



Brüssel, 5.7.2019
C(2019) 4990 final

<p>In der veröffentlichten Fassung dieses Beschlusses sind nach den Artikeln 30 und 31 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in denen die Nichtpreisgabe von unter das Berufsgeheimnis fallenden Informationen geregelt ist, bestimmte Informationen ausgelassen worden. Die Auslassungen sind im Folgenden durch [...] gekennzeichnet.</p>	<p style="text-align: center;">ÖFFENTLICHE FASSUNG</p> <p>Dies ist ein internes Kommissionsdokument, das ausschließlich Informationszwecken dient.</p>
--	---

**Staatliche Beihilfe SA.46373 (2019/NN) – Deutschland
Betriebsbeihilfen für den Flughafen Dortmund**

Sehr geehrter Herr Bundesminister!

1. VERFAHREN

- (1) Mit Schreiben vom 30. Oktober 2018 meldete Deutschland Betriebsbeihilfen für den Flughafen Dortmund zur Genehmigung bei der Kommission an.
- (2) Die Kommission forderte am 29. November 2018, 21. Januar 2019, 7. März 2019 und 12. April 2019 weitere Informationen an, die Deutschland am 20. Dezember 2018, 1. Februar 2019, 4. Februar 2019, 13. Februar, 28. März 2019 und 14. Mai 2019 übermittelte.

2. AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DER MAßNAHME

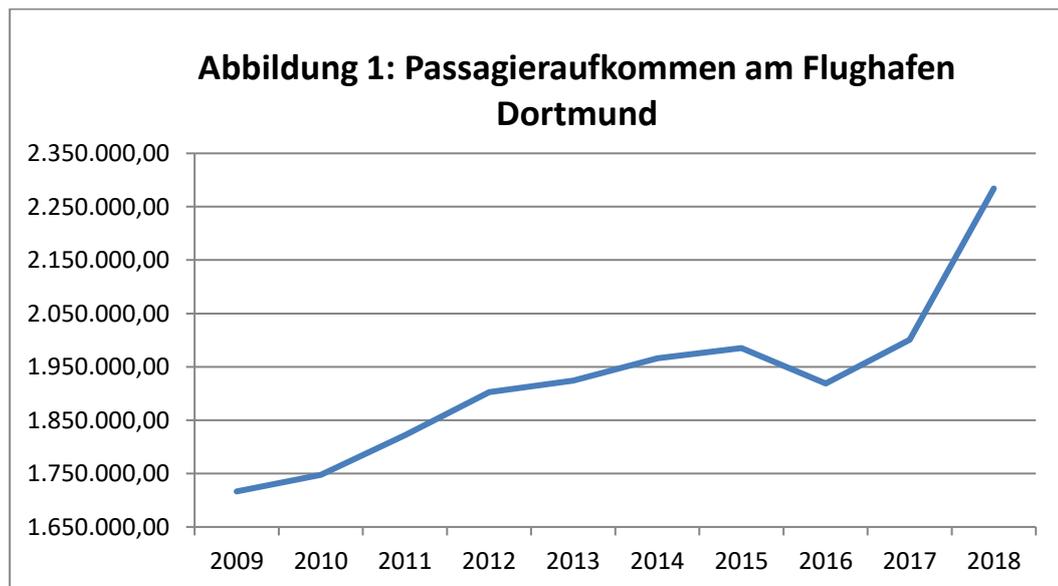
2.1. Der Flughafen Dortmund als Beihilfeempfänger

- (3) Die Flughafen Dortmund GmbH („Flughafen Dortmund“ oder der „Flughafen“) liegt im Bundesland Nordrhein-Westfalen, etwa 14 km östlich der Stadt Dortmund und im Herzen der Metropolregion Rhein-Ruhr, der größten Metropolregion

Seine Exzellenz Heiko MAAS
Bundesminister des Auswärtigen
Werderscher Markt 1 D – 10117 Berlin

Deutschlands mit über 10 Millionen Einwohnern. Neben Dortmund gehören auch die Großstädte Düsseldorf, Essen, Duisburg und Wuppertal zu der Region. Über Straßen- und Schienenverbindungen ist der Flughafen gut an das Rhein-Main-Gebiet sowie an Großstädte und Metropolregionen in den Niederlanden und in Belgien angebunden.

- (4) Der Flughafen Dortmund steht im Eigentum der Stadt Dortmund (Anteil von 26 %) und der Dortmunder Stadtwerke AG („Dortmunder Stadtwerke“, Anteil von 74 %), die ihrerseits vollständig im Eigentum der Stadt Dortmund steht.
- (5) Er wird am gegenwärtigen Standort seit 1960 für die zivile Luftfahrt genutzt. Im Jahr 2000 wurden ein neues Terminal und die Verlängerung der Start- und Landebahn auf 2000 Meter fertiggestellt. Seither verfügt der Flughafen Dortmund über eine Abfertigungskapazität von rund 2,5 Millionen Fluggästen pro Jahr.
- (6) Der Flughafen hat derzeit rund zwei Millionen Fluggäste pro Jahr (siehe Abbildung 1). Seit 2009 ist das Passagieraufkommen stetig gestiegen, mit Ausnahme des Jahres 2016, als – wie auch an anderen europäischen Flughäfen – der Türkeiverkehr aufgrund des Terroranschlags auf dem Flughafen Atatürk in Istanbul um 40,7 % zurückging. Im Jahr 2018 flogen 2 284 176 Passagiere vom Flughafen Dortmund ab, was gegenüber den 2 000 695 Fluggästen im Jahr 2017 eine erhebliche Zunahme bedeutet.



- (7) Der Flughafen Dortmund wird in erster Linie von Billigfluggesellschaften angefliegen. Derzeit sind zehn Fluggesellschaften am Flughafen Dortmund tätig. Über die Hälfte der Passagiere fliegt mit Wizz Air, dann folgen Eurowings, Ryanair und easyJet.
- (8) Der Flughafen bedient mehr als 35 Reiseziele. Die große Mehrzahl der Flüge verbindet Dortmund mit Städten in Osteuropa, darunter Kattowitz, Krakau, Bukarest, Sofia, Cluj-Napoca, Danzig und Belgrad, doch gibt es auch Verbindungen z. B. nach London, München und Palma de Mallorca.
- (9) 2014 waren 200 Mitarbeiter am Flughafen beschäftigt, 2017 waren es noch 174.

- (10) Die nächstgelegenen Flughäfen¹ sind:
- a) Flughafen Paderborn/Lippstadt² (ca. 73 km bzw. 51 Minuten mit dem Pkw). Das Passagieraufkommen an diesem Flughafen lag in den letzten fünf Jahren bei 700 000 bis 800 000 Passagieren im Jahr.
 - b) Flughafen Düsseldorf (ca. 72 km bzw. 68 Minuten mit dem Pkw). Das Passagieraufkommen an diesem Flughafen lag in den letzten fünf Jahren bei 20 bis 25 Mio. Passagieren im Jahr.
 - c) Flughafen Münster/Osnabrück³ (ca. 76 km bzw. 53 Minuten mit dem Pkw). Das Passagieraufkommen an diesem Flughafen lag in den letzten fünf Jahren bei 800 000 bis 1 Mio. Passagieren im Jahr.
 - d) Flughafen Niederrhein-Weeze (ca. 123 km bzw. 95 Minuten mit dem Pkw). Das Passagieraufkommen an diesem Flughafen lag in den letzten fünf Jahren bei 1,8 Mio. bis knapp über 1,9 Mio. Passagieren im Jahr.
 - e) Flughafen Kassel-Calden (ca. 138 km bzw. 91 Minuten mit dem Pkw). Das Passagieraufkommen an diesem Flughafen lag in den letzten fünf Jahren bei 45 000 bis 70 000 Passagieren im Jahr.
- (11) Deutschland hat vorgebracht, dass der Autoverkehr in Nordrhein-Westfalen sehr dicht ist und es sich um die Region Deutschlands mit den meisten Verkehrsstaus handelt. Insbesondere die Autobahnen um Dortmund sind stark überlastet. Nach Angaben Deutschlands benötigt man mit dem Pkw deutlich länger als eine Stunde, um die Strecke vom Flughafen Dortmund zu den Flughäfen Paderborn, Münster und Düsseldorf zurückzulegen. Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass dies für den Flughafen Düsseldorf zutrifft, für die Flughäfen Münster und Paderborn aber nur zu bestimmten Tageszeiten gilt.

