



## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	I
Teil 1: Einleitung .....	1
A    Ausgangslage .....	1
I.    Zielsetzung des EU-Beihilferechts.....	1
II.   Rechtsunsicherheit und Ausdehnung des Beihilfebegriffs .....	2
III.  Beihilfen im Luftverkehrssektor .....	4
B    Zielsetzung der Arbeit und beabsichtigtes Vorgehen.....	5
Teil 2: Hauptteil.....	6
A    Regionalflughäfen in Deutschland .....	6
I.    Begriffsbestimmung .....	6
II.   Regionalflughäfen und ihre Besonderheiten.....	7
III.  Der Regionalflughafen Frankfurt-Hahn als Referenzobjekt .....	9
B    Beihilferechtliche Rahmenbedingungen für Regionalflughäfen.....	11
I.    Struktur des EU-Beihilferechts .....	11
II.   Notifizierungspflicht: Verfahrensablauf bei der EU-Kommission .....	12
III.  Luftverkehrsleitlinien der Kommission von 2014.....	15
IV.  Tatbestandsmerkmale einer Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV.....	16
1.    Begünstigung.....	16
a)    Allgemeine Grundlagen.....	16
b)    Vorteilsgewährung im Zusammenhang mit Regionalflughäfen ..	17
2.    Staatlichkeit der Mittel.....	20
a)    Allgemeine Grundlagen.....	20
b)    Staatliches Engagement bei Regionalflughäfen .....	21
3.    Selektivität zugunsten von Unternehmen oder Produktionszweigen	21
a)    Allgemeine Grundlagen.....	21
aa)  Tätigkeitsbezogener Unternehmensbegriff.....	21
bb)  Differenzierung nach offerierten Leistungen .....	22
cc)  Spezifische Bevorteilung.....	23
b)    Wirtschaftliche Tätigkeiten an Regionalflughäfen .....	23
c)    Selektive Begünstigung im Flughafensektor.....	26
4.    Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung.....	28
a)    Allgemeine Grundlagen.....	28
aa)  Eignung zur Verfälschung des Wettbewerbs.....	28
bb)  Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels.....	28

b)	Wettbewerbssituationen im Flughafensektor und inner- gemeinschaftliche Konsequenzen .....	29
5.	Resümee im Hinblick auf Regionalflughäfen wie Frankfurt-Hahn....	30
V.	Freistellungsmöglichkeiten des Mitgliedstaates.....	32
1.	Ausgleichsleistungen für „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI).....	32
a)	Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge.....	32
b)	Altmark-Trans-Urteil des EuGH.....	32
c)	Almunia-Paket der Kommission .....	33
2.	De-minimis-Beihilfen.....	34
3.	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO).....	36
4.	Zwischenfazit bezogen auf Frankfurt-Hahn.....	39
VI.	Rechtfertigungsmöglichkeiten der Kommission.....	39
1.	Legalausnahmen nach Art. 107 Abs. 2 AEUV.....	39
2.	Ermessensausnahmen nach Art. 107 Abs. 3 AEUV.....	40
a)	Genehmigungsfähigkeit nach Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV.....	40
b)	Beihilfen für Flughäfen bzw. deren Betreiber.....	40
c)	Anlaufbeihilfen für Luftverkehrsgesellschaften.....	42
d)	Schlussfolgerung für Regionalflughäfen wie Frankfurt-Hahn .....	43
C	Risiken und Folgen unerlaubter Beihilfen am Flughafen Frankfurt-Hahn	46
I.	Formelle und materielle Rechtswidrigkeit einer Beihilfe.....	46
II.	Rechtsfolgen auf Unionsebene .....	46
1.	Rückforderung formell und materiell rechtswidriger Beihilfen.....	46
2.	Rückforderung bei lediglich formell rechtswidrigen Beihilfen.....	48
III.	Rechtsfolgen auf mitgliedstaatlicher Ebene.....	48
1.	Rückabwicklung aufgrund Nichtigkeit.....	48
2.	Schadensersatz- und Unterlassungsansprüche.....	49
3.	Straf- sowie haftungsrechtliche Risiken .....	50
IV.	Rechtsschutzlücken .....	51
D	Präventive Notifizierung als logische Konsequenz.....	52
Teil 3:	Schlussenteil.....	53
A	Zusammenfassung.....	53
B	Ausblick und offene Fragen .....	55
Literaturverzeichnis.....		57
Erklärung über selbstständige Bearbeitung.....		

## Teil 1: Einleitung

### A Ausgangslage

#### I. Zielsetzung des EU-Beihilferechts

Die Europäische Union (EU) hat nach Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 EUV einen Binnenmarkt zu errichten, der nach dem Protokoll Nr. 27 i.V.m. Art. 51 EUV ein System umfasst, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt. Gemäß Art. 26 Abs. 2 AEUV bildet der Binnenmarkt dabei einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital entsprechend den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist.<sup>1</sup>

Ein gemeinsamer Markt aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in dem keine Handelsbarrieren bestehen, ist auch in Anbetracht der Unionsziele hinsichtlich einer nachhaltigen Entwicklung Europas auf Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums sowie einer hohen wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft von fundamentaler Bedeutung. Um wettbewerbswidrigen Verhaltensweisen entgegenzuwirken und Verfälschungen im Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen, kommt insofern den Wettbewerbsregeln der Art. 101 ff. AEUV eine wichtige Bedeutung zu.<sup>2</sup>

Während unter Abschnitt 1 dieser Wettbewerbsregeln das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und Verhaltensweisen (Art. 101 AEUV) sowie das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 102 AEUV) als Vorschriften für Unternehmen ausgewiesen sind, werden unter Abschnitt 2 die Regelungen über staatliche Beihilfen (Art. 107-109 AEUV) statuiert. Demnach besteht in der EU ein grundsätzliches Beihilfeverbot. Nur ausnahmsweise sind Beihilfen i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV – also einseitige Begünstigungen, die ein Mitgliedstaat einzelnen Unternehmen bzw. Produktionszweigen zu Lasten des öffentlichen Haushaltes sowie auf Kosten des innergemeinschaftlichen Handels gewährt<sup>3</sup> – unter bestimmten Umständen mit dem Binnenmarkt vereinbar und genehmigungsfähig. Sie unterliegen vor diesem Hintergrund einem Notifizierungsverfahren und dadurch einer besonderen Kontrolle durch die EU-Kommission in ihrer Funktion als Hüterin der Verträge<sup>4</sup>. Auf diese Weise soll der freie Wettbewerb mit einer optimalen Allokation der Produktionsfaktoren geschützt und eine Verfälschung aufgrund Vorteilsgewährung durch die öffentliche Hand unterbunden werden<sup>5</sup>. Den Beihilfe-

---

<sup>1</sup> *Wienbracke*, Grundwissen Europarecht, S. 284.

<sup>2</sup> *Jennert, Carsten/Böttner, Robert*, EU-beihilfenrechtliche Risiken der Auslastung kommunaler Infrastrukturen, in: *Weiß*, Kommunales EU-Beihilfenrecht, S. 101.

<sup>3</sup> vgl. KOM, Bekanntmachung 2016/C 262/01 vom 19.07.2016, ABI. EU C 262/1.

<sup>4</sup> *Hamdan*, Studienbrief 0420a Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 56-59; *Herdegen*, Europarecht, § 22 Rn. 48; *Ruthig/Storr*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Rn. 899.

<sup>5</sup> *Wienbracke*, Grundwissen Europarecht, S. 284.

regelungen wird deshalb im Hinblick auf einen unverfälschten Wettbewerb ein subjektiv-drittschützender Charakter bescheinigt<sup>6</sup>. Im Jahr 2012 hat die EU-Kommission im Rahmen der Modernisierung des EU-Beihilferechts unter Berücksichtigung der Wirtschafts- und Finanzkrise und der damit einhergehenden Gefährdung der Binnenmarktintegrität darüber hinaus den effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel sowie die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte als weitere Ziele des Beihilferechts festgesetzt. Folglich umfasst das Beihilferecht zunehmend auch einen objektiv-regulierenden Zweck.<sup>7</sup>

Nachdem Beihilfen unter gewissen Umständen durchaus jedoch auch zulässig sein können und in diesem Zusammenhang insbesondere als wirksames Fördermittel gelten, um Ziele in Bereichen der Wirtschafts-, Regional- und Sozialpolitik oder auch des Umweltschutzes zu verfolgen, sind sie als politisches Lenkungsinstrument für die Mitgliedstaaten naturgemäß von nicht unerheblicher Relevanz<sup>8</sup>. Es verwundert deshalb nicht, dass die Beihilfethematik immer wieder ein Dilemma aufwirft, da einerseits die prinzipiell nach Art. 345 AEUV bestehende Freiheit der Mitgliedstaaten, sich im Wirtschaftsleben einzubringen, durch das EU-Beihilferecht eingeschränkt wird<sup>9</sup>, und andererseits nationale bzw. regionale Politikbestrebungen ohne die Gewährung staatlicher Zuwendungen nicht realisierbar erscheinen. Somit stellt sich im Zuge (regional-)politischer Projekte oftmals die Frage, ob bzw. wie das jeweilige Vorhaben mit dem unionsrechtlichen Wettbewerbsrecht in Einklang gebracht werden kann.

## **II. Rechtsunsicherheit und Ausdehnung des Beihilfebegriffs**

Das EU-Beihilferecht hat in den vergangenen Jahren aufgrund mannigfaltiger Berührungspunkte mit den unterschiedlichsten Dienstleistungen und Einrichtungen der öffentlichen Hand erkennbar in den Praxisalltag kommunaler Entscheidungsträger Einzug gehalten und an Stellenwert gewonnen. Nichtsdestoweniger diagnostizieren Beratungsgesellschaften, dass „wohl in wenigen Rechtsgebieten ein solches Missverhältnis zwischen praktischer Bedeutung und rechtssicherer Anwendbarkeit wie im EU-Beihilferecht besteht“<sup>10</sup>. Die spürbare Rechtsunsicherheit in Bezug auf die beihilferechtskonforme Ausgestaltung von diversen Maßnahmen ist dabei auf den unterschiedlichsten kommunalen Entscheidungsebenen feststellbar. Zurückführen lässt sich diese

---

<sup>6</sup> Jennert, Carsten/Böttner, Robert, EU-beihilfenrechtliche Risiken der Auslastung kommunaler Infrastrukturen, in: Weiß, Kommunales EU-Beihilfenrecht, S. 101.

<sup>7</sup> Jennert, Carsten/Böttner, Robert, EU-beihilfenrechtliche Risiken der Auslastung kommunaler Infrastrukturen, in: Weiß, Kommunales EU-Beihilfenrecht, S. 101-102; KOM, Mitteilung COM (2012) 209 final vom 08.05.2012, Rn. 4.

<sup>8</sup> Ruthig/Storr, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Rn. 899.

<sup>9</sup> Hamdan, Studienbrief 0420a Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 56.

<sup>10</sup> Oberndörfer, Mathias/Kneisel, Holger, Geleitwort von KPMG, in: HMWEVW, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 5.

Gegebenheit darauf, dass die administrativen Vorgänge der Europäischen Union den jeweiligen Gebietskörperschaften oftmals nicht wirklich geläufig sind. Des Weiteren birgt die Vielzahl an Mitteilungen, Bekanntmachungen, Leitlinien oder Verordnungen, die von der EU-Kommission erlassen wurden und gelegentlich auch überarbeitet werden, ein Hemmnis, sich mit dieser komplexen Rechtsmaterie und ihrem umfangreichen Regelungsgestrüpp zu befassen.<sup>11</sup>

Um Rechtssicherheit zu schaffen und Beihilfeverfahren zu straffen, wurde im Jahr 2012 – nachdem vorausgegangene Reformpläne der Kommissare Kroes, Monti oder Van Miert eher weniger den erhofften Erfolg verzeichneten – vom damaligen EU-Wettbewerbskommissar Joaquín Almunia die sog. „State Aid Modernisation“ (SAM) initiiert. Im Zuge dieser umfassenden Modernisierung des bestehenden Beihilferechts, das auf mehreren Säulen basierte, sollten nicht nur diverse Leitlinien bzw. Verordnungen aktualisiert und vereinfacht werden. Das Reformpaket bezweckte ferner, staatliche Beihilfen auf die Wachstumsstrategie „Europa 2020“ auszurichten. Damit verbunden war die Vorstellung, sich insbesondere auf Fälle, die eine besonders starke Auswirkung auf den Binnenmarkt entfalten, zu fokussieren und auf diese Weise den Verwaltungsaufwand bei den nationalen Behörden sowie der im Bereich der staatlichen Beihilfe zuständige Generaldirektion Wettbewerb zu verringern bzw. effizienter zu gestalten („big on big – small on small“). Dieser stärker wirtschaftsorientierte Ansatz (sog. „more economic approach“) implizierte auch, dass Beihilfen, die das volkswirtschaftliche Wachstum der EU nachhaltig positiv beeinflussen, verstärkt gefördert werden sollen. Demzufolge nehmen ökonomische Analysen der wettbewerblichen Auswirkungen von Beihilfemaßnahmen zwischenzeitlich eine wesentliche Rolle ein<sup>12,13</sup>

Obwohl die Kommission im Zuge ihrer SAM-Initiative unter anderem mit der im Juni 2014 verabschiedeten Aktualisierung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO), deren Anwendungsbereich qualitativ und quantitativ merklich erweitert wurde, diverse Reformbeiträge erlassen hat, die eine zukünftig zielorientiertere und effizientere Handhabung des EU-Beihilferechts in Aussicht

---

<sup>11</sup> Bouffier, Volker/Hilgen, Bertram/Schäfer Karl-Heinz/Pipa, Erich/ Oberndörfer, Mathias/Kneisel, Holger, Geleitworte, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 3-5.

<sup>12</sup> Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass in den einzelnen Absätzen häufig Informationen aus verschiedenen, übereinstimmenden Quellen verarbeitet wurden, die sich in der Regel über mehrere Sätze erstrecken und somit nicht einem einzigen Satz zuordenbar sind. Der Übersichtlichkeit wegen werden diese Quellennachweise im Rahmen dieser Arbeit deshalb am jeweiligen Absatzende vermerkt. Sie beziehen sich grundsätzlich auf den gesamten Absatz.

<sup>13</sup> Böttner, *KommJur* 2019, S. 7; Groth, Sabine/Gräber, Heinrich, Die Webseiten der Kommission zum Beihilferecht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 139-140; Meßmer, *KommJur* 2017, S. 1-2; Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 28-29; Soltész, *NJW* 2014, S. 3129; van der Hout, *ZEuS* 4/2015, S. 403.

stellten, wurde der Beihilfebegriff selbst durch die eigene Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe<sup>14</sup> (sog. NoA) jedoch weiter ausgedehnt.<sup>15</sup>

Die NoA (Notion of Aid), die letztlich einen Überblick über die Rechtsprechung der Unionsgerichte sowie über das Beihilfeverständnis der Kommission gibt, zeigt dabei die großzügige Kommissionsauslegung des Beihilfetatbestandes auf und vermittelt einmal mehr den Eindruck einer umfassenden Prüfungskompetenz der EU-Kommission. Werden also mit der AGVO konkret definierte, „unproblematische“ Beihilfen automatisch vom Beihilfeverbot ausgenommen, schränkt die NoA mit ihrem ausgeweiteten Beihilfeverständnis wiederum die erhoffte Rechtssicherheit ein und wirft neue Fragen auf. Im Grunde genommen wird dadurch der Trend hinsichtlich einer ansteigenden Zahl an Beihilfeanmeldungen sowie einer verschärften Kontrolle von staatlichen Fördermaßnahmen weiter begünstigt<sup>16</sup>. Für die einzelnen Mitgliedstaaten bedeutet dies ferner, dass die Kommission aufgrund ihres Genehmigungsmonopols zunehmend Einfluss auf nationale Politiken nehmen kann, da zahlreiche wirtschafts- oder auch sozialpolitische Vorhaben erst einmal unter das grundsätzliche Beihilfeverbot mit Erlaubnisvorbehalt fallen und folglich unter diesem regulatorischen Unionsrecht zu messen sind. Die von der Kommission in diesem Zusammenhang lancierte „Allzuständigkeit“ erntet deshalb in Literatur und Praxis harte Kritik und wird als „competence creep“ bezeichnet.<sup>17</sup>

### **III. Beihilfen im Luftverkehrssektor**

In Anbetracht dieser Entwicklung konnte die bestehende Rechtsunsicherheit auf dem Gebiet des EU-Beihilferechts bisher nur begrenzt ausgeräumt werden. Dass mit dieser Unsicherheit auch existenzielle Sorgen verbunden sein können, ist gerade im Luftverkehrssektor wahrnehmbar. So titelte das Handelsblatt am 03.07.2019 „Regionalflughäfen hoffen auf neue Milde der EU-Kommission beim Thema Beihilfe“ und führte aus, dass vor allem kleine Airports auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, weil diese aufgrund ihrer Größe nicht in der Lage sind, sich selbst zu finanzieren<sup>18</sup>. In den Medien ist darüber hinaus regelmäßig zu lesen bzw. zu hören, dass die Kommission eingehende Untersuchungen zu staatlichen Beihilfen an Regionalflughäfen eingeleitet hat, deren Entscheidungen anschließend nicht selten sogar die europäischen Gerichte beschäftigen. Nicht uninteressant erscheint in diesem Kontext die Tatsache, dass

---

<sup>14</sup> vgl. KOM, Bekanntmachung 2016/C 262/01 vom 19.07.2016, ABl. EU C 262/1.

<sup>15</sup> Soltész, NJW 2014, S. 3130-3132; Stöbener de Mora, EuZW 2016, S. 685.

<sup>16</sup> Meißner, KommJur 2017, S. 1-2; Soltész, NJW 2014, S. 3132; Stöbener de Mora, EuZW 2016, S. 685, 690.

<sup>17</sup> Soltész, NJW 2014, S. 3132; Stöbener de Mora, EuZW 2016, S. 690-691; van der Hout, ZEuS 4/2015, S. 394.

<sup>18</sup> Hoppe/Koenen, Regionalflughäfen hoffen auf neue Milde der EU-Kommission.

die Subventionierung von Flughafeninfrastruktur nach den Luftverkehrsleitlinien von 1994<sup>19</sup> noch von einer beihilferechtlichen Prüfung ausgenommen war<sup>20</sup>. Somit sind die Flughäfen – wie viele andere staatlichen Infrastrukturmaßnahmen auch – von der Ausweitung der Beihilfekontrolle nicht verschont geblieben.<sup>21</sup>

## **B Zielsetzung der Arbeit und beabsichtigtes Vorgehen**

Vor dem Hintergrund, dass kleine und mittlere Flughäfen strukturell defizitär und zumindest in Bezug auf die Infrastrukturfinanzierung auf öffentliche Fördermittel angewiesen sind<sup>22</sup>, stellen sich unweigerlich die Fragen, inwieweit die jeweiligen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen mit den beihilferechtlichen Regelungen kompatibel sind bzw. mit welchen Konsequenzen ein Regionalflughafen im Falle eines erwiesenen Beihilfeverstößes rechnen muss. Die vorliegende Arbeit hat sich deshalb zum Ziel gesetzt, die Bedeutung des EU-Beihilferechts für Regionalflughäfen in Deutschland aufzuzeigen.

Hierfür ist zunächst zu klären, wann ein Flughafen als Regionalflughafen klassifiziert wird, welche Besonderheiten Regionalflughäfen in Deutschland grundsätzlich aufweisen und mit welchen Herausforderungen sie in der heutigen Zeit konfrontiert sind. Exemplarisch soll sich dabei im Besonderen dem Regionalflughafen Frankfurt-Hahn (Rheinland-Pfalz) angenommen werden, da dieser bereits mehrfach das Zielobjekt beihilferechtlicher Untersuchungen sowie diverser Gerichtsverfahren war.

Im weiteren Verlauf ist der Frage nachzugehen, unter welchen Gegebenheiten der Beihilfetatbestand bei Regionalflughäfen (insb. am Beispiel Frankfurt-Hahn) erfüllt ist und inwiefern solche Beihilfen akzeptiert bzw. für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können. In diesem Zuge soll auch ein Überblick über die einschlägigen Normen (Primär-/ Sekundärrecht, „soft law“) sowie die relevante Entscheidungspraxis der Kommission bzw. der Unionsgerichte gegeben werden. Schließlich ist zu untersuchen, welchen Risiken der Regionalflughafen Frankfurt-Hahn momentan aufgrund der beihilferechtlichen Regelungen ausgesetzt ist und welche Folgen mit rechtswidrig gewährten Beihilfen verbunden sein können. Abschließend soll sodann skizziert werden, worauf ein Regionalflughafen in Deutschland zu achten hat, um sich in das Korsett, welches das EU-Beihilferecht diesem Sektor verpasst hat, zu zwängen.

---

<sup>19</sup> KOM, Mitteilung 94/C 350/07 vom 10.12.1994, ABl. EU C 350/5, Rn. 12.

<sup>20</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 45-46, 244; *van der Hout*, ZEuS 4/2015, S. 395.

<sup>21</sup> *Soltész*, NJW 2014, S. 3132; *Soltész/Weiß*, Abschnitt 14 Beihilfen für Regionalflughäfen, in: *Säcker*, Münchener Kommentar Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht – Band 5: Beihilfenrecht, Rn. 3; *van der Hout*, ZEuS 4/2015, S. 394-395.

<sup>22</sup> *Soltész/Weiß*, Abschnitt 14 Beihilfen für Regionalflughäfen, in: *Säcker*, Münchener Kommentar Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht – Band 5: Beihilfenrecht, Rn. 1; *van der Hout*, ZEuS 4/2015, S. 396.



Nach einer Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnis ist zuletzt beabsichtigt, auf offene, noch zu erörternde Fragestellungen hinzuweisen.

## **Teil 2: Hauptteil**

### **A Regionalf Flughäfen in Deutschland**

#### **I. Begriffsbestimmung**

Eine allgemeingültige Klassifikation, nach der Flughäfen eingeordnet werden können, existiert nicht. Demzufolge besteht die Möglichkeit, Flughäfen sowohl nach gesetzlichen als auch nach operativen Merkmalen einzuteilen.<sup>23</sup>

Im juristischen Kontext wird grundsätzlich der Oberbegriff Flugplatz verwendet und gem. § 6 Abs. 1 LuftVG i.V.m. §§ 38-60 LuftVZO weiter zwischen Flughäfen (Verkehrsflughäfen, Sonderflughäfen), Landeplätzen (Verkehrslandeplätzen, Sonderlandeplätzen) und Segelfluggeländen differenziert. Die entsprechenden Unterschiede sind dabei vor allem bautechnischer Art bzw. Vorgaben<sup>24</sup>. Demgegenüber kann eine Einteilung auch nach operativen Kriterien vorgenommen werden. So unterscheidet zum einen die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) zwischen internationalen Verkehrsflughäfen und Regionalf Flughäfen. Bei den Erstgenannten hat der Bund einen Bedarf für die Vorhaltung von Flugsicherung i.S.d. § 27d Abs. 1 LuftVG anerkannt, weshalb die jeweiligen Dienste direkt von der DFS (Deutsche Flugsicherung GmbH) wahrgenommen werden. Regionalf Flughäfen betreiben dagegen die Flugsicherung in eigener technischer bzw. personeller Verantwortung<sup>25</sup>. Zum anderen erfolgt in der Literatur bisweilen anhand verkehrspolitischer bzw. -wirtschaftlicher Funktionen eine Abgrenzung zwischen Primär-, Sekundär-, Tertiär- und Quartierflughäfen, wobei die jeweiligen Übergänge häufig fließend sind. Ferner besteht schließlich noch die Möglichkeit, Flughäfen in Abhängigkeit ihrer jährlichen Passagierzahlen zu klassifizieren.<sup>26</sup>

Letzterer Einteilungsalternative folgt die EU-Kommission. Sie stuft als Regionalf Flughafen einen Flughafen mit bis zu drei Millionen Passagieren pro Jahr ein. Unter einem Flughafen ist in diesem Rahmen eine Einheit bzw. Gruppe von Einheiten zu verstehen, welche für Luftverkehrsgesellschaften die Flughafen-dienstleistungen wirtschaftlicher Art erbringt.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> *Steininger/v. Weizsäcker*, Regionalf Flughäfen – Traum oder Alptraum regionaler Wirtschaftspolitik, in: *Gesellschaft für Regionalforschung*, Seminarbericht 51 (2008), S. 8.

<sup>24</sup> *Heymann/Karollus*, Regionalf Flughäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck, 2015, S. 2; *Schwenk/Giemulla*, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 2019, Kapitel 9 Rn. 16-20.

<sup>25</sup> *Heymann/Karollus*, Regionalf Flughäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck, 2015, S. 2; *Steininger/v. Weizsäcker*, Regionalf Flughäfen – Traum oder Alptraum regionaler Wirtschaftspolitik, in: *Gesellschaft für Regionalforschung*, Seminarbericht 51 (2008), S. 8.

<sup>26</sup> *Conrady/Fichert/Sterzenbach*, Luftverkehr, 2019, S. 161-164; *Heymann/Vollenkemper*, Ausbau von Regionalf Flughäfen: Fehlallokation von Ressourcen, 2005, S. 2.

<sup>27</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Rn. 25.

