der Zugang zu einer Strecke nach Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92, insbesondere Absatz 1 Buchstabe d, einem einzigen Luftfahrtunternehmen vorbehalten wird. Entsprechend den Verhältnismäßigkeitsregeln dürfen sie auch nicht mit anderen Beihilfen für dieselben Kosten kumuliert werden, auch dann nicht, wenn diese Beihilfen in einem anderen Mitgliedstaat gezahlt werden.“*
- (281) Der Kommission liegen gegenwärtig keine Informationen darüber vor, ob die Beihilfen mit anderen Beihilfen kombiniert werden können. Es hat allerdings den Anschein, dass die Rabattregelung von 2007 mit den Beihilfen kombiniert werden können, die Cirrus und Air Berlin erhalten. Die Kommission zweifelt daher daran, dass diese Voraussetzung erfüllt ist.
- (282) Die Kommission vertritt daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Auffassung, dass im vorliegenden Fall nicht alle in den Flughafen-Leitlinien von 2005 festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.

(283) Entsprechend hat die Kommission Zweifel daran, dass die im Rahmen des Vertrags mit Cirrus und des Vertrags mit Air Berlin sowie der Rabattregelung von 2007 gewährten Beihilfen als nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können.

(284) Für die Maßnahmen können offenbar keine anderen nach dem Vertrag vorgesehenen Ausnahmeregelungen in Anspruch genommen werden. Daher kann die Kommission gegenwärtig nicht ausschließen, dass der Vertrag mit Cirrus und der Vertrag mit Air Berlin sowie die Rabattregelung von 2007 rechtswidrige und mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfen beinhalten.

6. BESCHLUSS

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen fordert die Kommission Deutschland gemäß dem Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf, Stellung zu nehmen und jegliche zur Bewertung der Beihilfe/Maßnahmen zweckdienlichen Informationen binnen eines Monats nach Erhalt des vorliegenden Schreibens zu übermitteln. Deutschland wird der Kommission eine nichtvertrauliche Fassung seiner Stellungnahme und der relevanten Informationen übermitteln.

Die Kommission fordert Deutschland auf, den potentiellen Begünstigten unverzüglich eine Kopie dieses Schreibens zu übermitteln. In diesem Zusammenhang muss Deutschland sicherstellen, dass Informationen über andere Unternehmen, die unter das Berufsgeheimnis im Sinne der Mitteilung der Kommission C(2003)4582 vom 1. Dezember 2003 zum Berufsgeheimnis in Beihilfeentscheidungen⁴³ fallen, nicht offengelegt werden.

Die Kommission erinnert Deutschland an die aufschiebende Wirkung des Artikels 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und verweist auf Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates, wonach alle rechtswidrigen Beihilfen von den Empfängern zurückgefordert werden können.

Die Kommission macht Deutschland darauf aufmerksam, dass sie alle Beteiligten durch die Veröffentlichung des vorliegenden Schreibens und einer aussagekräftigen Zusammenfassung im *Amtsblatt der Europäischen Union* unterrichten wird. Außerdem wird sie Beteiligte in den EFTA-Staaten, die das EWR-Abkommen unterzeichnet haben, durch die Veröffentlichung einer Bekanntmachung in der EWR-Beilage zum *Amtsblatt der Europäischen Union* und die EFTA-Überwachungsbehörde durch die Übermittlung einer Kopie dieses Schreibens von dem Vorgang in Kenntnis setzen. Alle vorerwähnten Beteiligten werden aufgefordert, sich innerhalb eines Monats ab dem Datum dieser Veröffentlichung zu äußern. Die Beteiligten werden gebeten, auch eine nichtvertrauliche Fassung ihrer Stellungnahmen zu übermitteln.

Falls dieses Schreiben vertrauliche Angaben enthält, die nicht offengelegt werden sollen, werden Sie gebeten, die Kommission innerhalb von 20 Arbeitstagen nach Eingang des Schreibens darüber zu informieren. In diesem Zusammenhang und im Hinblick auf die Erstellung einer nichtvertraulichen Fassung wird Deutschland ersucht, mit den in dem vorliegenden Beschluss genannten Unternehmen Rücksprache zu halten, um sich zu vergewissern, dass diese keine Berufsgeheimnisse im Sinne der vorgenannten Mitteilung enthält. Erhält die Kommission

⁴³ ABl. C297 vom 9. Dezember 2003, S. 6.

innerhalb der angegebenen Frist keinen mit Gründen versehenen Antrag auf vertrauliche Behandlung, geht sie davon aus, dass Sie mit der Veröffentlichung des vollständigen Wortlauts dieses Schreibens einverstanden sind. Der Antrag, in dem die entsprechenden Angaben zu präzisieren sind, ist per Einschreiben oder Fax an folgende Anschrift zu richten:

Europäische Kommission
Generaldirektion Wettbewerb
Registratur Staatliche Beihilfen
B-1049 Bruxelles/Brussel
Fax: +32 229-61242
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Mit vorzüglicher Hochachtung
Für die Kommission

Joaquín Almunia
Vizepräsident