2.2. Beschreibung der Maßnahme

- (12) Nach dem „Zukunftskonzept 2023“ (im Folgenden auch „vorab erstellter Wirtschaftsplan“) für den Flughafen Dortmund sollen von der Dortmunder Stadtwerke AG gewährte öffentliche Zuschüsse die operativen Verluste des Flughafens in einer Gesamthöhe von 27 285 000 EUR im Zeitraum vom 4. April 2014 bis Ende 2022 decken. Die Dortmunder Stadtwerke AG würde die operativen Verluste über jährliche Zuschüsse decken.
- (13) Im „Zukunftskonzept 2023“ geht Deutschland von einem Passagierzuwachs um jährlich 2,3 % aus, was zu den in Tabelle 1 aufgeführten Passagierzahlen führt:

Tabelle 1: Voraussichtliche Passagierzahlen (in Mio. Pax)

Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024

¹ Alle Entfernungen werden in Straßenkilometern auf Grundlage der schnellsten Strecke angegeben. Die Reisezeit basiert auf der durchschnittlichen, über mehrere im Mai 2019 durchgeführte Suchanfragen auf maps.google.com festgestellten Pkw-Fahrtzeit.

² Im Folgenden „Flughafen Paderborn“.

³ Im Folgenden „Flughafen Münster“.

Pax (in Mio.)	1,950	1,997	2,045	2,094	2,145	2,197	2,250	2,304	2,359	2,416	2,474
----------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

- (14) Die dem Wirtschaftsplan zugrunde liegende Passagierwachstumsrate steht im Einklang mit dem Bundesverkehrswegeplan, der vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur erstellt wird. Für den Zeitraum 2010 bis 2030 wird in dem Plan ein durchschnittlicher jährlicher Passagierzuwachs von 2,3 % pro Jahr veranschlagt.
- (15) Das Passagieraufkommen am Flughafen Dortmund ist in den letzten Jahren gestiegen. Zwar blieben die Fluggastzahlen einige Jahre leicht hinter den Projektionen zurück, doch übertraf das Aufkommen 2018 die erwartete Zahl von 2 145 000 Fluggästen deutlich.
- (16) Das „Zukunftskonzept 2023“ gibt ferner einen Überblick über die ergebnisverbessernden Kosteneinsparungsmaßnahmen, die der Flughafen umzusetzen beabsichtigt, wie etwa [...].
- (17) Der Flughafen hat bereits mit der Umsetzung der ergebnisverbessernden Maßnahmen begonnen und überwacht die Wirksamkeit der Maßnahmen jährlich. Bei Bedarf wird der Plan angepasst, und inzwischen wurden zusätzliche Maßnahmen hinzugefügt, um die gewünschten Einsparungen zu erreichen.
- (18) Für den Übergangszeitraum sieht das „Zukunftskonzept 2023“ die in Tabelle 2 dargestellten Ergebnisse vor:

Tabelle 2: Erwartete operative Verluste

Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Verlust (in Mio. EUR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	0	0

- (19) Insgesamt rechnet der Flughafen für den Übergangszeitraum 2014-2024 mit operativen Verlusten in Höhe von 27 285 000 EUR. Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, rechnet der Flughafen Dortmund damit, dass die Betriebskosten nach 2022 durch die erzielten Erträge gedeckt werden. Folglich werden nach 2022 keine Betriebsbeihilfen mehr gezahlt.

2.3. Früherer Beschluss der Kommission zum Flughafen Dortmund

- (20) Im Jahr 2014 erließ die Kommission einen Beschluss („Beschluss von 2014“) über Finanzierungsvereinbarungen für den Flughafen Dortmund und die

Flughafenentgeltordnungen NERES („New and Existing Routes Expansion Scheme“) und NEO („Neue Entgeltordnung“)⁴.

- (21) Die Kommission prüfte die folgenden vier Maßnahmen: eine staatliche Garantie für Darlehen an den Flughafen Dortmund, eine Gewinnabführungs- und Verlustübernahme-Vereinbarung zwischen dem Flughafen Dortmund und seinem Mehrheitsanteilseigner, der Dortmunder Stadtwerke AG, sowie zwei Maßnahmen zur Senkung der Flughafenentgelte für bestimmte Fluggesellschaften, NERES und NEO.
- (22) Die Kommission gelangte zu dem Schluss, dass die staatliche Garantie, die für den Zeitraum von 1987 bis 2000 galt, vor dem Urteil in der Rechtssache Aéroports de Paris⁵ gewährt wurde, und prüfte sie daher nicht weiter. Die dem Flughafen Dortmund zwischen dem 1. Juni 2007 und dem 4. April 2014 im Rahmen der Gewinnabführungs- und Verlustübernahme-Vereinbarung gewährten Investitions- und Betriebsbeihilfen wurden für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt, und in Bezug auf die Flughafenentgeltordnungen wurde festgestellt, dass es sich nicht um staatliche Beihilfen handelt.
- (23) Es ist darauf hinzuweisen, dass die mit dem Beschluss von 2014 für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärte Betriebsbeihilfe vor dem 4. April 2014 gewährt wurde. Die im vorliegenden Fall angemeldete Betriebsbeihilfe betrifft den Zeitraum ab dem 4. April 2014, sodass weder eine Überschneidung noch eine Doppelgewährung vorliegt.

2.4. Zusagen Deutschlands

- (24) Deutschland bestätigt, dass für operative Verluste, die während der Übergangszeit aufgelaufen sind, außer der angemeldeten Beihilfe, die die in Tabelle 2 dieses Beschlusses aufgeführten erwarteten operativen Verluste nach dem „Zukunftskonzept 2023“ betrifft, keine weiteren Betriebsbeihilfen gewährt werden.
- (25) Kosten für Tätigkeiten, für die normalerweise der Staat aufgrund seiner hoheitlichen Befugnisse zuständig ist, werden von Deutschland gedeckt. Auch kann Deutschland die öffentliche Förderung in Bezug auf Investitionsbeihilfen, die mit dem Beschluss von 2014 als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt wurden, und Maßnahmen, die vor dem Urteil in der Rechtssache Aéroports de Paris gewährt wurden, fortsetzen.
- (26) Jegliche andere Beihilfe wird bei der Kommission angemeldet.

3. BEIHILFERECHTLICHE WÜRDIGUNG

3.1. Vorliegen einer Beihilfe

- (27) 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

⁴ Beschluss der Kommission vom 23. Juli 2014 zu den Maßnahmen SA.22030, SA.29404 und SA.32091 – Deutschland – Finanzierungsvereinbarungen in Bezug auf die Flughafen Dortmund GmbH und Flughafenentgeltordnungen NERES und NEO (ABl. L 302 vom 9.11.2016, S. 1).