Der Verfasser wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit der Eingruppierung der Kommission folgen und sich an deren Begriffsbestimmungen orientieren.

## **II. Regionalf Flughäfen und ihre Besonderheiten**

Viele Regionalf Flughäfen in Deutschland haben ihren Ursprung in ehemaligen Militärflughäfen. Nach dem Abzug der Besatzungsmächte und dem Freiwerden militärischer Einrichtungen sahen lokalpolitische Entscheidungsträger die Möglichkeit, für ihre Region einen wichtigen Standortvorteil bzw. Imagegewinn zu generieren, indem die bereits bestehende Flughafeninfrastruktur (Start- und Landebahnen, etc.) umgewidmet und der zivilen Nutzung übergeben wurde. Häufig erfolgten in diesem Zuge auch umfangreiche Ausbau- bzw. Ertüchtigungsarbeiten durch die Kommunen bzw. Länder, damit nicht nur Flüge der Allgemeinen Luftfahrt (z.B. Privat-/Sportluftfahrt, Rettungsflüge), sondern auch kommerzielle Linien- und Charterflüge durchgeführt werden können.<sup>28</sup>

Diese Entwicklung wurde einerseits dadurch begünstigt, dass mit einem Flughafen grundsätzlich positive Erwartungen in Bezug auf die volks- und verkehrswirtschaftliche Entwicklung einer Region assoziiert werden. Man spricht in diesem Zuge von direkten, indirekten, induzierten und katalytischen Effekten. Hierunter werden im Grunde genommen sämtliche Auswirkungen eines Flughafens auf die regionale Beschäftigung, die erzielten Einkommen bzw. Gewinne und die damit wiederum verbundenen Investitionen bzw. Konsumausgaben subsumiert, die schließlich zu erhöhter Standortattraktivität mit wirtschaftlichem Wachstum beitragen<sup>29</sup>. Andererseits war von Vorteil, dass die planungs- sowie genehmigungsrechtliche Hoheit für Flughäfen bei den Ländern selbst liegt, wodurch regionale Interessen priorisiert behandelt werden konnten.<sup>30</sup>

In den letzten Jahren ist allerdings festzustellen, dass die Regionalf Flughäfen zunehmend unter politischen sowie wirtschaftlichen Druck geraten. Obwohl sich der Flugverkehr in Deutschland insgesamt weiter im Wachstum befindet, ist bei den Regionalf Flughäfen ein kontinuierlicher Passagierrückgang zu verzeichnen. Dieser Trend ist unter anderem auf die Abwanderung bzw. Insolvenzen sog. Low-Cost-Carrier (z.B. Germania, Flybmi) zurückzuführen. Gerade die kleineren Flughäfen sind von diesen Billigfluggesellschaften, die im Zuge der Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs in den 1990er Jahren avancierten und ihrem Geschäftsmodell entsprechend die kurzen Bodenzeiten sowie die oft

---

<sup>28</sup> Heymann/Karollus, Regionalf Flughäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck, 2015, S. 2.

<sup>29</sup> Conrady/Fichert/Sterzenbach, Luftverkehr, 2019, S. 196-197; Hobe, Stephan/Seidenspinner, Angela, Kapitel 3 – 3. Teil: Verkehr, S. 1186, Rn. 255, in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich, Europäisches Beihilfenrecht; Steininger/v. Weizsäcker, Regionalf Flughäfen – Traum oder Alptraum in: Gesellschaft für Regionalforschung, Seminarbericht 51 (2008), S. 10-11.

<sup>30</sup> Classen/Mellwig, DVBl 2014, S. 1230; Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 2019, Kapitel 9 Rn. 30, 41.

sehr niedrigen Gebühren der Regionalflughäfen, die von den jeweiligen Betreibern typischerweise als Lockmittel zur Attraktivitätssteigerung ihrer Infrastruktur eingesetzt werden, ausschöpften, teils erheblich abhängig.<sup>31</sup>

Die negative Entwicklung der Passagierzahlen verstärkt überdies die ohnehin angespannte betriebswirtschaftliche Situation der Regionalflughäfen. Wie zuvor bereits erwähnt, können Regionalflughäfen in der Regel nicht profitabel geführt werden, was auf die hohen Fixkosten des Flugbetriebs zurückzuführen ist<sup>32</sup>. Regionalflughäfen fehlt oft die kritische Größe zum kostendeckenden Betrieb, weshalb die Jahresergebnisse negativ sind und die Defizite somit zu Lasten der jeweiligen Eigentümer gehen. Da sich die Regionalflughäfen in Deutschland mangels Rentabilität größtenteils in öffentlicher Trägerschaft befinden, haben die Verluste letztlich die Steuerzahler zu tragen<sup>33</sup>. Für den Beobachtungszeitraum 2010 bis 2013 wurde in Deutschland allein die finanzielle Subventionierung von Investitionen und Betrieb auf durchschnittlich 112 Mio. Euro pro Jahr beziffert<sup>34</sup>. Nicht messbare bzw. indirekte Beihilfen (Garantien, etc.) sind in dieser Kennzahl dabei noch gar nicht berücksichtigt. Angesichts dieser Umstände sowie der Aspekte, dass sich deutsche Regionalflughäfen räumlich oft nicht weit voneinander entfernt befinden und aufgrund des häufig beschränkten Streckenangebots an Flugverbindungen praktisch kaum eine Entlastungsfunktion für benachbarte Großflughäfen besteht, wird von vielen Kritikern bemängelt, dass mit Regionalflughäfen unnötige Kapazitäten vorgehalten und diese auch noch aus öffentlichen Mitteln bezuschusst werden<sup>35</sup>. Somit existiere in Deutschland auf Kosten der Allgemeinheit ein nicht bedarfsgerechtes Flughafensystem, das auf regionalen bzw. lokalen Motiven anstelle tatsächlicher Bedürfnisse basiert. Die Überkapazitäten an deutschen Regionalflughäfen lassen sich schließlich überdies aus einem politökonomisches Konkurrenzverhalten der einzelnen Bundesländer ableiten, was zu einer volkswirtschaftlich ineffizienten Subventionspolitik geführt hat und einen Verdrängungswettbewerb zwischen benachbarten Regionalflughäfen auslösen kann.<sup>36</sup>

Dem wird allerdings entgegengehalten, dass Regionalflughäfen ein wichtiges Element in Deutschlands polyzentrischen Flughafennetz darstellen. Aufgrund

---

<sup>31</sup> *Conrady/Fichert/Sterzenbach*, Luftverkehr, 2019, S. 188; *Heymann/Karollus*, Regionalflughäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck, 2015, S. 1-4; *Janson*, Passagierschwund an Regionalflughäfen.

<sup>32</sup> *Conrady/Fichert/Sterzenbach*, Luftverkehr, 2019, S. 186; *Heymann/Karollus*, Regionalflughäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck, 2015, S. 3.

<sup>33</sup> *Heymann/Karollus*, Regionalflughäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck, 2015, S. 4, 8.

<sup>34</sup> *Mahler/Runkel*, Steuergelder für den Flughafen von nebenan, 03/2017, S. 1.

<sup>35</sup> *Mahler/Runkel*, Steuergelder für den Flughafen von nebenan, 03/2017, S. 3-8.

<sup>36</sup> *Heymann/Karollus*, Regionalflughäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck, 2015, S. 3-4; *Steininger/v. Weizsäcker*, Regionalflughäfen – Traum oder Alptraum regionaler Wirtschaftspolitik, in: *Gesellschaft für Regionalforschung*, Seminarbericht 51 (2008), S. 6.

enger Verflechtungen zu den großen Drehkreuzen stützen sie eine erstklassige Mobilität und sichern auf diese Weise die wirtschaftliche Prosperität sowie einen hochwertigen Lebensstandard in Deutschland.<sup>37</sup>

### **III. Der Regionalflughafen Frankfurt-Hahn als Referenzobjekt**

Der Regionalflughafen Frankfurt-Hahn im Hunsrück liegt rund 120 km westlich des größten deutschen Hub-Flughafens Frankfurt am Main und wurde bis 1992 von den United States Air Force (USAF) als Militärflughafen genutzt. Im Anschluss daran wurde er in einen Zivilflughafen transformiert und ist mit einer 24-Stunden-Betriebsgenehmigung ausgestattet.<sup>38</sup>

Der Flughafen wird dabei von der im Jahr 2001 gegründeten Gesellschaft Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (FFHG) betrieben. Zu Beginn hielt das Unternehmen Fraport die Mehrheitsanteile an der FFHG und das Land Rheinland-Pfalz fungierte als Minderheitsgesellschafter. Als im Januar 2005 auch das Land Hessen in die FFHG eintrat, waren an der Betreibergesellschaft fortan Fraport zu 65 % und die beiden Länder zu jeweils 17,5 % beteiligt. Zum 01.01.2009 verkaufte Fraport schließlich seine gesamten Anteile an das Land Rheinland-Pfalz, sodass dieses Mehrheitsgesellschafter wurde. Nachdem zuletzt im August 2017 eine Konzerngesellschaft der chinesische HNA Group die Anteile vom Land Rheinland-Pfalz übernommen hat, befindet sich der Regionalflughafen mittlerweile mehrheitlich in privatem Eigentum.<sup>39</sup>

Von besonderer Relevanz stellte sich die im Jahr 1998 getroffene Entscheidung der irischen Billigfluggesellschaft Ryanair heraus, den Flughafen Frankfurt-Hahn als wichtige Basis zu nutzen. Hierauf stieg das dortige Fluggastaufkommen bis 2007 kontinuierlich auf rund 4 Mio. Passagiere pro Jahr an. Mit dieser Entwicklung ging einher, dass Arbeitsplätze in der strukturschwachen Region geschaffen wurden und der Flughafen oft als Motor für die regionale Wirtschaft betrachtet wurde<sup>40</sup>. Infolgedessen waren 2008 allein am Flughafen Frankfurt-Hahn 3.293 Mitarbeiter tätig. Seither entwickelten sich der Passagierverkehr sowie die Flugbewegungen jedoch rückläufig, was unter anderem daran liegt, dass Ryanair bestimmte Flugverbindungen zulasten des Flughafens Frankfurt-Hahn nunmehr an anderen, größeren Flughäfen anbietet. Im Jahr 2018 konnten somit nur noch knapp 2 Mio. Passagiere gezählt werden. Mithin sind dort aktuell kaum mehr als 2.500 Mitarbeiter beschäftigt. Zumindest im Frachtverkehr scheint

---

<sup>37</sup> ADV, Pressemitteilungen Nr. 03/2019 sowie Nr. 07/2019.

<sup>38</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 13.

<sup>39</sup> Conrady/Fichert/Sterzenbach, Luftverkehr, 2019, S. 190; KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 14.

<sup>40</sup> vgl. Seidenspinner, ZLW 60 (2011), S. 569.

allerdings wieder eine positive Entwicklung feststellbar, nachdem 2017 rund 126.753 Tonnen Luftfracht registriert wurden.<sup>41</sup>

Trotz der zunächst aussichtsreichen Entwicklung des Passagierverkehrs erzielt der Flughafen Frankfurt-Hahn seit eh und je betriebswirtschaftliche Verluste. So ist dem Jahresabschluss 2017 der FFHG ein Fehlbetrag von 17,18 Mio. Euro zu entnehmen<sup>42</sup>. Angesichts dieses strukturellen Minus und der damit erforderlichen Subventionierung verwundert es nicht, dass die Finanzierung des Flughafens Frankfurt-Hahn bereits mehrfach Gegenstand von Kommissionsuntersuchungen war. Dabei steht auch immer wieder der Vorwurf im Fokus, dass Ryanair verdeckte Zuwendungen erhält, indem unter anderem die Start- und Landegebühren, die FFHG von Ryanair verlangt, nicht kostendeckend seien<sup>43</sup>. Dies verfälsche den Wettbewerb, weshalb Wettbewerber wie die Deutsche Lufthansa AG – die selbst zwar nicht vom Flughafen Frankfurt-Hahn, sondern u.a. vom Flughafen Frankfurt am Main abhebt – derartigen Unterstützungsleistungen äußerst kritisch gegenüberstehen. Die vor diesem Hintergrund eingereichten Beschwerden bzw. Klagen sind in der Folge bei der EU-Kommission bzw. den Unionsgerichten anhängig und ziehen sich nicht selten über mehrere Jahre. Erst am 26.10.2018 hatte die Kommission im Rahmen einer Pressemitteilung einmal mehr mitgeteilt, dass sie eine eingehende Prüfung zu staatlichen Beihilfen am Regionalflyhafen Frankfurt-Hahn eingeleitet hat. Der Beschwerdeführer bringt diesbezüglich vor, dass sowohl der Flughafenbetreiber FFHG als auch die Luftverkehrsgesellschaft Ryanair in der Vergangenheit auf unterschiedlichste Art und Weisen rechtswidrige staatliche Beihilfen erhielten.<sup>44</sup> Im weiteren Verlauf soll nun dargestellt werden, unter welchen Voraussetzungen von einer Beihilfe bei Regionalflyhäfen die Rede ist und inwieweit Ausnahmen vom Beihilfeverbot in Betracht gezogen werden können. Der Flughafen Frankfurt-Hahn wird in diesem Zusammenhang als Referenzobjekt dienen. Hierzu sind zunächst beihilferechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen zu erläutern.

---

<sup>41</sup> *Frankfurt-Hahn Airport, Daten und Fakten; Heymann/Karollus, Regionalflyhäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck*, 2015, S. 3-7; *Janson, Passagierschwund an Regionalflyhäfen*; KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 16-17.

<sup>42</sup> *Bundesvereinigung gegen Fluglärm, Geschäftszahlen*.

<sup>43</sup> *Ritters/Kiani-Kreß, Das lange Leiden des Billigflyhafens*.

<sup>44</sup> KOM, Pressemitteilung IP/18/6888 vom 26.10.2018, URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_18\\_6222](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_18_6222) (14.11.2019); KOM, State Aid Cases.

## **B Beihilferechtliche Rahmenbedingungen für Regionalflughäfen**

### **I. Struktur des EU-Beihilferechts**

Das EU-Beihilferecht, dessen primärrechtliche Grundlagen sich in erster Linie in den Artikeln 107 bis 109 AEUV befinden, ist grundsätzlich nur dann von Belang, sofern der Beihilfetatbestand begrifflich erfüllt ist.

Gemäß Art. 107 Abs. 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 den Mitgliedstaaten beeinträchtigen“. Demnach liegt eine prinzipiell verbotene Beihilfe vor, wenn die folgenden Voraussetzungen kumulativ bejaht werden können:<sup>45</sup>

- Gewährung eines wirtschaftlichen Vorteils
- Finanzierung aus staatlichen Mitteln
- Selektivität zugunsten von Unternehmen oder Produktionszweigen
- tatsächliche oder potenzielle Wettbewerbsverfälschung
- Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten

Ist nur ein einziges Tatbestandsmerkmal zu verneinen, handelt es sich folglich um keine Beihilfe und das allgemeine Durchführungsverbot ist gegenstandslos. Doch auch im Falle einer tatbestandlichen Beihilfe besteht die Möglichkeit, dass diese von den Ausnahmeregelungen der Absätze 2 und 3 des Art. 107 AEUV erfasst ist und somit möglicherweise für zulässig erklärt werden kann. Infolgedessen spricht man von einem Verbotsprinzip mit Erlaubnisvorbehalt.<sup>46</sup>

Nachdem die EU-Kommission gem. Art. 108 AEUV primär das Aufsichts-, Prüfungs- und Durchführungsrecht besitzt, muss in der Regel jede beabsichtigte Einführung bzw. Modifikation einer Beihilfemaßnahme im Vorfeld bei ihr angemeldet werden (Notifizierungspflicht). Derartig vorgesehene Unterstützungsleistungen dürfen mithin ausdrücklich nicht umgesetzt werden, solange die Kommission hierüber keinen Beschluss gefasst hat (Abwartepflicht).<sup>47</sup>

In Art. 109 AEUV ist schließlich noch die Befugnis des Rates der EU festgesetzt, Durchführungsverordnungen zu erlassen und auf diese Weise bestimmte Verfahren zu regeln sowie primärrechtliche Vorschriften zu konkretisieren. Der Rat kann in diesem Sinne der Kommission unter anderem auch gestatten,

---

<sup>45</sup> *Leippe*, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 29; *Otter*, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 34-36.

<sup>46</sup> *Leippe*, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 18; *Mestmäcker*, *Ernst-Joachim/Schweitzer*, *Heike*, I. Abschnitt. Einleitung Beihilfenrecht – A. Die Beihilfenregeln im System des EU-Vertrages in: *Immenga/Mestmäcker/Körber*, Wettbewerbsrecht – Band 3. BeihilfenR/Sonderbereiche, Rn. 14.

<sup>47</sup> *Ruthig/Storr*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Rn. 966.

spezielle Beihilfen von der Notifizierungspflicht zu entbinden und vom damit verbundenen Durchführungsverbot zu befreien. Nach Art. 288 Abs. 2 AEUV haben Verordnungen allgemeine Geltung und sind damit unmittelbar in jedem Mitgliedstaat verbindlich. Als sog. Sekundärrecht sind sie letztlich auf derselben Stufe wie ein nationales Gesetz anzusiedeln.<sup>48</sup>

Darüber hinaus hat die Kommission im Rahmen diverser Beschlüsse, Leitlinien oder Mitteilungen ihre Auffassung und ihr Vorgehen im Zuge der beihilfe-rechtlichen Verwaltungspraxis dargelegt. Beschlüsse sind gemäß Art. 288 Abs. 4 AEUV in all ihren Teilen verbindlich. Mitteilungen und Leitlinien entfalten nach Abs. 5 indessen keine Rechtskraft nach außen und besitzen daher lediglich den Charakter einer Verwaltungsanweisung. Nichtsdestoweniger kann davon ausgegangen werden, dass auch diese Instrumente die Kommission als einziges Aufsichtsorgan für Beihilfen binden, wodurch ihre Entscheidungsfindung an einheitlichen Regeln ausgerichtet ist („soft law“).<sup>49</sup>

Dementsprechend setzt sich das Beihilferecht aus dem Primärrecht, worunter auch die Entscheidungen der EU-Gerichte zu fassen sind, einem Sekundärrecht sowie dem sog. „soft law“, worin die Grundsätze der Entscheidungspraxis der EU-Kommission niedergelegt wurden, zusammen. Die jeweiligen Mitgliedstaaten sind in diesem Zusammenhang nicht befugt, eigene Regelungen zu erlassen. Angesichts des absoluten Anwendungsvorrangs des EU-Rechts wären nationale Regelungen im Falle einer Kollision der Rechtsordnungen ohnehin nicht anwendbar („effet utile“-Grundsatz).<sup>50</sup>

## **II. Notifizierungspflicht: Verfahrensablauf bei der EU-Kommission**

Entsprechend des Vorgesagten steht die (tatbestandliche) Beihilfegewährung grundsätzlich unter einem präventiven Verbot mit Erlaubnis- bzw. Genehmigungsvorbehalt<sup>51</sup>. Zur legitimen Bereitstellung der Förderung ist die beabsichtigte Maßnahme deshalb im Vorfeld durch den jeweils betroffenen Mitgliedstaat i.S.d. Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV i.V.m. der hierzu erlassenen Beihilfeverfahrensverordnung (nachfolgend: VVO)<sup>52</sup> bei der EU-Kommission anzumelden. Die Anmeldung ist ausnahmsweise nur dann entbehrlich, wenn ein sog. Freistellungstatbestand nach einer Verordnung i.S.d. Art. 109 AEUV bzw. Art. 108 Abs. 4 AEUV greift. Das beihilferechtliche Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV bleibt auch in der Anmeldephase bis zu einer abschließenden Kommissionsentscheidung – bzw. der Genehmigungsfiktion des

---

<sup>48</sup> Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 24.

<sup>49</sup> Hamdan, Studienbrief 0420a Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 59; Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 25.

<sup>50</sup> Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 26-27.

<sup>51</sup> Wienbracke, Grundwissen Europarecht, S. 297.

<sup>52</sup> KOM, Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13.07.2015, ABl. EU L 248/9 vom 24.09.2015.

Art. 4 Abs. 6 der besagten VVO nach zwei Monaten ab vollständiger Einreichung der Anmeldeunterlagen – weiterhin bestehen.<sup>53</sup>

Nachdem im Zuge des Notifizierungsverfahrens lediglich auf nationalstaatlicher Ebene kommuniziert wird, haben etwaig involvierte, nachgeordnete Verwaltungsebenen (Ländern, Kommunen, etc.) hierfür die entsprechende Zuarbeit zu leisten. Das Notifizierungsverfahren, in dessen Zuge die Kommission prüft, ob eine Erlaubnis nach Art. 107 Abs. 2, Abs. 3 AEUV i.V.m. einer hierzu ergangenen, einschlägigen Ausführungsbestimmung erteilt werden kann, lässt sich dabei in folgende drei Verfahrensstufen unterteilen:<sup>54</sup>

- für den Mitgliedstaat besteht zu Beginn die Möglichkeit, die beabsichtigte Beihilfemaßnahme mit ihren wesentlichen Aspekten sowie der eigenen beihilferechtlichen Würdigung im Rahmen einer informellen Voranmeldephase (sog. Prä-Notifizierung) der Kommission vorzustellen und erste Fragen zu diskutieren bzw. zu erörtern. Auf Grundlage der Erkenntnisse aus diesem fakultativen Verfahrensschritt kann daraufhin die formelle Anmeldung vorbereitet bzw. ein bereits bestehender Entwurf nachjustiert werden.
- mit Einreichung des Notifizierungsantrags bei der EU-Kommission wird – unabhängig von einer Prä-Notifizierung – ein vorläufiges Prüfverfahren (Art. 4 VVO) eingeleitet, wodurch die eigentliche Notifizierung beginnt. Die Kommission untersucht auf Basis der Anmeldung, ob überhaupt eine Beihilfe vorliegt und – sofern dies bejaht wird – ob diese mit dem Binnenmarkt für vereinbar erklärt werden kann. Die Kommission hat diesbezüglich innerhalb von zwei Monaten ihre Entscheidung bekannt zu geben. In der Regel wird diese Frist durch Rückfragen zum Auskunftsersuchen (Art. 5 VVO) jedoch aufgebrochen. Die Vertretung der Bundesrepublik hat sich dann mit den involvierten Stellen der nachgelagerten Ebenen zunächst um eine adäquate Beantwortung zu kümmern. Stellt die Kommission daraufhin keine Beihilfe oder immerhin die Vereinbarkeit mit dem gemeinsamen Markt fest, kann sie bereits nach diesem Vorprüfverfahren die Erlaubnis zur Durchführung erteilen.
- fasst die Kommission die angemeldete Maßnahme dagegen als mögliche Beihilfe auf, deren Genehmigungsfähigkeit sie auch nach den im Rahmen des Vorprüfverfahrens gestellten Rückfragen weiter anzweifelt, wird sie gem. Art. 4 Abs. 4 VVO ein förmliches Prüfverfahren i.S.d. Art. 6 VVO eröffnen. Auf dieser Stufe erfolgt eine eingehende Untersuchung des geplanten Vorhabens.

---

<sup>53</sup> Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 21; Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 88-90.

<sup>54</sup> Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 22; Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 90-92.



Die Kommission veröffentlicht hierfür ihren Beschluss zur Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens im EU-Amtsblatt und gibt in diesem Zuge auch ihre vorläufige Würdigung bekannt. Da gleichwohl der Standpunkt Dritter berücksichtigt werden soll, sind ferner die Mitgliedstaaten sowie Wettbewerber des Beihilfeempfängers dazu aufgefordert, sich zum Verfahren zu äußern. Der Kommission ist es diesbezüglich sogar möglich, ihr Auskunftersuchen unter Androhung von Zwangsgeld durchzuführen. Das förmliche Prüfverfahren endet schließlich mit einem Kommissionsbeschluss gem. Art. 9 VVO und sollte möglichst innerhalb von 18 Monaten nach Eröffnung abgeschlossen sein. Neben der Feststellung, dass gar keine Beihilfe vorliegt, kann die Kommission in diesem Rahmen die Beihilfe – ggf. auch mit weiteren Auflagen versehen – genehmigen (sog. Positivbeschluss) oder für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklären (sog. Negativbeschluss).

Demgegenüber kann die Kommission auch Maßnahmen überprüfen, die nicht zuvor bei ihr angemeldet worden sind. Einerseits ist sie gem. Art. 12 Abs. 1 VVO von Amts wegen befugt, sog. Initiativprüfungen aufzunehmen und genauere Auskünfte über mutmaßlich rechtswidrige Beihilfen vom betreffenden Mitgliedstaat einzufordern (ex officio-Ermittlungen). Andererseits können u.a. Wettbewerber eines möglicherweise unrechtmäßig begünstigten Unternehmens nach Art. 24 Abs. 2 VVO bei der Kommission Beschwerde einlegen, wodurch die Kommission gem. Art. 12 Abs. 1 S. 2 VVO angehalten ist, ohne ungebührliche Verzögerung den Anschuldigungen nachzugehen. In der Folge wird die Kommission den jeweiligen Mitgliedstaat mit den eingereichten Informationen des Beschwerdeführers konfrontieren und zur Stellungnahme auffordern. Sofern die Indizien in Bezug auf eine potentielle Beihilfe entkräftet werden können, wird die Kommission das Verfahren einstellen. Falls der Beihilfeverdacht hingegen nicht ausgeräumt werden kann, wird zunächst der Verfahrensschritt des vorläufigen Prüfverfahrens und in einem weiter fortgeschrittenen Stadium das förmliche Hauptprüfverfahren eröffnet. Im Gegensatz zu einem herkömmlichen Notifizierungsverfahren gelten bei einem Beschwerdeverfahren die zuvor genannten Fristen allerdings nicht.<sup>55</sup>

Wie zuvor bereits erwähnt, konnten in den letzten Jahren insbesondere im Luftverkehrssektor immer wieder Beschwerden von Wettbewerbern im Hinblick auf die mutmaßlich rechtswidrige Gewährung von Beihilfen wahrgenommen werden.