⁵ Urteil des Gerichts vom 12. Dezember 2000, Aéroports de Paris/Kommission, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, bestätigt durch das Urteil des Gerichtshofs vom 24. Oktober 2002, Aéroports de Paris/Kommission, C-82/01P, ECLI:EU:C:2002:617.

verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

- (28) Die in Artikel 107 Absatz 1 AEUV niedergelegten Kriterien sind kumulativ. Die angemeldete Maßnahme stellt daher nur dann eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar, wenn alle nachstehenden Voraussetzungen erfüllt sind, d. h. wenn die finanzielle Unterstützung
- vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt wird,
 - bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt,
 - den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht und
 - den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt.
- (29) In den folgenden Abschnitten wird die Kommission prüfen, ob die in Kapitel 2.2 beschriebene Maßnahme diese kumulativen Kriterien erfüllt und somit eine Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

3.1.1. Begriff des Unternehmens und der wirtschaftlichen Tätigkeit

- (30) Nach ständiger Rechtsprechung muss die Kommission zunächst ermitteln, ob es sich beim Flughafen Dortmund um ein Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV handelt. Der Begriff des Unternehmens umfasst jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung.⁶ Eine wirtschaftliche Tätigkeit ist jede Tätigkeit, die im Angebot von Waren und Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt besteht.⁷

Begriff des Unternehmens

- (31) In der Rechtssache *Aéroports de Paris* urteilte das Gericht, dass der Betrieb eines Flughafens, einschließlich der Erbringung von Flughafendienstleistungen für Luftverkehrsgesellschaften und die verschiedenen Dienstleister auf Flughäfen, eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt. Dies wurde vom Gerichtshof in der Berufungsinstanz und in der Rechtssache *Flughafen Leipzig-Halle* bestätigt, in der er urteilte, dass der kommerzielle Betrieb eines Flughafens und die Errichtung von Flughafeninfrastruktur eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellen.⁸ Sobald ein Flughafen, unabhängig von seiner Rechtsform und der Art seiner Finanzierung, eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, stellt er ein Unternehmen im Sinne des

⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 1998, *Kommission/Italien*, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, Rn. 36; Urteil des Gerichtshofs vom 23. April 1991, *Höfner und Elser*, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, Rn. 21; Urteil des Gerichtshofs vom 16. November 1995, *Fédération Française des Sociétés d'Assurances/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, Rn. 14; Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 1997, *Job Centre*, C-55/96, ECLI:EU:C:1997:603, Rn. 21.

⁷ Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juni 1987, *Kommission/Italien*, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, Rn. 7; Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 1998, *Kommission/Italien*, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, Rn. 36.

⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 19. Dezember 2012, *Mitteldeutsche Flughafen und Flughafen Leipzig-Halle/Kommission*, C-288/11P, ECLI:EU:C:2012:821; siehe auch Urteil des Gerichts erster Instanz vom 17. Dezember 2008, *Ryanair/Kommission*, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585.

Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar und fällt unter die Vorschriften für staatliche Beihilfen.⁹

- (32) Die Kommission hält fest, dass die Flughafeninfrastruktur und -ausrüstung vom Flughafen Dortmund, dem die angemeldete öffentliche Förderung gewährt wird, betrieben wird. Der Flughafen Dortmund erhebt Entgelte von den Luftverkehrsgesellschaften für die Nutzung der Infrastruktur und generiert auf diese Weise luftverkehrsbezogene Erlöse; ferner erzielt der Flughafen Erlöse aus seinen nicht luftverkehrsbezogenen Tätigkeiten und betreibt somit den Flughafen zu kommerziellen Zwecken. Folglich handelt es sich beim Flughafen Dortmund um ein Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV.

Wirtschaftliche Tätigkeit

- (33) Der Flughafen Dortmund wird als Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV angesehen, doch müssen nicht alle Tätigkeiten eines Flughafenbetreibers notwendigerweise Tätigkeiten wirtschaftlicher Art sein.¹⁰
- (34) Wie in Randnummer 35 der Leitlinien der Kommission für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften¹¹ (im Folgenden „Luftverkehrsleitlinien“) ausgeführt, gehören Tätigkeiten, für die normalerweise der Staat aufgrund seiner hoheitlichen Befugnisse zuständig ist, nicht zu den Tätigkeiten wirtschaftlicher Art und unterliegen im Allgemeinen nicht den Vorschriften über staatliche Beihilfen.
- (35) Deutschland gewährt zwar finanzielle Unterstützung für derartige nicht wirtschaftliche Tätigkeiten am Flughafen Dortmund, doch sollen durch die angemeldete Förderung die operativen Verluste des Flughafens gedeckt werden. Diese operativen Verluste entstehen insbesondere aus den wirtschaftlichen Tätigkeiten des Flughafens. Folglich wird durch die Unterstützung die wirtschaftliche Tätigkeit des Flughafenbetreibers gefördert.

3.1.2. Einsatz staatlicher Mittel und Zurechenbarkeit an den Staat

- (36) Bei jedem aus staatlichen Mitteln vom Staat selbst oder von einer zwischengeschalteten Stelle im Auftrag des Staates gewährten Vorteil kann es sich um eine staatliche Beihilfe handeln.¹² Bei der Anwendung von Artikel 107 AEUV gelten Mittel von lokalen Einrichtungen als staatliche Mittel.¹³
- (37) Die Mittel werden von der Dortmunder Stadtwerke AG aus ihren Haushaltsmitteln gewährt. Die Dortmunder Stadtwerke AG ist eine Holdinggesellschaft von Versorgungsunternehmen und Unternehmen zur Verwaltung der Infrastruktur der Stadt Dortmund. Sie steht vollständig im Eigentum der Stadt Dortmund, die ihr vorgeben kann, wie sie ihre Mittel einzusetzen hat, und ist ein öffentliches

⁹ Urteil des Gerichtshofs vom 17. Februar 1993, Poucet/AGV und Pistre/Cancave, C-159/91 und C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63.

¹⁰ Urteil des Gerichtshofs vom 19. Januar 1994, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7.

¹¹ ABl. C 99 vom 4.4.2014, S. 3.

¹² Siehe z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, Rn. 24; Urteil des Gerichts erster Instanz vom 5. April 2006, Deutsche Bahn AG/Kommission, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, Rn. 103.

¹³ Urteil des Gerichts vom 12. Mai 2011, Région Nord-Pas-de-Calais und Communauté d'agglomération du Douaisis/Kommission, T-267/08 und T-279/08 ECLI:EU:T:2011:209, Rn. 108.

Unternehmen im Sinne des Artikels 2 Buchstabe b der Richtlinie 2006/111/EG der Kommission.¹⁴ Daher können die Mittel der Dortmunder Stadtwerke AG als staatliche Mittel angesehen werden.¹⁵

- (38) Die von der Stadt Dortmund 1992 getroffene Entscheidung, einen Anteil am Flughafen Dortmund auf die Dortmunder Stadtwerke AG zu übertragen, ging einher mit der Zusage, die Verluste, die der Flughafen zukünftig schreiben würde, auszugleichen. Deutschland hat bestätigt, dass die Stadt Dortmund in die Entscheidung der Dortmunder Stadtwerke, die Verluste des Flughafens auszugleichen, einbezogen war und diese Entscheidung genehmigt hat.
- (39) Daher zieht die Kommission den Schluss, dass die Förderung dem Staat zuzurechnen ist und aus staatlichen Mitteln gewährt wird.

3.1.3. *Wirtschaftlicher Vorteil*

- (40) Ein Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV ist eine wirtschaftliche Vergünstigung jeglicher Art, die ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen – also ohne Eingreifen des Staates – nicht erhalten hätte.¹⁶
- (41) Die in Rede stehende Förderung wird die operativen Verluste des Flughafens Dortmund im Zeitraum 2014 bis 2022 ausgleichen, sodass der Flughafen nicht selbst für die Deckung seiner operativen Verluste aufkommen muss. Die Bewilligungsbehörde hat die Maßnahme angemeldet, da sie die Auffassung vertritt, dass dem Flughafen Dortmund daraus ein Vorteil entstehen würde. Deutschland hat keine Anhaltspunkte dafür vorgelegt, dass die Dortmunder Stadtwerke AG von dieser Finanzierung irgendeine Rendite erwarten könnte. Der im Wirtschaftsplan angegebene Förderzeitraum beginnt 2014 und endet 2022. Der Flughafen wird während dieses gesamten Zeitraums operative Verluste machen. Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass kein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber die Finanzierung des Flughafens während eines solch langen Zeitraums in Betracht ziehen würde, ohne dafür eine Rendite zu erhalten. Daher entsteht dem Flughafen durch diese Beiträge ein wirtschaftlicher Vorteil.

3.1.4. *Selektivität*

- (42) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV muss eine Maßnahme, wenn sie als staatliche Beihilfe gelten soll, „bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige“ begünstigen. Die Kommission hält fest, dass die in Rede stehende öffentliche Förderung ausschließlich dem Flughafen Dortmund gewährt wird. Daher handelt es sich um eine selektive Maßnahme im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV.

¹⁴ Der Begriff des öffentlichen Unternehmens lässt sich unter Bezugnahme auf die 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 Unternehmen (ABl. L 318 vom 17.11.2006, S. 17) definieren. Nach Artikel 2 Buchstabe b dieser Richtlinie gilt als „öffentliches Unternehmen“ jedes Unternehmen, auf das die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann“.

¹⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, Rn. 34-38.

¹⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1996, SFEI u. a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, Rn. 60; Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 1999, Spanien/Kommission, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, Rn. 41.

3.1.5. *Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels*

- (43) Stärkt eine von einem Mitgliedstaat gewährte Förderung die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wettbewerbern im Handel innerhalb der Union, so ist davon auszugehen, dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten durch die Förderung beeinträchtigt wird. Nach ständiger Rechtsprechung¹⁷ ist eine wettbewerbsverfälschende Maßnahme bereits dann gegeben, wenn der Empfänger der Beihilfe auf Märkten, auf denen Wettbewerb herrscht, mit anderen Unternehmen konkurriert.
- (44) Die Flughäfen im Binnenmarkt konkurrieren miteinander um die Fluggesellschaften. Die Kommission hält in diesem Zusammenhang fest, dass die größten Fluggesellschaften am Flughafen Dortmund, Wizz Air, Ryanair und easyJet, in der gesamten Union tätig sind. Ein Ausgleich der operativen Verluste könnte es dem Flughafen Dortmund ermöglichen, seinen Betrieb zulasten anderer Flughäfen in der Union, an die derzeit Dortmund zugewiesene Kapazitäten dieser Fluggesellschaften sonst abwandern könnten, fortzuführen. Daher ist die angemeldete Maßnahme geeignet, den Wettbewerb zu verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

3.1.6. *Schlussfolgerung zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe*

- (45) Die Kommission gelangt zu dem Ergebnis, dass die angemeldete Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

3.2. **Rechtmäßigkeit der Beihilfe**

- (46) Am 30. Oktober 2018 meldete Deutschland die Betriebsbeihilfe für den Flughafen Dortmund bei der Kommission an. Nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV dürfen Mitgliedstaaten geplante Beihilfen nicht gewähren, bevor die Kommission einen abschließenden Beschluss erlassen hat. Nach Artikel 3 der Verfahrensverordnung¹⁸ dürfen anmeldepflichtige Beihilfen nicht durchgeführt werden, bevor die Kommission einen diesbezüglichen Genehmigungsbeschluss erlassen hat oder die Beihilfe als genehmigt gilt.
- (47) Da ein Teil der in Rede stehenden Beiträge ohne vorherige Zustimmung der Kommission gewährt wurde, hat Deutschland gegen das Durchführungsverbot nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV und Artikel 3 der Verfahrensverordnung verstoßen.

3.3. **Vereinbarkeit der Beihilfe**

3.3.1. *Grundlage für die Prüfung der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt*

- (48) Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die

¹⁷ Urteil des Gerichts vom 30. April 1998, Het Vlaamse Gewest/Kommission, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

¹⁸ Verordnung (EU) Nr. 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (kodifizierter Text) (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9) (im Folgenden „Verfahrensverordnung“).

Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.

- (49) Mit der angemeldeten staatlichen Beihilfe beabsichtigt Deutschland, operative Verluste des Flughafens Dortmund auszugleichen. Die Luftverkehrsleitlinien enthalten Grundsätze für die Bewertung der Vereinbarkeit von Betriebsbeihilfen für Flughäfen mit dem Binnenmarkt.
- (50) In Randnummer 79 der Luftverkehrsleitlinien sind die folgenden Voraussetzungen genannt, die eine staatliche Beihilfe kumulativ erfüllen muss, um als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen zu werden:
- a) Beitrag zu einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse
 - b) Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen
 - c) Geeignetheit der Beihilfemaßnahme
 - d) Anreizeffekt
 - e) Angemessenheit der Beihilfe (Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum)
 - f) Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten
 - g) Transparenz der Beihilfe

3.3.2. Prüfung der Vereinbarkeit der Betriebsbeihilfe

- (51) Wie in den Randnummern 113 bis 134 der Luftverkehrsleitlinien erläutert, gelten nach Randnummer 112 dieser Leitlinien Betriebsbeihilfen, die Flughäfen ab dem 4. April 2014 gewährt werden, während eines am 4. April 2014 beginnenden Übergangszeitraums von 10 Jahren als nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar, sofern die in Randnummer 51 genannten Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind. Die Vereinbarkeit mit diesen Kriterien wird im Folgenden bewertet.

Beitrag zu einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse

- (52) Nach Randnummer 113 der Luftverkehrsleitlinien werden Betriebsbeihilfen für Flughäfen während eines Übergangszeitraums von 10 Jahren als Beitrag zur Verwirklichung eines Ziels von gemeinsamem Interesse angesehen, wenn sie a) die Mobilität der Bürger der Union und die Anbindung von Gebieten durch Einrichtung von Zugangspunkten zu Flügen innerhalb der Union erhöhen oder b) der Überlastung des Luftraums an den großen Drehkreuz-Flughäfen in der Union entgegenwirken oder c) die regionale Entwicklung begünstigen.
- (53) Die Betriebsbeihilfe trägt dazu bei, das stetige Luftverkehrsaufkommen aufrechtzuerhalten und zu steigern, das laut einer von der Universität Münster erstellten Studie zur Entwicklung der umgebenden Region und insbesondere des Ruhrgebiets beitragen, dessen Wirtschaft aufgrund der Abkehr von

Schwerindustrie und Bergbau nach wie vor unter dem Strukturwandel leidet.¹⁹ Darüber hinaus bietet der Flughafen zahlreiche direkte und indirekte Arbeitsplätze in der Region²⁰, was von großer Bedeutung ist, da das Ruhrgebiet die höchste Arbeitslosenquote Nordrhein-Westfalens und auch eine der höchsten Arbeitslosenquoten ganz Deutschlands zu verzeichnen hat²¹.

- (54) Die Betriebsbeihilfe leistet zudem einen Beitrag zur Anbindung der Region. Der Flughafen Dortmund liegt in der Metropolregion Rhein-Ruhr, die mit über 10 Millionen Einwohnern die größte Metropolregion Deutschlands ist und zu den dichtbesiedeltsten Gebieten in Europa zählt. Die meisten Fluggäste, die vom Flughafen Dortmund abfliegen, stammen aus der Metropolregion Rhein-Ruhr. Im Umkreis von 100 km um den Flughafen Dortmund gibt es drei weitere Flughäfen, und zwar die Flughäfen Düsseldorf, Paderborn und Münster.
- (55) Der Flughafen Dortmund verfolgt jedoch ein anderes Geschäftsmodell als die Nachbarflughäfen. Wie in Erwägungsgrund (8) dargelegt, konzentrieren sich seine Tätigkeiten auf Low-cost-Verbindungen, vor allem zu Zielen in Ost- und Südosteuropa. Diese Reiseziele machen den Großteil aller vom Flughafen Dortmund ausgehenden Flüge aus. Keiner der benachbarten Flughäfen bietet diese Strecken so regelmäßig an wie der Flughafen Dortmund. Die Flugziele überschneiden sich zwischen dem Flughafen Dortmund und den Flughäfen Münster und Paderborn nur in wenigen Fällen. Dabei handelt es sich insbesondere um die Ziele Palma de Mallorca und München, nach denen im Allgemeinen eine hohe Nachfrage besteht. Die Kommission stellt daher fest, dass der Flughafen die Mobilität der EU-Bürger erhöht.
- (56) Zudem wirkt der Betrieb des Flughafens Dortmund der Überlastung des Flughafens Düsseldorf entgegen, der seine Kapazitätsgrenze von 24 Millionen Fluggästen erreicht hat (24,62 Millionen Fluggäste im Jahr 2017).
- (57) Daher stellt die Kommission fest, dass die Beihilfe für den Flughafen Dortmund im Einklang mit Randnummer 113 der Luftverkehrsleitlinien die Mobilität der Bürger der Union und die Anbindung des Gebiets erhöht, der Überlastung des Luftraums an einem großen Drehkreuz-Flughafen entgegenwirkt und die regionale Entwicklung erleichtert.
- (58) Um zu vermeiden, dass im selben Einzugsgebiet mehrere unrentable Flughäfen betrieben werden, sind nach Randnummer 114 der Luftverkehrsleitlinien im Wirtschaftsplan die zu erwartenden Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen an im selben Einzugsgebiet gelegenen Flughäfen mit ungenutzten Kapazitäten aufzuzeigen. Nach Randnummer 115 wird die Kommission Zweifel an den Aussichten eines unrentablen Flughafens auf volle Deckung seiner Betriebskosten am Ende des Übergangszeitraums haben, wenn sich im selben Einzugsgebiet ein weiterer Flughafen befindet.