---

<sup>55</sup> Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 23-24; Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 93.

### III. Luftverkehrsleitlinien der Kommission von 2014

Vor dem Hintergrund der zuvor dargestellten wirtschaftlichen Aspekte sowie der politischen Relevanz von Flughäfen hat die EU-Kommission nach zwei Konsultationen am 20.02.2014 neue Leitlinien zur Behandlung von Beihilfen im Luftverkehrssektor angenommen. Die sog. Luftverkehrsleitlinien<sup>56</sup> – häufig auch Flughafenleitlinien genannt – wurden daraufhin am 04.04.2014 im Amtsblatt der EU in Form einer Mitteilung veröffentlicht und ersetzen die bisherigen Kommissionsmitteilungen auf diesem Gebiet aus den Jahren 1994<sup>57</sup> und 2005<sup>58</sup>. Die Kommission hält darin neben diversen Begriffsbestimmungen u.a. auch die Grundbedingungen fest, unter denen staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften als zulässig erachtet werden können. Die Flughafenleitlinien dienen den Mitgliedstaaten somit als Orientierungshilfe, wie sie Flughäfen und Fluggesellschaften kompatibel zum EU-Beihilferecht unterstützen können, und haben als Ziel, fairen Wettbewerb innerhalb der Union zu fördern, Wettbewerbsverfälschungen zu verhindern und zugleich die regionalen Anbindungen sowie die Mobilität der EU-Bürger sicherzustellen. Die Leitlinien streben – auch im Hinblick auf die Strategie „Europa 2020“ – einen effizienten sowie nachhaltigen Ressourceneinsatz an, weshalb der defizitäre Betrieb mehrerer Flughäfen im selben Einzugsbereich äußerst kritisch gesehen wird. Unnötige Kapazitäten bzw. gar deren Ausweitung sollen letzten Endes vermieden werden.<sup>59</sup>

In Anbetracht der Tatsache, dass der EU-Kommission allerdings durchaus die Bedeutung, die mit einem Flughafen in Bezug auf die Entwicklung bestimmter Regionen verbunden sein kann, bewusst ist und Verallgemeinerungen ohne Berücksichtigung der jeweiligen lokalen Gegebenheiten nicht sinnvoll sind, differenzieren die Leitlinien grundsätzlich zwischen Investitionsbeihilfen, Betriebsbeihilfen sowie Anlaufbeihilfen für Luftverkehrsgesellschaften und richten dabei die Angemessenheit der einzelnen Beihilfe nach der Flughafengröße aus.<sup>60</sup>

Die Leitlinien entbinden – ungeachtet einer prognostizierten Zulässigkeit der jeweiligen Beihilfe – letztlich aber nicht von der entsprechenden Notifizierungspflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV. Die Kommissionsmitteilung sorgt in diesem Zusammenhang mit ihren Bewertungsmaßstäben einzig und allein für hilfreiche

---

<sup>56</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABI. EU C 99/3.

<sup>57</sup> KOM, Mitteilung 94/C 350/07 vom 10.12.1994, ABI. EU C 350/5.

<sup>58</sup> KOM, Mitteilung 2005/C 312/01 vom 09.12.2005, ABI. EU C 312/1.

<sup>59</sup> *Leippe*, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 111; *Linke*, NVwZ 2014, S. 1541; *Stöbener*, EuZW 2014, S. 203.

<sup>60</sup> *Conrady/Fichert/Sterzenbach*, Luftverkehr, 2019, S. 188-189; *Leippe*, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 111; KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABI. EU C 99/3, Rn. 17-18; *Stöbener*, EuZW 2014, S. 203.

Transparenz. Nichtsdestoweniger verbleibt ein gewisser Interpretationsspielraum, weshalb zweifelhafte Einzelfallentscheidungen weiterhin möglich bleiben.<sup>61</sup>

Da die Auslegung der Tatbestandsmerkmale einer Beihilfe i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV in der Praxis einen hohen Stellenwert besitzt und sich die Kommissionsprüfung hinsichtlich einer Beihilfe im Luftverkehrssektor konkret an den besagten Flughafenleitlinien ausrichtet, sollen im weiteren Verlauf die einzelnen Kriterien des Art. 107 Abs. 1 AEUV allgemein vorgestellt und sodann die jeweiligen Besonderheiten der Flughafenunterstützung – insbesondere im Zusammenhang mit dem Regionalflughafen Frankfurt-Hahn sowie unter Berücksichtigung der anhängigen Beschwerde bzw. bereits erlassener Beschlüsse – veranschaulicht werden.

#### **IV. Tatbestandsmerkmale einer Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV**

##### **1. Begünstigung**

###### **a) Allgemeine Grundlagen**

Kernelement des Beihilfetatbestands gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV stellt die Begünstigung dar. Dabei handelt es sich um die Gewährung eines wirtschaftlichen Vorteils, den der jeweilige Empfänger unter normalen Marktbedingungen, d.h. ohne die staatliche Intervention, nicht bekommen hätte. Der erlangten Vergünstigung steht folglich kein wirtschaftlich angemessenes bzw. marktkonformes Äquivalent gegenüber. Erhält die staatliche Einrichtung, die den entsprechenden Vorteil verschafft, vom jeweiligen Empfänger hingegen eine adäquate Gegenleistung, kann eine Begünstigung ausgeschlossen werden.<sup>62</sup>

Um einen wirtschaftlichen Vorteil überhaupt identifizieren zu können, ist die finanzielle Situation des Empfängers nach dem staatlichen Eingriff mit der finanziellen Lage zu vergleichen, in der sich dieser befände, wenn ihm die Zuwendung nicht gewährt worden wäre. Dabei geht mit dem Passus „Beihilfen gleich welcher Art“ prinzipiell eine weite Auslegung des wirtschaftlichen Vorteils einher, sodass sowohl direkte Mittelübertragungen (Subventionen) als auch Maßnahmen, welche auf unterschiedlichste Weise die gewöhnlich zu schulternden Belastungen des Empfängers reduzieren, erfasst werden. Irrelevant sind dabei die Gründe bzw. Ziele des staatlichen Eingriffs. Allein die begünstigende Auswirkung der Maßnahme ist entscheidend, weshalb der Beihilfebegriff objektiv zu verstehen ist. Dies bedeutet auch, dass nicht von Belang ist, ob der wirtschaftliche Vorteil unmittelbar und/oder mittelbar eintritt. So

---

<sup>61</sup> Linke, NVwZ 2014, S. 1542.

<sup>62</sup> Leippe, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 30; Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 44.

kann auch ein mittelbar begünstigter Dritter – neben dem eigentlichen, direkten Adressaten – als Beihilfeempfänger anzusehen sein.<sup>63</sup>

Zur Überprüfung der Marktkonformität der jeweiligen Maßnahme wird in der Praxis der sog. „Private-Investor-Test“ (PIT) angewendet<sup>64</sup>. Mit Hilfe dieses Prinzips des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers wird ermittelt, welche Gegenleistung ein fiktiver privater Vergleichsinvestor, der ausschließlich unter Berücksichtigung von Renditeaspekten entscheidet, gefordert hätte. Stellt sich in der Folge heraus, dass sich ein privat agierender Wirtschaftsteilnehmer in vergleichbarer Situation („pari passu“)<sup>65</sup> nicht so wie die öffentliche Hand verhalten würde, da die eingeräumten Konditionen aus dessen Sicht nicht rentabel und somit marktunüblich sind, liegt eine wirtschaftliche Begünstigung vor. Kann die gewährende staatliche Stelle allerdings mittels Rentabilitätsprognosen, die grundsätzlich im Vorfeld (ex-ante) einer Investitionsentscheidung anhand entsprechender Wirtschaftlichkeitsberechnungen (z.B. Interne-Zinsfuß-Methode, Discounted-Cashflow-Verfahren) durchgeführt und sorgfältig dokumentiert werden sollten, nachweisen, dass auch ein privater Wirtschaftsteilnehmer die zur Diskussion stehende Maßnahme realisiert hätte, wäre das Tatbestandsmerkmal der Begünstigung zu verneinen. Erwähnt sei an dieser Stelle, dass nachträgliche Investitionsbetrachtungen (ex-post) demgegenüber nicht sachgerecht sind, da zu einem späteren Zeitpunkt zwangsläufig eine fundiertere Informationsbasis besteht als vor der Entscheidung über die fragliche Maßnahme.<sup>66</sup>

Darüber hinaus ist auch bei einem offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Ausschreibungsverfahren oder etwa einem Gutachten eines neutralen Sachverständigen davon auszugehen, dass keine Begünstigung gegeben ist, da mittels dieser Methoden den gewöhnlichen Marktbedingungen Rechnung getragen wurde.<sup>67</sup>

### **b) Vorteilsgewährung im Zusammenhang mit Regionalflughäfen**

Im Flughafenesektor kommen eine Reihe staatlicher Unterstützungsmaßnahmen in Betracht, die das vorliegende Tatbestandsmerkmal erfüllen können. Den

---

<sup>63</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 262-263, 267; *Hamdan*, Studienbrief 0420a Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 57; *Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael*, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilfenrecht, S. 14.

<sup>64</sup> *Kleine, Juliana/Sühnel, Steffen*, Kapitel 1 – 1. Teil: Artikel 107 Abs. 1 AEUV – Staatliche Beihilfen, S. 131, Rn. 105-107, in: *Birnstiel/Bungenberg/Heinrich*, Europäisches Beihilfenrecht.

<sup>65</sup> *Mestmäcker, Ernst-Joachim/Schweitzer, Heike*, I. Abschnitt. Einleitung Beihilfenrecht – B. Art. 107 Abs. 1 AEUV in: *Immenga/Mestmäcker/Körber*, Wettbewerbsrecht – Band 3. BeihilfenR/Sonderbereiche, Rn. 69-70.

<sup>66</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 282; *Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael*, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilfenrecht, S. 14; *Otter*, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 44-45.

<sup>67</sup> *Leippe*, EU-Beihilfenrecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 31.

Flughafenleitlinien zufolge können entsprechende Vorteile zum einen im Zusammenhang mit der Finanzierung des Anlagevermögens (Bau bzw. Ausbau von Flughafeninfrastruktur) gewährt werden (potentielle Investitionsbeihilfen), sodass insbesondere direkte Investitionszuschüsse, Darlehen sowie Bürgschaften unter dem Aspekt einer Begünstigung zu beleuchten sind. Zum anderen können aber auch Zuwendungen zur Finanzierung des laufenden Flughafenbetriebs unter anderem in Form von Betriebskostenzuschüssen, Gewinnabführungs- bzw. Verlustübernahmeverträgen oder diversen Vergünstigungen (Steuern, Beiträge, etc.) den Tatbestand der Bevorzugung auslösen (potentielle Betriebsbeihilfen). Schließlich besteht darüber hinaus noch die Möglichkeit, dass Luftverkehrsgesellschaften, die einen Flughafen anfliegen, Privilegierungen erfahren, indem Gebührenordnungen, Marketingvereinbarungen oder anderweitige (Dienstleistungs-)Angebote nicht marktkonform ausgestaltet sind (insb. potentielle Anlaufbeihilfen).<sup>68</sup>

Bei der Beurteilung einer öffentlichen Zuwendung für Flughäfen im Hinblick auf ihre Marktkonformität hat die Kommission im Zuge des anzuwendenden Private-Investor-Tests auf die ex-ante Solidität der Wirtschaftlichkeitsprognose (insb. eines belastbaren Wirtschaftsplans) abzustellen<sup>69</sup>. Sofern aufgezeigt werden kann, dass sich die konkrete Investition wahrscheinlich im Laufe ihrer Lebensdauer amortisiert und schließlich eine positive Rendite abwirft, ist eine Begünstigung ausgeschlossen<sup>70</sup>. Vor dem Hintergrund, dass der Bau und Betrieb von Flughafeninfrastruktur in der Regel jedoch nicht rentabel ist, weshalb derartige Vorhaben für einen marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten auch nicht interessant sind, fallen die entsprechenden Private-Investor-Tests bei obigen, potentiellen Investitions- und Betriebsbeihilfen oftmals negativ aus. Mangels Interesses seitens privater Investoren wird deshalb teilweise bezweifelt, ob der PIT im Rahmen der Flughafenfinanzierung überhaupt ein adäquates Instrument zur Feststellung des Vorliegens einer Begünstigung ist, da die öffentliche Hand – auch hinsichtlich ihrer Versorgungspflicht – ja gerade deshalb eingreift, um im Allgemeininteresse regional- bzw. wirtschaftspolitische Ziele zu verfolgen<sup>71</sup>. Hier wird allerdings der Sinn und Zweck des Prinzips eines privaten Kapitalgebers verkannt, wonach ein Vorhaben einer öffentlichen Stelle nicht schon allein aufgrund ihres Bezugs zur öffentlichen Hand als staatlicher Eingriff gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV einzuordnen sei. Vielmehr soll die öffentliche

---

<sup>68</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Rn. 17-18;

*Mahler/Runkel*, Steuergelder für den Flughafen von nebenan, 03/2017, S. 8-14.

<sup>69</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Rn. 49, 51.

<sup>70</sup> *Linke*, NVwZ 2014, S. 1544.

<sup>71</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 293-297.

Stelle wie ein herkömmlicher Wirtschaftsteilnehmer behandelt werden, sofern sie wie ein solcher agiert<sup>72</sup>. Handelt die öffentliche Stelle dagegen nicht renditeorientiert sondern hoheitlich, sind die der Maßnahme jeweils zugrunde liegenden Absichten für die Prüfung des Merkmals der Begünstigung völlig unerheblich. Die mit einer Vorteilsgewährung einhergehenden regionalen oder politischen Erwägungen können auf ausdrücklichem Geheiß der Leitlinien<sup>73</sup> folglich erst auf Ebene der Vereinbarkeits- bzw. Rechtfertigungsprüfung berücksichtigt werden.<sup>74</sup> Auch bei der Analyse potentieller (Anlauf-)Beihilfen für Luftverkehrsgesellschaften wäre für den Ausschluss einer Begünstigung zu belegen, dass die zur Verfügung gestellte Dienstleistung dem Marktpreis entspricht bzw. dass eingegangene Verpflichtungen einen nützlichen Beitrag mit positiven Effekten zum Gewinn des Flughafens leisten<sup>75</sup>. Demnach wären entsprechende Referenzwerte zu ermitteln bzw. darzustellen, dass durch zusätzlich generierte Einnahmen aus den jeweiligen Vereinbarungen die Kosten bzw. Verluste mehr als kompensiert würden<sup>76</sup>. Nachdem die Kommission allerdings selbst starke Zweifel hegt, dass zum momentanen Zeitpunkt geeignete Referenzwerte ermittelt werden können<sup>77</sup> und in den Leitlinien in Bezug auf Anlaufbeihilfen diverse Vereinbarkeitsvoraussetzungen ausführlich erläutert werden<sup>78</sup>, ist anzunehmen, dass auch hier das Begünstigungsmerkmal relativ rasch bejaht und schließlich auf die Rechtfertigungsebene verwiesen wird.

Die im Zusammenhang mit dem Flughafen Frankfurt-Hahn bei der Kommission seit 03.11.2015 anhängige Beschwerde, die schließlich mit Beschluss vom 26.10.2018 bei einem Teil der dort kritisierten Maßnahmen zur Einleitung einer eingehenden Untersuchung führte, wurde hinsichtlich der beanstandeten Tätigkeiten vom beschwerdeführenden Wettbewerber mehrfach auf verschiedene weitere Maßnahmen, die bisweilen sogar mehrere Jahre zurückliegen, ausgeweitet, die seiner Ansicht nach als rechtswidrige staatliche Beihilfen zu betrachten seien<sup>79</sup>. Es handelt sich dabei unter anderem um Gesellschafterdarlehen, Kapitalzuführungen, Darlehensstundungen, eine Bürgschaft, diverse Unterstützungs- sowie Finanzierungsmaßnahmen für eine Billigfluggesellschaft oder etwa um Grundstücks- sowie Heizölverkäufe in Millionenhöhe. Während die Kommission im Rahmen ihres Auskunftsersuchens beim Mitgliedstaat

---

<sup>72</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 298.

<sup>73</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Rn. 52.

<sup>74</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 301; *Hösch*, UPR 2016, S. 102.

<sup>75</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Rn. 53.

<sup>76</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Rn. 54, 63.

<sup>77</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Rn. 59.

<sup>78</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Rn. 138 ff..

<sup>79</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 1-12, 365-367.

Deutschland sowie der anschließenden Vorprüfung bei den Gesellschafterdarlehen, den Darlehensstundungen sowie dem Heizölverkauf mithilfe Benchmarksätzen, Angaben von Ratingagenturen bzw. plausiblen Informationen in Bezug auf den seinerzeitigen Marktpreis feststellen konnte, dass die jeweils zugrunde gelegten Zinssätze bzw. Verkaufspreise marktkonform und folglich nicht begünstigend waren<sup>80</sup>, war für die Kommission bei den restlichen Maßnahmen dagegen ein wirtschaftlicher Vorteil nicht ausschließbar, sodass in diesen Fällen – zumindest vorläufig – eine Begünstigung angenommen und weitere Prüfschritte vorgenommen werden mussten.

## **2. Staatlichkeit der Mittel**

### **a) Allgemeine Grundlagen**

Beihilferelevant sind dabei nur solche Begünstigungen, die den öffentlichen Haushalt belasten. Dies ist der Fall, sofern der wirtschaftliche Vorteil unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln finanziert wird und die Maßnahme ferner dem Staat zuzurechnen ist<sup>81</sup>. Demnach kann das Kriterium der Staatlichkeit ohne Weiteres bejaht werden, sofern eine Behörde auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene die jeweilige Maßnahme selbst offeriert. Doch auch die Mittel öffentlicher oder privater Institutionen können den obigen Tatbestand erfüllen<sup>82</sup>. Hierfür ist es erforderlich, dass ein kommunaler Gesellschafter bzw. die öffentliche Hand wesentlichen Einfluss auf die Verwendung dieser Unternehmensmittel ausüben kann (z. B. aufgrund Mehrheitsbeteiligung / Satzung / sonstiger Bestimmungen) und diese Macht im konkreten Fall auch tatsächlich praktiziert hat. In der Regel wird es für die Zurechenbarkeit der Leistung zur staatlichen Sphäre für ausreichend erachtet, dass Repräsentanten der öffentlichen Hand in den entsprechenden Beschlussgremien vertreten sind.<sup>83</sup> Eine positive Übertragung von staatlichen Mitteln wird allerdings nicht vorausgesetzt. So erfüllt bereits der Verzicht auf Einnahmen, die der Staat bzw. die Kommune generiert hätte, dieses Tatbestandsmerkmal, da dadurch letztlich der öffentliche Haushalt geschwächt wird. Des Weiteren reicht schon das hinreichend bestimmbare Risiko des Eintritts einer zukünftigen Belastung der öffentlichen Finanzen aus (z. B. bei Gewährung einer staatlichen Ausfallbürgschaft), um die staatliche Mittelherkunft bejahen zu können.<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 138, 147, 175, 196.

<sup>81</sup> Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 36-37.

<sup>82</sup> Hösch, UPR 2016, S. 101.

<sup>83</sup> Hamdan, Studienbrief 0420a Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 57; Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: HMWEVW, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 16-17; Leippe, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 41-43; Wienbracke, Grundwissen Europarecht, S. 291.

<sup>84</sup> Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: HMWEVW, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 16-17.

Begünstigungen, die direkt von der Europäischen Union bereitgestellt werden (sog. Unionsbeihilfen im Rahmen von Förderprogrammen), sind dagegen nicht als staatliche Mittel i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV zu betrachten. Sofern es nationalen Dienststellen allerdings möglich ist, auch über den Einsatz dieser Mittel zu Verfügung, ist das Tatbestandsmerkmal wiederum erfüllt.<sup>85</sup>

### **b) Staatliches Engagement bei Regionalflughäfen**

Nachdem sich die Regionalflughäfen in Deutschland in der Regel in öffentlicher Trägerschaft befinden<sup>86</sup>, der Grad der staatlichen Einflussmöglichkeit infolgedessen hoch ist und entsprechend den vorherigen Ausführungen zur Deckung der negativen Jahresergebnisse finanzielle Bezuschussungen notwendig werden, kann der Einsatz staatlicher Mittel vor allem im Zuge der Flughafeninfrastrukturfinanzierung zumeist ohne Schwierigkeit bejaht werden.<sup>87</sup>

So wurde in Bezug auf die vom Beschwerdeführer beanstandeten Maßnahmen am Flughafen Frankfurt-Hahn von der Kommission indes festgestellt, dass sich das Land Rheinland-Pfalz für die jeweiligen Unterstützungen unmittelbar bzw. über von ihr mehrheitlich beherrschte Einheiten (z.B. Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz) einsetzte und durch die Mittelgewährung schließlich den eigenen Landeshaushalt belastete. Des Weiteren war hinsichtlich der Maßnahmen zugunsten der besagten Billigfluggesellschaft zu erkennen, dass dem Land Rheinland-Pfalz auch diese Unterstützungszahlungen – entweder aufgrund unmittelbarer vertraglicher Verpflichtungen oder damaliger Mehrheitsbeteiligungen an den die jeweiligen Leistungen offerierenden Institutionen (z.B. FFHG) – zuzurechnen waren und schlussendlich aus dem Haushalt des Landes finanziert wurden.<sup>88</sup>

## **3. Selektivität zugunsten von Unternehmen oder Produktionszweigen**

### **a) Allgemeine Grundlagen**

#### **aa) Tätigkeitsbezogener Unternehmensbegriff**

Empfänger der staatlichen Begünstigung müssen darüber hinaus bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige sein. Unter einem Unternehmen wird im beihilferechtlichen Sinn jede Einheit verstanden, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt. Hierunter fallen sämtliche öffentliche als auch private Einrichtungen, die Waren oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anbieten und somit in

---

<sup>85</sup> Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 17; Petzold, Kommunale Unternehmen und Beteiligungen im Lichte des EU-Beihilfenrechts, in: *Weiß*, Kommunales EU-Beihilfenrecht, S. 23.

<sup>86</sup> Mahler/Runkel, Steuergelder für den Flughafen von nebenan, 03/2017, S. 6-7.

<sup>87</sup> Guarrata, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 358.

<sup>88</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 123, 141, 150, 165, 180, 209, 232, 257-262, 277-278.



Konkurrenz zu anderen Wettbewerbern treten. Eine konkrete Gewinnerzielungsabsicht wird in diesem Zusammenhang jedoch nicht gefordert. Ferner ist weder die Rechtsform der jeweiligen Institution noch deren Finanzierungsart von Belang. Der Unternehmensbegriff ist letztlich allein an die Art der durchgeführten Tätigkeit gebunden und somit rein funktional zu verstehen. Supplementär dazu erfasst der Begriff des Produktionszweigs die Gesamtheit der in einem bestimmten Wirtschaftszweig bzw. einer Branche tätigen Unternehmen.<sup>89</sup>

Soweit eine Einheit nicht auf einem Markt tätig ist (z. B. Inhouse-Dienstleister), greift die Unternehmensdefinition nicht. Ebenfalls sind nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten gesondert zu betrachten. Hierunter fällt die Ausübung hoheitlicher Befugnisse, was vor allem bei Behörden in ihrer Funktion als Träger öffentlicher Gewalt in Betracht kommt. In der Regel geht damit der Einsatz staatlichen Zwangs einher, weshalb für derartige Tätigkeiten prinzipiell auch kein Markt besteht. Hoheitliches Handeln liegt regelmäßig vor, wenn die jeweiligen Tätigkeiten Bestandteil der grundsätzlichen Staatsaufgaben sind bzw. mit diesen Aufgaben substantiell einhergehen (z. B. Polizeitätigkeiten / Rechtspflege / Steuerverwaltung).<sup>90</sup>

#### **bb) Differenzierung nach offerierten Leistungen**

In Anbetracht der Tatsache, dass innerhalb der Union kein einheitliches Verständnis hinsichtlich dieser öffentlichen Aufgaben existiert, da bestimmte Dienstleistungen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich organisiert sind, gestaltet sich eine Abgrenzung zu den kommerziellen Tätigkeiten bisweilen schwierig. Ferner unterliegen sowohl kommerzielle als auch nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten einer dynamischen Auslegung, was sich auf die stetige Entwicklung des Binnenmarktes sowie der andauernden Liberalisierung zurückführen lässt. Eine abschließende Abgrenzungsliste existiert somit nicht. Die Einordnung einer Tätigkeit als wirtschaftlich oder nicht-wirtschaftlich hat letztlich immer nach unionsrechtlicher Auffassung zu erfolgen, weshalb die nationale Betrachtung nicht maßgeblich ist. Allerdings lässt die unionsrechtliche Praxis in diesem Zusammenhang einheitliche Kriterien vermissen.<sup>91</sup>

In ihren Leitlinien stellt die Kommission klar, dass Einheiten, die sowohl kommerzielle als auch nicht-wirtschaftliche Aufgaben erfüllen, nur hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten als Unternehmen und somit als potentielle

---

<sup>89</sup> *Hamdan*, Studienbrief 0420a Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 58; *Otter*, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 37-38.