¹⁹ Siehe z. B. die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in Auftrag gegebene Studie „Lehren aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet für die Regionalpolitik“, 2015, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/lehren-aus-dem-strukturwandel-im-ruhrgebiet-fuer-die-regionalpolitik-endbericht-727672>.

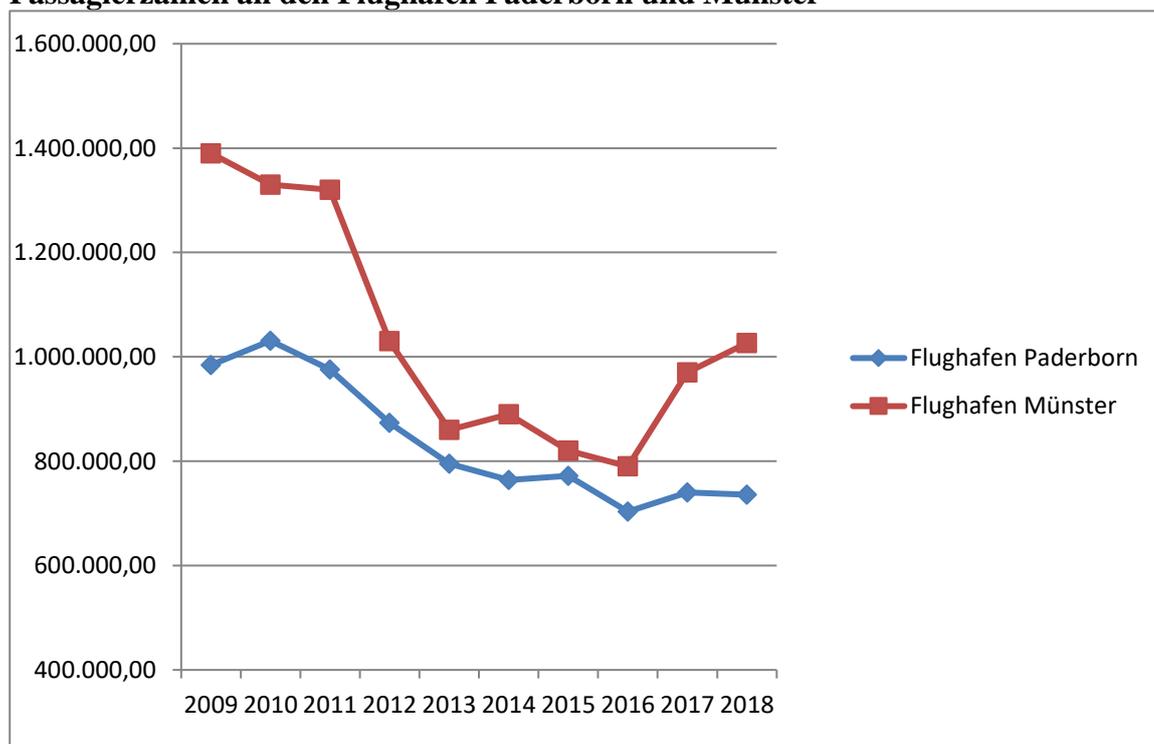
²⁰ „Prognose der Regionalwirtschaftlichen Effekte des Flughafens Dortmund für das Jahr 2025“. Studie im Auftrag der Flughafen Dortmund GmbH. Institut für Verkehrswissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Februar 2010.

²¹ Für 2018 siehe z. B. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistische-Analysen/Analyse-in-Grafiken/Arbeitsmarkt-nach-Regionen/Arbeitsmarkt-nach-Regionen-Nav.html>.

- (59) Das Einzugsgebiet eines Flughafens wird in den Luftverkehrsleitlinien als räumliche Marktabgrenzung definiert, die in der Regel bei rund 100 Kilometern oder rund 60 Minuten Reisezeit mit dem Pkw, Bus, Zug oder Hochgeschwindigkeitszug vorgenommen wird. Das Einzugsgebiet eines bestimmten Flughafens kann laut den Luftverkehrsleitlinien jedoch abweichend von dieser Abgrenzung festgelegt werden, um den Besonderheiten des jeweiligen Flughafens Rechnung zu tragen. So können Größe und Gestalt des Einzugsgebiets von einem Flughafen zum anderen variieren und von verschiedenen Merkmalen des Flughafens abhängen, so z. B. vom Geschäftsmodell, dem Standort und den bedienten Zielflughäfen.
- (60) Wie in Erwägungsgrund 10 dargelegt, gibt es im Einzugsgebiet des Flughafens Dortmund (1 Stunde Reisezeit mit dem Pkw bzw. Entfernung von 100 km) drei Flughäfen, und zwar den Flughafen Paderborn (ca. 73 km bzw. 51 Minuten mit dem Pkw), den Flughafen Düsseldorf (ca. 72 km bzw. 68 Minuten mit dem Pkw) und den Flughafen Münster (ca. 76 km bzw. 53 Minuten mit dem Pkw).
- (61) Alle vier Flughäfen liegen in der Metropolregion Rhein-Ruhr, die mehr als 10 Millionen Einwohner zählt und zu den dichtbesiedeltsten Gebieten in Europa gehört. Die Gesamtbevölkerungsdichte beträgt über 300 Einwohner/km², wobei es Gebiete mit über 2000 Einwohnern/km² gibt. In solchen Ballungsgebieten sind üblicherweise mehrere Flughäfen vorhanden.
- (62) Wenngleich das Ruhrgebiet um Dortmund herum durch eine hohe Arbeitslosigkeit geprägt ist, zählt das Einzugsgebiet, dessen Pro-Kopf-BIP über dem Unionsdurchschnitt liegt, zu den reicheren Regionen in Europa. An allen vier Flughäfen findet überwiegend ausgehender Flugverkehr statt, wobei es sich um eine Mischung aus Freizeit- und Geschäftsreiseverkehr handelt.
- (63) Der Flughafen Dortmund geht davon aus, seine Betriebskosten am Ende des Übergangszeitraums decken zu können, wie in seinem in den Erwägungsgründen 15 ff beschriebenen vorab erstellten Wirtschaftsplan dargelegt ist. Nach Ansicht der Kommission ist der Wirtschaftsplan insgesamt plausibel (vgl. die Erwägungsgründe 90 ff). Trotz der in Randnummer 115 der Luftverkehrsleitlinien genannten Zweifel geht die Kommission auf der Grundlage ihrer Bewertung des Wirtschaftsplans davon aus, dass der Flughafen Dortmund in der Lage sein wird, seine Betriebskosten am Ende des Übergangszeitraums zu decken.
- (64) Was die Auswirkungen der Betriebsbeihilfe auf den Verkehr an Flughäfen im selben Einzugsgebiet betrifft, stellt die Kommission fest, dass der Flughafen Düsseldorf, wie in Erwägungsgrund (56) ausgeführt, seine maximale Fluggastkapazität im Jahr 2017 erreicht hat. Die Betriebsbeihilfe für den Flughafen Dortmund würde somit dazu beitragen, der Überlastung an diesem Flughafen entgegenzuwirken.
- (65) Aufgrund der großen Verkehrsdichte und der häufigen Staus beträgt die Fahrzeit zwischen den Flughäfen Düsseldorf und Dortmund häufig über 60 Minuten, obwohl die Flughäfen nur 72 km auseinanderliegen. Auch die Fahrzeit per Zug liegt über 60 Minuten. Es könnte daher argumentiert werden, dass die Flughäfen streng genommen nicht im selben Einzugsgebiet liegen.