<sup>90</sup> *Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael*, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 11-12; *Leippe*, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 33-34.

<sup>91</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 315; *Leippe*, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 32-33.

Beihilfenempfänger einzustufen sind<sup>92</sup>. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, die unterschiedlichen Tätigkeitsfelder buchhalterisch getrennt voneinander zu erfassen.<sup>93</sup>

Unter anderem ist keine wirtschaftliche Tätigkeit anzunehmen, sofern die Infrastruktur unentgeltlich zur Verfügung gestellt wird bzw. lediglich ein kleiner Beitrag verlangt wird, der nur einen Bruchteil der tatsächlichen Kosten deckt.<sup>94</sup>

### **cc) Spezifische Bevorteilung**

Des Weiteren setzt der Beihilfetatbestand voraus, dass die staatliche Begünstigung lediglich bestimmten Unternehmen bzw. Produktionszweigen zugutekommt. Dieses selektive Merkmal ist zu bejahen, wenn einzelne Unternehmen gegenüber anderen Unternehmen favorisiert werden und nur ihnen ein gewisser Vorteil gewährt wird<sup>95</sup>. Irrelevant ist dabei, wie sehr sich die Situation des protegierten Unternehmens aufgrund der Bevorzugung verändert. Eine allgemeine wirtschaftspolitische Fördermaßnahme, die zur Stärkung der gesamten Wirtschaft ergriffen und sämtlichen Unternehmen unterschiedslos eingeräumt wird, ist demgegenüber beihilferechtlich unbedenklich, sofern sie allen Wettbewerber bzw. Wirtschaftszweigen zuteil wird.<sup>96</sup>

Der selektive Charakter einer Begünstigung wird prinzipiell weit ausgelegt. Grundsätzlich ist der selektive Tatbestand bereits erfüllt, sobald sich eine Maßnahme tatsächlich nur an Unternehmen mit einem bestimmten Merkmal richtet, obwohl sie mittels allgemein und objektiv formulierter Kriterien auch den übrigen Unternehmen in Aussicht gestellt wird.<sup>97</sup>

Erhalten mehrere Unternehmen eine zur Diskussion stehende Förderung, ist zu prüfen, inwiefern diese aufgrund ihrer Eigenschaften aus der Unternehmensgesamtheit hervorgehoben werden bzw. ob die Begünstigung von sektoralen oder regionalen Merkmalen abhängig ist.<sup>98</sup>

### **b) Wirtschaftliche Tätigkeiten an Regionalflughäfen**

Im Rahmen von Infrastruktureinrichtungen werden allgemein mehrere Ebenen möglicher Begünstigter unterschieden, wobei eine funktionale Überschneidung

---

<sup>92</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Rn. 36; KOM, Bekanntmachung 2016/C 262/01 vom 19.07.2016, ABl. EU C 262/1, Rn. 18.

<sup>93</sup> *Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael*, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 12; *Otter*, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 42.

<sup>94</sup> *Leippe*, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 39-41.

<sup>95</sup> *Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael*, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 17.

<sup>96</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 346-348.

<sup>97</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 346-348; *Leippe*, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 43-44.

<sup>98</sup> *Hamdan*, Studienbrief 0420a Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 58.

im jeweiligen Einzelfall durchaus möglich ist<sup>99</sup>. Neben dem Träger/Eigentümer der Infrastruktur können auch deren Betreiber sowie die Nutzer als potentielle Beihilfeempfänger in Betracht kommen<sup>100</sup>. Im Regionalflughafensektor wird vorwiegend eine Vorteilsgewährung an die Flughafenbetreiber, an denen die Eigentümer der Infrastruktur in der Regel als Gesellschafter beteiligt sind<sup>101</sup>, sowie die diese Flughafeninfrastruktur nutzenden Fluggesellschaften zu analysieren sein. Während Fluggesellschaften, welche Verkehrsdienste für die Passagiere erbringen und ihren Service auf dem jeweiligen Markt offerieren, zweifelsfrei wirtschaftlich tätig und folglich als Unternehmen zu klassifizieren sind<sup>102</sup>, müssen bei Flughäfen hingegen zunächst einmal deren wirtschaftlichen und hoheitlichen Tätigkeiten voneinander abgegrenzt werden. Wenngleich bestimmte Tätigkeiten unstrittig der wirtschaftlichen Materie (Gebäudevermietung, Bodenabfertigungsdienste, etc.) bzw. dem hoheitlichen Bereich (Flugsicherung, Gefahrenabwehr, Zoll, etc.) zugeordnet werden können, sind andererseits auch immer wieder sog. Grauzonen zu beklagen, sodass die Klassifikation häufig nicht ganz so trennscharf vollziehbar ist.<sup>103</sup>

Obwohl der Betrieb bzw. die Bewirtschaftung eines Flughafens, worunter die Bereitstellung von entsprechenden Einrichtungen und Dienstleistungen für Luftverkehrsgesellschaften und anderen Dienstleistern gegen Entgelt zu verstehen ist<sup>104</sup>, vom EuGH bereits seit der Rechtssache „Aéroports de Paris“ als wirtschaftliche Tätigkeit qualifiziert wird<sup>105</sup>, stößt diese Ansicht im Hinblick auf Regionalflughäfen samt deren schwierigen ökonomischen Bedingungen – aufgrund dessen die öffentliche Hand häufig überhaupt erst eingreift – bisweilen auf Kritik<sup>106</sup>. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass das Vorhandensein eines entsprechenden Marktes nicht aufgrund mangelhafter wirtschaftlicher Perspektiven bzw. der Flughafengröße in Frage gestellt werden kann. Es genügt vielmehr, dass ein Privater die jeweilige Tätigkeit ausüben könnte<sup>107</sup>, was letztlich auch dem funktionalen Unternehmensbegriff entspricht. Da der Betrieb eines Regionalflughafens durch einen privaten Wirtschaftsbeteiligten nicht auszuschließen ist, ist folglich auch jeder Regionalflughafenbetreiber als Unternehmer zu behandeln.

---

<sup>99</sup> *Meßmer*, KommJur 2017, S. 6.

<sup>100</sup> *Bonhage/Dieterich*, EuZW 2018, S. 717; *Kleve/Gayger*, NVwZ 2018, S. 277.

<sup>101</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABI. EU C 99/3, Rn. 32;  
*Mahler/Runkel*, Steuergelder für den Flughafen von nebenan, 03/2017, S. 7.

<sup>102</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABI. EU C 99/3, Rn. 27.

<sup>103</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 321.

<sup>104</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABI. EU C 99/3, Rn. 25 Ziff. 8, Rn. 27, 31.

<sup>105</sup> EuGH, Urteil vom 24.10.2002, C-82/01 P (Aéroports de Paris), CURIA (Rn. 78).

<sup>106</sup> *Hösch*, UPR 2016, S. 101-102; *Soltész*, DVBl 2010, S. 282.

<sup>107</sup> EuG, Urteil vom 12.12.2000, T-128/98 (Aéroports de Paris), CURIA (Rn. 124).

Diskussionsstoff liefert darüber hinaus auch die Zuordnung des Baus bzw. Ausbaus von Flughafeninfrastruktur. Divergierend zu den Flughafenleitlinien von 1994, nach denen der Bau und Ausbau von Infrastrukturanlagen noch als allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahme betrachtet wurde und ausdrücklich von der Beihilfeaufsicht ausgenommen war<sup>108</sup>, qualifiziert die Kommission seit ihren Mitteilungen von 2005<sup>109</sup> und 2014<sup>110</sup> auch die Errichtung und Erweiterung der Flughafeninfrastruktur als wirtschaftliche Tätigkeit. In der Rechtssache „Flughafen Leipzig-Halle“<sup>111</sup> wurde dieser Wandel damit begründet, dass der Bau die „conditio sine qua non“ für den späteren Betrieb sei, weshalb ein untrennbarer Zusammenhang bestehe. Der Charakter der Bautätigkeit hängt demnach von der Art der beabsichtigten Infrastrukturbewirtschaftung ab<sup>112</sup>. Kritiker dieser Ausweitung des Unternehmensbegriffs bemängeln dagegen, dass die Bautätigkeit streng genommen nur in der Konstruktion der jeweiligen Infrastruktur besteht und sich somit klar von der späteren Tätigkeit des Anbietens zur entsprechenden Nutzung abgrenzen lässt. Da es nach dem funktionalen Unternehmensbegriff bei der Beurteilung einzig auf die durchgeführte Tätigkeit und gerade nicht auf den damit verbundenen Zweck ankommt, widerspreche die Verbindung von Errichtung und Betrieb der herkömmlichen Entscheidungspraxis<sup>113</sup>. Ferner sei die reine Baumaßnahme überhaupt solange nicht beihilfe-relevant, sofern noch keine Einheit definiert wurde, zu deren Gunsten das Bauwerk hergestellt wird, sodass es diesbezüglich schlicht an einem Beihilfeempfänger mangelt. Die Errichtung einer (Flughafen-)Infrastruktur erfolge schließlich im allgemeinen Interesse zur wirtschaftlichen Entwicklung einer Region, weshalb sie lediglich als regionalpolitische und damit hoheitliche Maßnahme zu bewerten sei.<sup>114</sup>

Während die Kritik in Bezug auf den funktionalen Unternehmensbegriff nicht zu beanstanden ist, muss jedoch der Zuordnung als hoheitliche Tätigkeit entschieden widersprochen werden, da es sich bei besagter Bautätigkeit um keine originäre Staatsaufgabe handelt. Insgesamt kann der Bau und Ausbau von Flughafeninfrastruktur letztlich weder dem wirtschaftlichen noch dem hoheitlichen Bereich exakt zugewiesen werden<sup>115</sup>. In Anbetracht dessen, dass die jeweilige

---

<sup>108</sup> KOM, Mitteilung 94/C 350/07 vom 10.12.1994, ABl. EU C 350/5, Rn. 12.

<sup>109</sup> KOM, Mitteilung 2005/C 312/01 vom 09.12.2005, ABl. EU C 312/1, Rn. 53-54.

<sup>110</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Rn. 27.

<sup>111</sup> EuG, Urteil vom 24.03.2011, T-443/08 (Flughafen Leipzig/Halle), CURIA (Rn. 95).

<sup>112</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 327-328.

<sup>113</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 325, 330; *Seidenspinner*, ZLW 60 (2011), S. 579-580.

<sup>114</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 331, 333; *Linke*, NVwZ 2014, S. 1544-1545; *Soltész*, DVBI 2010, S. 283.

<sup>115</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im

Anlage trivialerweise von einem Betreiber bewirtschaftet werden wird, dieser im Flughafensektor gewöhnlich im Vorhinein sogar feststeht und in Hinsicht auf eine effiziente Wettbewerbskontrolle eine umfassende Auslegung des Unternehmensbegriffs im Falle einer strittigen Klassifizierung durchaus sinnvoll erscheint, ist die Verzahnung der Bautätigkeit mit der künftigen Verwendung der Infrastruktur schlussendlich die einzig plausible und überzeugende Lösung, sodass auch der (Aus-)Bau einer Flughafeninfrastruktur als wirtschaftliche Tätigkeit zu betrachten ist.<sup>116</sup>

Am Regionalflughafen Frankfurt-Hahn kommen insofern sowohl der Betreiber FFHG als auch die den Flughafen anfliegende Fluggesellschaft Ryanair als Unternehmen in Betracht. Es bleibt jedoch darauf zu achten, dass sich die begünstigenden Maßnahmen jeweils auf die wirtschaftlichen Tätigkeiten dieser beiden potentiellen Empfänger beziehen. Die Kommission stellte bei den Leistungen, die dem Betreiber FFHG gewährt wurden (Gesellschafterdarlehen, Kapitalzuführung, Bürgschaft, Grundstücksverkauf, etc.), größtenteils fest, dass diese jeweils in Verbindung mit dessen kommerziellen Aktivitäten standen, da dadurch u.a. der tägliche Geschäftsbetrieb sichergestellt (Deckung von Betriebsverlusten, etc.) oder Investitionen in die Infrastruktur ermöglicht werden sollten. Lediglich angemahnte Ausgleichszahlungen für explizite Sicherheitstätigkeiten wurden aufgrund ihres hoheitlichen Bezugs nicht weiter beanstandet.<sup>117</sup>

Bezüglich der Maßnahmen zugunsten Ryanairs war sogar stets ein unmittelbarer Zusammenhang zur wirtschaftlichen Tätigkeit der Fluggesellschaft erkennbar (z.B. Marketingunterstützungszahlungen, Finanzierung bzw. Zuschussung von Räumlichkeiten). So wurde selbst im Hinblick auf gewährte Zuschüsse für Qualifizierungsprojekte von Arbeitslosen bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen zum Flugbegleiter bzw. Piloten eine hoheitliche Tätigkeit verneint, da derartige Ausbildungsprogramme nicht Bestandteil des staatlichen Bildungssystems sind und der mit dieser Zuwendung verfolgte Zweck (= Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) eine wirtschaftliche Tätigkeit nicht ausschließt bzw. verdrängt.<sup>118</sup>

### **c) Selektive Begünstigung im Flughafensektor**

Eine selektive Vorteilsgewährung ist bei der Finanzierung einer Flughafeninfrastruktur oder des entsprechenden Betriebs auf Ebene des jeweiligen Flughafenbetreibers generell problemlos festzustellen, da die konkrete Begünstigung allein diesem und eben nicht sämtlichen Betreibern anderer

---

Wandel, 2016, Rn. 334-336.

<sup>116</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 340-343.

<sup>117</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 122, 140, 149, 164, 179, 203.

<sup>118</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 205-208, 231, 256, 272.

Flughäfen gleichermaßen gewährt wird<sup>119</sup>. Bezüglich der die Flughafeninfrastruktur nutzenden Fluggesellschaften ist hingegen sorgfältig zu prüfen, inwiefern diese Einrichtung gegenwärtigen bzw. denkbaren Nutzern offensteht. Genießen nur einzelne Nutzer eines bestimmten Flughafens eine konkrete Vorzugsbehandlung (Rabatte, etc.), ist das Tatbestandsmerkmal zweifelsfrei erfüllt. Fraglich ist jedoch, ob sich begünstigende Maßnahmen, die zwar an einem Flughafen diskriminierungsfrei sämtlichen Nutzern angeboten werden (z.B. günstige Entgeltordnung eines Flughafenbetreibers), nicht zumindest selektiv im Verhältnis zu Luftverkehrsgesellschaften anderer Flughäfen auswirken. So sah etwa die Kommission in der Entgeltordnung des Flughafens Lübeck von 2006, deren Landegebühren merklich unterhalb derer vergleichbarer Airports lagen, eine selektive Begünstigung zugunsten derjenigen Fluggesellschaften, die diesen Regionalflughafen anfliegen. Die Unionsgerichte teilten diese Auffassung allerdings nicht. Der Bezugsrahmen der Selektivitätsanalyse sei in diesem Fall vielmehr nur auf die Airlines einzugrenzen, die den von der Maßnahme betroffenen Flughafen aktuell bzw. potentiell frequentieren<sup>120</sup>. Airlines, die andere Flughäfen bedienen, sind dagegen nicht einzubeziehen, da sich diese aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen, die dort jeweils vorzufinden sind, naturgemäß in einer anderen Situation befinden<sup>121</sup>. Für diese können deshalb auch keine selektiven, der Entgeltordnung zuzuschreibenden Auswirkungen festgestellt werden. Ihnen stünde es theoretisch ja frei, den Flughafen Lübeck mit seiner unterschiedslos gewährten Entgeltordnung zu nutzen. Demzufolge ist zur Beurteilung der Selektivität einer Maßnahme lediglich auf die Unternehmen abzustellen, deren Situation hinsichtlich des mit der jeweiligen Regelung verfolgten Zwecks in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vergleichbar ist.<sup>122</sup> Sofern die Kommission eine staatliche Begünstigung an den kommerziell agierenden Betreiber FFHG identifizierte, wurde das selektive Merkmal nicht eigens geprüft, sondern als gegeben betrachtet. In Bezug auf entsprechende Förderungen an die Fluggesellschaft Ryanair erfolgten dagegen separate Untersuchungen, die allerdings auch jeweils aufzeigten, dass der mit diesen Maßnahmen einhergehende wirtschaftliche Vorteil lediglich Ryanair zugutekam. So wurden unter anderem die begründenden Vereinbarungen offensichtlich bilateral und ohne vorherige öffentliche Ausschreibung getroffen.<sup>123</sup>

---

<sup>119</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 353.

<sup>120</sup> *Soltész*, EuZW 2015, S. 129; *von Bonin*, NJW 2017, S. 3764.

<sup>121</sup> EuGH, Urteil vom 21.12.2016, C-524/14 P (Flughafen Lübeck), CURIA (Rn. 63).

<sup>122</sup> EuGH, Urteil vom 21.12.2016, C-524/14 P (Flughafen Lübeck), CURIA (Rn. 49, 54).

<sup>123</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 219, 253, 269, 363.

## **4. Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung**

### **a) Allgemeine Grundlagen**

#### **aa) Eignung zur Verfälschung des Wettbewerbs**

Ferner muss die vom Staat gewährte Förderung den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Eine tatsächliche Wettbewerbsverzerrung muss dabei nicht nachgewiesen werden oder gar eingetreten sein. Ebenso wenig ist die Intensität der möglichen Wettbewerbsverfälschung relevant. Vielmehr wird es als ausreichend erachtet, dass die erteilte Unterstützung geeignet ist, den Wettbewerb manipulieren zu können<sup>124</sup>. Dies wird angenommen, sofern die Wettbewerbsstellung des geförderten Unternehmens gegenüber seinen Mitbewerbern – verglichen mit seiner Situation ohne diese Zuwendung – gestärkt wird. Angesichts dieses extensiv auszulegenden Tatbestandsmerkmals wird die Verfälschung des Wettbewerbs regelmäßig schon induziert, wenn die öffentliche Hand einem Unternehmen einen Vorteil einräumt, den dieses unter marktconformen Bedingungen nicht erhalten hätte, weil sich dadurch die Rahmenbedingungen bzw. Möglichkeiten der übrigen Wettbewerber verändern<sup>125</sup>. Eine Wettbewerbsverzerrung kann hingegen ausgeschlossen werden, sofern die Dienstleistung des begünstigten Unternehmens einem rechtlichen Monopol unterliegt, diese zudem nicht in Konkurrenz zu anderen Dienstleistungen tritt, kein Wettbewerb um die Position des alleinigen Dienstleistungserbringers existiert bzw. möglich ist und ferner Quersubventionierungen mittels sachgerechter Trennungsrechnung ausgeschlossen werden können.<sup>126</sup>

#### **bb) Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels**

Schließlich ist es noch erforderlich, dass die staatliche Unterstützungsmaßnahme den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Der unionsinterne Handel ist immer dann behindert, wenn der grenzüberschreitende Waren-, Dienstleistungs- oder Kapitalverkehr gestört wird<sup>127</sup>. Dieser Sachverhalt liegt letztlich vor, wenn das empfangende Unternehmen aufgrund der selektiven Begünstigung Erleichterungen im Im-/Export erfährt oder die nicht geförderten Wettbewerber bei der Ein-/Ausfuhr in eine ungünstigere Position gebracht bzw. benachteiligt werden<sup>128</sup>. Das protegierte Unternehmen muss somit nicht

---

<sup>124</sup> *Mestmäcker, Ernst-Joachim/Schweitzer, Heike*, I. Abschnitt. Einleitung Beihilfenrecht – B. Art. 107 Abs. 1 AEUV in: *Immenga/Mestmäcker/Körber, Wettbewerbsrecht – Band 3. BeihilfenR/Sonderbereiche*, Rn. 295-296; *Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen*, S. 52.

<sup>125</sup> *Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael*, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW, Handbuch Europäisches Beihilferecht*, S. 18-19.

<sup>126</sup> *Leippe*, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 46-48.

<sup>127</sup> *Hamdan*, Studienbrief 0420a Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 59.

<sup>128</sup> *Mestmäcker, Ernst-Joachim/Schweitzer, Heike*, I. Abschnitt. Einleitung Beihilfenrecht – B. Art. 107 Abs. 1 AEUV in: *Immenga/Mestmäcker/Körber, Wettbewerbsrecht – Band 3. BeihilfenR/Sonderbereiche*, Rn. 316-317; *Wienbracke, Grundwissen Europarecht*, S. 294.

unbedingt selbst grenzüberschreitend tätig sein. Es reicht aus, dass sich die Marktzutrittschancen für Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten verringern<sup>129</sup>.

Während die Unionsgerichte eine Handelsbeeinträchtigung schon bejahen, wenn dies potentiell möglich ist, wird die jeweilige Situation von der Kommission vor dem Hintergrund beurteilt, ob eine spürbare Auswirkung auf den Handel konkret absehbar ist. Dies wird verneint, sofern nicht mehr als nur marginale Auswirkungen zu erwarten sind. Die Auffassung der Kommission geht aus deren Veröffentlichung von sieben Entscheidungen vom 29.05.2015<sup>130</sup> hervor und wurde mit fünf weiteren Beschlüssen am 21.09.2016<sup>131</sup> untermauert. Die als Orientierungshilfen gedachten Kommissionsentscheidungen stehen mit ihrer „Spürbarkeitsschwelle“<sup>132</sup> folglich in einem Spannungsverhältnis zur Rechtsprechung der Unionsgerichte. Da selbst unter diesen beiden Institutionen hierzu kein kollektives Verständnis besteht, verbleibt eine gewisse Rechtsunsicherheit<sup>133</sup>. Die Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels kann angesichts dieser Ausführungen nur dann ausgeschlossen werden, wenn sich die begünstigende Wirkung auf lediglich einen Mitgliedstaat eingrenzen lässt, diese sich somit ausschließlich lokal, regional oder allerhöchstens auf nationaler Ebene erstreckt, und keine Kunden sowie mögliche Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten in Frage kommen.<sup>134</sup>

In der Praxis werden die beiden Merkmale der Wettbewerbsbeschränkung sowie der Handelsbeeinträchtigung prinzipiell gemeinsam geprüft, sodass eine trennscharfe Abgrenzung regelmäßig nicht erfolgt. Festzustellen ist dabei, dass die beiden Voraussetzungen häufig bloß mit kurzen Ausführungen bedacht und aufgrund des extensiven Verständnisses weitgehend bejaht werden.<sup>135</sup>

#### **b) Wettbewerbssituationen im Flughafensektor und innergemeinschaftliche Konsequenzen**

In Bezug auf den Wettbewerb im Flughafensektor sind zwei Märkte zu untersuchen. Auf der einen Seite kann der Wettbewerb zwischen den einzelnen Flughäfen bzw. deren Betreibern verzerrt sein. So kann die subventionierte Aufrechterhaltung eines unrentablen Flughafens zur Verfälschung der

---

<sup>129</sup> Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 20.

<sup>130</sup> KOM, Pressemitteilung IP/15/4889 vom 29.04.2015, URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_15\\_4889](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_15_4889) (14.11.2019).

<sup>131</sup> KOM, Pressemitteilung IP/16/3141 vom 21.09.2016, URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_16\\_3141](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_16_3141) (14.11.2019).

<sup>132</sup> Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 54.

<sup>133</sup> Leippe, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 51-53.

<sup>134</sup> Leippe, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 53; Wienbracke, Grundwissen Europarecht, S. 294.

<sup>135</sup> Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 18; Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 53.



Verkehrsströme führen, wodurch letztlich profitable Flughafenbetreiber benachteiligt werden. Auf der anderen Seite kommt der durch die Infrastruktur selbst gebildete Markt in Betracht, auf welchem der jeweilige Flughafenbetreiber gegenüber den Fluggesellschaften – quasi monopolistisch – auftritt.<sup>136</sup>

Während die Flughäfen in den Flughafenleitlinien von 2005 noch nach ihrem jährlichen Passagieraufkommen in vier Kategorien eingeteilt worden sind, da zwischen diesen Flughafenkategorien unterschiedlich starker Wettbewerb angenommen wurde<sup>137</sup>, ist diese Klassifizierung in den Flughafenleitlinien von 2014 dagegen nicht mehr zu finden. Stattdessen wurde explizit klargestellt, dass auch geringwertige Fördermaßnahmen für kleine Flughäfen prinzipiell geeignet sind, den Wettbewerb zu verfälschen<sup>138</sup>. Obwohl bezüglich eines Wettbewerbsverhältnisses grundsätzlich auf den konkreten Einzelfall Bezug zu nehmen ist, wird die Wettbewerbsverfälschung im Flughafensektor regelmäßig vermutet.<sup>139</sup>

Ferner stellt das Merkmal der zwischenstaatlichen Handelsbeeinträchtigung keine große Auslegungsbarriere dar. Innergemeinschaftliche Auswirkungen werden im Luftverkehr regelmäßig angenommen, da die Aktivitäten in diesem Sektor üblicherweise grenzüberschreitender Natur sind. Folglich wird allgemein von einer Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten ausgegangen, wenn eine Verfälschung des Wettbewerbs festgestellt wurde.<sup>140</sup>

Es verwundert somit nicht, dass die Kommission im Rahmen der Vorprüfung der anhängigen Beschwerde am Flughafen Frankfurt-Hahn – sofern eine Untersuchung hinsichtlich einer Wettbewerbsverfälschung sowie einer Handelsbeeinträchtigung erforderlich wurde – diese beiden Tatbestandsmerkmale in einem Prüfschritt zusammengefasst jeweils mit einer knappen Begründung bejahte. Während bei Zuwendungen an den Betreiber FFHG dessen Wettbewerb mit anderen Flughafenbetreibern um Fluggesellschaften als zumindest potentiell beeinträchtigt eingestuft wurde, konnte ferner bei den Leistungen an Ryanair eine verfälschende Bevorteilung gegenüber den anderen europäischen Fluggesellschaften und damit die Handelsbeeinträchtigung nicht verneint werden.<sup>141</sup>

## **5. Resümee im Hinblick auf Regionalflyhäfen wie Frankfurt-Hahn**

Entsprechend den vorherigen Ausführungen sind die Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV bei staatlichen Maßnahmen im Flughafensektor relativ

---

<sup>136</sup> Hösch, UPR 2016, S. 103.

<sup>137</sup> KOM, Mitteilung 2005/C 312/01 vom 09.12.2005, ABl. EU C 312/1, Rn. 11-15.

<sup>138</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Rn. 44-45; *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 375.

<sup>139</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 385.

<sup>140</sup> Hösch, UPR 2016, S. 103; KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Rn. 42, 45.

<sup>141</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 161, 190, 223, 254, 270, 293.

leicht erfüllt. Vor allem Regionalflughäfen, die aufgrund ihrer Größe mit schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konfrontiert sind und deren Flughafenbetreiber sowohl als Empfänger als auch als Geber bzw. Übermittler der staatlichen Unterstützung in Betracht kommen können, sehen sich demzufolge regelmäßig der Gefahr der Beihilfekontrolle der EU-Kommission ausgesetzt, sofern die jeweiligen Zuwendungsentscheidungen nicht unter Befolgung des Private-Investor-Tests getroffen werden. Die großzügige Auslegung der Tatbestandsmerkmale kann somit durchaus als Einschränkung der öffentlichen Hand im Hinblick auf deren Entscheidungsfreiheit verstanden werden, da die Kommission auf diese Weise über die mit den Beihilfen verbundenen regional- bzw. wirtschaftspolitischen Ziele (mit-)bestimmen könnte. Hinsichtlich des Flughafens Frankfurt-Hahn gelangte die Kommission im Rahmen ihrer Vorprüfung der anhängigen Beschwerde, die unter Berücksichtigung der vom Mitgliedstaat Deutschland auf diverse Auskunftersuchen hin vorgelegten Informationen vorgenommen wurde<sup>142</sup>, zu dem vorläufigen Ergebnis, dass die beanstandeten Maßnahmen zugunsten der Airline Ryanair (z.B. Marketing- sowie Flughafendienstleistungsverträge zwischen der FFHG bzw. dem Land Rheinland-Pfalz und der Fluggesellschaft) allesamt den Tatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen. Ferner wurde konstatiert, dass auch eine vom Land Rheinland-Pfalz an FFHG gewährte Bürgschaft für den Verkauf von Grundstücken an ein Wartungsunternehmen für Flugzeuge sowie ein Grundstücksverkauf durch die Betreibergesellschaft begrifflich dem Beihilfetatbestand entsprechen, sodass all diese Fördermaßnahmen prinzipiell dem allgemeinen Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV unterlagen. Die Kommission merkte allerdings an, dass dabei sämtliche dieser zur Diskussion stehenden Zuwendungen ohne vorherige Notifizierung umgesetzt wurden<sup>143</sup>. Insofern soll nun der Frage nachgegangen werden, ob diesbezüglich vielleicht eine Freistellungsregelung – beispielsweise nach einer sekundärrechtlichen Verordnung i.S.d. Art. 109 AEUV bzw. Art. 108 Abs. 4 AEUV – greift bzw. überhaupt zu berücksichtigen war, sodass die Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV insgesamt entfallen konnte und eine beihilferechtliche Prüfung durch die Kommission nicht in Betracht gezogen werden musste. Die Freistellungsmöglichkeiten werden vor diesem Hintergrund zum einen generell beleuchtet. Zum anderen werden ihre Relevanz für Regionalflughäfen sowie die hierbei zu beachtenden Kriterien eruiert.

---

<sup>142</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 52.

<sup>143</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 162, 191, 225, 255, 271, 294.

## **V. Freistellungsmöglichkeiten des Mitgliedstaates**

### **1. Ausgleichsleistungen für „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI)**

#### **a) Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge**

Beihilfen, die zugunsten von Leistungen der Daseinsvorsorge gewährt werden, können unter bestimmten Voraussetzungen zulässig und von der Notifizierungspflicht ausgenommen sein. Auf europäischer Ebene werden derartige Tätigkeiten regelmäßig unter dem Begriff der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) zusammengefasst. Wenngleich keine verbindliche Begriffsdefinition existiert, werden hierunter wirtschaftliche Aktivitäten verstanden, die im öffentlichen Interesse zum Wohle der Allgemeinheit erbracht werden und bei denen ohne staatliche Intervention ein Marktversagen zu beobachten wäre. Bei der Festlegung, welche Leistungen als DAWI einzustufen sind, steht den Mitgliedstaaten bzw. deren Gebietskörperschaften ein weiter Ermessensspielraum zu, weshalb sich Schema und Ausmaß der DAWI zwischen den einzelnen Staaten teils signifikant unterscheiden. Die Kommissionskontrolle bezüglich der Eingruppierung als DAWI beschränkt sich dabei lediglich auf offenkundige Beurteilungsfehler.<sup>144</sup>

Vor dem Hintergrund, dass zumindest der Bau und die Instandhaltung von Flughäfen von den verschiedensten europäischen Staaten als „in staatlicher Verantwortung liegende Daseinsvorsorgeleistung im öffentlichen Interesse“<sup>145</sup> betrachtet wird, ist im Folgenden zu eruieren, inwieweit die Aktivitäten von Regionalflughäfen in Deutschland und deren Luftverkehrsgesellschaften als DAWI qualifiziert und vom Beihilfeverbot freigestellt werden können.

#### **b) Altmark-Trans-Urteil des EuGH**

Die Finanzierung von DAWI ist nach der primärrechtlichen Grundlage des Art. 106 Abs. 2 AEUV von den beihilferechtlichen Vorschriften und somit auch der Anmeldepflicht entbunden, sofern die Erbringung dieser Dienstleistungen andernfalls verhindert würde. Der EuGH hat in der Rechtssache „Altmark Trans“<sup>146</sup> diesen Ausnahmetatbestand konkretisiert und vier Kriterien (förmlicher Betrauungsakt mit klarer Leistungsdefinition / objektive sowie transparente Aufstellung eines Ausgleichsmechanismus / Überkompensationsverbot / Effizienzgebot) festgelegt, die kumulativ erfüllt sein müssen, damit Ausgleichszahlungen für DAWI schon tatbestandlich nicht als Beihilfe zu werten sind. In Anbetracht dessen, dass die entsprechende Zuwendung nach dem

---

<sup>144</sup> *Leippe*, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 58-60; *Otter*, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 60-62.

<sup>145</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 542.

<sup>146</sup> EuGH, Urteil vom 24.07.2003, C-280/00, CURIA.

vierten Kriterium aus Effizienzgründen auf die Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens zu beschränken ist und diese vage Referenzgröße zu Rechtsunsicherheit führt, wird sich in der Praxis grundsätzlich eher selten auf die Altmark-Trans-Kriterien berufen.<sup>147</sup>

Überdies können im Luftverkehrssektor Gemeinwohlverpflichtungen ausschließlich für eine bestimmte Strecke bzw. Gruppe von Strecken übertragen werden, welche die Beförderungsbedürfnisse von Gebieten, die bisher nicht adäquat verkehrlich erschlossen werden konnten, erfüllen. Der Betrieb eines Flughafens kann in seiner Gesamtheit nur dann als DAWI qualifiziert werden, wenn ein Bereich des Gebiets, das von diesem Flughafen aus bedient wird, ohne diesen Flughafen derart von der restlichen Union abgetrennt wäre, dass dessen wirtschaftliches und soziales Fortkommen geschwächt würde<sup>148</sup>. Nachdem hierfür insbesondere Gebiete in Randlage der Union bzw. Inseln in Frage kommen, lässt sich diese geforderte Abgeschnittenheit in Deutschland kaum belegen<sup>149</sup>. Schon aus diesem Grund ist die Altmark-Trans-Lösung für deutsche Regionalflughäfen wie Frankfurt-Hahn kaum von Bedeutung.

### **c) Almunia-Paket der Kommission**

Infolge der mit dem Altmark-Trans-Urteil einhergehenden Rechtsunsicherheit sowie zur weiteren Präzisierung des Art. 106 Abs. 2 AEUV hat die Kommission darüber hinaus im Jahr 2005 das sog. Monti-Paket erlassen, welches 2012 schließlich vom sog. Almunia-Paket abgelöst wurde. Beide Pakete umfassen jeweils mehrere Rechtsakte und verzichten im Rahmen ihrer Regelungen zur beihilferechtlichen Zulässigkeit einer DAWI-Finanzierung auf das vierte Kriterium von Altmark-Trans (Effizienzgebot). Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass sich – auch wenn seit 31.01.2012 das Almunia-Paket einschlägig ist – je nach Einzelfall dennoch mit den Rechtsakten des Monti-Pakets befasst werden muss, sofern eine beanstandete Maßnahme aufgrund der zehnjährigen Verjährungsfrist noch in dessen Gültigkeitsbereich fällt.<sup>150</sup>

Die Voraussetzungen für eine notifizierungsfreie Gewährung von Beihilfen an Unternehmen, die DAWI erbringen, sind dabei im sog. DAWI-Freistellungsbeschluss<sup>151</sup> des Almunia-Pakets (bzw. in der Freistellungsentscheidung<sup>152</sup> des Monti-Pakets) festgelegt, weshalb dieser Rechtsakt in der Praxis von besonderer Relevanz ist. Im Flugverkehrssektor findet der DAWI-Freistellungsbeschluss

---

<sup>147</sup> Ludwig, Sarah/Risch, Ben Michael, Kapitel 4 Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 61-63; Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 70-72.

<sup>148</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Rn. 70, 72.

<sup>149</sup> Linke, NVwZ 2014, S. 1543.

<sup>150</sup> Leippe, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 62-65.

<sup>151</sup> KOM, Beschluss 2012/21/EU vom 20.12.2011, ABl. EU L 7/3 vom 11.01.2012.

<sup>152</sup> KOM, Entscheidung 2005/842/EG vom 28.11.2005, ABl. EU C 312/67 vom 29.11.2005.

nach dessen Art. 2 Abs. 1 lit. d) und e) allerdings nur auf DAWI-Ausgleichsleistungen für Flugverbindungen zu Inseln mit durchschnittlich höchstens 300.000 Passagieren pro Jahr sowie für kleine Flughäfen von durchschnittlich bis zu 200.000 Passagieren pro Jahr Anwendung. Oberhalb dieser Schwellenwerte bedarf es weiterhin der Notifizierung, nach der die Kommission die Ausgleichsleistung für eine DAWI unter Berücksichtigung weiterer Rechtsakte (insb. DAWI-Rahmen<sup>153</sup>) für gerechtfertigt erklären kann<sup>154</sup>. Die Freistellungsentscheidung aus 2005 ermöglichte demgegenüber gemäß ihres Art. 2 Abs. 1 lit. a) und d) unter anderem noch DAWI-Ausgleichszahlungen für Flughäfen mit im Schnitt weniger als 1 Mio. Fluggästen oder an Flughafenbetreiber, die in den beiden Rechnungsjahren vor der DAWI-Erbringung insgesamt weniger als 100 Mio. Euro Jahresumsatz vor Steuern erwirtschafteten und die hierfür gewährte jährliche Gegenleistung weniger als 30 Mio. Euro betrug.

Neben dem Vorgesagten kommt eine beihilfekonforme Finanzierung von Leistungen der Daseinsvorsorge jedoch grundsätzlich nur dann in Betracht, sofern dem jeweiligen DAWI-Erbringer die Gemeinwohlverpflichtung verbindlich durch einen hoheitlichen Betrauungsakt, der diversen Anforderungen (u.a. Festlegung der Verpflichtungsdauer, des geographischen Gebiets, des Berechnungsmechanismus, etc.) genügen muss, auferlegt wurde<sup>155</sup>. Vor dem Hintergrund, dass es im deutschen Flughafensektor bereits regelmäßig am Vorliegen eines entsprechend ausgestalteten Betrauungsaktes fehlt, sind besagte Zuwendungen über Art. 106 Abs. 2 AEUV i.V.m. dem Almunia- bzw. Monti-Paket äußerst selten von der Beihilfekontrolle freigestellt bzw. mit Art. 107 Abs. 1 AEUV vereinbar. Die Betriebsgenehmigung für einen Flughafen allein genügt der Kommission nicht, um darin eine hoheitliche Betrauung mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu erkennen.<sup>156</sup>

Demzufolge stellen die Aktivitäten von deutschen Regionalflyplänen in der Größenordnung wie etwa Frankfurt-Hahn gewöhnlich keine Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse dar<sup>157</sup>, weshalb auch eine Freistellung von der Beihilfekontrolle insoweit nicht in Frage kommt.

## **2. De-minimis-Beihilfen**

Ferner können Maßnahmen, die lediglich einen geringfügigen Beihilfebetrag implizieren, von der vorherigen Notifizierungspflicht freigestellt sein, da die EU-

---

<sup>153</sup> KOM, Mitteilung 2012/C 8/02 vom 11.01.2012, ABl. EU C 8/4.

<sup>154</sup> *Linke*, NVwZ 2014, S. 1543; *Otter*, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, S. 63-64, 68.

<sup>155</sup> *Ludwig, Sarah/Risch, Ben Michael*, Kapitel 4 Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilfenrecht, S. 65, 68.

<sup>156</sup> *Guarrata*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Rn. 607, 612, 615.

<sup>157</sup> *Jennert/Böttner*, EU-beihilfenrechtliche Risiken der Auslastung kommunaler Infrastrukturen, in: *Weiß*, Kommunales EU-Beihilfenrecht, S. 102.

Kommission solch triviale Bagatellbeihilfen als nicht geeignet erachtet, um den Wettbewerb oder den zwischenstaatlichen Handel wirklich verfälschen zu können. Hierzu hat die Kommission im Rahmen zweier De-minimis-Verordnungen die jeweiligen Voraussetzungen festgelegt, bei deren Einhaltung das Anmeldeverfahren nicht durchgeführt werden muss.<sup>158</sup>

Nach der sog. De-minimis-VO/Allgemein<sup>159</sup>, die zum 01.01.2014 die Vorgängerverordnung 1998/2006 der Kommission vom 15.12.2006 ablöste und bis zum 31.12.2020 gilt, ist der Gesamtbetrag sämtlicher De-minimis-Beihilfen, den ein einziges Unternehmen jeweils über drei aufeinanderfolgende Steuerjahren kumuliert erhalten darf, wie schon zuvor auf maximal 200.000 € festgesetzt. Zur Überwachung dieses Schwellenwerts hat der gewährende Mitgliedstaat gemäß Art. 6 dieser Verordnung dabei ein Erklärungssystem oder Zentralregister zu führen. Jede Kleinbeihilfe darf demnach erst gewährt werden, nachdem mittels Unternehmensklärung bzw. Registereinsicht sichergestellt wurde, dass der über drei Jahre zulässige Beihilfehöchstbetrag nicht überschritten wird.

Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, können daneben von der sog. De-minimis-VO/DAWI<sup>160</sup> des zuvor erwähnten Almunia-Pakets profitieren, wonach De-minimis-Beihilfen gleich welcher Art von insgesamt bis zu 500.000 € in drei Steuerjahren nicht dem Beihilfeverbot unterliegen. Die Verordnung umfasst weitgehend die gleichen Regelungen wie die De-minimis-VO/Allgemein, weshalb auch hier die Einhaltung des festgesetzten Schwellenwerts durch den Mitgliedstaat entsprechend zu überwachen ist. An den erforderlichen Betrauungsakt werden jedoch geringere Anforderungen als etwa im Rahmen des Freistellungsbeschlusses gestellt.<sup>161</sup>

Für die De-minimis-Regelung ist es grundsätzlich nicht relevant, in welcher Form die jeweilige Beihilfe gewährt wird. Zu berücksichtigen ist nur, dass nicht rückzahlbare Subventionen in ihrem vollen Betrag auf den entsprechenden Schwellenwert anzurechnen sind, während bei Darlehen oder Bürgschaften indes die Vergünstigung gegenüber den marktüblichen Konditionen erfasst werden muss.<sup>162</sup>

In Anbetracht dessen, dass sich der Schwellenwert für sämtliche De-minimis-Beihilfen jeweils auf einen Zeitraum von drei aufeinanderfolgenden Steuerjahren bezieht, ist der Spielraum mit sog. Bagatellbeihilfen im Regionallughafen-segment, wo sich entsprechende Förderungen häufig im siebenstelligen Euro-

---

<sup>158</sup> *Leippe*, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 70-74; *Otter*, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 70-74.

<sup>159</sup> KOM, Verordnung 1407/2013 vom 18.12.2013, ABl. EU L 352/1, Art. 3 Abs. 2.

<sup>160</sup> KOM, Verordnung 360/2012 vom 25.04.2012, ABl. EU L 114/8, Art. 2 Abs. 2.

<sup>161</sup> KOM, Verordnung 360/2012 vom 25.04.2012, ABl. EU L 114/8, Erwägungsgrund Nr. 6.

<sup>162</sup> *Leippe*, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 72-73.

Bereich bewegen, selbst im Falle einer DAWI-Betrachtung nicht allzu groß. So ist in Bezug auf den Regionalflughafen Frankfurt-Hahn zu erkennen, dass die noch zur Diskussion stehenden Maßnahmen aufgrund ihres Subventionsvolumens nicht als De-minimis-Beihilfen in Betracht zu ziehen waren<sup>163</sup>. Demnach ist den De-minimis-Vorschriften hinsichtlich einer Freistellung von der Notifizierungspflicht eine vergleichsweise untergeordnete Rolle zu bescheinigen.

### **3. Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)**

Darüber hinaus werden durch die grundlegend überarbeitete<sup>164</sup> und am 01.07.2014 in Kraft getretene Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung<sup>165</sup> (AGVO) zahlreiche Konstellationen staatlicher Finanzierungsmaßnahmen von der Anmeldepflicht befreit, indem dort für privilegierte Beihilfegruppen bereits ex-ante festgelegt ist, unter welchen materiellen Voraussetzungen diese i.S.d. Art. 107 Abs. 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sind<sup>166</sup>. Eine derartige Freistellung setzt gem. Art. 3 AGVO voraus, dass sowohl die allgemeinen Anwendungsvoraussetzungen des Kapitel I dieser Verordnung (insb. Transparenz der Beihilfe, Anreizeffekt, Veröffentlichungs-/ Anzeigepflicht von bestimmten Informationen, Dokumentationspflicht) als auch die besonderen Bestimmungen des Kapitels III für die jeweils einschlägige Beihilfegruppe erfüllt sind. Hervorzuheben ist dabei, dass die AGVO nach ihrem Art. 58 Abs. 1 auch für Beihilfen, die schon vor Inkrafttreten dieser Verordnung bereitgestellt wurden, gilt, sofern – mit Ausnahme der Veröffentlichungspflicht i.S.d. Art. 9 AGVO – sämtlichen Freistellungsvoraussetzungen entsprochen wird.

Während die Flughafeninfrastruktur gem. Art. 56 Abs. 2 S. 2 AGVO zunächst noch explizit von einer entsprechenden Freistellung ausgenommen war, wurden im Zuge der im Jahr 2017 erlassenen einschlägigen Änderungsverordnung<sup>167</sup> unter anderem weitere Freistellungstatbestände eingefügt, sodass mittlerweile auch bestimmte Förderungen für Regionalflughäfen aufgenommen und separat im neu eingefügten Art. 56a AGVO geregelt sind. Zur Bestimmung der jeweiligen Begrifflichkeiten gilt es in diesem Zusammenhang den Legaldefinitionen aus Art. 2 AGVO die nötige Beachtung zu schenken, wobei sich die Definitionen vorwiegend an denen der Flughafenleitlinien aus 2014 anlehnen.<sup>168</sup>

Gemäß Art. 56a Abs. 9 und 10 AGVO sind inzwischen Investitionsbeihilfen für Flughäfen mit bis zu 3 Mio. Passagieren bzw. bis zu 200.000 Tonnen Fracht-

---

<sup>163</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 162, 191, 230, 255, 271, 294.

<sup>164</sup> *Holtmann*, EuZW 2016, S. 927; *Soltész*, NJW 2014, S. 3130; *Soltész*, EuZW 2018, S. 64.

<sup>165</sup> KOM, Verordnung 651/2014 vom 17.06.2014, ABl. EU L 187/1.

<sup>166</sup> *Nowak, Carsten*, II. Abschnitt. AGVO – A. Allgemeines, in: *Immenga/Mestmäcker/Körber*, Wettbewerbsrecht – Band 3. BeihilfenR/Sonderbereiche, Rn. 1.

<sup>167</sup> KOM, Verordnung 2017/1084 vom 14.06.2017, ABl. EU L 156/1.

<sup>168</sup> *Soltész/Weiß*, Abschnitt 14 Beihilfen für Regionalflughäfen, in: *Säcker*, Münchener Kommentar Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht – Band 5: Beihilfenrecht, Rn. 11.

aufkommen pro Jahr ohne vorherige Notifizierung möglich. Sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, sieht die Kommission in diesen Fällen aufgrund ihrer Praxiserfahrung mit den Flughafenleitlinien keine Gefahr in Bezug auf Wettbewerbs- bzw. Handelsverfälschungen, sondern erkennt darin vielmehr einen positiven Beitrag zur Wachstumsstrategie Europa2020<sup>169</sup>. Die eng auszulegenden Freistellungsprämissen<sup>170</sup> fordern zum einen für sämtliche potentielle Nutzer einen offenen, transparenten sowie diskriminierungsfreien Zugang zum jeweiligen Flughafen (Abs. 3). Ferner dürfen die Beihilfen nicht für die Verlegung bestehender bzw. die Einrichtung neuer Passagierflughäfen bereitgestellt werden (Abs. 4) und müssen Investitionen betreffen, die nicht größer dimensioniert sind, als dies zur Bewältigung des mittelfristig erwarteten Verkehrsaufkommens erforderlich ist (Abs. 5). Des Weiteren ist darauf zu achten, dass sich der bezuschusste Flughafen nicht in der Nähe (d.h. im Umkreis von 100 Kilometern bzw. 60 Minuten Fahrzeit mit dem Pkw, Bus oder (Hochgeschwindigkeits-)Zug) eines anderen Linienflughafens befindet (Abs. 6).

Als beihilfefähige Kosten – also diejenigen Kosten, für welche Beihilfen gewährt werden dürfen – werden nach Art. 56a Abs. 12 AGVO schließlich die Kosten für Investitionen in Flughafeninfrastruktur i.S.d. Art. 2 Nr. 144 AGVO angesehen. Demzufolge müssen die Investitionen im Zusammenhang mit der Abfertigung von Luftfahrzeugen sowie von Passagieren und Fracht stehen. Nicht umfasst sind indessen Zuschüsse für Infrastrukturen, die insbesondere für nicht-luftverkehrsbezogene Tätigkeiten i.S.d. Art. 2 Nr. 152 AGVO benötigt werden<sup>171</sup>. Im Hinblick auf den möglichen Höchstbetrag der Beihilfe darf gem. Art. 56a Abs. 11 und 13 AGVO einerseits keine Überkompensation der sog. „Wirtschaftlichkeitslücke“ (= Differenz zwischen den beihilfefähigen Kosten und dem mit der jeweiligen Investition erzielten Betriebsgewinn) erfolgen. Zum anderen gilt bei Flughäfen, deren durchschnittliches Passagieraufkommen zwischen ein bis drei Millionen Fluggäste pro Jahr liegt, eine Beihilfeintensität von bis zu 50% i.S.d. Art. 2 Nr. 26 AGVO. Flughäfen, die sich in abgelegenen Gebieten befinden oder ein durchschnittliches jährliches Passagieraufkommen von höchstens 1 Mio. Passagieren aufweisen, stehen obendrein noch andere Erleichterungen zu. Hier kann je nach Einzelfall die Beihilfeintensität um weitere Prozentpunkte erhöht werden, da bei kleineren Regionalflughäfen mit höchstens 1 Mio. Fluggästen pro Jahr sogar eine Beihilfenintensität von bis zu 75% zulässig ist und die Beihilfehöchstintensitäten bei Flughäfen in abgelegenen Gebieten grundsätzlich

---

<sup>169</sup> *Soltész/Weiß*, Abschnitt 14 Beihilfen für Regionalflughäfen, in: *Säcker*, Münchener Kommentar Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht – Band 5: Beihilfenrecht, Rn. 4.