- (66) Was die Flughäfen mit ungenutzten Kapazitäten betrifft (Flughäfen Paderborn und Münster), stellt die Kommission fest, dass der Wirtschaftsplan des Flughafens Dortmund auf den für deutsche Flughäfen erwarteten durchschnittlichen Wachstumsraten basiert (siehe Erwägungsgrund 14), sodass nicht von einem Wachstum zulasten anderer Flughäfen auszugehen sei.
- (67) Die Entwicklung der Passagierzahlen an den Flughäfen Münster und Paderborn sind in der folgenden Abbildung 2 dargestellt.

**Abbildung 2:
Passagierzahlen an den Flughäfen Paderborn und Münster**



- (68) Die Passagierzahlen am Flughafen Münster sind einige Jahre lang zurückgegangen, um dann im Jahr 2017 wieder deutlich zuzulegen (um 23,3 % zwischen 2016 und 2018). Den Jahresabschlüssen des Flughafens Münster zufolge sind die zunächst erlittenen Verluste auf den – insbesondere durch den Flughafen Düsseldorf ausgeübten – Wettbewerbsdruck sowie auf die rückläufigen Passagierzahlen von Air Berlin, das die wichtigste Luftverkehrsgesellschaft am Flughafen Münster war, zurückzuführen. Zu Spitzenzeiten schlug Air Berlin am Flughafen Münster mit bis zu einer Million Fluggästen zu Buche; mit dem Niedergang von Air Berlin ist die Zahl der Fluggäste bis zur Insolvenz der Luftverkehrsgesellschaft im Jahr 2017 stetig gesunken.
- (69) Der Flughafen Münster hat begonnen, diese Verluste durch Gewinnung von Luftverkehrsgesellschaften zu kompensieren, die zusätzliche Verbindungen eröffnet haben, insbesondere zu Ferenzielen.
- (70) Auch die Passagierzahlen am Flughafen Paderborn sind einige Jahre lang zurückgegangen, um dann im Jahr 2017 wieder leicht anzusteigen. Nach Angaben der Geschäftsführung sind die zunächst erlittenen Verluste auf die Tatsache zurückzuführen, dass viele der am Flughafen Paderborn tätigen Luftverkehrsgesellschaften hauptsächlich politisch instabile Ferenzielen wie die

Türkei, Ägypten und Tunesien anfliegen, was zur Stornierung zahlreicher Flüge geführt habe. Als Grund für die sinkenden Passagierzahlen nennt sie ferner den zunächst rückläufigen Verkehr von Air Berlin, das viele Jahre lang die Hauptluftverkehrsgesellschaft am Flughafen Paderborn gewesen sei, sowie die anschließende Insolvenz der Gesellschaft. Die positiven Entwicklungen im Jahr 2017 wurden neuen Verbindungen zum Mittelmeerraum und der Tatsache zugeschrieben, dass Lufthansa zusätzliche innerdeutsche Ziele in sein Angebot aufgenommen hat.

- (71) Während beim Flughafen Dortmund Ziele im Osten und Südosten Europas im Mittelpunkt stehen, konzentrieren sich die Flughäfen Münster und Paderborn hauptsächlich auf Ferienzeile im Mittelmeerraum sowie auf Verbindungen zu Drehkreuz-Flughäfen (Frankfurt, München und Istanbul). Die Überschneidungen bei den Flugzielen beschränken sich auf die Flughäfen München und Palma de Mallorca. Zudem wird Dortmund in erster Linie von Low-cost-Fluggesellschaften angefliegen, während es sich bei den Luftverkehrsgesellschaften, die ab den Flughäfen Münster und Paderborn fliegen, in erster Linie um etablierte Gesellschaften und Charterfluggesellschaften handelt. Nur Sun Express und Eurowings bedienen alle drei Flughäfen (Dortmund, Paderborn und Münster), und ihr Beitrag zur Gesamtpassagierzahl am Flughafen Dortmund beträgt unter 20 %.
- (72) Auf der Grundlage des Wirtschaftsplans des Flughafens und der von der Bundesregierung übermittelten Informationen stellt die Kommission deshalb fest, dass die Profile der Flughäfen Dortmund, Paderborn und Münster sowie die dort tätigen Luftverkehrsgesellschaften und die von ihnen angefliegenen Ziele unterschiedlich sind. Bei der Analyse der rückläufigen Passagierzahlen am Flughafen Münster ergeben sich aus den Flugplänen für die Jahre 2012-2015 keine Anhaltspunkte dafür, dass an den Flughäfen Paderborn und Münster Strecken eingestellt und anschließend in Dortmund eröffnet worden wären. Alle drei Flughäfen haben im Jahr 2016 Fluggäste verloren und konnten beispielsweise im Jahr 2017 ein Wachstum verzeichnen. Auch die Zuwachsraten des Fluggastaufkommens, die der Flughafen Dortmund bei seinem Wirtschaftsplan zugrunde legte, entspricht dem deutschen Durchschnitt. Die Zunahme der Passagierzahlen am Flughafen Dortmund dürfte sich daher nicht nachteilig auf das Verkehrsaufkommen am Flughafen Münster bzw. Paderborn auswirken.
- (73) Die Kommission stellt deshalb fest, dass der Ausgleich der Betriebsverluste einen Beitrag zu einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse leistet und nicht zum Betrieb mehrerer unrentabler Flughäfen im selben Einzugsgebiet führt.

Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen

- (74) Die Frage, ob eine staatliche Beihilfe wirksam zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse beiträgt, kann gemäß den Luftverkehrsleitlinien erst nach einer Analyse des konkreten Problems beantwortet werden. Staatliche Maßnahmen sollten nur dann gewährt werden, wenn sie wesentliche Verbesserungen bewirken können, die der Markt selbst nicht herbeiführen kann. Nach den Randnummern 118 ff. der Luftverkehrsleitlinien kommen Flughäfen mit nicht mehr als 3 Mio. Passagieren im Jahr, wie der Flughafen Dortmund, während des Übergangszeitraums für Betriebsbeihilfen in Betracht.
- (75) Aus dem von Deutschland vorgelegten vorab erstellten Wirtschaftsplan geht hervor, dass der Flughafen Dortmund seine Betriebskosten bis 2023 nicht wird

decken können. Obwohl der Wirtschaftsplan des Flughafens Dortmund für die Zukunft Kosteneinsparungen und höhere Einnahmen vorsieht, wird es einige Zeit brauchen, die geplanten Änderungen umzusetzen und die positiven Auswirkungen zu erreichen. Diese Verbesserungen können vom Markt selbst nicht herbeigeführt werden. Daher stellt die Kommission fest, dass ein Eingreifen des Staates erforderlich ist, um sicherzustellen, dass der Flughafen Dortmund seine Tätigkeit fortsetzen kann, bis die im Wirtschaftsplan vorgesehenen positiven Entwicklungen eingetreten sind.