<sup>170</sup> *Soltész*, EuZW 2018, S. 64.

<sup>171</sup> *Petzold/Raguse/Stöbener de Mora*, EuZW 2017, S. 718.



um bis zu 20 weitere Prozentpunkte aufgestockt werden darf<sup>172</sup>. An dieser Stelle sei zudem angemerkt, dass bei der Flughafenförderung im Vergleich zu manch anderen freigestellten Beihilfegruppen grundsätzlich keine betraglichen Obergrenzen fixiert wurden. Ferner kommt das Kriterium der Beihilfeintensität lediglich bei Passagierflughäfen und nicht bei Frachtflughäfen zum Tragen.<sup>173</sup>

Besondere Privilegien gelten darüber hinaus zugunsten von sehr kleinen Regionalflughäfen mit maximal 200.000 Passagieren pro Jahr. So sind hierfür die zuvor aufgeführten Freistellungsvoraussetzungen für Investitionsbeihilfen teils erheblich gelockert (Abs. 7) und – im Gegensatz zu allen anderen Flughäfen – auch Betriebsbeihilfen<sup>174</sup> ohne vorherige Anmeldung möglich. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Flughäfen dieser Größenordnung zwar fast die Hälfte aller Flughäfen in der EU darstellen, jedoch zusammen lediglich 0,75% des Luftverkehrs abwickeln. Angesichts dieses geringen Prozentsatzes befürchtet die Kommission keine beihilfebedingte Wettbewerbsverfälschung im Binnenmarkt<sup>175</sup>. Hervorzuheben ist dabei, dass in der AGVO im Gegensatz zu den Flughafenleitlinien von 2014 keine Beschränkung der Betriebsbeihilfen auf einen gewissen Übergangszeitraum vorgeschrieben oder generell auf eine künftige Reduzierung dieser Beihilfenart hingewirkt wird<sup>176</sup>. Der Kommission ist somit durchaus bewusst, dass solch kleine Flughäfen nicht profitabel zu bewirtschaften sind. Bereits 2014 räumte sie ein, dass Flughäfen mit jährlich höchstens 1 Mio. Passagieren prinzipiell kaum in der Lage sein dürften, sämtliche Betriebskosten durch selbst erwirtschaftete Einnahmen zu decken<sup>177</sup>.

Nicht von den Freistellungstatbeständen des Art. 56a AGVO umfasst sind demgegenüber Leistungen, die ein öffentlich bezuschusster Flughafen einer Fluggesellschaft gewährt<sup>178</sup>, sodass Anlaufbeihilfen weiterhin anzumelden sind.

Am Flughafen Frankfurt-Hahn können in Anbetracht des dort registrierten Passagieraufkommens folglich allenfalls Infrastrukturbeihilfen nach der AGVO von der Anmeldepflicht freigestellt sein. Da in den Jahren 2005 bis 2010 zudem über 3 Mio. Fluggäste p.a. gezählt wurden<sup>179</sup> und gem. Art. 56a Abs. 9 AGVO jeweils das durchschnittliche jährliche Passagieraufkommen in den beiden Geschäftsjahren vor der tatsächlichen Beihilfegewährung maßgeblich ist, muss überdies berücksichtigt werden, dass monierte Maßnahmen, die im Zeitraum

---

<sup>172</sup> KOM, Verordnung 2017/1084 vom 14.06.2017, ABl. EU L 156/1, Art. 56a Abs. 14.

<sup>173</sup> *Soltész/Weiß*, Abschnitt 14 Beihilfen für Regionalflughäfen, in: *Säcker*, Münchener Kommentar Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht – Band 5: Beihilfenrecht, Rn. 9-10.

<sup>174</sup> KOM, Verordnung 2017/1084 vom 14.06.2017, ABl. EU L 156/1, Art. 56a Abs. 15.

<sup>175</sup> KOM, Pressemitteilung IP/17/1341 vom 17.05.2017, URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_17\\_1341](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_17_1341) (14.11.2019).

<sup>176</sup> *Petzold/Raguse/Stöbener de Mora*, EuZW 2017, S. 719.

<sup>177</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Rn. 5.

<sup>178</sup> KOM, Verordnung 2017/1084 vom 14.06.2017, ABl. EU L 156/1, Erwägungsgrund 5.

<sup>179</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 16.

zwischen 2007 bis 2012 gewährt wurden, gemeinhin von der AGVO nicht erfasst sind. Wenngleich im Zusammenhang mit der anhängigen Beschwerde keine Freistellungsmöglichkeit der beanstandeten Zuwendungen nach der AGVO gesehen wird, sollten die Gestaltungsmöglichkeiten, die mit diesem Medium einhergehen, grundsätzlich nicht unterschätzt werden. In diesem Zuge gilt es sich jedoch stets zu vergegenwärtigen, dass die Kommission mit dem Instrument der AGVO den Mitgliedstaaten die Beihilfeaufsicht überstülpt, was wiederum eine Selbstkontrolle unterstellt. Letzten Endes birgt die AGVO aufgrund ihrer teils nicht einfach bzw. nicht immer eindeutig zu handhabenden Vorgaben somit immer auch eine gewisse Rechtsunsicherheit für die Mitgliedstaaten bzw. deren Regionalflughäfen.<sup>180</sup>

#### **4. Zwischenfazit bezogen auf Frankfurt-Hahn**

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Beihilfen in der Praxis durchaus ex ante von der Anmeldung bzw. beihilferechtlichen Prüfung ausgenommen sein können. Obwohl derartige Freistellungen auch im Zusammenhang mit Regionalflughäfen theoretisch möglich sind, ist bezüglich des Referenzflughafens Frankfurt-Hahn zu erkennen, dass die im Rahmen der Beschwerde gerügten Beihilfemaßnahmen entsprechend den bisher vorgelegten Informationen allesamt der Notifizierung bedürft hätten, weshalb die entsprechende Anmeldepflicht missachtet wurde<sup>181</sup>.

Ungeachtet dessen kann die Kommission – wie zuvor bereits erwähnt – eine nicht freigestellte und deshalb prinzipiell als verboten einzuordnende Beihilfe im Rahmen einer Prüfung i.S.d. Art. 12 Abs. 1 VVO – wie beispielsweise der betrachteten Vorprüfung – bzw. eines regulären Notifizierungsverfahrens aber auch genehmigen, sofern die Vereinbarkeitsregelungen des Art. 107 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV erfüllt sind, was ferner mithilfe der Flughafenleitlinien von 2014 ermittelt wird<sup>182</sup> und nun Gegenstand der weiteren Ausführung ist.

### **VI. Rechtfertigungsmöglichkeiten der Kommission**

#### **1. Legalausnahmen nach Art. 107 Abs. 2 AEUV**

In Art. 107 Abs. 2 AEUV sind drei Arten von Beihilfen aufgeführt, die „ex lege“ mit dem Binnenmarkt vereinbar und daher zu genehmigen sind<sup>183</sup>. Die Kommission besitzt im Rahmen der Prüfung dieser Legalausnahmen infolgedessen keinen Ermessensspielraum<sup>184</sup>. Nachdem nicht erkennbar ist, dass die am Flughafen Frankfurt-Hahn zur Diskussion stehenden Zuwendungen zur sozialen Unterstützung an einzelne Endverbraucher (Abs. 2 lit. a), zur Beseitigung von

---

<sup>180</sup> Soltész, EuZW 2018, S. 64.

<sup>181</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 162, 191, 230, 255, 271, 294.

<sup>182</sup> Soltész/Weiß, Abschnitt 14 Beihilfen für Regionalflughäfen, in: Säcker, Münchener Kommentar Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht – Band 5: Beihilfenrecht, Rn. 6.

<sup>183</sup> Ruthig/Storr, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Rn. 941.

<sup>184</sup> Wienbracke, Grundwissen Europarecht, S. 296.

aus Naturkatastrophen bzw. außergewöhnlichen Ereignissen hervorgerufenen Schäden (Abs. 2 lit. b) oder aus Gründen der Teilung Deutschlands (Abs. 2 lit. c) gewährt wurden, kommt diesen drei Ausnahmetatbeständen dort keine Bedeutung zu. Auch im Hinblick auf den gesamten Flughafensektor dürfte Art. 107 Abs. 2 AEUV grundsätzlich nur in seltenen Fällen relevant sein.<sup>185</sup>

## **2. Ermessensausnahmen nach Art. 107 Abs. 3 AEUV**

### **a) Genehmigungsfähigkeit nach Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV**

Demgegenüber sieht Art. 107 Abs. 3 AEUV weitere Ausnahmetatbestände (lit. a bis lit. e) vor, wonach bestimmte Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können und damit genehmigungsfähig sind. Im Gegensatz zu den Legalausnahmen aus Abs. 2 steht der Kommission bei deren Beurteilung jedoch ein umfangreicher, wenn auch nicht unbegrenzter Ermessensspielraum zu. Prinzipiell sind hierbei immer die Ziele der Union i.S.d. Art. 3 EUV entsprechend zu beachten<sup>186</sup>. Im Luftverkehrssektor ist diesbezüglich vor allem eine Rechtfertigung nach der Ausnahmebestimmung des Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV in Betracht zu ziehen<sup>187</sup>. Demnach können Beihilfen für zulässig erklärt werden, wenn sie zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige bzw. -gebiete gewährt wurden, ohne die Handelsbedingungen in einer Weise zu verändern, die mit dem gemeinsamen Interesse in Konflikt tritt. Die Kommission hat hierfür die positiven Auswirkungen der Beihilfe im Hinblick auf ein Ziel von gemeinsamem Interesse und deren potentiellen negativen Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel gegeneinander abzuwägen<sup>188</sup>, was letztlich auch mit dem „more economic approach“ einhergeht. Zur Konkretisierung der Prüfung jener Investitions-, Betriebs- oder Anlaufbeihilfen wurden in den Flughafenleitlinien von 2014 des Weiteren sieben Voraussetzungen festgelegt, die kumulativ erfüllt sein müssen, um ein Überwiegen der positiven Effekte und damit auch die Vereinbarkeit der entsprechenden Maßnahme mit dem Binnenmarkt als gegeben unterstellen zu können<sup>189</sup>. Diese Prämissen werden nun – unter Berücksichtigung der jeweiligen Beihilfeart – kurz dargelegt.

### **b) Beihilfen für Flughäfen bzw. deren Betreiber**

Den sieben Leitlinienkriterien zufolge<sup>190</sup> müssen prinzipiell sowohl zu Investitions- als auch Betriebsbeihilfen die jeweils relevanten Informationen für die Öffentlichkeit abrufbar zur Verfügung stehen (Transparenz). Ferner muss mit der Beihilfe ein eindeutig beschriebenes Ziel im Sinne der Allgemeinheit verfolgt

<sup>185</sup> vgl. Hösch, UPR 2016, S. 107; vgl. KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABI. EU C 99/3, Rn. 156-157.

<sup>186</sup> Ruthig/Storr, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Rn. 946-947.

<sup>187</sup> Hösch, UPR 2016, S. 107; Linke, NVwZ 2014, S. 1545.

<sup>188</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABI. EU C 99/3, Rn. 78.

<sup>189</sup> Hösch, UPR 2016, S. 104; Linke, NVwZ 2014, S. 1545.

<sup>190</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABI. EU C 99/3, Rn. 79, 83 ff..

werden (Beitrag zur Verwirklichung eines genau definierten Ziels von gemeinsamem Interesse). Dies wird angenommen, sofern damit die Erhöhung der Mobilität der Unionsbürger bzw. die Anbindung von Gebieten an das Luftverkehrsnetz, die Entlastung großer Drehkreuzflughäfen oder die Förderung der regionalen Entwicklung anvisiert wird. Der Betrieb mehrerer unrentabler Flughäfen im selben Einzugsgebiet fällt mithin nicht darunter, weshalb die Errichtung neuer Flughafeninfrastruktur nur bei einer überzeugenden mittelfristigen Auslastungsperspektive und unter Beachtung sowie Darlegung der damit einhergehenden Konsequenzen auf bereits bestehende Einrichtungen in Frage kommt. Des Weiteren hat der Mitgliedstaat aufzuzeigen, dass die Beihilfe ein adäquates sowie nicht beliebig substituierbares Mittel zur Realisierung dieses Ziels darstellt (Geeignetheit der Beihilfe als politisches Instrument) und wesentlich zu einer Verbesserung beitragen kann, zu welcher der Markt allein nicht in der Lage ist (Erforderlichkeit der staatlichen Maßnahme). Letzteres variiert je nach Flughafengröße bzw. Passagieraufkommens, weshalb die Kommission auf Basis der Frequentierung entsprechende Flughafenkategorien festsetzte, die auf der Annahme basieren, dass kleinere Flughäfen ihre Kapital- bzw. Betriebskosten schwieriger erwirtschaften können als größere und somit eher öffentliche Mittel zur Finanzierung bedürfen. Darüber hinaus muss die Beihilfe für die jeweilige Investition ausschlaggebend gewesen sein bzw. generell dazu führen, dass der Zuwendungsempfänger sein Verhalten entsprechend umstellt (Anreizeffekt). Die Beihilfe muss schließlich auf luftverkehrsbezogene Tätigkeiten sowie auf das erforderliche Minimum begrenzt bleiben und darf die nach der jeweils einschlägigen Flughafenkategorie abgestuften Höchstbetragsgrenzen nicht übersteigen (Angemessenheit). Zuletzt ist noch darauf zu achten, dass sich aufgrund der Zuwendung keine erheblichen negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb sowie den zwischenstaatlichen Handel einstellen (Positive Gesamtbilanz). Hierzu wurden exemplarisch von der Kommission in den Leitlinien einige Aspekte aufgeführt (diskriminierungsfreier Zugang, Festlegung des Beihilfebetrags im Voraus, keine entstandenen Überkapazitäten, etc.), die diesbezüglich zu bedenken sind.<sup>191</sup>

Im Hinblick auf die angemessene Höhe der für einen Flughafenbetreiber in Frage kommenden Beihilfen ist schlussendlich noch Folgendes anzumerken:<sup>192</sup>

- Während Beihilfen für Investitionen in große Flughafeninfrastruktur (über fünf Millionen Passagiere pro Jahr) generell nur unter sehr außergewöhnlichen

---

<sup>191</sup> Hösch, UPR 2016, S. 104; Linke, NVwZ 2014, S. 1546-1547.

<sup>192</sup> Conrady/Fichert/Sterzenbach, Luftverkehr, 2019, S. 188-189; KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABI. EU C 99/3, Rn. 100-102, 128-130; Leippe, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 111; Stöbener, EuZW 2014, S. 203.

Umständen für zulässig erklärt werden, kann der Beihilfemaximalbetrag zumindest bei kleineren Flughäfen bis zu 25 % (drei bis fünf Millionen Passagiere p.a.), 50 % (ein bis drei Millionen Passagiere p.a.) oder gar 75 % (bis zu einer Million Passagiere p.a.) der entsprechenden Investition betragen. Bei Flughäfen in abgelegenen Gebieten ist es hingegen möglich, die einschlägige Beihilfemaximalintensität um bis zu 20 Prozentpunkte hinaufzusetzen. Die Finanzierungslücke darf allerdings in keinem Fall überkompensiert werden.

- Betriebsbeihilfen werden demgegenüber wesentlich strenger bewertet. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass Flughäfen durchaus in der Lage sein sollten, ihre Betriebskosten selbst am Markt zu erwirtschaften. Infolgedessen ist es lediglich Flughäfen mit weniger als drei Millionen Passagieren p.a. – und dann auch nur für eine Übergangszeit bis zum 04.04.2024 – möglich, maximal 50 % des durchschnittlichen Jahresfehlbetrags aus dem Zeitraum von 2009 bis 2013 gewährt zu bekommen. Mittels des Wirtschaftsplans muss in diesen Fällen jedoch belastbar aufgezeigt werden, dass man spätestens am Ende dieses Übergangszeitraums in der Lage ist, die Betriebskosten komplett selbständig zu decken. Demgegenüber gelten für Flughäfen mit weniger als 700.000 Passagieren p.a. aufgrund der momentanen Marktbedingungen Sonderregelungen, die eine Beihilfemaximalintensität von 80 % sowie eine Neubewertung der jeweiligen Situation nach vier Jahren vorsehen. Weitere Ausnahmen können darüber hinaus für Flughäfen von besonders regionaler Relevanz gelten.

### **c) Anlaufbeihilfen für Luftverkehrsgesellschaften**

Für Anlaufbeihilfen, die einer Fluggesellschaft gewährt werden, gelten weitgehend die gleichen Genehmigungsvoraussetzungen. Ein Beitrag zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse kann jedoch nicht unterstellt werden, sofern die von dieser Fluggesellschaft neu angebotene Verbindung schon durch ein anderes Verkehrsmittel unter vergleichbaren Bedingungen sichergestellt wird<sup>193</sup>. In der Regel kann es zudem nur an Flughäfen in abgelegenen Gebieten bzw. mit höchstens drei Millionen Passagieren p.a. ermöglicht werden, Fluggesellschaften für maximal drei Jahre mit bis zu 50% der mit der bedienten Strecke einhergehenden Flughafenentgelte zu fördern. Danach wird erwartet, dass die geförderte Strecke auch ohne Zuschüsse für die Airline rentabel sein wird<sup>194</sup>. Wenngleich die Prämissen für die Vereinbarkeit gegenüber den Flughafen-

---

<sup>193</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Rn. 140.

<sup>194</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Rn. 142-145, 147, 150.

leitlinien von 2005<sup>195</sup> weniger verworren erscheinen, sind Anlaufbeihilfen auch weiterhin grundsätzlich nur unter eingeschränkten Umständen zu legitimieren.<sup>196</sup>

#### **d) Schlussfolgerung für Regionalflughäfen wie Frankfurt-Hahn**

Mit der detaillierten Festlegung ihrer Beurteilungskriterien bezüglich der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV hat die Kommission in den geltenden Flughafenleitlinien durchaus ihre Intention unterstrichen, unnötige und unrentable Einrichtungen zu beseitigen<sup>197</sup>. Indem Betriebsbeihilfen mittelfristig nicht mehr zulässig sein sollen, haben sich vor allem die strukturell defizitären kleineren Flughäfen mit existenziellen Fragestellungen auseinanderzusetzen. Die Betreiber bzw. Eigentümer sind letztendlich nun gezwungen, ihre Strukturen und Geschäftsmodelle kritisch auf den Prüfstand zu stellen und Rationalisierungsmaßnahmen zu konstatieren sowie einzuleiten, damit bis 2024 zumindest ein kostendeckender Betrieb erreicht werden kann<sup>198</sup>. Andernfalls droht mangels Defizitausgleichs die Flughafenschließung.

Ungeachtet dessen verlangt die Kommission des Weiteren im Zusammenhang mit für zulässig zu erklärenden bzw. bereits gewährten Beihilfen, dass detaillierte Aufzeichnungen über die entsprechenden Maßnahmen vorliegen bzw. geführt werden<sup>199</sup>. Damit geht ein nicht zu vernachlässigender Dokumentationsaufwand für den betreffenden Flughafen bzw. den jeweiligen Mitgliedstaat, der grundsätzlich die Darlegungs- und Beweislast trägt<sup>200</sup>, einher.

Die Kommission stellte im Rahmen ihrer einstweiligen Vereinbarkeitsprüfung bezüglich der dem Flughafen Frankfurt-Hahn anlastenden Beihilfevorwürfe fest, dass der Mitgliedstaat Deutschland auf das Auskunftsersuchen hin teilweise keine entsprechend aufbereiteten Informationen vorgelegt hatte und die einschlägigen Kompatibilitätsvoraussetzungen demzufolge nicht bzw. nicht zweifelsfrei bestimmbar waren. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass Deutschland den Großteil der beanstandeten Maßnahmen im Gegensatz zur Kommission bereits tatbestandlich nicht als staatliche Beihilfe auffasste<sup>201</sup>. Nichtsdestoweniger ist der Mitgliedstaat nun angehalten, zur möglichen Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt Stellung zu nehmen, sodass zeitaufwändige (nachträgliche) Recherchen sowie diverse Abstimmungsgespräche auf Seiten des Flughafenbetreibers und Vertretern der öffentlichen Hand notwendig werden,

---

<sup>195</sup> vgl. KOM, Mitteilung 2005/C 312/01 vom 09.12.2005, ABl. EU C 312/1, Rn. 79.

<sup>196</sup> *Leippe*, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 111.

<sup>197</sup> *Linke*, NVwZ 2014, S. 1548.

<sup>198</sup> vgl. KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Erwägungsgrund 13-14.

<sup>199</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABl. EU C 99/3, Rn. 164-165.

<sup>200</sup> EuGH, Urteil vom 28.04.1993, C-364/90, CURIA (Rn. 20);

EuG, Urteil vom 14.01.2004, T-109/01, CURIA (Rn. 45).

<sup>201</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 297, 326, 331, 340, 355, 360.

um die bestehenden Konformitätsbedenken auszuräumen. Derartige Aufforderungen binden letztlich immer wertvolle Humanressourcen.

Dass eine mutmaßliche Beihilfe an den Flughafen Frankfurt-Hahn bzw. dessen Betreiber bei hinreichender Datenbasis von der Kommission durchaus jedoch als mit dem Binnenmarkt i.S.d. Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV vereinbar anerkannt werden kann, hat die Kommission bereits anhand einer während der Vorprüfung akzeptierten Betriebsbeihilfe<sup>202</sup> sowie im Rahmen früherer Beschlüsse<sup>203</sup> bestätigt. So wurde in diesem Zuge unter anderem der hohe Stellenwert dieses Regionalflughafens für die Region Hunsrück bzw. das Land Rheinland-Pfalz im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die allgemeine regionale Entwicklung manifestiert und bestätigt, dass dessen Betrieb – auch aufgrund nicht vorhandener anderer Flughäfen im Umkreis von 100 Kilometern bzw. 60 Minuten Fahrzeit – sehr wohl zur Entlastung des internationalen Hub-Flughafens Frankfurt/Main beiträgt. Weiterhin erkannte die Kommission an, dass der Regionalflughafen Frankfurt-Hahn hohe betriebliche Fixkosten aufweist, die in Anbetracht seiner momentan jährlich rund 2,5 Millionen Fluggäste nicht eigenständig erwirtschaftet werden können, sodass staatliche Maßnahmen zum Ausgleich erforderlich sind. Ohne entsprechende Kompensationszahlungen würde der dortige Betriebsumfang stark eingeschränkt, sodass sich letztlich ein Marktaustritt des Flughafens aufgrund nicht zu deckender betriebswirtschaftlicher Fehlbeträge abzeichnen würde<sup>204</sup>. Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlich zuwendungsfähigen Gegebenheiten ist deshalb für eine anvisierte Rechtfertigung der noch in Frage stehenden Maßnahmen wichtig, dass in Bezug auf die weiteren Vereinbarkeitsprämissen (Angemessenheit des Beihilfebetrags, etc.) plausible Auskünfte vorgelegt werden, auf deren Grundlage es der Kommission ermöglicht wird, die jeweilige Zuwendung als unschädliche Förderung der Entwicklung des Wirtschaftszweigs bzw. Wirtschaftsgebiets i.S.d. Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV zu verstehen und infolgedessen zu gestatten.

In Bezug auf mutmaßliche Beihilfen zugunsten Ryanair stellte die Kommission bei der Vorprüfung indessen klar, dass diese ausschließlich in begründeten Ausnahmefällen zu billigen sind<sup>205</sup>. Somit werden vorliegend insbesondere die gerügten Vereinbarungen mit der Fluggesellschaft kritisch gesehen, die darüber hinaus den Eindruck machen, intransparent und bilateral ausgehandelt worden

---

<sup>202</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 325.

<sup>203</sup> vgl. KOM, Pressemitteilung IP/17/2221 vom 31.07.2017, URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_17\\_2221](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_17_2221) (17.11.2019); vgl. KOM, MEMO/14/544 vom 01.10.2014, URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO\\_14\\_544](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_14_544) (17.11.2019).

<sup>204</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 309-310, 318.

<sup>205</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 338, 358.

zu sein, sodass nach momentanem Kenntnisstand eine Diskriminierung nicht ausgeschlossen werden kann<sup>206</sup>. Erschwerend kommt diesbezüglich hinzu, dass die Kommission in den letzten Jahren bereits mehrfach im Rahmen diverser eingehenden Untersuchungen zu dem abschließenden Ergebnis gelangt ist, dass staatliche Zuwendungen, die einzelnen Airlines gewährt wurden, gegen die Beihilferegeln verstießen. Hiervon betroffen waren unter anderem auch die deutschen Regionalflughäfen Altenburg-Nobitz sowie Zweibrücken.<sup>207</sup>

In Anbetracht der Tatsache, dass die hier beanstandeten Maßnahmen allesamt nicht notifiziert und mithin gar formal rechtswidrig gewährt wurden, ist abschließend noch darauf hinzuweisen, dass die Kommission in diesen Fällen die Vereinbarkeit von Investitions- und Anlaufbeihilfen unter Berücksichtigung des Zeitpunkts der jeweiligen Gewährung prüfen muss<sup>208</sup>. Dies hat zur Folge, dass unter Umständen die Leitlinien von 2005 oder gar 1994 bzw. frühere Entscheidungen und Sichtweisen einzubeziehen sind. Die Kommission wird deshalb im Rahmen ihrer eingehenden Untersuchung etwa den ersten Marketingvertrag mit Ryanair anhand der Grundsätze aus der Entscheidung über den Flughafen Charleroi vom Februar 2004<sup>209</sup> beurteilen, da besagte Vereinbarung noch vor Inkrafttreten der Flughafenleitlinien von 2005 getroffen wurde und die Vorgängerleitlinien von 1994 diesbezüglich noch keine einschlägigen Prinzipien zu dieser Beihilfenform enthielten<sup>210</sup>. Dessen ungeachtet werden Betriebsbeihilfen zur Beurteilung jedoch uneingeschränkt den Leitlinien von 2014 unterworfen<sup>211</sup> und kommen folglich auch nur noch befristet bis maximal 2024 in Betracht.

Nachdem die Kommission aufgrund der gegenwärtigen Zweifel eine eingehende Untersuchung (= Hauptprüfverfahren) eingeleitet hat und in diesem Zuge den Mitgliedstaat Deutschland sowie die Beteiligten aufforderte, zu den vorläufig als mit dem Binnenmarkt unvereinbar eingeschätzten staatlichen Beihilfemaßnahmen nochmals umfassend Stellung zu nehmen, sind im folgenden Kapitel die Rechtsfolgen darzustellen, mit denen sich der Regionalflughafen nun konfrontiert sieht.

---

<sup>206</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 353, 363.

<sup>207</sup> KOM, Pressemitteilung IP/18/6888 vom 26.10.2018, URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_18\\_6222](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_18_6222) (14.11.2019); KOM, MEMO/14/544 vom 01.10.2014, URL:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO\\_14\\_544](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_14_544) (17.11.2019).

<sup>208</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABI. EU C 99/3, Rn. 173-174.

<sup>209</sup> KOM, Entscheidung 2004/393/EG vom 12.02.2004, ABI. EU L 137/1, Erwägungsgründe 288 ff.

<sup>210</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 341,343-344, 361.

<sup>211</sup> KOM, Mitteilung 2014/C 99/03 vom 04.04.2014, ABI. EU C 99/3, Rn. 172.



## **C Risiken und Folgen unerlaubter Beihilfen am Flughafen Frankfurt-Hahn**

### **I. Formelle und materielle Rechtswidrigkeit einer Beihilfe**

Sofern die Kommission im weiteren Verlauf endgültig zu der Erkenntnis gelangt, dass es sich bei den noch umstrittenen Maßnahmen tatbestandlich um nicht freigestellte Beihilfen handelt, die gewährt wurden, obwohl sie nicht im Vorfeld bei der Kommission angemeldet und von dieser entsprechend genehmigt worden sind, zeichnen sich sowohl für die bereitstellende Gebietskörperschaft als auch für den jeweiligen Beihilfeempfänger verschiedene sach- als auch verfahrensrechtliche Folgen ab. Hierbei empfiehlt es sich, zwischen der Unionsebene und der mitgliedstaatlichen Ebene zu differenzieren.<sup>212</sup>

Ferner ist dabei zu unterscheiden, ob es sich um eine formell und/oder materiell rechtswidrige Beihilfe handelt. Grundsätzlich werden als formell rechtswidrige Beihilfen solche verstanden, die nicht notifiziert bzw. trotz Sperrwirkung i.S.d. Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV erteilt wurden. Materiell rechtswidrig ist eine Beihilfe zudem, wenn sie mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar und demzufolge nicht genehmigungsfähig ist. Hieran hätte selbst eine Notifizierung nichts geändert.<sup>213</sup>

### **II. Rechtsfolgen auf Unionsebene**

#### **1. Rückforderung formell und materiell rechtswidriger Beihilfen**

Stellt die Kommission nach erfolgter Hauptprüfung im Zuge eines Negativbeschlusses final fest, dass es sich um nicht notifizierte und zugleich nicht genehmigungsfähige Beihilfen handelt, hat der betreffende Mitgliedstaat sodann i.S.d. Art. 16 Abs. 1 VVO alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die unionsrechtswidrig gewährten Beihilfen vom begünstigten Empfänger zurückzufordern. Zur Wiederherstellung des ordnungsgemäßen Zustands vor Gestattung dieser unrechtmäßigen staatlichen Maßnahmen sind nach Art. 16 Abs. 2 VVO überdies Zinsen zu erheben, die nach einem von der Kommission festgesetzten adäquaten Satz angesetzt werden und sich auf den gesamten Zeitraum zwischen der Zurverfügungstellung und der Rückerstattung erstrecken. Gemäß Art. 17 Abs. 1 VVO gelten diese Rückforderungsbefugnisse der Kommission dabei für eine Frist von 10 Jahren. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass diese Frist nach Art. 17 Abs. 2 S. 2 und 3 VVO durchaus im Einzelfall mittels diverser Methoden (z.B. Auskunftersuchen) unterbrochen und somit hinausgezögert werden kann, da unter diesen Umständen die Frist jeweils neu zu

---

<sup>212</sup> Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 23; Reus/Mühlhausen/Stöhr, Haushalts- und Beihilferecht der EU, S. 199-200, Rn. 159.

<sup>213</sup> Reus/Mühlhausen/Stöhr, Haushalts- und Beihilferecht der EU, S. 200, Rn. 160.

laufen beginnt<sup>214</sup>. Vor diesem Hintergrund kann im Hinblick auf die Verjährung keine pauschale Aussage getroffen werden, weshalb immer die jeweilige Historie einer bestimmten Maßnahme zu beachten ist. Folglich muss auch im Zuge der eingehenden Untersuchung am Flughafen Frankfurt-Hahn davon ausgegangen werden, dass sämtliche beanstandete Maßnahmen noch nicht verjährt sind, da das auf die entsprechende Beschwerde unmittelbar folgende erste Auskunftsersuchen der Kommission bereits Ende 2015<sup>215</sup> eingeleitet wurde und mangels entgegenstehender Angaben keineswegs ausgeschlossen werden kann, dass nicht bereits zuvor eine solche Fristunterbrechung stattgefunden hat.

Die Rückforderung selbst ist gem. Art. 16 Abs. 3 VVO unverzüglich und nach den Verfahren des betreffenden Mitgliedstaates zu vollziehen, sodass dieser sämtliche von seiner nationalen Rechtsordnung bereitgestellten notwendigen Schritte einleiten muss. Das am Flughafen Frankfurt-Hahn anzuwendende deutsche Recht sieht diesbezüglich für auf zivilrechtlicher Grundlage (z.B. Vertrag zwischen der öffentlichen Hand und einem privaten Partner) gewährte Beihilfen eine Rückführung nach den Grundsätzen über die ungerechtfertigte Bereicherung gem. §§ 812 ff. BGB vor<sup>216</sup>. Bei Beihilfen, die dagegen auf Basis eines Verwaltungsaktes (z.B. Zuwendungsbescheid) gestattet wurden, richtet sich die Rückforderung nach dem Verwaltungsverfahrenrecht (§§ 48 ff. VwVfG)<sup>217</sup>.

Entsprechend des „effet utile“-Grundsatzes ist das nationale Recht dabei unionsrechtskonform auszulegen<sup>218</sup>. Da es in Bezug auf die Missachtung der Notifizierungspflicht des Weiteren nicht auf ein Verschulden ankommt<sup>219</sup>, besteht am Flughafen Frankfurt-Hahn schlussendlich ein nicht zu unterschätzendes Rückforderungsrisiko, womit auch erhebliche wirtschaftliche Konsequenzen verbunden wären. Zudem genießen die begünstigten Unternehmen (FFHG, Ryanair) hierbei in der Regel keinen Vertrauensschutz, da es von einem sorgfältigen Gewerbetreibenden grundsätzlich erwartet wird, dass sich dieser vergewissert, ob die jeweils vorgesehenen Verfahren eingehalten wurden.<sup>220</sup>

Eine Zuwendungsrückerstattung würde in Anbetracht der im Raum stehenden Millionenbeträge sowohl die Fluggesellschaft Ryanair als auch den Flughafenbetreiber FFHG vor schwerwiegende existenzielle Probleme stellen, sodass unter Umständen mangels ausreichender Liquidität sogar eine Insolvenz in Betracht

---

<sup>214</sup> *Reus/Mühlhausen/Stöhr*, Haushalts- und Beihilferecht der EU, S. 200, Rn. 162-163; *Wienbracke*, Grundwissen Europarecht, S. 299-300.

<sup>215</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 2.

<sup>216</sup> *Otter*, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 95-96.

<sup>217</sup> *Otter*, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 97; *Reus/Mühlhausen/Stöhr*, Haushalts- und Beihilferecht der EU, S. 201-202, Rn. 164.

<sup>218</sup> vgl. EuGH, Urteil vom 20.03.1997, C-24/95 (Alcan Deutschland GmbH), CURIA (Rn. 35-38).

<sup>219</sup> *Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael*, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 24.

<sup>220</sup> EuGH, Urteil vom 20.09.1990, C-5/89 (Kommission/Deutschland), CURIA (Rn. 13-14).

gezogen werden muss. Abgesehen davon ist fraglich, ob Billigairlines wie Ryanair im Falle von Subventionsrückforderungen bzw. grundsätzlich ohne entsprechende Unterstützungsleistungen überhaupt noch gewillt sind, ihr Engagement am jeweiligen Regionalflughafen aufrecht zu erhalten. Auch die Abwanderung von Fluggesellschaften würde dabei logischerweise nicht gerade zur Verbesserung der ohnehin angespannten betriebswirtschaftlichen Situation der kleinen Flughäfen beitragen.

Dass das Land Rheinland-Pfalz seine Beteiligung an FFHG mittlerweile an die HNA Airport Group GmbH verkauft hat, spielt für eine Rückforderungsanordnung zulasten FFHG angesichts der zehnjährigen Verjährungsfrist gemäß Art. 17 Abs. 1 VVO keine Rolle. Der chinesische Hauptanteilseigner könnte sich allerdings auf den Wegfall der Geschäftsgrundlage gem. § 313 BGB berufen, womit letztlich weitere Querelen rund um den Regionalflughafen aufleben würden.

## **2. Rückforderung bei lediglich formell rechtswidrigen Beihilfen**

Bewertet die Kommission nach ihrer eingehenden Untersuchung die Beihilfen demgegenüber als mit dem Binnenmarkt vereinbar, sodass „lediglich“ ein formeller Verstoß vorliegt, hat sie diese Maßnahmen entsprechend zu genehmigen. Als ungerechtfertigte Begünstigung ist allerdings der Zinsvorteil zu werten, der aus der verfrühten Beihilfengewährung resultiert. Diese sog. Rechtswidrigkeitszinsen, die angefallen wären, wenn sich der Beihilfeempfänger den betreffenden Beihilfebetrug bis zur Genehmigung durch die Kommission auf dem Markt hätte leihen müssen, können von diesem durchaus zurückverlangt werden. Die Rückforderung einer formell rechtswidrigen Beihilfe an sich kommt auf Unionsebene – anders als auf nationaler Ebene – dagegen nicht in Betracht.<sup>221</sup>

### **III. Rechtsfolgen auf mitgliedstaatlicher Ebene**

#### **1. Rückabwicklung aufgrund Nichtigkeit**

Neben diesen von der Kommission initiierten Rückforderungen besteht für die Empfänger rechtswidriger Beihilfen wie etwa FFHG und Ryanair ferner die Gefahr, dass Wettbewerber bzw. Konkurrenten auf nationaler Ebene Klage erheben. Im Gegensatz zur Kommission müssen die nationalen Gerichte bereits infolge einer bloßen Verletzung des Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV die damit einhergehenden Konsequenzen in Hinblick auf die Rechtswirksamkeit der betreffenden Verträge bzw. Verwaltungsakte ziehen<sup>222</sup>. So gilt das

---

<sup>221</sup> Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 24; Reus/Mühlhausen/Stöhr, Haushalts- und Beihilferecht der EU, S. 206, Rn. 173; Wienbracke, Grundwissen Europarecht, S. 300.

<sup>222</sup> Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 24-25.

Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV auch auf mitgliedstaatlicher Ebene unmittelbar und sichert bei Verstoß entsprechende Rechte zu<sup>223</sup>.

Nachdem der BGH das Durchführungsverbot als Verbotsgesetz i.S.d. § 134 BGB wertet<sup>224</sup>, sind bei entsprechender Missachtung die der Beihilfengewährung zugrunde liegenden Rechtsakte generell nichtig bzw. unwirksam und so zu behandeln, als seien sie nie begründet worden. Im Falle einer Konkurrentenklage muss deshalb prinzipiell „die vollständige Rückabwicklung des „beihilfeinfizierten“ Vertrages bzw. Verwaltungsrechtsverhältnisses“<sup>225</sup> in Betracht gezogen werden. Hierbei ist jedoch hervorzuheben, dass die beihilferechtliche Irregularität eines Vertragsteils indes nicht zwangsläufig die Gesamtnichtigkeit des jeweiligen Rechtsakts gebietet. Um den durch die Beihilfe unzulässig erlangten Wettbewerbsvorteil zu egalisieren wird es sehr wohl für ausreichend erachtet, wenn der Beihilfempfänger den Unterschiedsbetrag zwischen dem ursprünglich festgesetzten und dem höheren, beihilfefreien Wert der Maßnahme zuzüglich des damit verbundenen Zinsvorteils zurückerstatten muss<sup>226</sup>. Gerechtfertigt wird diese Sichtweise durch den Sinn und Zweck des Durchführungsverbots sowie des Verhältnismäßigkeitsprinzips, die sich jeweils für eine maßvolle Beschränkung der Rechtsfolgen aussprechen.<sup>227</sup>

Dieses Vorgehen erfordert allerdings, dass die nichtige (Beihilfe-)Klausel im Rahmen einer ergänzenden Vertragsauslegung (§§ 133, 157 BGB) überhaupt beihilferechtskonform im Sinne des Parteiwillens ausgetauscht werden kann. Zur Vermeidung der Gesamtnichtigkeit sollte insofern grundsätzlich die Vereinbarung einer beihilferechtlichen salvatorischen Klausel erwogen werden, worin die wechselseitigen Verpflichtungen festgehalten sind, die im Falle eines Beihilferechtsverstoßes zum Tragen kommen sollen.<sup>228</sup>

## **2. Schadensersatz- und Unterlassungsansprüche**

Darüber hinaus wird das Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV zudem als Schutzgesetz i.S.d. § 823 Abs. 2 BGB<sup>229</sup> sowie als Marktverhaltensregel i.S.d. § 4 Nr. 11 UWG<sup>230</sup> a.F. (nun: § 3a UWG) eingestuft. Unter diesen Gesichtspunkten kann den Wettbewerbern eines Beihilfempfängers ein Anspruch auf Schadensersatz aus § 823 Abs. 2 BGB bzw. § 9 i.V.m. §§ 3, 3a UWG zustehen, womit bezweckt werden soll, dass der Zustand hergestellt

---

<sup>223</sup> EuGH, Urteil vom 11.12.1973, Rs. 120/73 (Lorenz GmbH/Deutschland), Entscheidungsgrund 8.

<sup>224</sup> BGH, Urteil vom 04.04.2003, Az. V ZR 314/02, juris (S. 7).

<sup>225</sup> Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 25.

<sup>226</sup> BGH, Urteil vom 05.12.2012, Az. I ZR 92/11, juris (Rn. 35, 42, 44).

<sup>227</sup> Reus/Mühlhausen/Stöhr, Haushalts- und Beihilferecht der EU, S. 210-211, Rn. 184-185.

<sup>228</sup> Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 25.

<sup>229</sup> BGH, Urteil vom 10.02.2011, I ZR 136/09, juris (Rn. 17-19).

<sup>230</sup> BGH, Urteil vom 10.02.2011, I ZR 136/09, juris (Rn. 53).

wird, der bestünde, als wäre die Beihilfe nie gewährt worden. Die Schadensersatzforderung kann mithin sogar den eigentlichen Beihilfebetrug übersteigen<sup>231</sup>. Ebenfalls besteht nach § 8 Abs. 1 i.V.m. §§ 3, 3a UWG die Möglichkeit, vom Beihilfengeber sowohl Beseitigung als auch Unterlassung zu verlangen. Die mögliche Durchsetzung all dieser Ansprüche impliziert dabei zwangsläufig ein Recht auf Auskunft über die genaue Konzeption der jeweiligen Beihilfemaßnahme.<sup>232</sup>

Nach Auffassung des EuGH<sup>233</sup> können derartige wettbewerbsrechtliche Ansprüche bereits geltend gemacht werden, selbst wenn die Kommission das Prüfverfahren erst eingeleitet und noch keine abschließende Entscheidung gefällt hat. Überdies besteht bizarrerweise die Möglichkeit, dass sogar der Beihilfeempfänger bzw. ein sonstiger Dritter im Falle eines sich aus der Rückforderung ergebenden Schadens die beihilfegewährende Gebietskörperschaft auf Ersatz verklagen kann, sofern diese den Art. 108 Abs. 3 AEUV nicht eingehalten und entsprechend darauf hingewiesen hat, was schlussendlich als Kardinalpflichtverletzung beurteilt wird.<sup>234</sup>

In Anbetracht all dieser Rechtsschutzmöglichkeiten und den damit verbundenen Aussichten verwundert es nicht, dass Wettbewerber positive Kommissionsbeschlüsse i.S.d. Art. 9 Abs. 2 und 3 VVO prinzipiell zuerst einmal anzweifeln und Nichtigkeitsklage i.S.d. Art. 263 AEUV erheben, um eine gerichtliche Überprüfung herbeizuführen. So hat die Deutsche Lufthansa AG bereits mehrere Nichtigkeitsklagen in Bezug auf entsprechend gewogene Entscheidungen zum Flughafen Frankfurt-Hahn gestellt<sup>235</sup>. Hierbei haben die Wettbewerber jedoch zu berücksichtigen, dass sie ihren wirtschaftlichen Schaden konkret darlegen müssen, damit die Klage überhaupt zulässig ist, was Lufthansa dem EuG zufolge allerdings bisher nicht ausreichend nachweisen konnte.<sup>236</sup>

### **3. Straf- sowie haftungsrechtliche Risiken**

Ferner können die jeweils (einstmals) am Flughafen Frankfurt-Hahn handelnden Personen (Geschäftsführer, etc.) straf- bzw. haftungsrechtlichen Konsequenzen ausgesetzt sein. Nachdem der vormals öffentlich dominierte Flughafenbetreiber FFHG mutmaßlich sowohl als Beihilfenempfänger als auch als -geber fungierte, kann zum einen im Falle der missbräuchlichen Inanspruchnahme von Beihilfen der Tatbestand des Subventionsbetrugs gem. § 264 StGB in Betracht kommen.

<sup>231</sup> *Reus/Mühlhausen/Stöhr*, Haushalts- und Beihilferecht der EU, S. 214, Rn. 192.

<sup>232</sup> *Otter*, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 95-96.

<sup>233</sup> EuGH, Urteil vom 21.11.2013, C-284/12 (*Lufthansa/Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH*), Rn. 45.

<sup>234</sup> BGH, Urteil vom 06.11.2008, III ZR 279/07, juris (Rn. 15, 19);

*Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael*, Kapitel 1 – Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 26.

<sup>235</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, S. 6.

<sup>236</sup> EuG, Urteil vom 12.04.2019, T-792/15 (*Lufthansa/Kommission*), CURIA (Rn. 179-182).

Zum anderen können der Straftatbestand der Untreue i.S.d. § 266 StGB oder disziplinarrechtliche Sanktionen relevant werden, sofern die staatlichen Mittel inkorrekt vergeben wurden.<sup>237</sup>

Weiterhin birgt die unrichtige bilanzielle Darstellung beihilferechtlicher Rückforderungsrisiken haftungsrechtliche Gefahren. Die Unternehmensleitung der FFHG ist grundsätzlich dazu verpflichtet, einen ordnungsgemäßen Jahresabschluss i.S.d. § 264 HGB aufzustellen. Solange die Kommission hinsichtlich der zur Diskussion stehenden Maßnahmen keine endgültige Entscheidung getroffen hat und Rückzahlungsverpflichtungen nicht ausgeschlossen werden können, wären angesichts dieser Ungewissheit nach § 249 Abs. 1 HGB Rückstellungen zu bilden. Nachdem die Geschäftsführer gem. § 43 Abs. 1 GmbHG in sämtlichen Angelegenheiten der Gesellschaft die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmanns anzuwenden haben, drohen bei entsprechenden Obliegenheitsverletzungen (u.a. außer Acht lassen der beihilferechtlichen Vorschriften, unsachgerechte bilanzielle Abbildung der Risiken) nach § 43 Abs. 2 GmbHG haftungsrechtliche Konsequenzen<sup>238</sup>. Zur adäquaten Abbildung dieser Risiken hält sodann der Prüfungsstandard 700 des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW) relevante Grundsätze bereit<sup>239</sup>. Neben der Geschäftsführung können zudem die Aufsichtsräte der FFHG im Falle der Verletzung ihrer Pflichten gem. § 52 GmbH i.V.m. §§ 111, 116, 93 Abs. 2 AktG persönlich in Haftung genommen werden.<sup>240</sup>

#### **IV. Rechtsschutzlücken**

Ein weiteres Risiko für den Flughafen Frankfurt-Hahn stellen die eingeschränkten Rechtsschutzmöglichkeiten dar, die ihm als potentiellen Beihilfeempfänger zur Verfügung stünden. So entfalten Nichtigkeitsklagen i.S.d. Art. 263 Abs. 4 AEUV gegen Entscheidungen der Kommission vor den europäischen Gerichten – im Gegensatz zum nationalen Verwaltungsprozess – keine aufschiebende Wirkung, weshalb Rückforderungsverpflichtungen bestehen bleiben und gerade nicht ausgesetzt werden. Zudem besitzen Beihilfeempfänger gegenüber der Kommission nur äußerst restriktive prozessuale Rechte, da es sich beim Beihilfeverfahren selbst bekanntlich um ein rein bilaterales Verfahren zwischen dem jeweiligen Mitgliedstaat und der Kommission handelt. Vor diesem Hintergrund steht den Beihilfeempfängern prinzipiell kein Anspruch auf Beteiligung oder gar Auskunft zu. Des Weiteren sei darauf hingewiesen, dass im Beihilferecht – anders als im Kartellrecht – keine Obergrenze im Hinblick auf den

---

<sup>237</sup> Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 96.

<sup>238</sup> Otter, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 99.

<sup>239</sup> Busson, Hans-Peter/Müller-Kabisch, Susanne, Kapitel 7 – Darstellung EU-beihilferechtlicher Risiken im Jahresabschluss, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 131.

<sup>240</sup> vgl. BGH, Urteil vom 11.12.2006, II ZR 243/05, juris (Rn. 11-12).

zurückgewährenden Betrag definiert ist, sodass die Rückforderung von Beihilfen inklusive des entsprechenden Zinsvorteils in der Regel mit der Insolvenz des Unternehmens verbunden ist, da die Beihilfen gemeinhin in der Vergangenheit verwendet wurden und somit nicht kurzerhand zurückerstattet werden können.<sup>241</sup>

## **D Präventive Notifizierung als logische Konsequenz**

In Anbetracht der Tatsachen, dass die Sachkenntnis und Berücksichtigung der beihilferechtlichen Vorschriften allgemein zu den kaufmännischen Sorgfaltspflichten zählen<sup>242</sup>, der Beihilfetatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV bei staatlichen Maßnahmen von der Kommission ohne hinreichend verfügbare entlastende Hintergrundinformationen vorwiegend als erfüllt angesehen wird, sodass Beschwerden von Wettbewerbern durchaus störende Wirkung entfalten, und die generell mit rechtswidrig bereitgestellten Beihilfen einhergehenden Rückforderungsrisiken sogar den Fortbestand des betroffenen Unternehmens gefährden können, sollte die Notifizierung von Beihilfen insbesondere im Regionalflughafensegment, in welchem regelmäßig öffentliche Zuwendungen in Millionenhöhe gewährt werden, nicht stiefmütterlich behandelt oder gar missachtet werden. Darüber hinaus kann es, um abschließende Rechtssicherheit zu erhalten, vielmehr sogar empfehlenswert sein, geplante staatliche Unterstützungsmaßnahmen, die man selbst als Nicht-Beihilfe bzw. freigestellte Beihilfe beurteilt hätte, dennoch anzuzeigen bzw. auf eine Anmeldung hinzuwirken, obwohl in diesen Fällen keine Verpflichtung bestünde. Schließlich wird im Rahmen des Notifizierungsverfahrens sehr wohl berücksichtigt, dass Subventionen bzw. Beihilfen nicht per se schädlich sein müssen und als legitimes Mittel zur Erreichung strukturpolitischer Ziele in Frage kommen können<sup>243</sup>.