Geeignetheit der Beihilfemaßnahme

- (76) Nach Randnummer 120 der Luftverkehrsleitlinien muss die Beihilfe für den Flughafen ein geeignetes politisches Instrument sein, um das angestrebte Ziel von gemeinsamem Interesse zu erreichen. Der jeweilige Mitgliedstaat muss daher nachweisen, dass dasselbe Ziel mit anderen Politik- oder Beihilfeinstrumenten, die den Wettbewerb weniger verfälschen, nicht erreicht werden kann.
- (77) Nach Angaben der deutschen Behörden ist die in Rede stehende Beihilfe dazu geeignet, die angestrebten Ziele von gemeinsamem Interesse, die nicht durch andere, weniger wettbewerbsverfälschende Politikinstrumente erreicht werden könnten, zu verwirklichen. Angesichts der schwierigen finanziellen Lage des Flughafens Dortmund ist es unwahrscheinlich, dass er in der Lage gewesen wäre, Darlehen zur Deckung der operativen Finanzierungslücke zu erhalten und zurückzuzahlen. Trotz der Tatsache, dass der vorab erstellte Wirtschaftsplan positive Aussichten für die langfristige Rentabilität des Flughafens ausweist, wird der Flughafen Zeit brauchen, um die geplanten Maßnahmen zur Verbesserung seiner Wirtschaftsleistung umzusetzen (siehe die Erwägungsgründe (16) und (17)), und die angestrebten positiven Auswirkungen zu erzielen. Aus diesem Grund wird die Deckung der Betriebskosten nicht vor 2023 erreicht. Die Kommission stellt deswegen fest, dass zur Erreichung des Ziels von gemeinsamem Interesse kein anderes besser geeignetes Politik- oder Beihilfeinstrument zur Verfügung steht.
- (78) Nach Randnummer 121 der Luftverkehrsleitlinien ist der Beihilfebetrags grundsätzlich vorab als Festbetrag zu bestimmen, der die (auf der Grundlage eines vorab erstellten Wirtschaftsplans) erwartete operative Finanzierungslücke abdeckt.
- (79) Wie in den Erwägungsgründen (12) ff dargelegt, hat Deutschland einen vorab erstellten Wirtschaftsplan (*Zukunftskonzept 2023*) vorgelegt, in dem für den Zeitraum 2014 bis 2022, der in den Übergangszeitraum 2014-2024 fällt, eine operative Finanzierungslücke von insgesamt 27 285 000 EUR veranschlagt wird.
- (80) Die gemäß *Zukunftskonzept 2023* erwartete operative Finanzierungslücke basiert auf der Annahme einer Steigerung der Passagierzahlen gemäß der vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur für Deutschland prognostizierten durchschnittlichen Steigerung der Passagierzahlen (siehe Erwägungsgründe 13 und 14), sowie den ergebnisverbessernden Kosteneinsparungsmaßnahmen, die der Flughafen umzusetzen begonnen hat (siehe Erwägungsgrund 16). Die jährlichen erwarteten operativen Verluste sind oben in Tabelle 2 dargestellt. Der Betrag zur Deckung der operativen Verluste wird im Zeitraum 2014 bis 2022 in Tranchen ausgezahlt.

- (81) Darüber hinaus hat Deutschland bestätigt, dass für im Übergangszeitraum entstandene Betriebsverluste außer der angemeldeten Beihilfe keine weiteren Betriebsbeihilfen gewährt werden.
- (82) Die Kommission stellt daher fest, dass die in Rede stehende Betriebsbeihilfe geeignet ist, das angestrebte Ziel von gemeinsamem Interesse zu verwirklichen.

Anreizeffekt

- (83) Gemäß Randnummer 124 der Luftverkehrsleitlinien hat eine Betriebsbeihilfe dann einen Anreizeffekt, wenn ohne die Betriebsbeihilfe und unter Berücksichtigung möglicherweise vorhandener Investitionsbeihilfen und des Verkehrsaufkommens der Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit des betreffenden Flughafens wahrscheinlich wesentlich geringer ausfallen würde. Deutschland macht geltend, dass der Flughafen Dortmund seine Tätigkeit ohne die Betriebsbeihilfe erheblich reduzieren müsste. Aus dem vorab erstellten Wirtschaftsplan geht in der Tat hervor, dass der Flughafen seine Betriebskosten ohne Beihilfe bis Ende 2022 nicht würde decken können. Ohne die Beihilfe müssten die Tätigkeiten des Flughafens erheblich reduziert werden, um dessen laufende Geschäfte zu finanzieren, was letztlich wahrscheinlich zur Schließung des Flughafens führen würde.
- (84) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen stellt die Kommission fest, dass die Beihilfe einen Anreizeffekt hat.

Angemessenheit des Beihilfebetrags (Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum)

- (85) Nach Randnummer 125 der Luftverkehrsleitlinien müssen Betriebsbeihilfen für Flughäfen mit Blick auf ihre Angemessenheit auf das Minimum beschränkt bleiben, das erforderlich ist, damit die geförderte Tätigkeit durchgeführt wird. Darüber hinaus ergibt sich aus Randnummer 128 der Luftverkehrsleitlinien, dass der zulässige Beihilfehöchstbetrag für Flughäfen mit mehr als 700 000 Passagieren im Jahr 10 Jahre lang auf 50 % der in den Jahren 2009-2013 festgestellten „anfänglichen betrieblichen Finanzierungslücke“ begrenzt ist. Darüber hinaus muss dem Wirtschaftsplan nach Randnummer 126 der Luftverkehrsleitlinien zu entnehmen sein, dass der Flughafen am Ende des Übergangszeitraums im Jahr 2024 keine weiteren Betriebsbeihilfen mehr benötigt. Nach Randnummer 129 der Luftverkehrsleitlinien sollten nach Ablauf des Übergangszeitraums keine Betriebsbeihilfen mehr ausgezahlt werden.
- (86) Für die Zeit nach 2022 ist dem vorab erstellten Wirtschaftsplan zu entnehmen, dass der Flughafen in der Lage sein wird, seine Betriebskosten selbst zu decken, sodass im Einklang mit Randnummer 129 der Luftverkehrsleitlinien keine weiteren Betriebsbeihilfen erforderlich sein dürften.
- (87) Den Randnummern 126 und 127 der Luftverkehrsleitlinien zufolge hat die Kommission die Schlüsselp Parameter des vorab erstellten Wirtschaftsplans, der den Weg hin zur vollen Deckung der Betriebskosten am Ende des Übergangszeitraums bereiten muss, zu prüfen.
- (88) Wie in den Erwägungsgründen (13) ff dargelegt, basiert der Wirtschaftsplan des Flughafens Dortmund auf der Annahme, dass die Passagierzahlen um 2,3 % steigen werden. Dies entspricht dem durchschnittlichen Passagierzuwachs, den das

Bundesministerium für Verkehr für die deutschen Flughäfen insgesamt veranschlagt. Obwohl der Wirtschaftsplan vorab erstellt wurde und obwohl die Kommission seine Solidität aus einer Ex-ante-Perspektive bewerten sollte, ist festzustellen, dass die Passagierzahlen bis 2017 zwar leicht unter, im Jahr 2018 jedoch über den Prognosen lagen. Die Kommission sieht keine Anhaltspunkte dafür, dass die durchschnittliche Zuwachsrates des Fluggastaufkommens, die für die deutschen Flughäfen zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Wirtschaftsplans veranschlagt wurde, für den Flughafen Dortmund zu hoch wäre, und geht daher davon aus, dass es zum damaligen Zeitpunkt angemessen war, diese Passagierwachstumsrate zu erwarten.