Eine frühzeitige Einbindung der Kommission kann von den kommunalen Betreibern bzw. Trägern von Regionalflughäfen ferner dazu genutzt werden, die konkrete Ausgestaltung einer staatlichen Zuwendungsmaßnahme bereits im Vorfeld der Gewährung abzustimmen und – sofern erforderlich – beihilfekonform auszurichten, um auf diese Weise nachfolgenden, oft langwierigen Untersuchungsverfahren präventiv entgegenzuwirken. Die oft in der Kritik stehende Dauer von Notifizierungsverfahren<sup>244</sup> steht letztlich in keinem Verhältnis zu dem Zeitaufwand und dem wirtschaftlichen Risiko, was mit eröffneten Prüfverfahren und weiteren Klagen einhergeht.

---

<sup>241</sup> *van der Hout*, ZEuS 4/2015, S. 402-403.

<sup>242</sup> *Busson, Hans-Peter/Müller-Kabisch, Susanne*, Kapitel 7 – Darstellung EU-beihilferechtlicher Risiken im Jahresabschluss, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, S. 125.

<sup>243</sup> *Otter*, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016, S. 88; *Wienbracke*, Grundwissen Europarecht, S. 295.

<sup>244</sup> *Bonhage/Dieterich*, EuZW 2018, S. 716; *van der Hout*, ZEuS 4/2015, S. 399.

Zur Einhaltung der beihilferechtlichen Schranken ist überdies darauf zu achten, die den Fördermaßnahmen zu Grunde liegenden Entscheidungsfindungsprozesse umfassend zu dokumentieren und vor allem an marktwirtschaftlichen Erwägungen auszurichten. Hierfür kann es durchaus angebracht sein, sich der Expertise von (externen) Beratungsunternehmen zu bedienen. Im Falle einer Aufforderung der Kommission, zu einem Sachverhalt Stellung zu nehmen, ist es sodann möglich, ungesäumt sowie fundiert Rückmeldung zu geben.

Nachdem Betriebsbeihilfen ohnehin nur noch befristet bis zum Jahr 2024 zugelassen werden dürfen, müssen die defizitären Regionalflughäfen bzw. deren Betreiber darüber hinaus grundsätzlich ihr Geschäftsmodell sowie ihre Prozesse kritisch hinterfragen und derart verbessern, dass die Betriebskosten erwirtschaftet und somit eigenständig voll gedeckt werden können.<sup>245</sup>

Wenngleich die politischen als auch die unternehmerischen Entscheidungen der Vergangenheit am Flughafen Frankfurt-Hahn nicht rückgängig zu machen sind, sollten obige Empfehlungen zumindest in Zukunft – auch wenn sich der Flughafen mittlerweile mehrheitlich in privatem Eigentum befindet – vor dem Hintergrund der Doppelfunktion als potentieller Empfänger sowie Übermittler von staatlichen Unterstützungsleistungen entsprechende Berücksichtigung finden.

### **Teil 3: Schlussteil**

#### **A Zusammenfassung**

Im Rahmen dieser Arbeit hat sich bestätigt, dass das EU-Beihilferecht mit seiner Vielzahl an Normen sowie einschlägigen Richtlinien insbesondere auch für Regionalflughäfen in Deutschland eine ganze Reihe an Herausforderungen birgt und deshalb bei sämtlichen Transaktionen, die im Zusammenhang mit der Fortführung bzw. –entwicklung eines Flughafens und seinem Geschäftsbetrieb stehen, angemessen berücksichtigt werden muss.

Regionalflughäfen sind mit ihren weniger als drei Millionen Passagieren pro Jahr aufgrund ihrer Größe im Allgemeinen sowie aufgrund derzeitiger Branchenentwicklungen (Airline-Insolvenzen, Airline-Konsolidierungen, Passagierrückgang, etc.) im Besonderen einer schwierigen Marktsituation ausgesetzt und in diesem Zuge auf staatliche Unterstützungsleistungen, die sie wiederum – häufig über Jahre hinweg – auf unterschiedliche Weise und unter verschiedensten Umständen erhalten, angewiesen. Für den dortigen Flugbetrieb spielen vornehmlich sog. Low-Cost-Carrier eine wichtige Rolle, wodurch spezielle Abhängigkeitsverhältnisse entstehen. Dies beeinflusst auch die Verhandlungen zwischen diesen Billigfluggesellschaften und den zumeist öffentlich dominierten

---

<sup>245</sup> *Leippe*, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2017, S. 111.



Regionalflughäfen und spiegelt sich letztlich in den jeweiligen Kontrakten wieder. Nachdem der Beihilfetatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV begrifflich durchaus weit ausgelegt wird, konnte am Beispiel des Flughafens Frankfurt-Hahn festgestellt werden, dass (Förder-)Maßnahmen bzw. Vereinbarungen der öffentlichen Hand im Zusammenhang mit Regionalflughäfen bzw. deren Betreibern sowie der dort agierenden Airlines nahezu immer der Kommissionskontrolle bedürfen, sofern nicht anhand des Private-Investor-Tests eine Begünstigung ausgeschlossen werden kann oder bestimmte Freistellungstatbestände vorliegen. Im Hinblick auf die zur Auswahl stehenden Freistellungsmöglichkeiten war sodann zu erkennen, dass eine Legitimation über die DAWI-Regelungen an den meisten deutschen Regionalflughäfen u.a. aufgrund ihres durchschnittlichen Fluggastaufkommens sowie der zentralen, gut erschlossenen Lage Deutschlands eher selten in Betracht zu ziehen ist und auch die De-minimis-Verordnungen nur einen begrenzten Freistellungsspielraum zulassen. Seit der Erweiterung der AGVO können an Regionalflughäfen in der Größenordnung von Frankfurt-Hahn zwar immerhin Investitionsbeihilfen ex-ante freigestellt sein, falls die dazugehörigen Prämissen sowie Höchstintensitäten eingehalten werden und dies auch entsprechend belegt werden kann. Letztlich darf hierbei allerdings nie ignoriert werden, dass mit dem Instrument der AGVO eine Selbsteinschätzung verbunden ist und somit durchaus Rechtsunsicherheiten für den jeweiligen Regionalflughafen bzw. den Mitgliedstaat verbleiben.

Kommt schließlich eine Vereinbarkeitsprüfung durch die Kommission zum Tragen, so richtet sich diese im Luftverkehrssektor in der Regel nach Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV i.V.m. den Flughafenleitlinien von 2014. Für eine Genehmigung sind in diesem Zusammenhang strenge Voraussetzungen zu erfüllen und auch nachzuweisen, weshalb die hier zugrunde gelegten Formalanforderungen unbedingt bereits im Vorfeld einer jeden staatlichen Zuwendungsentscheidung adäquat berücksichtigt werden sollten. Dabei gilt es ferner zu beachten, dass Betriebsbeihilfen sowie Anlaufbeihilfen für Airlines allenfalls nur noch zeitlich befristet möglich sind und sukzessive zur Profitabilität beitragen müssen. Demzufolge sind auch im Regionalflughafensegment – ganz im Sinne des „more economic approach“ – staatliche Unterstützungsmaßnahmen bzw. die damit einhergehenden Übereinkommen letztlich immer unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsaspekten zu beleuchten.

Angesichts der am Flughafen Frankfurt-Hahn eingeleiteten eingehenden Untersuchung wurde schließlich aufgezeigt, dass im Falle eines identifizierten Beihilfeverstößes die empfangenden Unternehmen wie etwa die Betreibergesellschaft FFHG sowie die Billigairline Ryanair mit Konsequenzen von teils

erheblicher wirtschaftlicher Relevanz rechnen müssen. So ist auf europäischer Ebene beispielsweise mit einem Negativbeschluss der Kommission die Rückforderung der jeweiligen Beihilfe zuzüglich Zinsen verbunden, was nicht selten einer Entschädigungssumme in Millionenhöhe entspricht. Auf nationaler Ebene muss daneben noch bedacht werden, dass ein Verstoß gegen das Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV die Nichtigkeit der jeweiligen Rechtsgeschäfte gem. § 134 BGB ex tunc bedingt, mithin eine Rückabwicklung im Raum steht und darüber hinaus von Konkurrenten sowohl Schadensersatz- als auch Unterlassungsansprüche geltend gemacht werden können.

Mit seinen vielschichtigen und oft strikten Vorgaben schürt das EU-Beihilferecht an Regionalflughäfen letztlich existenzielle Unsicherheit. Einerseits sind im Falle beihilferechtlicher Verstöße schwerwiegende Rechtsfolgen zu erwarten. Andererseits ist fraglich, ob bzw. wie bis zum Jahr 2024 die Betriebskosten selbständig erwirtschaftet werden können. Sollten sich die am Flughafen Frankfurt-Hahn in der Kritik stehenden Maßnahmen zugunsten von Ryanair nicht als genehmigungsfähig herausstellen, besteht dort ferner die Gefahr, dass sich die Airline weiter zurückzieht. An dieser Stelle sei allerdings darauf hingewiesen, dass in den bisherigen Kommissionsbeschlüssen zum Flughafen Frankfurt-Hahn die jeweils gerügten Maßnahmen schlussendlich immer zumindest als mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtet wurden<sup>246</sup>.

Alles in allem bleibt festzuhalten, dass das EU-Beihilferecht für Regionalflughäfen in Deutschland von großer Bedeutung ist, weshalb die dortigen Entscheidungsträger gut beraten sind, sich mit diesem Rechtsgebiet vertieft auseinanderzusetzen und ihr Handeln entsprechend daran auszurichten.

## **B Ausblick und offene Fragen**

Wie zu Beginn dieses Jahres angekündigt<sup>247</sup>, unterzieht die EU-Kommission derzeit den Flughafenleitlinien von 2014 sowie einer Reihe anderer beihilferechtlichen Vorschriften (u.a. AGVO, De-minimis-Verordnung) einen sog. „Fitness-Check“<sup>248</sup>. Dabei wird im Zuge einer Eignungsprüfung unter Beteiligung diverser Interessenträger die jeweiligen Regularien im Hinblick auf ihre Zweckerfüllung bewertet. Nicht zuletzt aufgrund der sich momentan insbesondere zu Lasten der kleineren Flughäfen wandelnden Marktsituation gehen Experten davon aus, dass mehr als die Hälfte aller europäischen Airports auch über das Jahr 2024 hinaus Betriebsbeihilfen benötigen, um überhaupt

---

<sup>246</sup> KOM, Beschluss C(2018) 6953 final vom 26.10.2018, Rn. 19-22; KOM, MEMO/14/544 vom 01.10.2014, URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO\\_14\\_544](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_14_544) (17.11.2019).

<sup>247</sup> KOM, Pressemitteilung IP/19/182 vom 07.01.2019, URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_19\\_182](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_19_182) (14.11.2019).

<sup>248</sup> Stöbener de Mora, EuZW Heft 07/2019, S. 260.

fortbestehen zu können<sup>249</sup>. Demzufolge wäre eine Aufweichung des Statuts zu den Betriebsbeihilfen essentiell, um Stilllegungen samt den damit verbundenen negativen Konsequenzen für die betreffenden Regionen zu verhindern. Überdies darf in diesem Kontext nicht unberücksichtigt bleiben, dass durch die Außerbetriebnahme von Regionalflughäfen gerade die größeren Airports mit den dort stationierten sowie dominierenden nationalen Fluggesellschaften (z.B. Lufthansa, Air France, British Airways) gestärkt würden, wodurch letztlich allerdings der Wettbewerb eingeschränkt wird, was wiederum den Unionszielen entgegenstünde.

In Deutschland bedarf es zudem auf nationaler Ebene einer Klärung im Hinblick auf die Finanzierung der hoheitlichen Aufgaben im Schutz- und Sicherheitsbereich<sup>250</sup>. Während in den meisten europäischen Staaten die Kosten der Flugsicherung, Feuerwehr sowie Luftsicherheit von der öffentlichen Hand getragen werden, müssen deutsche Flughäfen derartige Belastungen selbst schultern. Dies wirkt sich in der Folge unmittelbar auf ihr Betriebsergebnis aus, welches sich entsprechend noch weiter verschlechtert. Angesichts der mittelfristigen Missbilligung von Betriebsbeihilfen stellt sich damit im europäischen Vergleich eine Wettbewerbsverzerrung und letztlich ein Nachteil ein.

Ferner gebietet es grundsätzlich einer Diskussion, wie die für einen Beihilfempfang bestehenden Rechtsschutzlücken reduziert werden können<sup>251</sup> und ob der gegenwärtig zunehmend an Bedeutung gewinnende Klimaschutz für Regionalflughäfen weitere Hürden bereitstellt, die es im Zusammenhang mit den beihilferechtlichen Regelungen zu berücksichtigen gilt.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass im Hinblick auf die Entwicklung von Flughäfen bisweilen kritisiert wird, es gäbe diesbezüglich „zu wenig kohärente, überregionale und supranationale Planung“<sup>252</sup>. Ob das EU-Beihilferecht in Anbetracht der diesen Wettbewerbsregeln zugrunde liegenden Intention jedoch das geeignete Instrument ist bzw. überhaupt dazu verwendet werden soll, um auf eine ausgewogene europäische Flughafenlandschaft hinzuwirken und somit die unzureichende Flughafenpolitik der Union zu kompensieren, sollte kritisch hinterfragt werden.

---

<sup>249</sup> ADV, Pressemitteilungen Nr. 03/2019 sowie Nr. 07/2019; *Hoppe/Koenen*, Regionalflughäfen hoffen auf neue Milde der EU-Kommission.

<sup>250</sup> ADV, Pressemitteilungen Nr. 03/2019 sowie Nr. 07/2019.

<sup>251</sup> *van der Hout*, ZEuS 4/2015, S. 405.

<sup>252</sup> *Petzold/Raguse/Stöbener de Mora*, EuZW 2017, S. 718.

## Literaturverzeichnis

*Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e.V.*, Pressemitteilungen Nr. 03/2019 vom 26.02.2019 sowie Nr. 07/2019 vom 05.04.2019, <https://www.adv.aero/service/downloadbibliothek/#pm>, zuletzt abgerufen am 08.11.2019 (zitiert als ADV, Pressemitteilungen Nr. 03/2019 sowie Nr. 07/2019).

*Birstiel, Alexander/Bungenberg, Marc/Heinrich, Helge (Hrsg.)*, Europäisches Beihilfenrecht, 1. Auflage 2013, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (zitiert als: *Bearbeiter*, Titel der Bearbeitung, in: *Birstiel/Bungenberg/Heinrich*, Europäisches Beihilfenrecht).

*Bonhage, Jan/Dieterich, Peter*, (Neue) Beihilfenrechtliche Maßstäbe für lokale Infrastrukturförderung, EuZW 2018, S. 716-723.

*Böttner, Robert*, 10. Speyerer Europarechtstage: Aktuelle Fragen des Europäischen Beihilferechts, KommJur 2019, S. 6-9.

*Bundesvereinigung gegen Fluglärm*, Geschäftszahlen, [https://www.fluglaerm.de/hahn/bilanzen\\_titel.html](https://www.fluglaerm.de/hahn/bilanzen_titel.html), zuletzt abgerufen am 28.10.2019 (zitiert als *Bundesvereinigung gegen Fluglärm*, Geschäftszahlen).

*Classen, Kai-Dieter/Mellwig, Wibke*, Infrastruktur im Visier beihilferechtlicher Kontrolle – das unaufhaltsame Ende autonomer mitgliedstaatlicher Standortpolitik?, DVBl. 2014, S. 1229-1235.

*Conrady, Roland/Fichert, Frank/Sterzenbach, Rüdiger*, Luftverkehr – Betriebswirtschaftliches Lehr- und Handbuch, 6. Auflage 2019, München: De Gruyter Oldenbourg.

*Frankfurt-Hahn Airport*, Daten und Fakten, [https://www.hahn-airport.de/default.aspx?menu=job\\_statistics&cc=de](https://www.hahn-airport.de/default.aspx?menu=job_statistics&cc=de), zuletzt abgerufen am 28.10.2019 (zitiert als *Frankfurt-Hahn Airport*, Daten und Fakten).

*Guarrata, Angela*, Die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur und das europäische Beihilfenrecht im Wandel, 2016, Köln: Carl Heymanns Verlag.

*Gesellschaft für Regionalforschung (Hrsg.)*, Seminarbericht 51 (2008), (zitiert als: *Bearbeiter*, Titel der Bearbeitung, in: *Gesellschaft für Regionalforschung*, Seminarbericht 51 (2008)). URL: <https://www.vwl.wi.tum.de/fileadmin/w00bpu/www/publikationen/a32-regionalflyhahfen-traum-oder-alptrraum-regionaler-wirtschaftspolitik-zur-effizienz-des-deutschen-flughafenwesens.pdf> [zuletzt abgerufen am 27.10.2019].

*Hamdan, Binke*, Studienbrief 0420a Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2019, Kaiserslautern.

*Herdegen, Matthias*, Europarecht, 17. Auflage 2015, München: C.H. Beck Verlag.

*Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (HMWEVW) (Hrsg.)*, Handbuch Europäisches Beihilferecht, 2015 (zitiert als: *Bearbeiter*, Titel der Bearbeitung, in: *HMWEVW*, Handbuch Europäisches Beihilferecht). URL: [https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/staatskanzlei/handbuch\\_europ\\_beihilferecht\\_screen\\_0.pdf](https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/staatskanzlei/handbuch_europ_beihilferecht_screen_0.pdf) [zuletzt abgerufen am 27.10.2019].

*Heymann, Eric/Karollus, Alexander*, Regionalflughäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck, Deutsche Bank Research, 2015. URL: [https://www.dbresearch.de/PROD/RPS\\_DE-PROD/PROD0000000000443897/Regionalflyhahfen\\_politisch\\_und\\_wirtschaftlich\\_unt.PDF](https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000443897/Regionalflyhahfen_politisch_und_wirtschaftlich_unt.PDF) [zuletzt abgerufen am 27.10.2019].

*Heymann, Eric/Vollenkemper, Jan*, Ausbau von Regionalflughäfen: Fehlallokation von Ressourcen, Deutsche Bank Research, 2005. URL: [https://www.flughafen-braunschweig.info/Fehlallokation\\_von\\_Ressourcen.pdf](https://www.flughafen-braunschweig.info/Fehlallokation_von_Ressourcen.pdf) [zuletzt abgerufen am 27.10.2019].

*Holtmann, Clemens*, Die unterschiedliche Wertigkeit (kommunaler) Infrastrukturen in der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung für staatliche Beihilfen, EuZW 2016, S. 927-930.

*Hoppe, Till/Koenen, Jens*, Regionalflughäfen hoffen auf neue Milde der EU-Kommission beim Thema Beihilfe, Handelsblatt, Artikel vom 03.07.2019, 13:26 Uhr, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/luftfahrt-regionalflughafen-hoffen-auf-neue-milde-der-eu-kommission-beim-thema-beihilfe/24512402.html?ticket=ST-47972450-vv5U9XHpt3i7WZhDBowD-ap6>, zuletzt abgerufen am 28.10.2019 (zitiert als *Hoppe/Koenen*, Regionalflughäfen hoffen auf neue Milde der EU-Kommission).

*Hösch, Ulrich*, Regionalflughäfen und europäisches Beihilferecht, UPR 2016, S. 100-109.

*Immenga, Ulrich/Mestmäcker, Ernst-Joachim/Körber, Torsten (Hrsg.)*, Wettbewerbsrecht – Band 3. BeihilfenR/Sonderbereiche, 5. Auflage 2016, München: C.H. Beck (zitiert als: *Bearbeiter*, Titel der Bearbeitung, in: *Immenga/Mestmäcker/Körber*, Wettbewerbsrecht – Band 3. BeihilfenR/Sonderbereiche).

*Janson, Matthias*, Passagierschwund an Regionalflughäfen, Statista, Artikel vom 09.07.2019, <https://de.statista.com/infografik/18635/passagierzahlen-ausgewahlter-regionalflughafen-in-deutschland/>, zuletzt abgerufen am 28.10.2019 (zitiert als *Janson*, Passagierschwund an Regionalflughäfen).

*Kleve, Guido/Gayger, Michael*, Die Rekommunalisierung in der Beihilfenrechtsfalle?, NVwZ 2018, S. 273-279.

KOM, State Aid Cases, [https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp\\_result&policy\\_area\\_id=3](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_result&policy_area_id=3), zuletzt abgerufen am 28.10.2019 (zitiert als KOM, State Aid Cases).

*Leippe, Bernd*, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 3. Auflage 2017, Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.

*Linke, Benjamin*, Die Leitlinien der Kommission zu staatlichen Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften – Wie steht es um die rechtskonforme staatliche Unterstützung von Flughäfen?, NVwZ 2014, S. 1541-1548.

*Mahler, Alexander/Runkel, Matthias*, Steuergelder für den Flughafen von nebenan – Betrachtung der Subventionierung und Wirtschaftlichkeit deutscher Regionalflughäfen, 03/2017. URL: <http://www.foes.de/pdf/2017-03-FOES-Kurzanalyse-Regionalflughafen.pdf> [zuletzt abgerufen am 01.12.2019].

*Meßmer, Stefan*, Die neue Bekanntmachung der Europäischen Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe – Schluss mit der Verwirrung?, KommJur 2017, S. 1-7.

*Otter, Jan Philipp*, Leitfaden EU-Beihilfenrecht – Grundlagen, 2016. URL: [https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Publikationen/Wirtschaftsstandort/Leitfaden\\_EU-Beihilfenrecht\\_Grundlagen\\_Band-1\\_web.pdf](https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Publikationen/Wirtschaftsstandort/Leitfaden_EU-Beihilfenrecht_Grundlagen_Band-1_web.pdf) [zuletzt abgerufen am 27.10.2019].

*Petzold, Hans Arno/Raguse, Maren/Stöbener de Mora, Patricia Sarah*, Die Reform der AGVO zu Flughäfen und Häfen – ein Ende der Rechtsunsicherheit?, EuZW 2017, S. 717-722.

Reus, Andreas/Mühlhausen, Peter/Stöhr, Andreas, Haushalts- und Beihilferecht der EU: Verfahren – Ausführung – Kontrolle, 2017, München: C.H. Beck Verlag.

Ritters, Fabian/Kiani-Kreß, Rüdiger, Das lange Leiden des Billigflughafens, WirtschaftsWoche, Artikel vom 09.10.2018, <https://www.wiwo.de/unternehmen/dienstleister/frankfurt-hahn-das-lange-leiden-des-billigflughafens/23163308.html>, zuletzt abgerufen am 28.10.2019 (zitiert als Ritters/Kiani-Kreß, Das lange Leiden des Billigflughafens).

Ruthig, Josef/Storr, Stefan, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Auflage 2015, Heidelberg: C.H. Müller.

Säcker, Franz Jürgen (Hrsg.), Münchener Kommentar Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht – Band 5: Beihilfenrecht, 2. Auflage 2018, München: C.H. Beck (zitiert als: *Bearbeiter*, Titel der Bearbeitung, in: Säcker, Münchener Kommentar Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht – Band 5: Beihilfenrecht).

Schwenk, Walter/Giemulla, Elmar, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Auflage 2019, Köln: Carl Heymanns Verlag.

Seidenspinner, Angela, Flughafeninfrastrukturfinanzierung – Die Leitlinien von 2005 und ihre Schwächen, ZLW 60 (2011), S. 569-584.

Soltész, Ulrich, Regionalflughäfen und Billigflieger aus Sicht des Europäischen Beihilferechts, DVBI 2010, S. 277-286.

Soltész, Ulrich, Das neue europäische Beihilferecht, NJW 2014, S. 3128-3132.

Soltész, Ulrich, Die Entwicklung des europäischen Beihilferechts im Jahre 2014, EuZW 2015, S. 127-134.

Soltész, Ulrich, Wichtige Entwicklungen im Europäischen Beihilferecht im Jahre 2017, EuZW 2018, S. 60-67.

Stöbener, Patricia Sarah, Beihilferecht: Neue Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften, EuZW 2014, S. 203.

Stöbener de Mora, Patricia Sarah, Überall Beihilfen? – Die Kommissionsbekanntmachung zum Beihilfebegriff, EuZW 2016, S. 685-691.

Stöbener de Mora, Patricia Sarah, Beihilferecht: Konkrete Kommissionspläne zum „Fitness Check“, EuZW Heft 07/2019, S. 260.

van der Hout, Robin, Von Flughäfen, Freizeitbädern und Fußballstadien – Europäische Beihilfenkontrolle als Ersatzstrukturpolitik?, ZEuS 4/2015, S. 391-405.

von Bonin, Andreas, Die Entwicklung des Unionsrechts bis Mitte 2017, NJW 2017, S. 3759-3764.

Weiß, Wolfgang (Hrsg.), Kommunales EU-Beihilfenrecht, 2018, Berlin: Duncker & Humblot (zitiert als: *Bearbeiter*, Titel der Bearbeitung, in: Weiß, Kommunales EU-Beihilfenrecht).

Wienbracke, Mike, Grundwissen Europarecht, 2018, München: UVK Verlag.

## Erklärung über selbstständige Bearbeitung

Hiermit versichere ich, **Andreas Josef Krieglmeier**, dass ich die Masterarbeit selbstständig verfasst und weder diese Arbeit noch Teile davon an anderer Stelle zu Prüfungszwecken eingereicht habe, sowie keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe.

---

Hepberg, den 4. Dezember 2019 – Andreas Josef Krieglmeier