- (89) Der vorab erstellte Wirtschaftsplan enthält auch einen Plan mit Maßnahmen, die der Flughafen zu ergreifen beabsichtigt, um sein wirtschaftliches Ergebnis zu verbessern (vgl. Erwägungsgrund (16)). Sowohl im Luftverkehrsbereich als auch bei den sonstigen Tätigkeiten sollen die Einnahmen erhöht werden, etwa [...].
- (90) Die Kommission stellt fest, dass der Flughafen bereits mit der Umsetzung der auf eine Verbesserung des wirtschaftlichen Ergebnisses abzielenden Maßnahmen begonnen hat und die Effizienz der Maßnahmen einem jährlichen Monitoring unterzieht. Ferner nimmt sie zur Kenntnis, dass der Flughafen den Plan bei Bedarf anpasst und in dieser Hinsicht bereits zusätzliche Maßnahmen in den Plan aufgenommen hat, um die geplanten Einsparungen zu verwirklichen.
- (91) Wie bereits festgestellt, hat die Kommission die Schlüsselparameter des Wirtschaftsplans vorab zu prüfen. Der Flughafen geht davon aus, dass er die Deckung der Betriebskosten durch [...], erreichen kann. [...].
- (92) Wie bereits erwähnt, plant der Flughafen Dortmund parallel dazu Kosteneinsparungsmaßnahmen. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Kosteneinsparungsmaßnahmen ehrgeizig, aber notwendig sind, um eine Deckung der Betriebskosten zu erreichen. Auch die Tatsache, dass der Wirtschaftsplan ein jährliches Monitoring und bei Bedarf eine Überarbeitung der Kosteneinsparungsmaßnahmen vorsieht, erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass der Flughafen ab 2023 in der Lage sein wird, seine Betriebskosten zu decken.
- (93) Insgesamt ist die Kommission der Auffassung, dass der Wirtschaftsplan glaubwürdig ist und den Weg hin zur vollen Deckung der Betriebskosten am Ende des Übergangszeitraums bereitet, wie in den Randnummern 126 und 127 der Luftverkehrsleitlinien vorgeschrieben.
- (94) Nach Randnummer 128 der Luftverkehrsleitlinien wird der zulässige Beihilfemaximalbetrag während der gesamten Übergangszeit 10 Jahre lang auf 50 % der anfänglichen Finanzierungslücke begrenzt.
- (95) Auf der Grundlage der von Deutschland vorgelegten Zahlen beläuft sich die anfängliche Finanzierungslücke in dem 5-Jahres-Zeitraum vor Beginn des Übergangszeitraums (2009-2013) auf [...] EUR. Nachstehender Tabelle 3 sind die nach Jahr aufgeschlüsselten Zahlen zu entnehmen:

Tabelle 3: Anfängliche Finanzierungslücke (in Mio. EUR)

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt 2009-2013
Operative Verluste	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (96) Der Beihilfehöchstbetrag würde sich daher auf 50 % x [...]Mio. x 10 belaufen, was für den Zeitraum 2014-2024 einem Betrag von [...]EUR entspricht.²²
- (97) Der angemeldete Betrag von 27 285 000 EUR liegt daher unter dem angesichts der anfänglichen betrieblichen Finanzierungslücke zulässigen Beihilfehöchstbetrag.
- (98) Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen stellt die Kommission fest, dass die Betriebsbeihilfe angemessen und auf das Minimum beschränkt bleibt, das erforderlich ist, damit die geförderte Tätigkeit durchgeführt wird.

Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten

- (99) Gemäß Randnummer 131 der Luftverkehrsleitlinien berücksichtigt die Kommission bei der Prüfung der wettbewerbsrechtlichen Vereinbarkeit von Betriebsbeihilfen die Verfälschungen des Wettbewerbs und die Auswirkungen auf den Handel. Nach Randnummer 132 werden Betriebsbeihilfen für einen Flughafen im selben Einzugsgebiet nur dann als mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtet, wenn der Mitgliedstaat aufzeigt, dass alle Flughäfen im selben Einzugsgebiet in der Lage sein werden, am Ende des Übergangszeitraums die volle Betriebskostendeckung zu erreichen. Um die Wettbewerbsverfälschungen weiter zu begrenzen, muss der Flughafen Randnummer 133 zufolge allen potenziellen Nutzern offenstehen und darf nicht einem bestimmten Nutzer vorbehalten werden. Gemäß Randnummer 134 wird die Kommission Betriebsbeihilfen für Flughäfen für einen Übergangszeitraum von 10 Jahren ab dem 4. April 2014 genehmigen.
- (100) In diesem Zusammenhang sei zunächst erneut darauf hingewiesen, dass die Würdigung durch die Kommission keine Anhaltspunkte dafür liefert, dass der Zuwachs des Fluggastaufkommens am Flughafen Dortmund sich auf andere Flughäfen im Einzugsgebiet negativ auswirken wird (vgl. die Erwägungsgründe (64) ff).
- (101) Der Flughafen Düsseldorf ist zurzeit in der Lage, seine Betriebskosten zu decken,²³ und es gibt keinen Hinweis darauf, dass sich dies in Zukunft ändern könnte.
- (102) Der Flughafen Münster hat im Jahr 2014 einen Wirtschaftsplan beschlossen, der Maßnahmen zur Verbesserung der finanziellen Lage des Flughafens enthält. Der Flughafen Münster wies bis 2012 ein positives EBITDA aus, aber aufgrund der in Erwägungsgrund (68) beschriebenen Entwicklungen ist sein EBITDA seither negativ. Die größten Verluste wurden 2015 verzeichnet, doch die operative Finanzierungslücke ist seitdem im Einklang mit dem Wirtschaftsplan des Flughafens kleiner geworden. Es wird daher erwartet, dass der Flughafen seine

²² In Anwendung der Randnummer 128 der Luftverkehrsleitlinien.

²³ In den Jahresabschlüssen wird die Gesamtrentabilität seit 2010 bestätigt, und ab dem Jahr 2014 wird ausdrücklich auf ein positives EBITDA hingewiesen.

Betriebskosten am Ende des Übergangszeitraums und sogar früher wird decken können.

- (103) Der Flughafen Paderborn verzeichnet seit mehr als zehn Jahren ein positives EBITDA und geht davon aus, ein positives Betriebsergebnis beibehalten zu können.
- (104) Die Kommission stellt daher fest, dass der Mitgliedstaat gemäß Randnummer 132 der Luftverkehrsleitlinien aufgezeigt hat, dass alle Flughäfen im selben Einzugsgebiet in der Lage sein werden, am Ende des Übergangszeitraums die volle Betriebskostendeckung zu erreichen.
- (105) Ferner ist auch Randnummer 133 erfüllt, da der Flughafen Dortmund allen potenziellen Nutzern offensteht und nicht einem bestimmten Nutzer vorbehalten wird. Schließlich stellt die Kommission fest, dass die Beihilfe vom 4. April 2014 bis Ende 2022 gewährt ist; dieser Zeitraum ist sogar kürzer als nach Randnummer 134 der Luftverkehrsleitlinien zulässig.
- (106) Auf dieser Grundlage stellt die Kommission fest, dass die negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten auf ein Minimum beschränkt sind.

Transparenz der Beihilfe

- (107) Deutschland verpflichtet sich, die Transparenzvorgaben unter den Randnummern 162 und 163 der Luftverkehrsleitlinien in der durch die „Transparenzmitteilung“²⁴ geänderten Fassung einzuhalten.

Schlussfolgerung

- (108) Auf der Grundlage der vorstehenden Würdigung stellt die Kommission fest, dass die Betriebsbeihilfe für den Flughafen Dortmund die in den Luftverkehrsleitlinien aufgeführten Voraussetzungen für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt erfüllt. Damit kann die Betriebsbeihilfe nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission bedauert, dass Deutschland die Beihilfe unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union rechtswidrig gewährt hat.

Auf der Grundlage der vorstehenden Würdigung beschließt sie jedoch, keine Einwände gegen die Beihilfe zu erheben, da sie nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

Falls dieses Schreiben vertrauliche Angaben enthält, die nicht offengelegt werden sollen, werden Sie gebeten, bei der Kommission innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Eingang des

²⁴ Mitteilung der Kommission zur Änderung der Mitteilungen der Kommission über Leitlinien der EU für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau, über Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke, über Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikofinanzierungen sowie über Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften (ABl. C 198 vom 27.6.2014, S. 30).

Schreibens einen mit Gründen versehenen Antrag auf vertrauliche Behandlung zu stellen. Andernfalls geht die Kommission davon aus, dass Sie mit der Offenlegung der Angaben und mit der Veröffentlichung des vollständigen Wortlauts dieses Schreibens in der verbindlichen Sprachfassung auf folgender Website einverstanden sind: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>

Bitte richten Sie Ihren Antrag auf elektronischem Weg an:

Europäische Kommission
Generaldirektion Wettbewerb
Registratur Staatliche Beihilfen
1049 Brussels
BELGIUM
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Mit freundlichen Grüßen

Für die Kommission

Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission

