II

(Rechtsakte ohne Gesetzescharakter)

BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2015/1071 DER KOMMISSION

vom 1. Oktober 2014

über die staatliche Beihilfe SA 26190 (2012/C) (ex 2011/NN), durchgeführt von Deutschland für den Flughafen Saarbrücken und für Luftverkehrsgesellschaften, die diesen Flughafen nutzen

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2014) 5062)

(Nur der englische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 ([1]),

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme nach den oben genannten Bestimmungen ([2]) und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

(1) In einer parlamentarischen Anfrage aus dem Jahr 2008 hatte MdEP Hiltrud Breyer die Frage nach der Finanzierung der Verkehrsholding Saarland (im Folgenden „vh Saar"), des Flughafens Saarbrücken und der Rabatte für Fluggesellschaften, die den Flughafen nutzen, aus öffentlichen Mitteln aufgeworfen ([3]). Die parlamentarische Anfrage wurde am 5. September 2008 von Kommissionsmitglied Tajani beantwortet. Außerdem wurde die Anfrage unter CP 171/2008 als Beschwerde registriert.

(2) In der parlamentarischen Anfrage war der Vorwurf erhoben worden, dass die vh Saar aus dem saarländischen Landeshaushalt 11 Mio. EUR als Kapitalzuführung erhalten habe. Es wurde der Verdacht geäußert, dass diese Mittel genutzt werden, Verluste der Flughafenbetriebsgesellschaft zu kompensieren, die einer Tochtergesellschaft der vh Saar gehört. Die Flughafenbetreibergesellschaft, ihre Muttergesellschaft und die vh Saar seien über Gewinnabführungs– und Verlustübernahmeverträge miteinander verbunden. Die Konstruktion diene dem Zweck, die unrentable Flughafenbetriebsgesellschaft verdeckt und dauerhaft zu subventionieren.

(3) Mit Schreiben vom 31. Juli 2008, vom 24. September 2010, vom 24. März 2011 und vom 8. August 2011 forderte die Kommission von den deutschen Behörden zusätzliche Informationen an. Die deutschen Behörden antworteten mit Schreiben vom 4. November 2008, vom 17. Januar 2011, vom 14. Juni 2011 und vom 7. Oktober 2011 und erteilten in diesen weitere Auskünfte.

(4) Mit Schreiben vom 22. Februar 2012 teilte die Kommission Deutschland ihren Beschluss mit, das förmliche Prüfverfahren gemäß Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in Bezug auf die Beihilfe einzuleiten.

([1]) Mit Wirkung vom 1. Dezember 2009 sind an die Stelle von Artikel 87 und 88 EG–Vertrag Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV") getreten. Artikel 81 und 82 EG–Vertrag und Artikel 101 und 102 AEUV sind im Wesentlichen identisch. Im Rahmen dieser Entscheidung sind Bezugnahmen auf Artikel 107 und 108 AEUV als Bezugnahmen auf Artikel 87 bzw. 88 EG–Vertrag zu verstehen, wo dies angebracht ist. Der AEUV hat auch bestimmte terminologische Änderungen wie zum Beispiel die Ersetzung von „Gemeinschaft" durch „Union" und von „Gemeinsamer Markt" durch „Binnenmarkt" mit sich gebracht. Die Terminologie des AEUV wird in diesem Beschluss durchgängig verwendet.

([2]) ABl. C 213 vom 19.7.2012, S. 1.

([3]) E–3778/08 vom 8. Juli 2008.

(5) Der Beschluss der Kommission zur Einleitung des Verfahrens („Einleitungsbeschluss“) wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* ([4]) veröffentlicht. Die Kommission forderte die Beteiligten dazu auf, ihre Stellungnahmen zur mutmaßlichen Beihilfe einzureichen.

(6) Die Kommission erhielt am 20. August 2012 Stellungnahmen von einem Beteiligten — Air Berlin. Sie leitete diese Stellungnahmen am 1. Oktober 2012 an die deutschen Behörden weiter, denen die Möglichkeit eingeräumt wurde, innerhalb eines Monats zu reagieren; die Stellungnahmen der deutschen Behörden sind mit Schreiben vom 29. Oktober 2012 eingegangen. Privatpersonen reichten ihre Stellungnahmen im Rahmen des vorliegenden Verfahrens ein und sagten aus, dass die dem Flughafen gewährte öffentliche Finanzierung eine staatliche Beihilfe darstellen würde.

(7) Nach Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens forderte die Kommission mit Schreiben vom 24. Februar 2012, vom 23. April 2012, vom 16. Oktober 2012, vom 26. November 2013 und vom 14. März 2014 weitere Informationen an. Die deutschen Behörden beantworteten diese Anfragen mit Schreiben vom 17. April 2012, vom 4. Mai 2012, vom 14. Dezember 2012, vom 14. Januar 2014 und vom 3. April 2014 und erteilten in diesen Schreiben weitere Auskünfte.

(8) Die Kommission informierte Deutschland mit Schreiben vom 24. Februar 2014 darüber, dass die Luftverkehrsleitlinien von 2014 ([5]) am 20. Februar 2014 angenommen wurden und forderte die deutschen Behörden auf, innerhalb von 20 Werktagen ab der Veröffentlichung der neuen Luftverkehrsleitlinien im Amtsblatt Stellungnahmen einzureichen. Die deutschen Behörden antworteten mit Schreiben vom 6. Mai 2014.

(9) Die Luftverkehrsleitlinien von 2014 wurden am 4. April 2014 im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht ([6]). Sie ersetzten die Luftverkehrsleitlinien von 2005 ([7]).

(10) Am 15. April 2014 wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* eine Bekanntmachung veröffentlicht, in der Mitgliedstaaten und die Beteiligten dazu aufgefordert wurden, Stellungnahmen zur Anwendung der Luftverkehrsleitlinien von 2014 — in diesem Fall innerhalb von 20 Werktagen ab dem Datum der Veröffentlichung der Bekanntmachung — einzureichen ([8]). Air Berlin reichte am 5. Mai 2014 Stellungnahmen ein.

(11) Mit Schreiben vom 17. Juni 2014 teilte Deutschland der Kommission mit, dass es die Annahme dieses Beschlusses ausnahmsweise in englischer Sprache akzeptiere.

2. BESCHREIBUNG DER MASSNAHMEN UND GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES VERFAHRENS

2.1. *HINTERGRUND DER PRÜFUNG*

2.1.1. GESCHICHTE UND ENTWICKLUNG DES FLUGHAFENS SAARBRÜCKEN

(12) Der Flughafen Saarbrücken ist der Flughafen der saarländischen Landeshauptstadt Saarbrücken. Öffentlich zugänglichen Informationen zufolge wurde der Flughafen im Jahr 1928 eröffnet und bis zum Jahr 1939 betrieben. In diesem Jahr wurde er nach dem Ausbruch des Krieges geschlossen. Im Jahr 1966 nahm der Flughafen dann seinen Betrieb wieder auf, als eine neue Start– und Landebahn gebaut wurde, die sich für Mittelstreckenflugzeuge eignete. 1999 wurde mit dem Bau eines neuen Abfertigungsgebäudes mit einem Investitionsvolumen von rund 11,8 Mio. EUR begonnen. Das neue Abfertigungsgebäude, das laut öffentlich zugänglichen Informationen für bis zu 800 000 Passagieren pro Jahr konzipiert war, wurde im Mai 2005 eröffnet. Deutschland macht allerdings geltend, dass die tatsächliche Kapazität des Flughafens aufgrund von Einschränkungen, die sich durch die Sicherheitsinfrastruktur ergaben, lediglich 700 000 Passagiere pro Jahr betrage.

(13) In Tabelle 1 und 2 ist die Entwicklung des Flughafens im Hinblick auf Passagierzahlen und Flugbewegungen angegeben. Der Luftfracht kommt auf dem Flughafen Saarbrücken keine größere Bedeutung zu.

Tabelle 1

Passagierzahlen von 1998–2012 ([1])

Jahr	Kommerzielle Linienflüge	Kommerzielle Charterflüge	Kommerzielle Flüge Summe	Nichtkommerzielle Flüge	Summe
1998	126 231	293 449	419 680	10 070	429 750

([4]) Vgl. Fußnote 2.
([5]) Mitteilung der Kommission — Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften (ABl. C 99 vom 4.4.2014, S. 3).
([6]) Siehe Fußnote 5.
([7]) ABl. C 113 vom 15.4.2014, S. 30.
([8]) Siehe Fußnote 7.

Jahr	Kommerzielle Linienflüge	Kommerzielle Charterflüge	Kommerzielle Flüge Summe	Nichtkommerzielle Flüge	Summe
1999	134 228	308 634	442 862	3 810	446 672
2000	149 693	332 902	482 595	1 971	484 566
2001	141 676	338 354	480 030	831	480 861
2002	144 542	316 757	461 299	946	462 245
2003	135 100	323 083	458 183	1 502	459 685
2004	128 498	331 355	459 853	1 560	461 413
2005	136 178	350 052	486 230	1 256	487 486
2006	125 188	295 033	420 221	1 422	421 643
2007	176 690	173 263	349 953	639	350 592
2008	360 694	157 226	517 920	368	518 288
2009	335 684	134 249	469 933	214	470 147
2010	331 780	159 469	491 249	166	491 415
2011	368 314	84 000	452 314	1 338	453 652
2012	364 076	61 353	425 429	414	425 843

([1]) http://www.flughafen–saarbruecken.de/index.php?id=372

Tabelle 2

Flugbewegungen ([1])

Jahr	Kommerzielle Linienflüge	Kommerzielle Charterflüge	Kommerzielle Flüge Summe	Nichtkommerzielle Flüge	Summe
1998	7 240	6 021	13 261	7 558	20 819
1999	7 491	7 192	14 683	7 280	21 963
2000	7 970	8 171	16 141	4 972	21 113
2001	6 740	4 624	11 364	3 582	14 946
2002	7 979	3 957	11 936	3 228	15 164
2003	7 256	4 377	11 633	3 378	15 011
2004	6 531	4 032	10 563	3 201	13 764
2005	6 291	4 453	10 744	3 458	14 202
2006	6 469	4 539	10 980	4 047	15 055

Jahr	Kommerzielle Linienflüge	Kommerzielle Charterflüge	Kommerzielle Flüge Summe	Nichtkommerzielle Flüge	Summe
2007	7 046	4 011	11 057	3 464	14 521
2008	11 173	3 475	14 648	2 596	17 244
2009	9 686	2 912	12 598	3 093	15 691
2010	8 775	4 983	13 758	2 487	16 245
2011	7 307	4 641	11 948	2 535	14 483
2012	6 567	3 398	9 965	2 359	12 324

([1]) http://www.flughafen–saarbruecken.de/index.php?id=daten_fakten

(14) Die wichtigsten Entwicklungen für den Flughafen bestanden im Wegzug von Hapag Lloyd im Jahr 2006 einerseits und in der Niederlassung von Air Berlin im Jahr 2007 andererseits. Die Charterfluggesellschaft Hapag Lloyd (jetzt „TUIFly") hatte bis zu ihrem Entschluss, ihren Geschäftsbetrieb an den nahe gelegenen Flughafen Zweibrücken zu verlagern, mit mehr als 190 000 Passagieren zum Gesamtfluggastaufkommen von Saarbrücken beigetragen. Die Niederlassung von Air Berlin bedeutete andererseits eine erhebliche Steigerung des Linienflugverkehrs in Saarbrükken. Das führte dazu, dass seit dem Jahr 2007 der Linienflugverkehr für die meisten Passagiere in Saarbrücken verantwortlich ist, während bis zum Jahr 2006 der Charterflugverkehr den Geschäftsbetrieb dominiert hatte.

(15) Was die Zukunft anbelangt, so machte Deutschland geltend, dass die Passagierzahlen laut der jüngsten Luftverkehrsprognose (August 2010) voraussichtlich auf bis zu […] (*) Passagiere im Jahr 2020 anwachsen können.

2.1.2. GEOGRAFISCHE LAGE UND EINZUGSGEBIET

(16) Der Flughafen Saarbrücken liegt ungefähr 10 km im Südosten der Stadt Saarbrücken. Die nächstgelegenen anderen Flughäfen sind ([9]):

— *Flughafen Zweibrücken* (ungefähr 39 km oder ungefähr 29 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw),

— *Flughafen Metz–Nancy–Lorraine* (ungefähr 96 km oder ungefähr 61 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw),

— *Flughafen Luxemburg* (ungefähr 121 km oder ungefähr 77 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw),

— *Flughafen Frankfurt–Hahn* (ungefähr 128 km oder ungefähr 85 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw),

— *Flughafen Straßburg* (ungefähr 140 km oder ungefähr 91 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw),

— *Flughafen Frankfurt (Main)* (ungefähr 163 km oder ungefähr 92 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw),

— *Flughafen Karlsruhe/Baden–Baden* (ungefähr 161 km oder ungefähr 104 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw).

(17) Deutschland brachte vor, dass die große Mehrheit der Passagiere aus der Region komme. Es wird geltend gemacht, dass 71 % der Passagiere aus dem Saarland, 15 % aus dem Westen von Rheinland–Pfalz (einschließlich der Region Zweibrücken) und etwa 14 % aus Frankreich, Luxemburg und der Region um Trier stammen. Der prognostizierte Anstieg der Passagierzahlen soll sich auch aus einer wachsenden Nachfrage aus der Region Saarland ergeben.

2.1.3. RECHTLICHER UND WIRTSCHAFTLICHER HINTERGRUND DES FLUGHAFENS SAARBRÜCKEN

(18) Im Jahr 1997 wurde die Flughafen Saarbrücken GmbH, die frühere Eigentümerin und Betreiberin des Flughafens, in zwei eigenständige Gesellschaften aufgeteilt: die Flughafen Saarbrücken Betriebsgesellschaft mbH („FSBG") war für den Betrieb des Flughafens verantwortlich, während die Flughafen Saarbrücken Besitzgesellschaft mbH („FSBesitzG") als Eigentümerin des Flughafens für die Instandhaltung der Infrastruktur verantwortlich zeichnete. Als Gegenleistung für den Betrieb und die gewerbliche Nutzung des Flughafens musste die FSBG der FSBesitzG Pachtzahlungen leisten.

(*) Geschäftsgeheimnis.
([9]) Quelle: schnellste Route laut Google Maps.

(19) Bis zum 30. Juni 2007 befanden sich die Anteile der FSBG zu 48 % im Eigentum der FSBesitzG, zu 51 % im Eigentum der Fraport AG (Betreiberin des Flughafens Frankfurt (Main)) und zu 1 % im Eigentum der Stadt Saarbrücken. Die Anteile der FSBesitzG befanden sich ihrerseits wiederum zu 99,9 % im Eigentum der vh Saar und zu 0,1 % im Eigentum des Bundeslandes Saarland. Die vh Saar war jederzeit das unmittelbare Eigentum des Bundeslandes Saarland.

(20) Am 30. Juni 2007 verkaufte die Fraport AG ihren Anteil an der FSBG an die FSBesitzG, so dass 99 % der Anteile an der FSBG im Eigentum der FSBesitzG standen. Anfang 2008 wurden die beiden Gesellschaften zur erneuten Gründung der Flughafen Saarbrücken GmbH (nachstehend: „FSG“) fusioniert, wodurch die frühere Situation vor der teilweisen Privatisierung durch Verkauf von Anteilen an die Fraport AG im Jahr 1997 im Wesentlichen wiederhergestellt wurde. Seit 2008 bis heute befindet sich die FSG zu 100 % im Eigentum der vh Saar.

(21) Die **vh Saar** wurde 1996 vom Ministerium für Wirtschaft und Finanzen des Saarlandes gegründet. Gegenstand der Gesellschaft ist „die Koordinierung der bei dem Bau, Ausbau und Betrieb öffentlicher Flug– und Flusshäfen im Saarland anfallenden Tätigkeiten“. In der Satzung der vh Saar war der Abschluss eines Beherrschungsvertrags mit der FSG vorgesehen. Geschäftsführung und Aufsichtsrat der vh Saar werden von der Regierung des Landes Saarland als einzigem Anteilseigner berufen. Abgesehen von der FSG, ist die vh Saar darüber hinaus auch Eigentümerin der Hafenbetriebe Saarland GmbH (nachstehend: „HSG“), Besitzerin und Betreiberin verschiedener Flusshäfen im Saarland.

(22) Die **FSBesitzG** wurde am 4. Juli 1997 als Rechtsnachfolgerin der ursprünglichen FSG gegründet. Gegenstand der Gesellschaft waren *„der Bau, die Unterhaltung und die Verpachtung des Flughafens und die Beteiligung an der [FSBG]“*. Der Aufsichtsrat der FSBesitzG wurde von der saarländischen Landesregierung ernannt, der Aufsichtsratsvorsitzende von dem für den Luftverkehr zuständigen saarländischen Ministerium. Die Unternehmensleitung war hinsichtlich ihres Abstimmungsverhaltens in der Gesellschafterversammlung der FSBG gegenüber dem Ministerium für Wirtschaft und Finanzen weisungsgebunden.

(23) Die **FSBG** wurde am 4. Juli 1997 gegründet. Gegenstand der Gesellschaft war der Betrieb des Flughafens Saarbrücken. Die Unternehmensleitung musste mit einer 75 %–Mehrheit der Gesellschafterversammlung ernannt werden. Ihr Aufsichtsrat bestand aus zehn Mitgliedern, von denen fünf von der Fraport AG und fünf von der FSBesitzG ernannt wurden. Seit 2006 wurden zwei von sechs Aufsichtsratsmitgliedern von der Fraport AG und vier von der FSBesitzG ernannt.

(24) Die **FSG** wurde am 30. August 2008 gegründet. Gegenstand der Gesellschaft ist der Betrieb des Flughafens Saarbrücken für die Zwecke des zivilen Luftverkehrs sowie damit zusammenhängender Nebengeschäfte. Die Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats werden von der saarländischen Landesregierung ernannt. Der Vorsitzende des Aufsichtsrats wird von dem für die Luftfahrt zuständigen Ministerium ernannt.

2.2. *ZU PRÜFENDE MASSNAHMEN UND GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHRENS*

(25) Die Kommission prüfte mehrere Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Flughafen Saarbrücken. Die Kommission prüfte, ob diese Maßnahmen staatliche Beihilfen darstellten und ob solche staatliche Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden könnten.

(26) Die folgenden Maßnahmen wurden als potenzielle staatliche Beihilfen für die vh Saar, die FSG und die FSBesitzG geprüft:

a) die Finanzierung der vh Saar, der FSG und der FSBesitzG durch das Saarland;

b) die Übertragung verschiedener Grundstücke durch das Saarland an die FSBesitzG;

c) Bürgschaften durch das Land Saarland für Darlehen zugunsten der vh Saar und der FSBesitzG.

(27) Der Pachtvertrag zwischen der FSBesitzG und der FSBG wurde als potenzielle staatliche Beihilfe für die FSBG geprüft.

(28) Die folgenden Maßnahmen wurden als potenzielle staatliche Beihilfen für verschiedene Luftverkehrsgesellschaften geprüft, die am Flughafen Saarbrücken tätig sind:

a) die im Jahr 2007 eingeführten Rabatte für neue Luftverkehrsgesellschaften, neu angeflogene Ziele und erhöhtes Passagieraufkommen;

b) der Vertrag über eine Anschubfinanzierung zwischen der FSBesitzG und Cirrus Airlines;

c) der Marketingvertrag zwischen der FSG und Air Berlin.

2.2.1. DIE FINANZIERUNG DER vh Saar, DER FSG UND DER FSBesitzG

Ausführliche Beschreibung der Maßnahme

(29) Die vh Saar ist mit ihrer Tochtergesellschaft — bis zum 30. August 2008 die FSBesitzG und seitdem die FSG — über einen Gewinnabführungs– und Verlustübernahmevertrag finanziell verbunden, was zur Folge hat, dass die vh Saar sämtliche von diesen Gesellschaften erlittenen Verluste deckte. Gleichzeitig erhielt die vh Saar von ihrer zweiten Tochtergesellschaft — HSG — erwirtschaftete Erträge sowie direkte Kapitalzuführungen von ihrem alleinigen Gesellschafter, dem Land Saarland. Durch diese Gelder wurde sichergestellt, dass die vh Saar stets über ausreichende Mittel verfügte, um die Verluste der FSBesitzG/FSG zu decken. Der Gewinnabführungs– und Verlustübernahmevertrag war ursprünglich am 1. Januar 1997 zwischen der vh Saar und der Rechtsvorgängerin der FSBesitzG, der FSG abgeschlossen worden. Nach der erneuten Gründung der FSG folgte die FSG der FSBesitzG im Vertrag nach.

(30) Die bis zum Jahr 2008 rechtlich von der FSBesitzG getrennte FSBG erwirtschaftete bis 2006 regelmäßig Gewinne. Die Gewinne wurden entweder an die Gesellschafter (bis zum 30. Juni 2007 die FSBesitzG und die Fraport AG) ausgeschüttet, wobei sie in den Jahresabschlüssen der Gesellschafter im folgenden Jahr als Einnahmen ausgewiesen wurden, oder sie wurden reinvestiert. Nachdem die FSBesitzG die alleinige Gesellschafterin der FSBG geworden war, wurde der beträchtliche Jahresverlust im Jahr 2007 durch eine entsprechende Kapitalzuführung durch die FSBesitzG gedeckt. Die FSBesitzG und die FSBG fusionierten Anfang 2008, was zur Folge hatte, dass der kombinierte Verlust nunmehr von der vh Saar gedeckt wurde.

(31) Die Entwicklung der Verluste der FSBesitzG/FSG und der entsprechenden Kapitalzuführungen durch die vh Saar, die durch Kapitalzuführungen des Saarlands und durch andere Einnahmen finanziert wurden, stellt sich seit dem Jahr 2000 folgendermaßen dar:

Tabelle 3

Jährliche Verluste der FSBesitzG/FSG in EUR

Jahr	FSBesitzG	FSG
2000	–2 168 916	
2001	–2 785 473	
2002	–4 164 538	
2003	–3 099 253	
2004	–2 770 680	
2005	–3 917 320	
2006	–8 400 703	
2007	–8 171 099	
2008		–4 548 264
2009		–9 306 512
2010		–8 805 707
2011		–10 065 522
2012		–18 449 926
Summe (2000–2009)	**–49 332 758**	
Summe (2000–2012)	**–86 653 913**	

(32) Der geschätzte Verlust der FSG für das Jahr 2013 beläuft sich auf 9 427 000 EUR.

(33) Die EBITDA–Entwicklung der FSBesitzG/FSG im Zeitraum von 2000–2012 verlief folgendermaßen:

Tabelle 4

EBITDA–Entwicklung in EUR ([1])

Jahr	EBITDA
2000 (*)	937 000
2001 (*)	–156 000
2002 (*)	–832 000
2003 (*)	56 000
2004 (*)	704 000
2005 (*)	–732 000
2006 (*)	–5 307 000
2007 (*)	–4 392 000
2008	–1 840 000
2009	–5 237 000
2010	–5 237 000
2011	–3 528 000
2012	–4 937 700
Insgesamt	**–30 501 700**

([1]) EBITDA einschließlich öffentlicher Finanzierung und Ausgleichsleistungen für Tätigkeiten mit hoheitlichem Bezug oder Tätigkeiten, die als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse angesehen werden; siehe Übermittlung von Informationen durch Deutschland vom 5. Mai 2012, Anhang II.

(*) Da Eigentümerin und Betreiberin in diesen Jahren separate Gesellschaften (FSBesitzG und FSBG) waren, wird das EBITDA als Summe der EBITDA der beiden Gesellschaften ausgewiesen.

(34) Für das Jahr 2013 wird das EBITDA der FSG wieder negativ auf einen Betrag von –5 144 000 EUR geschätzt.

(35) Deutschland machte geltend, dass der Großteil der Kosten für den Zeitraum 2000–2009 auf die Investition in und die Instandhaltung von Infrastruktur, auf Zinszahlungen für Darlehen, die zur Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen aufgenommen wurden, und auf Ausgaben für Sicherheitsmaßnahmen zurückgeführt werden könnten. Die Gesamtkosten für diese Tätigkeiten belaufen sich mutmaßlich auf ungefähr […]. Diese Kosten sollen nicht im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Flughafendienstleistungen stehen, sondern stammen ausschließlich aus der Schaffung und dem Betrieb von Infrastrukturen.

Tabelle 5

Kosten für Infrastruktur und Sicherheit 2000–2009

1	Sonstige Infrastrukturinvestitionen	[…]

2	Sonstige Instandhaltung von Infrastruktur	[…]
	Summe Sonstige Infrastrukturen (1 und 2)	[…]
3	Summe Kapitalkosten ([1])	[…]
4	Investitionen in Sicherheitsinfrastruktur	[…]
5	Sonstige Sicherheitsaufwendungen	[…]
	Summe Sicherheitsaufwendungen (4 und 5)	[…]
	Summe (1 bis 5)	[…]

([1]) Deutschland erklärt, dass die Kapitalkosten aufgrund des verwendeten Rechnungsführungssystems nicht in einzelne Aufwendungen für Sicherheit oder sonstige Infrastruktur aufgegliedert werden könnten.

(36) Deutschland ([10]) erklärte, dass im Zeitraum von 2000–2009 die folgenden Investitions– und Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt worden seien:

i) *Bau eines neuen Abfertigungsgebäudes mit Nebenanlagen im Jahr 2000 (Nettokosten in Höhe von ungefähr* […]*).*

(37) Die jährliche Kapazität des alten Abfertigungsgebäudes belief sich auf 390 000 Passagiere pro Jahr ([11]). Diese Zahl wurde im Jahr 1996 erstmals überschritten. In diesem Jahr erreichte das Passagieraufkommen am Flughafen Saarbrücken Airport die Zahl von 395 000 Passagieren und stieg bis zum Jahr 2000 weiter auf 484 566 Passagiere an. Den Ausführungen Deutschlands zufolge war das alte Abfertigungsgebäude insbesondere in den Hauptreisemonaten (im Sommer) häufig überlastet, was zu langen Wartezeiten und zu überfüllten Passagierbereichen oder dazu führte, dass Passagiere außerhalb des Abfertigungsgebäudes warten mussten. Darüber hinaus habe das alte Abfertigungsgebäude die Sicherheitsanforderungen nicht mehr erfüllt. Das neue Abfertigungsgebäude ist mit einer neuen Sicherheitsanlage ausgerüstet. Das alte Abfertigungsgebäude dient mittlerweile als Warte– und Flugsteigbereich.

ii) *Umsetzung der Start– und Landebahn und der Sicherheitsflächen in den Jahren 2009–2010 (Nettokosten einschließlich der Elektroarbeiten ungefähr* […]*)*

(38) In den Jahren 2009–2010 wurden die Start– und Landebahn und die Sicherheitsflächen realisiert, wozu eine Reihe von Bau– und Sicherheitsmaßnahmen gehörten, die ergriffen wurden, um die Sicherheit der Flughafeninfrastruktur zu erhöhen und sie an die geltenden Sicherheitsanforderungen anzupassen. Es wurden insbesondere die Standorte für die Lichter der Start– und Landebahn angepasst, damit die Piloten die Signale besser sehen konnten, die Befeuerung der Start– und Landebahn wurde installiert und die Aufbauten der Start– und Landebahnkurve wurden an die Bedürfnisse moderner Flugzeuge angepasst.

iii) *Instandhaltung der Start– und Landebahn im Jahr 2009 (Nettokosten in Höhe von ungefähr* […]*)*

(39) In den Jahren 2009–2010 wurde die Start– und Landebahn außerdem instand gesetzt, um Schäden an den Flugzeugen zu verhindern, die am Flughafen operierten.

Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens

Vorliegen einer Beihilfe

(40) Im Einleitungsbeschluss wird als erstes festgestellt, dass die Finanzierung der vh Saar durch das Saarland und der FSBesitzG/FSG durch die vh Saar unter anderem durch die Übertragung staatlicher Mittel erfolgte, die entweder direkt übertragen wurden oder weil die vh Saar vollständig durch das Saarland kontrolliert wurde und ihre Maßnahmen dem Saarland zuzurechnen sind. Die Aktivitäten der FSBesitzG, der FSGB und der FSG sowie möglicherweise derjenigen der vh Saar selbst liefen außerdem auf wirtschaftliche Tätigkeiten hinaus.

(41) Im Einleitungsbeschluss wurde erklärt, dass auf Grundlage der verfügbaren Informationen der Anschein bestünde, dass der vh Saar selbst kein Vorteil entstanden sei, da sie offensichtlich alle vom Saarland erhaltenen Gelder an die FSBesitzG/die FSG weitergeleitet habe. Deutschland wurde gebeten, weitere Auskünfte darüber zu erteilen, ob die vh Saar irgendwelche erhaltenen öffentlichen Gelder für einen anderen Zweck oder eine andere Aktivität behalten habe. Im Hinblick auf die FSBesitzG/die FSG, wurde im Einleitungsbeschluss festgestellt, dass die von der vh Saar erhaltenen Gelder die Kosten reduzierten, die normalerweise der Flughafen hätte tragen müssen, und daher einen wirtschaftlichen Vorteil darstellten.

([10]) Übermittlung von Informationen durch Deutschland vom 17. Januar 2011, Anlage 6 und vom 16. April 2012, S. 9.
([11]) Übermittlung von Informationen durch Deutschland vom 16. April 2012, S. 9.

(42) Im Einleitungsbeschluss wurde als nächstes abgeschätzt, ob die Finanzierung als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) im Sinne des Urteils in der Rechtssache *Altmark* charakterisiert werden könne. Es wurde festgestellt, dass auf Grundlage der verfügbaren Informationen das vierte Kriterium des *Altmark*–Urteils anscheinend nicht erfüllt sei. Es wurde insbesondere festgestellt, dass der Betrieb des Flughafens niemals öffentlich ausgeschrieben wurde und dass sich die Finanzierung nicht auf eine Analyse der Kosten stützte, die einem typischen, ordnungsgemäß betriebenen und in angemessener Weise mit den notwendigen Betriebsmitteln ausgestatteten Unternehmen angefallen wären. Da die Kriterien im *Altmark*–Urteil kumulativ sind, war diese Erkenntnis ausreichend für die vorläufige Schlussfolgerung, dass die Finanzierung diesem Urteil zufolge nicht als Ausgleich für eine DAWI angesehen werden könne.

(43) Auf Grundlage der verfügbaren Informationen konnte die Finanzierung anscheinend auch nicht als im Einklang mit der Verhaltensweise eines rational marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers angesehen werden. Es wurde insbesondere festgestellt, dass Deutschland weder einen Geschäftsplan, noch sonstige Unterlagen vorgelegt hatte, die aufgezeigt hätten, dass ein Gewinn zu erwarten gewesen sein. Im Gegenteil wiesen die steigenden jährlichen Verluste eher darauf hin, dass der Flughafen ohne die finanzielle Unterstützung durch das Saarland über die vh Saar nicht rentabel wäre, was als Hinweis darauf hätte angesehen werden können, dass es sich bei dem Flughafen um ein Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten gehandelt habe. Die Kommission nahm daher den vorläufigen Standpunkt ein, dass die Finanzierung des Flughafens durch die vh Saar nicht im Einklang mit dem Grundsatz eines marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers stehe und bat Deutschland um Stellungnahme zur finanziellen Lage des Flughafens.

(44) Schließlich wurde festgestellt, dass die Finanzierung selektiv sei, dass die Maßnahme den Wettbewerb verfälschen würde oder drohen würde, den Wettbewerb zu verfälschen und dass aufgrund der Nähe zu einer Reihe von Flughäfen in anderen Mitgliedstaaten eine Auswirkung auf den Handel innerhalb der Union vorzuliegen scheine. Die Kommission kam daher zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass die Finanzierung tatsächlich auf eine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags hinauslaufe.

Vereinbarkeit

(45) Im Einleitungsbeschluss wurde zunächst erörtert, ob die Finanzierung des Flughafens als eine mit dem DAWI–Beschluss von 2005 vereinbare Beihilfe gelten könne ([12]). Es wurde festgestellt, dass keine Informationen vorgelegt worden waren, die nachgewiesen hätten, dass die Region, in der der Flughafen liegt, ohne den Flughafen so isoliert wäre, dass die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Region gefährdet wäre. Da das Einzugsgebiet des Flughafens Saarbrücken auch von anderen Flughäfen in der Region bedient werden könnte, kam die Kommission zu der vorläufigen Schlussfolgerung, dass die Definition des Betriebs des Flughafens Saarbrücken als DAWI im Rahmen des DAWI–Beschlusses von 2005 einen offensichtlichen Fehler darstellte.

(46) Im Einleitungsbeschluss wird des Weiteren festgestellt, dass der Flughafen in jedem Fall nicht ordnungsgemäß mit der DAWI der Bereitstellung von Flughafendienstleistungen betraut worden ist, dass unklar sei, ob sich die Finanzierung auf das Kerngeschäft des Flughafens beschränke und dass die Ausgleichsparameter nicht im Voraus festgelegt worden seien. Dementsprechend kam die Kommission zu der vorläufigen Schlussfolgerung, dass die Finanzierung die Bedingungen des DAWI–Beschlusses von 2005 nicht erfüllte.

(47) Es wurde außerdem untersucht, ob die in Abschnitt 4.2 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllt worden sind. Diese Bedingungen ähneln den im DAWI–Beschluss von 2005 enthaltenen Bedingungen. Das Fehlen eines ordnungsgemäßen Betrauungsaktes und das Fehlen von Bestimmungen, die die Finanzierung auf das Kerngeschäft des Flughafens einschränkten, führten *unter anderem* zu der vorläufigen Schlussfolgerung, dass die Finanzierung nicht als im Einklang mit Abschnitt 4.2 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 stehend angesehen werden konnte.

(48) Im Einleitungsbeschluss wurde weiter untersucht, ob die Finanzierung mit Abschnitt 4.1 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 vereinbar angesehen werden könne. Es wurde festgestellt, dass der Gewinnabführungs– und Verlustübernahmevertrag nicht speziell dem Zweck diente, Infrastrukturinvestitionen zu finanzieren, sondern schlicht und einfach alle Verluste deckte, die von dem Betrieb des Flughafens stammten. Darüber hinaus wurde im Einleitungsbeschluss auch festgestellt, dass ein solches Instrument im Hinblick auf Investitionen schwerlich Anreize bewirken konnte und dass Deutschland lediglich für das Jahr 2020 ein positives EBITDA prognostizierte, nicht aber ein positives Gesamtergebnis. Schließlich wurde die Ansicht vertreten, dass der Betrieb des Flughafens den Betrieb des nahe gelegenen Flughafens in Zweibrücken scheinbar negativ beeinflusste. Die Kommission brachte daher ihre Zweifel im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Finanzierung mit Abschnitt 4.1 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 zum Ausdruck.

(49) Der Einleitungsbeschluss befasste sich abschließend mit der möglichen Vereinbarkeit der Finanzierung mit den Rettungs– und Umstrukturierungsleitlinien ([13]). Deutschland wurde gebeten, zu klären, ob der Flughafen als Unternehmen angesehen werden könnte, das sich in Schwierigkeiten befindet, und — falls ja — ob Maßnahmen gemäß den Rettungs– und Umstrukturierungsleitlinien ergriffen worden seien.

([12]) Beschluss 2005/842/EU der Kommission vom 28. November 2005 über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 des EG–Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (ABl. L 312 vom 29.11.2005, S. 67).

([13]) Mitteilung der Kommission: Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (2004) (ABl. C 244 vom 1.10.2004, S. 2).

(50) Zusammenfassend nahm die Kommission den vorläufigen Standpunkt ein, dass die Finanzierung der vh Saar, der FSBesitzG, und der FSG durch direkte Darlehen an die vh Saar durch das Saarland und Kapitalzuführungen durch die vh Saar in die FSBesitzG/die FSG eine staatliche Beihilfe darstellte. Sie brachte auf der Grundlage der verfügbaren Informationen ihre Zweifel bezüglich der Vereinbarkeit dieser Beihilfe mit dem Binnenmarkt zum Ausdruck.

2.2.2. DIE ÜBERTRAGUNG VERSCHIEDENER GRUNDSTÜCKE AN DIE FSBesitzG

Ausführliche Beschreibung der Maßnahme

(51) Seit 1998 hat Deutschland mehrere Grundstücke an den Flughafen übertragen, die dem Vorbringen Deutschlands zufolge einen Gesamtwert von 240 000 EUR hatten. Von den verschiedenen Grundstücken sind lediglich drei nach dem Jahr 2000 übertragen worden. Deutschland erklärte, dass diese Grundstücke einen Gesamtwert von […] aufwiesen. In den Jahren 2002 und 2003 wurden zwei Grundstücke […] übertragen und im Jahr 2004 kaufte der Flughafen ein weiteres Grundstück zu einem Preis von […].

Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens

Vorliegen einer Beihilfe

(52) Im Einleitungsbeschluss wurde zunächst festgestellt, dass die Übertragung von staatseigenem Land auf eine Übertragung staatlicher Mittel hinausliefe. Da der Betrieb und der Bau von Flughafeninfrastruktur als eine Aufgabe angesehen werden muss, die erst ab dem Urteil in der Rechtssache *Aéroports de Paris* (12. Dezember 2000) in den Geltungsbereich der Kontrolle staatlicher Beihilfen fällt, waren für die Prüfung der staatlichen Beihilfen lediglich Übertragungen maßgeblich, die nach diesem Datum stattgefunden haben. Deutschland wurde gebeten zu klären, welche Grundstücke nach 2000 übertragen worden sind und wie viel sie wert waren. Die Kommission stellte ferner fest, dass die Übertragung nicht mit dem Grundsatz eines marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers im Einklang stand, selektiv war und — aus den gleichen Gründen, die in Bezug auf die allgemeine Finanzierung angeführt wurden — den Wettbewerb verfälschte und sich auf den Binnenhandel in der Union auswirkte.

(53) Deutschland machte geltend, dass das übertragene Land zumindest teilweise für Sicherheitsmaßnahmen benötigt wurde (wie zum Beispiel den Bau von Sicherheitszäunen), weswegen diese Maßnahmen keine staatlichen Beihilfen nach Maßgabe von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen könnten. Die Kommission forderte Deutschland auf zu erklären, welche Maßnahmen mit der Sicherheit des Luftverkehrs und mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse in direktem Zusammenhang stehen und brachte ihre Zweifel zum Ausdruck, ob der Bau der Sicherheitszäune in Wirklichkeit nicht nur dem Zweck diente, den sicheren Betrieb eines Flughafens zu gewährleisten und somit auch Kosten darstellte, die notwendiger Bestandteil der wirtschaftlichen Tätigkeit eines Flughafenbetreibers sind. Deutschland wurde außerdem gebeten anzugeben, ob auf alle deutschen Flughäfen dieselben Finanzierungsbedingungen für Tätigkeiten zutreffen, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen oder ob manche Flughäfen diese Kosten ganz oder teilweise selbst zu tragen haben, während bei anderen Flughäfen die Kosten von der öffentlichen Hand übernommen werden.

(54) Dementsprechend ist im Einleitungsbeschluss die vorläufige Schlussfolgerung vertreten worden, dass die Übertragung von Grundstücken staatliche Beihilfen nach Maßgabe von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstelle.

Vereinbarkeit

(55) Im Einleitungsbeschluss wurde daran erinnert, dass es die Verantwortung der Mitgliedstaaten sei, sich auf mögliche Gründe für die Vereinbarkeit zu berufen und nachzuweisen, dass die entsprechenden Bedingungen erfüllt sind. Es wurde festgestellt, dass die deutschen Behörden aufgrund der Tatsache, dass sie die fragliche Grundstücksübertragung nicht als staatliche Beihilfe betrachteten, auch keine Argumente bezüglich der Vereinbarkeit vorgebracht hatten. Die Kommission hat Deutschland aufgefordert, zu erklären, ob die Grundstücksübertragung mit den Rettungs– und Umstrukturierungsleitlinien vereinbar sein könnte. Die Kommission erklärte weiter, dass sie auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der Annahme des Einleitungsbeschlusses verfügbaren Informationen Zweifel an der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt habe.

2.2.3. BÜRGSCHAFTEN FÜR DARLEHEN ZUGUNSTEN DER vh Saar UND DER FSBesitzG

Ausführliche Beschreibung der Maßnahme

(56) Das Land Saarland gewährte der FSBesitzG bei drei Gelegenheiten Bürgschaften (zwei im Jahr 1998, eine im Jahr 1999), jedes Mal ohne jedwede Vergütung dafür zu erhalten. Darüber hinaus stellte das Saarland zwei Patronatserklärungen als Sicherheit für zwei von der vh Saar aufgenommene Darlehen aus. Die vh Saar übertrug diese Darlehen auf die FSBesitzG.

Tabelle 6

Bürgschaften und Patronatserklärungen

Jahr	Darlehensbetrag (in EUR)	Laufzeit des Darlehens	Begünstigte
1998	[…]	30. Dez. 2017	FSBesitzG
	[…]	1. Okt. 2017	FSBesitzG
1999	11 453 000	—	FSBesitzG
2005	3 700 000	31. Jan. 2021	vh Saar
2006	10 000 000	31. Aug. 2039	vh Saar

Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens

Vorliegen einer Beihilfe

(57) Im Einleitungsbeschluss wurde festgestellt, dass für die Bewertung der staatlichen Beihilfe aus denselben Gründen, die in Erwägungsgrund 52 erwähnt wurden, lediglich Bürgschaften maßgeblich waren, die nach dem Jahr 2000 gewährt wurden. Aufgrund der damals verfügbaren Informationen ging die Kommission davon aus, dass die Bürgschaft zur Deckung eines Darlehens in Höhe von 11 453 000 EUR nach dem Jahr 2000 gewährt worden ist. Die Kommission erklärte, dass die Bürgschaft für dieses Darlehen sowie die Patronatserklärungen, die für die von der vh Saar in den Jahren 2005 und 2006 aufgenommenen Darlehen ausgestellt wurden, staatliche Beihilfen nach der Mitteilung über Bürgschaften darstellten, weil sie 100 % der Darlehen abdeckten und weil das Saarland keinerlei Vergütung für die Bürgschaft/die Patronatserklärungen erhalten hatte ([14]). In Bezug auf die Selektivität, die Wettbewerbsverfälschung und die Auswirkungen auf den Handel galten dieselben Erwägungen wie diejenigen, die in Bezug auf die allgemeine Finanzierung der FSBesitzG/FSG durch die vh Saar dargelegt wurden.

Vereinbarkeit

(58) Im Einleitungsbeschluss wurde davon ausgegangen, dass die Bürgschaft für das Darlehen in Höhe von 11 453 000 EUR nach dem Jahr 2000 gewährt worden ist. Im Einleitungsbeschluss wurde festgestellt, dass das zugrunde liegende Darlehen zur Finanzierung des neuen Abfertigungsgebäudes diente und es wurde die Vereinbarkeit der Bürgschaft mit Abschnitt 4.1 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 bewertet. Die Kommission kam im Einleitungsbeschluss zu der vorläufigen Schlussfolgerung, dass es zweifelhaft sei, dass das neue Abfertigungsgebäude einem klar festgelegten Ziel des öffentlichen Interesses diente (da nicht klar sei, ob das Einzugsgebiet des Flughafens Saarbrücken nicht auch durch andere nahe gelegene Flughäfen bedient werden könnte), ob das Abfertigungsgebäude für die Funktionsweise des Flughafens notwendig sei, ob der Flughafen über zufriedenstellende mittelfristige Aussichten verfügte (da Deutschland keine Angaben dazu eingereicht hatte, wann der Flughafen rentabel werden würde), ob alle Nutzer gleichen und nicht diskriminierenden Zugang zur Infrastruktur hatten (da nicht klar sei, ob alle Nutzer dieselben Vorteile erhielten wie Cirrus und Air Berlin), und schließlich, ob es die Entwicklung des Handels in einem Maße beeinträchtigte, das dem Interesse der Union zuwiderläuft.

(59) Was die Patronatserklärungen von 2005 und 2006 betrifft, so wurde im Einleitungsbeschluss festgestellt, dass Deutschland nicht erklärt hatte, welchem Zweck das zugrunde liegende Darlehen diente. Aus diesem Grund und weil Deutschland keine Argumente zur Vereinbarkeit dieser Maßnahmen eingereicht hatte, kam die Kommission zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass die in diesen Maßnahmen verwickelte staatliche Beihilfe mit dem Binnenmarkt unvereinbar sei.

2.2.4. DER PACHTVERTRAG ZWISCHEN DER FSBesitzG UND DER FSBG

Ausführliche Beschreibung der Maßnahme

(60) Nachdem die ursprüngliche FSG im Jahr 1997 in die FSBesitzG und in die FSBG aufgeteilt worden war, pachtete die FSBG die Flughafeninfrastruktur von der FSBesitzG. Im Rahmen des Pachtvertrags vom 7. Juli 1997 musste die FSBG einen festen monatlichen Betrag in Höhe von […] pro Jahr zuzüglich Umsatzsteuer zahlen. Am 3. August 2006 unterzeichneten die FSBG und die FSBesitzG einen neuen Pachtvertrag, der rückwirkend zum 1. Juli 2006 in Kraft trat.

([14]) Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG–Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften (ABl. C 155 vom 20.6.2008, S. 10).

(61) Im Rahmen des Vertrags von 2006 wurde die feste jährliche Pachtzahlung auf […] pro Jahr festgesetzt. Darüber hinaus musste die FSBG einen bestimmten Anteil ihres jährlichen Gewinns übertragen. […].

(62) Auf der Grundlage dieser Verträge zahlte die FSBG die folgenden Beträge als Pacht für die Flughafeninfrastruktur an die FSBesitzG:

Tabelle 7

Von der FSBG geleistete Pachtzahlungen

Jahr	Pachtzahlung
2000	[…]
2001	[…]
2002	[…]
2003	[…]
2004	[…]
2005	[…]
2006	[…]
2007	[…]

(63) Da FSBG und FSBesitzG Anfang 2008 fusionierten, waren nach diesem Datum keine Pachtzahlungen mehr fällig.

Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens

Vorliegen einer Beihilfe

(64) Im Einleitungsbeschluss wurde zunächst festgestellt, dass der abgeänderte Pachtvertrag zwischen der FSBesitzG und der FSBG abgeschlossen worden war, somit ohne die direkte Beteiligung öffentlicher Behörden. Es wurde jedoch festgestellt, dass sich die FSBesitzG zu 100 % im Eigentum der öffentlichen Hand befand (0,1 % gehörten dem Land Saarland direkt und 99,9 % der vh Saar, die selbst zu 100 % im Eigentum des Landes Saarland steht), wodurch die FSBesitzG ein öffentliches Unternehmen war. Die Kommission stellte ferner fest, dass das Saarland aufgrund der verschiedenen Kontrollmechanismen eine umfassende Kontrolle über die FSBesitzG ausübte und kam zu der vorläufigen Schlussfolgerung, dass für den Fall, dass der FSBG mit dem Pachtvertrag tatsächlich ein Vorteil in Form eines unter dem marktüblichen Entgelt liegenden Pachtzinses gewährt wurde, dieser Vorteil daher dem Staat zuzurechnen und aus staatlichen Mitteln finanziert wäre.

(65) Im Einleitungsbeschluss wurde dann dargelegt, dass die FSBG vom Jahr 2000 an wirtschaftliche Tätigkeiten ausgeübt habe und somit als Unternehmen anzusehen sei. Zum Zeitpunkt des Einleitungsbeschlusses hatte die Kommission keinerlei Informationen zu den Pachtverträgen vor dem Jahr 2000 und zu der Frage erhalten, ob der bis zum Jahr 2006 bestehende Pachtvertrag nach dem Jahr 2000 geändert worden war. Der Vertrag, der bis zum Jahr 2006 in Kraft war, könnte somit eine bestehende Beihilfe dargestellt haben. Deutschland wurde gebeten, zu dieser Frage weitere Informationen vorzulegen.

(66) Was die Frage betrifft, ob der Pachtvertrag der FSBG einen Vorteil gewährte, legte die Kommission im Einleitungsbeschluss ihre Zweifel darüber dar, ob die von der FSBG abgeschlossenen Pachtverträge den marktüblichen Bedingungen entsprachen. Die Kommission bat Deutschland dementsprechend um umfassende Informationen über die finanziellen Beziehungen zwischen der FSBesitzG und der FSBG sowie über die Bestimmung der Bedingungen des Pachtvertrags und die ihnen zugrunde liegende wirtschaftliche Begründung.

(67) Auf der Grundlage dieser Erwägungen kam die Kommission im Einleitungsbeschluss zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass die von der FSBG geleisteten Pachtzahlungen ein Element staatlicher Beihilfe enthielt.

Vereinbarkeit

(68) Die Kommission weist im Einleitungsbeschluss darauf hin, zur vorläufigen Schlussfolgerung gekommen zu sein, dass die Pachtzahlungen staatliche Beihilfen im Sinne von Betriebsbeihilfen enthielt, da die von der FSBG zu tragenden Betriebskosten durch die unterhalb der marktüblichen Preise liegenden Pachtzahlungen reduziert worden seien. Die Kommission wies im Einleitungsbeschluss darauf hin, dass eine solche Betriebsbeihilfe im Prinzip nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar sei und forderte Deutschland auf, zu erklären, ob diese Hilfe unter die „Leitlinien zur Rettung und Umstrukturierung" fallen könnte oder aber andere Argumente zur Vereinbarkeit vorzubringen.

2.2.5. RABATTE FÜR LUFTVERKEHRSGESELLSCHAFTEN

Ausführliche Beschreibung der Maßnahme

(69) Bis zum Jahr 2007 sah die in Saarbrücken geltende Flughafenentgeltordnung keinerlei Rabatte für Luftverkehrsgesellschaften vor. Am 1. April 2007 führte die FSBG eine neue Entgeltordnung ein, die für Luftverkehrsgesellschaften, die bestimmte Bedingungen erfüllten, eine Reihe von Rabatten vorsah. Diese Entgeltordnung wurde auch von der FSBesitzG/der FSG nach der Fusion der beiden Gesellschaften übernommen.

(70) In der Flughafenentgeltordnung von 2007 wurden drei Arten von Rabatten eingeführt. Die ersten beiden Rabatte konnten nicht kombiniert werden, während der dritte zusätzlich zu sämtlichen anderen erhaltenen Rabatten gewährt werden konnte.

a) Rabatte für neue Luftverkehrsgesellschaften: Für Flüge einer erstmalig am Flughafen Saarbrücken operierenden Fluggesellschaft wurden folgende Rabatte gewährt: auf Bewegungs–, Start–/Lande– und Passagierentgelte 50 % im ersten Jahr, 30 % im zweiten Jahr und 20 % im dritten Jahr;

b) Rabatte für neu angeflogene Ziele: Für Flugverbindungen zu Zielen, die in den letzten 12 Monaten vor Aufnahme der neuen Flugstrecke vom Flughafen Saarbrücken aus nicht bedient worden sind, wurden Rabatte derselben Größenordnung auf die gleichen Entgelte gewährt, wie die Rabatte für neue Luftverkehrsgesellschaften;

c) Rückerstattung bei erhöhtem Passagieraufkommen: Luftverkehrsgesellschaften, die während eines Kalenderjahres zwischen 60 000 und 100 000 Passagiere von/nach Saarbrücken beförderten, und Luftverkehrsgesellschaften, die während eines Kalenderjahres mehr als 100 000 Passagiere von/nach Saarbrücken beförderten, erhielten im Folgejahr eine Rückzahlung in Höhe von 5 % bzw. 10 % des im betrachteten Jahr getätigten Umsatzes aus den gesamten Passagierentgelten.

Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens

Vorliegen einer Beihilfe

(71) Die Kommission ging im Einleitungsbeschluss davon aus, dass die neue Entgeltordnung vom 1. April 2007 von der FSBesitzG übernommen worden ist. Auf dieser Grundlage wurde im Einleitungsbeschluss dann darauf hingewiesen, dass die Einführung dieser neuen Entgeltordnung aufgrund der umfassenden Kontrolle, die die öffentlichen Behörden über die FSBesitzG ausübten, dem Staat zuzurechnen sei. In dem Maße, in dem die Entgeltordnung ein Entgelt vorsah, das unter dem marktüblichen Entgelt lag, stellte die Entgeltordnung folglich eine Übertragung staatlicher Mittel dar, die dem Staat zuzurechnen sei.

(72) Deutschland machte geltend, dass die Rabatte durch wirtschaftliche Erwägungen begründet seien und dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers entsprächen. Im Einleitungsbeschluss wurde jedoch betont, dass Deutschland der Kommission bisher keine hinreichenden Informationen vorgelegt habe, um eine genaue Prüfung dieser Behauptung zu ermöglichen. Deutschland wurde daher gebeten, umfassende Informationen zu den Kosten und Einnahmen des Flughafens vorzulegen, insbesondere zu Kosten im Zusammenhang mit dem kommerziellen Passagierluftverkehrsbetrieb. Darüber hinaus bat die Kommission um Klärung der Frage, ob die Entgeltordnung diskriminierungsfrei für alle Luftverkehrsgesellschaften gegolten habe.

(73) Die Kommission hat im Einleitungsbeschluss abschließend Zweifel daran zum Ausdruck gebracht, dass die Rabatte in der Entgeltordnung vom 1. April 2007 durch eine objektive Begründung gerechtfertigt sein könnten, die ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsteilnehmer akzeptieren würde. Die Kommission konnte somit nicht ausschließen, dass den Luftverkehrsgesellschaften, die von den Rabatten profitierten, ein Vorteil gewährt wurde. Da die Rabatte wahrscheinlich auch den Wettbewerb verfälschten und sich auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirkten, kam die Kommission zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass die Rabatte staatliche Beihilfen darstellten.

Vereinbarkeit

(74) Im Einleitungsbeschluss wurde weiter untersucht, ob die Rabatte als mit dem Binnenmarkt vereinbare Anlaufbeihilfe gemäß Abschnitt 5 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 angesehen werden könnten. In ihrer Prüfung brachte die Kommission Zweifel darüber zum Ausdruck, dass die unterschiedlichen Bedingungen für die Vereinbarkeit der Anlaufbeihilfe erfüllt würden.

(75) Im Einleitungsbeschluss wurde insbesondere Folgendes festgestellt:

a) Es wäre zweifelhaft, ob der Rabatt für einen Anstieg des Fluggastaufkommens die Bedingung aus Randnummer 79 Buchstabe c der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllte, da er keine Eröffnung einer neuen Flugverbindung oder einer neuen Frequenz vorsah.

b) Es wäre zweifelhaft, ob der Rabatt für einen Anstieg des Fluggastaufkommens die Bedingung aus Randnummer 79 Buchstabe d der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllte, da er weder degressiv gestaffelt noch zeitlich begrenzt sei.

c) Es wäre zweifelhaft, ob sämtliche Rabatte die Bedingung aus Randnummer 79 Buchstabe f der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllten, da keine Fluggesellschaft dazu verpflichtet war, die erhaltenen Rabatte zurückzuzahlen, wenn sie ihre Flugdienste auf dem Flughafen Saarbrücken mindestens drei Jahre lang durchführt.

d) Es wäre zweifelhaft, ob die Rabatte für neue Luftverkehrsgesellschaften und neu angeflogene Ziele die Bedingung aus Randnummer 79 Buchstabe g der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllten, da sie nicht an die Entwicklung der Passagierzahlen gekoppelt seien.

e) Es wäre zweifelhaft, ob zumindest die Rabatte für einen Anstieg des Fluggastaufkommens die Bedingung aus Randnummer 79 Buchstabe i der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllten, da sie keine vorherige Vorlage eines Geschäftsplans erforderten.

f) Es wäre zweifelhaft, ob alle Rabatte die Bedingung aus Randnummer 79 Buchstabe j der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllten, da offensichtlich keine der erforderlichen Informationen veröffentlicht worden seien.

g) Es wäre zweifelhaft, ob alle Rabatte die Bedingung aus Randnummer 80 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllten, da nicht klar wäre, ob sie kombiniert werden könnten, und da es den Anschein habe, dass zumindest der Rabatt für den Anstieg der Passagierzahlen mit den anderen beiden Rabatten kombiniert werden könne.

(76) Da es nicht den Anschein habe, dass die kumulativen Voraussetzungen für eine Vereinbarkeit der Anlaufbeihilfe erfüllt seien, und da offensichtlich keine anderen Vereinbarkeitsgründe vorlägen, kam die Kommission zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass die Rabatte eine unvereinbare staatliche Beihilfe darstellten.

2.2.6. ANLAUFBEIHILFE FÜR Cirrus Airlines

Ausführliche Beschreibung der Maßnahme

(77) Am 27. Januar 2005 unterzeichnete die FSBesitzG mit der Cirrus Airlines Luftfahrtgesellschaft mbH (im Folgenden „Cirrus“) einen Vertrag über eine Anlauffinanzierung mit einer Laufzeit von einem Jahr. Gegenstand des Vertrags war die Steigerung der Passagierzahlen auf der Strecke nach […]. In dem Vertrag ist dargelegt, dass eine Steigerung der Passagierzahlen nur erreicht werden kann, wenn der Beförderungspreis erheblich gesenkt werden kann und Cirrus für die Passagiere attraktiv wird. Ferner wird von hohen Verlusten in der Anlaufphase ausgegangen. Der Flughafen erklärte sich daher bereit, das Projekt mit einer Anlauffinanzierung zu unterstützen.

(78) Als Beginn des Flugbetriebs wurde der 29. März 2005 festgelegt. Der Vertrag basierte auf einem Geschäftsplan, der Angaben zu Passagierzahlen und durchschnittlichem Nettoertrag enthielt. Der einzusetzende Flugzeugtyp war in dem Vertrag ebenfalls festgelegt.

(79) In dem Vertrag verpflichtete sich Cirrus dazu, die Strecke zwischen Saarbrücken und […] im Linienverkehr mit einer Frequenz von […] Flügen an […] Tagen pro Woche, […] Flügen […] zu bedienen. Im Vertrag hieß es ausdrücklich, dass Cirrus […]. Der Vertrag wurde anschließend mehrmals ausgeweitet und abgeändert und lief schließlich am 31. Dezember 2006 ab.

(80) Die vertraglich fällig werdende Vergütung wurde nach der folgenden Formel berechnet:

[…]

Während der Laufzeit des Vertrags bekam Cirrus von der FSBesitzG den folgenden jährlichen Vergütungsbetrag bezahlt:

Tabelle 8

Zahlungen an Cirrus Airlines in EUR

Jahr	Nettovergütung	Bruttovergütung
2005	[…]	[…]
2006	[…]	[…]

Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens

Vorliegen einer Beihilfe

(81) Im Einleitungsbeschluss wurde zunächst festgestellt, dass der Beschluss der FSBesitzG eine Übertragung staatlicher Mittel beinhalte und dem Staat zuzurechnen sei. Cirrus sei außerdem eindeutig ein Unternehmen, das wirtschaftliche Tätigkeiten ausübte. Die Frage bestände somit darin, ob Cirrus durch den Vertrag ein Vorteil gewährt wurde, den Cirrus auf dem Markt nicht auch auf andere Art und Weise hätte erhalten können. Da Deutschland keine Erklärung dazu abgegeben hat, aus welchen Motiven der Vertrag mit Cirrus geschlossen wurde, wurden die deutschen Behörden aufgefordert, sich dazu zu äußern, ob ihrer Ansicht nach die FSBesitzG als marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber gehandelt habe, und falls ja der Kommission entsprechende Unterlagen vorzulegen, mit denen diese Ansicht unterstützt würde.

(82) Im Einleitungsbeschluss wurde darauf hingewiesen, dass der Kommission zum Zeitpunkt der Annahme des Beschlusses keine Angaben darüber vorlägen, wie die deutschen Behörden die betreffenden Einnahmen– und Kostenposten dem Vertrag zugerechnet hätten. Auf dieser Grundlage kam die Kommission zu der vorläufigen Schlussfolgerung, dass der Vertrag mit Cirrus eine staatliche Beihilfe darstellte.

Vereinbarkeit

(83) Im Einleitungsbeschluss wurde untersucht, ob der Vertrag mit Cirrus als vereinbare Anlaufbeihilfe gemäß Abschnitt 5 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 angesehen werden könnte. In ihrer Prüfung brachte die Kommission Zweifel darüber zum Ausdruck, dass die unterschiedlichen Bedingungen für die vereinbare Anlaufbeihilfe erfüllt würden.

(84) Im Einleitungsbeschluss wurde insbesondere festgestellt, dass der Vertrag mit Cirrus die folgenden Bedingungen offensichtlich nicht erfülle:

a) Randnummer 79 Buchstabe c der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da die Flugverbindung von Cirrus zwischen Saarbrücken und […] offenbar bereits bestand und keine Angaben zu neuen Frequenzen vorgelegt wurden, die zu einem Anstieg des Passagieraufkommens führen könnten;

b) Randnummer 79 Buchstabe d der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da der Vertrag weder degressiv gestaffelt, noch wirklich zeitlich begrenzt zu sein scheine, weil er bereits mehrmals verlängert worden sei. Zudem sei auch nicht klar, ob Cirrus die langfristige Rentabilität der Flugverbindung nachgewiesen habe;

c) Randnummer 79 Buchstabe e der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da der Vertrag keine Begrenzung der Finanzierung auf die zusätzlichen Anlaufkosten vorsah;

d) Randnummer 79 Buchstabe f erster Absatz der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da der Vertrag kein festes Enddatum und keinerlei Begrenzung der Beihilfe abhängig von den Kosten vorsehe;

e) Randnummer 79 Buchstabe f dritter Absatz der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da es zweifelhaft sei, ob der Zeitraum, während dessen Cirrus Beihilfe gewährt wurde, wesentlich kürzer sei als der Zeitraum, für den sich Cirrus verpflichtete, ihre Flugdienste von Saarbrücken aus durchzuführen;

f) Randnummer 79 Buchstabe g der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da die Beihilfe offenbar nicht an die Entwicklung der Passagierzahlen gekoppelt sei;

g) Randnummer 79 Buchstabe h der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da es zweifelhaft sei, ob der Vertrag vor dem Vertragsabschluss bekannt gegeben und anderen Luftverkehrsgesellschaften ebenfalls zugänglich gemacht worden ist;

h) Randnummer 79 Buchstabe i der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da es zweifelhaft sei, dass der FSBetriebG im Zusammenhang mit den Verträgen mit Cirrus ein Geschäftsplan vorgelegen habe und ob der Flughafen untersucht habe, welche Auswirkungen sich durch die Beihilfe auf die konkurrierenden Strecken ergeben würden;

i) Randnummer 79 Buchstabe j der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da die erforderliche Liste der bezuschussten Strecken offensichtlich nicht veröffentlicht worden sei;

j) Randnummer 79 Buchstabe k der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da es zweifelhaft sei, ob die deutschen Behörden die erforderlichen Nachprüfungsverfahren für die Bearbeitung möglicher Beschwerden vorgesehen haben;

k) Randnummer 80 der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da es den Anschein habe, dass die Rabattregelung von 2007 mit den vertraglichen Beihilfen kombiniert werden könne, die Cirrus erhalten habe.

(85) Da es nicht den Anschein habe, dass die kumulativen Voraussetzungen für eine Vereinbarkeit mit der Anlaufbeihilfe erfüllt seien, und da offensichtlich keine anderen Vereinbarkeitsgründe vorlägen, kam die Kommission zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass der Vertrag mit Cirrus eine unvereinbare staatliche Beihilfe darstelle.

2.2.7. MARKETINGVERTRAG MIT Air Berlin

Ausführliche Beschreibung der Maßnahme

(86) Am 6. April 2011 unterzeichnete die FSG einen Marketingvertrag mit der Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG (im Folgenden „Air Berlin“) mit einer Laufzeit bis 2. Mai 2014. In dem Marketingvertrag verpflichtet sich Air Berlin zur Erbringung von Marketing– und Werbedienstleistungen für die FSG. In dem Vertrag ist wörtlich festgelegt: „[…].“ Die FSG erwartete von der Frequenzerhöhung höhere Einnahmen aus dem Flugbetrieb und aus luftverkehrsunabhängigen Aktivitäten. Außerdem wurde Air Berlin zur Vermarktung der beiden Verbindungen von und nach Saarbrücken verpflichtet (Informationen über die Frequenzerhöhung in der Presse, durch E–Mails, Mitteilungen an Reiseveranstalter, Zeitschriften, Printmedien, beim Check–in, an Bord, im Rundfunk usw.). Die FSG vergütete Air Berlin für die Marketingdienstleistung mit insgesamt [800 000 EUR — 1 700 000 EUR].

Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens

Vorliegen einer Beihilfe

(87) Ebenso wie der Vertrag mit Cirrus warf auch der mit Air Berlin abgeschlossene Vertrag die Frage auf, ob dieser Vertrag mit den Marktbedingungen vereinbar war. Alle anderen Bedingungen, wie zum Beispiel die nicht zurechenbare Übertragung staatlicher Mittel galten als erfüllt.

(88) Deutschland hatte geltend gemacht, eine Kosten–Nutzen–Analyse durchgeführt zu haben, der zufolge der Vertrag für den Flughafen langfristig rentabel wäre. Deutschland hatte diese Analyse der Kommission aber nicht vorgelegt, weshalb die Kommission auch nicht prüfen konnte, wie der Flughafen die erwarteten Kosten und Einnahmen berechnete, die sich aus dem Vertrag ergaben. Die Kommission stellte fest, dass dem Flughafen aus dem Vertrag offenbar kein weiterer Vorteil als die erwartete Steigerung der Passagierzahlen erwuchs und der Vertrag selbst daher lediglich als Mittel für einen Sonderrabatt auf die Flughafenentgelte erscheine, die noch dazu mit den im Rahmen der Flughafenentgeltordnung von 2007 vorgesehenen Rabatten kombiniert wurden.

(89) Auf der Grundlage dieser Erwägungen kam die Kommission im Einleitungsbeschluss zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass Air Berlin mit dem Marketingvertrag ein selektiver Vorteil verschafft wurde. Da die vorläufige Ansicht vertreten wurde, dass alle anderen Elemente staatlicher Beihilfen ebenfalls vorlagen, kam die Kommission zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass dieser Vertrag ein Element staatlicher Beihilfe enthalte.

Vereinbarkeit

(90) Im Einleitungsbeschluss wurde untersucht, ob der Marketingvertrag als eine vereinbare Anlaufbeihilfe gemäß Abschnitt 5 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 angesehen werden könnte. In ihrer Prüfung brachte die Kommission Zweifel darüber zum Ausdruck, dass die unterschiedlichen Bedingungen für die vereinbare Anlaufbeihilfe erfüllt würden.

(91) Im Einleitungsbeschluss wurde insbesondere festgestellt, dass der Vertrag mit Air Berlin die folgenden Bedingungen offensichtlich nicht erfülle:

a) Randnummer 79 Buchstabe d der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da unklar sei, ob Air Berlin die langfristige Rentabilität der Flugverbindung nachgewiesen habe;

b) Randnummer 79 Buchstabe e der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da der Vertrag keine Begrenzung der Finanzierung auf die zusätzlichen Anlaufkosten vorsah;

c) Randnummer 79 Buchstabe f erster Absatz der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da der Vertrag keinerlei Begrenzung der Beihilfe abhängig von den Kosten vorsehe;

d) Randnummer 79 Buchstabe f dritter Absatz der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da es zweifelhaft sei, ob der Zeitraum, während dessen Air Berlin Beihilfe gewährt wurde, wesentlich kürzer sei als der Zeitraum, für den sich Air Berlin verpflichtete, ihre Flugdienste von Saarbrücken aus durchzuführen;

e) Randnummer 79 Buchstabe g der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da die Beihilfe nicht an die Entwicklung der tatsächlichen Passagierzahlen gekoppelt war;

f) Randnummer 79 Buchstabe h der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da es zweifelhaft sei, ob der Vertrag vor dem Vertragsabschluss bekannt gegeben und anderen Luftverkehrsgesellschaften ebenfalls zugänglich gemacht worden sei;

g) Randnummer 79 Buchstabe i der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da unklar sei, ob die von dem Flughafen durchgeführte Kosten–Nutzen–Analyse, die der Kommission nicht vorgelegt worden war, mit den Bedingungen übereinstimmte;

h) Randnummer 79 Buchstabe j der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da die erforderliche Liste der bezuschussten Strecken offensichtlich nicht veröffentlicht worden sei;

i) Randnummer 79 Buchstabe k der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da es zweifelhaft sei, ob die deutschen Behörden die erforderlichen Nachprüfungsverfahren für die Bearbeitung möglicher Beschwerden vorgesehen haben;

j) Randnummer 80 der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da es den Anschein habe, dass die Rabattregelung von 2007 mit den vertraglichen Beihilfen kombiniert werden könne, die Air Berlin erhalten habe.

(92) Da es nicht den Anschein habe, dass die kumulativen Voraussetzungen für eine Vereinbarkeit mit der Anlaufbeihilfe erfüllt seien, und da offensichtlich keine anderen Vereinbarkeitsgründe vorlägen, kam die Kommission zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass der Vertrag mit Air Berlin eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe darstelle.

3. VON DEUTSCHLAND ERHALTENE STELLUNGNAHMEN

3.1. *DIE FINANZIERUNG DER vh Saar, DER FSG UND DER FSBesitzG*

3.1.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

Unternehmensbegriff und wirtschaftliche Tätigkeit

(93) Deutschland bestreitet nicht, dass die FSBesitzG und die FSG wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben und als Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV gelten müssen. Insofern die FSBesitzG und die FSG aber Tätigkeiten ausübten, die Bestandteil der hoheitlichen Befugnisse des Staates sind, würden sie jedoch keine Unternehmen sein.

(94) In diesem Zusammenhang reichte Deutschland eine Tabelle der Ausgaben (sowohl Betriebsausgaben als auch Investitionsausgaben) in Verbindung mit dem öffentlichen Aufgabenbereich ein, die im Zeitraum zwischen 2000 und 2011 angefallen waren:

Tabelle 9

Kosten in Verbindung mit dem öffentlichen Aufgabenbereich in EUR [1]

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
§ 8 LuftSiG													
Feuerwehr													
Außenumzäunung/Bestreifungsweg													

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
Neues Zugangs-kontrollsystem													
Container Tor 1													
Rollwegbeschilde-rung													
Unterbrechungs-freie Stromvers. (Notstrom)													
Abstellfläche Ost, bombenbedrohte Flz.													
Erweiterung S/L–Bahnköpfe, RESA													
Flughafennaviga-tion													
Summe p.A.													

([1]) Übermittlung von Informationen durch Deutschland vom 5. Mai 2012, Anhang II.

(95) Deutschland macht geltend, dass jedwede Finanzierung für Flughafensicherheitsmaßnahmen gemäß § 8 *Luftsicherheitsgesetz*, für Maßnahmen für die Flugverkehrskontrolle und die Luftsicherheit gemäß § 27 Buchstabe c Absatz 2 *Luftverkehrsgesetz* und für die Feuerwehr in den öffentlichen Aufgabenbereich falle. Deutschland vertritt die Auffassung, dass die Außenumzäunung um den Flughafen und Bestreifungswege, ein Container–Tor, Rollbahnbeschilderung, Notstrom, Abstellplätze für bombenbedrohte Flugzeuge und Erweiterungen von Sicherheitsflächen an den Start– und Landebahnköpfen (Runway End Safety Areas, RESA) unter § 8 *Luftsicherheitsgesetz* und damit ebenfalls in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen.

(96) Im Hinblick auf die Flugverkehrskontrolle und die Luftsicherheitsmaßnahmen gemäß § 27 Buchstabe c Absatz 2 *Luftverkehrsgesetz* macht Deutschland geltend, dass der Staat die Kosten für diese Maßnahmen nicht für alle Flughäfen decke, dass die unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Flughäfen aber gerechtfertigt sei und daher keinen Vorteil enthalte. In § 27 Buchstabe c Absatz 2 wird konkreter zwischen bestimmten Flughäfen unterschieden, bei denen die Finanzierung dieser Sicherheitsmaßnahmen auf Bundesebene aus Gründen der Sicherheit und aus verkehrspolitischen Interessen für notwendig angesehen wird, und zwischen Flughäfen, bei denen solche Maßnahmen aus Bundessicht als nicht unbedingt notwendig angesehen werden. Das Bundesverkehrsministerium hat bisher die Finanzierung mehrerer Flughäfen als aus Gründen der Sicherheit und aus verkehrspolitischen Erwägungen als notwendig anerkannt, darunter auch den Flughafen Saarbrücken. Aus diesem Grund ist die Finanzierung von Regionalflughäfen, die diese Kosten normalerweise selbst tragen müssten, nicht diskriminierend. Die Finanzierung der Luftverkehrskontrolle und der Luftsicherheitsmaßnahmen ist — unabhängig davon, ob sie auf Bundesebene unmittelbar durch den Staat oder von den Ländern getragen wird — in allen Fällen Bestandteil des öffentlichen Aufgabenbereichs.

(97) Darüber hinaus werden beispielsweise die Kosten für die Feuerwehr nicht auf Bundesebene reguliert, sondern fallen in den Zuständigkeitsbereich der *Länder*, weshalb die Feuerwehr auch nicht auf allen Flughäfen vom Staat finanziert wird. Die unterschiedliche Behandlung der Flughäfen hat sowohl historische als auch objektive Gründe. Als Hauptgrund ist zu nennen, dass es die Natur eines Flughafenbetriebs mit sich bringt, dass kleinere Regionalflughäfen die hohen Festkosten in Verbindung mit einer Flughafenfeuerwehr nicht tragen können und dass diese Kosten daher von dem jeweiligen *Bundesland* getragen werden.

(98) Was die vh Saar betrifft, macht Deutschland geltend, dass diese Gesellschaft nicht als Unternehmen angesehen werden könne. Erstens erklären die deutschen Behörden, dass die vh Saar nicht selbst auf dem Markt tätig sei, sondern lediglich Anteile an anderen Gesellschaften (nämlich dem Flughafen und der HSG) halte. Die deutschen Behörden verweisen auf ein Urteil des Gerichtshofs ([15]) und erinnern damit daran, dass das reine Halten von Anteilen an anderen Gesellschaften allein selbst dann keine wirtschaftliche Tätigkeit darstelle, wenn es sich dabei um einen kontrollierenden Anteil handle. Weiter wird geltend gemacht, dass eine Ausnahme von diesem Grundsatz, der zufolge eine Holdinggesellschaft dann eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübe, wenn sie Einfluss auf die Gesellschaften ausübt, an denen sie Anteile besitzt, im Falle der vh Saar keine Anwendung finden könne.

Vorteil

(99) Deutschland macht im Hinblick auf die vh Saar geltend, dass die Gesellschaft keinerlei Vorteile von staatlichen Mitteln erhalten habe, da sie alle vom Saarland erhaltenen Gelder an die FSBesitzG bzw. die FSG weitergegeben habe. Folglich streitet Deutschland ab, dass die vh Saar als eine Begünstigte angesehen werden könne.

(100) Was die Gelder betrifft, die die FSBesitzG und die FSG von der vh Saar über den Gewinnabführungs– und Verlustübernahmevertrag erhalten haben, macht Deutschland geltend, dass damit kein Vorteil gewährt worden sei, da die FSBesitzG/die FSG mit der gesamten Finanzierung lediglich einen Ausgleich für die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) im Sinne des Urteils in der Rechtssache *Altmark* erhalten hätten.

Altmark–Kriterium 1: Betrauung mit einer DAWI

(101) Deutschland macht geltend, dass der Betrieb des Flughafens, einschließlich des Baus und der Instandhaltung der notwendigen Infrastruktur eine DAWI darstelle. Der Begriff einer DAWI wird von Deutschland als Dienstleistung festgelegt, die auf einem Markt erbracht wird und in einer zuverlässigen und stabilen Versorgung besteht, an der die Öffentlichkeit ein allgemeines Interesse hat, die der Markt selbst nicht erbringen kann und die von einer juristischen Person erbracht wird, die mit einer entsprechenden Verpflichtung betraut wurde.

(102) Im Hinblick auf den Betrieb des Flughafens Saarbrücken ist Deutschland der Auffassung, dass dazu das Angebot von Dienstleistungen auf einem Markt gehöre. Deutschland macht weiter geltend, dass der Flughafen aufgrund der Tatsache, dass er ein Fluggastaufkommen von weniger als 500 000 Passagieren pro Jahr aufweise und somit unter der in den Luftverkehrsleitlinien von 2005 genannten Schwelle liege, ab der ein Flughafen als rentabel angesehen werden könne, Dienstleistungen anbiete, die auf dem Markt andernfalls nicht angeboten werden würden.

(103) Die deutschen Behörden vertreten die Auffassung, dass der Flughafen Saarbrücken mit der Verpflichtung betraut worden sei, diese Dienstleistungen zu erbringen. Diese Verpflichtung, so erklärt Deutschland, ergebe sich aus der Betriebszulassung und den Bestimmungen des deutschen Luftfahrtrechts. Deutschland verweist insbesondere auf § 45 Absatz 1 der Luftverkehrszulassungsordnung, der vorsieht, dass ein Flughafenunternehmen *„den Flughafen in betriebssicherem Zustand zu halten und ordnungsgemäß zu betreiben“* habe. Die Verpflichtung zum Betrieb beinhaltet auch die Pflicht, Flugzeugen ohne jedwede Diskriminierung während der regulären Betriebsstunden, die in der Betriebszulassung festgelegt sind und vom Flughafenbetreiber nicht einseitig geändert werden können, Flughafendienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Jeglicher Verstoß gegen die Verpflichtung zum Flughafenbetrieb würde zu Geldbußen in Höhe von bis zu 50 000 EUR gemäß § 108 Luftverkehrszulassungsordnung in Verbindung mit § 58 Absatz 1 Nummer 10 und Absatz 2 Luftverkehrsgesetz führen. Deutschland macht schließlich geltend, dass das Bundesland den ordnungsgemäßen Betrieb des Flughafens durch seine umfassende Kontrolle des Betreibers sicherstelle.

(104) In seiner Stellungnahme zur Feststellung im Einleitungsbeschluss, dass offensichtlich kein förmlicher Betrauungsakt in Kraft sei, macht Deutschland geltend, dass durch die Kombination der in Erwägungsgrund 103 genannten Faktoren und insbesondere durch die vom Saarland ausgeübte umfassende und strenge Kontrolle über den Flughafen sichergestellt werde, dass die Betrauungszwecke in mindestens derselben Weise realisiert werden, wie dies der Fall wäre, wenn ein förmlicher Betrauungsakt in Kraft wäre.

(105) Zur Unterstützung seiner Behauptung, dass der Betrieb des Flughafens eine DAWI darstelle, macht Deutschland geltend, dass der Flughafen einen wesentlichen Bestandteil der Verkehrsinfrastruktur im Saarland darstelle, der insbesondere dafür notwendig sei, die Region mit dem restlichen Land und mit wichtigen Luftverkehrsdrehkreuzen zu verbinden. Die besondere Bedeutung dieser Verbindung solle sich aus der geografischen Lage des Saarlands am Rand Deutschlands, weit entfernt von den wichtigen Ballungszentren des Landes ergeben.

([15]) Rechtssache C–222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA et al.*, Randnummer 111.

(106) Erstens diene der Flughafen angeblich den Bewohnern der Region, indem er deren touristische und private Verkehrsbedürfnisse befriedige. Das Saarland solle sich immer mehr zu einem Tourismusziel entwickeln. Zweitens macht Deutschland geltend, dass der Flughafen Saarbrücken für die Verbindung der wissenschaftlichen, kulturellen und sozialen Einrichtungen des Saarlands, die sich überwiegend in Saarbrücken befänden, von entscheidender Bedeutung sei. Drittens wird die Bedeutung des Flughafens für die lokale Wirtschaft und die regionale Entwicklung hervorgehoben, insbesondere vor dem Hintergrund des derzeitigen Strukturwandels weg von einer auf den Kohlenbergbau gestützten Wirtschaft und hin zu einer internationalen und innovativen Wirtschaft. Deutschland weist darauf hin, dass Unternehmen ihre Entscheidung für einen Umzug ins Saarland oftmals auf die Tatsache stützen, dass es dort einen Flughafen gebe. Deutschland bezieht sich ferner auf eine Studie aus dem Jahr 2009, der zufolge die Nachfrage nach der Bereitstellung von Personenbeförderung im Luftverkehr in Zukunft wachsen werde.

(107) Deutschland untermauert sein vorstehendes Vorbringen durch die Behauptung, dass die stetige Erhöhung des Fluggastaufkommens in Saarbrücken während der letzten Jahrzehnte, die Ergebnisse einer Studie, die weiteres Wachstumspotenzial aufzeigten und die Tatsache, dass andere Flughäfen in der Region die lokale Nachfrage nicht befriedigen könnten, die Bedeutung des Flughafens für die lokale Bevölkerung und Wirtschaft klar beweisen würden. Deutschland beruft sich auf die Luftverkehrsleitlinien von 2005, in denen es heißt, dass „*(...) in Ausnahmefällen auch der Betrieb eines Flughafens insgesamt als ein Dienst von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrachtet werden*“ könne, beispielsweise, wenn der Flughafen in einer „isolierten Region“ gelegen sei. Deutschland macht weiter geltend, dass es sich bei Saarbrücken wegen seiner geografischen Lage und wegen des derzeitigen Strukturwandels der lokalen Wirtschaft um einen solchen Ausnahmefall handle ([16]). Deutschland macht schließlich geltend, dass mit der Finanzierung keine Tätigkeiten finanziert würden, die über die grundlegenden Tätigkeiten aus Randnummer 53 Ziffer vi der Luftverkehrsleitlinien von 2005 hinausgingen.

(108) Deutschland bringt als nächstes vor, dass die Existenz einer DAWI nicht durch die angeblich fehlende Notwendigkeit des Flughafens untergraben werden könne. Deutschland macht geltend, dass andere Flughäfen in der Region nicht die Bedürfnisse befriedigen könnten, die der Flughafen Saarbrücken befriedigt. Es wird insbesondere vorgebracht, dass die anderen Flughäfen in der Region entweder zu weit vom Kerneinzugsgebiet des Flughafens Saarbrücken entfernt seien (wie zum Beispiel die Flughäfen in Luxemburg, Metz–Nancy–Lorraine und Frankfurt–Hahn) oder wegen ihrer kleineren Größe und ihrem eingeschränkten Dienstleistungsangebot nicht mit Saarbrücken verglichen werden könnten (vor allem Zweibrücken).

Altmark–Kriterium 2: Ausgleichsparameter

(109) Deutschland macht geltend, dass der Zweck des zweiten *Altmark*–Kriteriums darin bestehe, einen übermäßig hohen Ausgleich zu verhindern und eine effiziente Nutzung öffentlicher Finanzierungen sicherzustellen. Deutschland bringt vor, dass der Zweck des zweiten Kriteriums aufgrund der strengen Kontrolle, die von den lokalen Behörden über den Flughafen ausgeübt werde und durch die ein verantwortliches wirtschaftliches Verhalten sichergestellt werde sowie aufgrund der Tatsache, dass die Tätigkeiten des Flughafens auf die Erbringung einer DAWI beschränkt sind, erfüllt sei. Deutschland beteuert schließlich, dass die Finanzierungsmodalitäten in jedem Fall so konzipiert seien, dass jegliche Möglichkeit für eine missbräuchliche Geltendmachung des DAWI–Ausgleichs ausgeschlossen sei.

Altmark–Kriterium 3: Vermeidung eines übermäßig hohen Ausgleichs

(110) Deutschland behauptet, dass die öffentliche Finanzierung niemals über den Betrag hinausgegangen sei, der unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Einnahmen notwendig war, um die Erbringung der DAWI zu erleichtern. Es wird darauf hingewiesen, dass die Tätigkeiten des Flughafens auf die Erbringung der in Rede stehenden DAWI beschränkt seien, mit der Folge, dass keine sonstigen Kosten entstanden seien, die hätten quersubventioniert werden können. Es wird weiter vorgebracht, dass die Infrastruktur und der Flughafenbetrieb notwendig und angemessen seien, um die Flugverkehrsbedürfnisse im Einzugsbereich des Flughafens Saarbrücken zu befriedigen. Die FSBesitzG und die FSG haben keine Gewinne erwirtschaftet und erwirtschaften keine Gewinne und die FSBG erzielte lediglich marginale Gewinne. Deutschland macht geltend, dass die lokalen Behörden die Nutzung öffentlicher Mittel streng überwachten und eingegriffen hätten, wenn es zu Ineffizienzen gekommen wäre.

Altmark–Kriterium 4: öffentliche Ausschreibung oder Benchmarking

(111) Da der Flughafen schon lange Zeit Bestand hatte, bevor die Erbringung von Flughafendienstleistungen als eine wirtschaftliche Tätigkeit angesehen wurde, machen die deutschen Behörden geltend, sie hätten die DAWI deshalb nicht ausgeschrieben, sondern sich lieber weiterhin auf den bestehenden Flughafen verlassen. Die deutschen Behörden machen dennoch geltend, dass das vierte Kriterium erfüllt sei, da Deutschland der Ansicht sei, dass die lokalen Behörden die Tätigkeiten des Flughafens streng überwacht und dadurch sichergestellt hätten, dass lediglich effiziente Kosten rückerstattet worden seien. Dem Saarland liegen zwar keine präzisen Angaben über andere Regionalflughäfen vor, es geht aber davon aus, dass die Effizienz des Flughafens Saarbrücken durchschnittlich sei und dass die lokalen Behörden jedwede Ineffizienz erkannt und beseitigt hätten. Deutschland macht schließlich geltend, dass aufgrund der verschiedenen Unterschiede, die zwischen den Regionalflughäfen in Deutschland beständen, ein einfacher Vergleich nicht sinnvoll sei. In dieser Situation solle sich die Kommission mit der Tatsache zufrieden geben, dass kein Hinweis dafür vorliege, dass Saarbrücken ineffizient sei.

([16]) Luftverkehrsleitlinien von 2005, Randnummer 34.

Zwischenfazit zu Altmark/DAWI

(112) Da Deutschland der Auffassung ist, dass alle vier *Altmark*–Kriterien erfüllt seien, macht es geltend, dass die Finanzierung des Flughafens aus staatlichen Mitteln keinen Vorteil darstelle, sondern lediglich einen Ausgleich für die Erbringung einer DAWI.

Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers

(113) Deutschland erklärt, dass das Saarland den Betrieb des Flughafens Saarbrücken wegen dessen großer struktureller und wirtschaftlicher Bedeutung für die Region nicht als eine gewinnorientierte Geschäftstätigkeit, sondern als eine DAWI ansehe. Demzufolge stelle eine Schließung des Flughafens keine Option dar und es läge deshalb auch keine Kosten–Nutzen–Analyse für eine Schließung vor.

Wettbewerbsverfälschung und Beeinträchtigung des Handels

(114) Deutschland argumentiert, dass die Finanzierung des Flughafens weder den Wettbewerb verfälsche, noch den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtige, und macht geltend, dass die Finanzierung keine staatliche Beihilfe darstelle. In diesem Zusammenhang erinnert Deutschland daran, dass in den Luftverkehrsleitlinien von 2005 festgelegt sei, dass die Finanzierung eines kleinen Regionalflughafens mit weniger als einer Million Passagiere *„den Wettbewerb kaum beeinflussen oder den Handel in einem dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderlaufenden Ausmaß beeinträchtigen“* dürften ([17]). Der Flughafen Saarbrücken fällt in diese Flughafenkategorie und Deutschland vertritt die Auffassung, dass keine Gründe dafür vorliegen, von dieser allgemeinen Annahme abzuweichen: der Flughafen Saarbrücken ist ein typischer Regionalflughafen, der die Bedürfnisse der Bevölkerung in dieser Region befriedigt und in der Tat kommt der Großteil der Passagiere aus der Region.

(115) Im Hinblick auf die anderen Flughäfen in der Region und insbesondere diejenigen, die in anderen Mitgliedstaaten gelegen sind, wird geltend gemacht, dass das Einzugsgebiet des Flughafens Saarbrücken Saarbrücken und die umliegenden Gebiete abdeckt, sich aber wohl kaum in andere Mitgliedstaaten erstrecken dürfte. In der Tat stammen angeblich lediglich [unter 14 %] der Passagiere entweder aus Frankreich […] oder aus Luxemburg […]. Deutschland ist der Auffassung, dass die einzigen ausländischen Flughäfen, die in potenziellem Wettbewerb mit Saarbrücken stehen, die Flughäfen in Metz–Nancy–Lorraine und in Luxemburg sind. Diese beiden Flughäfen liegen allerdings über eine Stunde Fahrtzeit von Saarbrücken entfernt, so dass sich ihre Einzugsbereiche — ausgehend von der Annahme, dass der Einzugsbereich eines Flughafens alle Orte erfasst, von denen dieser Flughafen innerhalb von 60 Minuten erreicht werden kann — nur marginal überschneiden. Noch stärker zählt die Tatsache, dass die Orte, in denen die Einzugsbereiche dieser Flughäfen sich überschneiden, dünn besiedelt sind und wenige Passagiere hervorbringen sollen, während der Kerneinzugsbereich des Flughafens Saarbrücken nicht in den Einzugsbereich der genannten ausländischen Flughäfen fällt.

(116) Darüber hinaus wird geltend gemacht, dass die Profile der beiden genannten ausländischen Flughäfen und des Flughafens Saarbrücken sehr unterschiedlich sind: Luxemburg ist deutlich größer (ungefähr 1,5 Millionen Passagiere pro Jahr) und bietet vielfältigere Flugverbindungen an, während Metz–Nancy–Lorraine erheblich kleiner ist und ausschließlich Linienflüge innerhalb von Frankreich und Charterflüge nach Nordafrika anbietet. Deutschland vertritt die Auffassung, dass insbesondere im Hinblick auf den Flughafen Luxemburg kein Wettbewerb besteht, da sich die beiden Flughäfen eher ergänzen, als dass sie sich gegenseitig ersetzen würden.

(117) Im Hinblick auf die benachbarten Flughäfen in Deutschland macht Deutschland geltend, dass der Flughafen Saarbrücken weder mit dem Flughafen Frankfurt–Hahn, noch mit dem Flughafen Zweibrücken im Wettbewerb steht. Was den erstgenannten Flughafen betrifft, so wird geltend gemacht, dass sich die Einzugsbereiche aufgrund der Entfernung zwischen den beiden Flughäfen lediglich geringfügig überschneiden, dass Frankfurt–Hahn viel größer ist (ungefähr 3,5 Millionen Passagiere pro Jahr), und fast ausschließlich internationale Flugverbindungen durch Billigfluggesellschaften anbietet, die Saarbrücken nicht bedienen. Zudem ist die Luftfracht in Frankfurt–Hahn ein wichtiger Faktor, während sie in Saarbrücken keine Rolle spielt.

(118) In Bezug auf Zweibrücken betont Deutschland, dass der Flughafen Zweibrücken aufgrund seiner Nähe zu Saarbrükken zwar sehr wahrscheinlich in Wettbewerb mit dem dortigen Flughafen stehe, diese beiden Flughäfen sich in Wirklichkeit aber ergänzen und nicht umeinander konkurrieren. Während Zweibrücken keine Linienflüge anbietet, sondern ausschließlich für Charterflüge genutzt wird, hat sich Saarbrücken auf Linienflüge für Geschäftsreisende spezialisiert. Diese unterschiedlichen Profile spiegeln sich auch in der jeweiligen Infrastruktur wider, wobei die hochwertigeren Einrichtungen des Flughafens Saarbrücken typisch für Flughäfen sind, die sich auf Linienflüge konzentrieren. Darüber hinaus spielt die Luftfracht in Zweibrücken sehr wohl eine Rolle, in Saarbrücken dagegen aufgrund der kurzen Start– und Landebahn und wegen des Nachtflugverbots gar nicht.

([17]) Luftverkehrsleitlinien von 2005, Randnummer 39 Absatz 2.

(119) Aufbauend auf der wahrgenommenen gegenseitigen Ergänzung zwischen den Flughäfen Zweibrücken und Saarbrücken erklärt Deutschland, dass eine engere Zusammenarbeit zwischen den beiden Flughäfen geplant ist. Die jeweiligen Landesregierungen haben bereits beschlossen, in Zukunft enger zusammenzuarbeiten und planen die Schaffung eines gemeinsamen Flughafens („Saar–Pfalz–Airport") mit den beiden Standorten Saarbrücken und Zweibrücken. Die Zusammenarbeit sollte zu Synergieeffekten führen und Fördermittel einsparen. Schließlich hebt Deutschland die Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen in der Region hervor (beide Flughäfen verfügen zusammen genommen bereits über 750 000 Passagiere) und macht geltend, dass diese Nachfrage nur von Saarbrücken und Zweibrücken zusammen ordnungsgemäß befriedigt werden kann, vor allem, weil die anderen benachbarten Flughäfen nicht als Ersatz dienen können.

(120) Deutschland weist darauf hin, dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten selbst dann durch keinerlei Fördermaßnahmen beeinträchtigt würde, wenn festgestellt würde, dass die Flughäfen in Saarbrücken, Zweibrücken und Frankfurt–Hahn miteinander im Wettbewerb stehen. Alle drei Flughäfen liegen in Deutschland, ihre Betreibergesellschaften sind deutsche Gesellschaften und die Gesellschafter sind deutsche Gebietskörperschaften.

(121) Schließlich wird geltend gemacht, dass jede Wettbewerbsverfälschung und jede Auswirkung auf den Handel so marginal wäre, dass im vorliegenden Fall eine „De–minimis–Regel" gelten sollte, was zur Schlussfolgerung führt, dass eine etwaige Wirkung dieser Art nicht nennenswert ist.

3.1.2. BESTEHENDE BEIHILFE UND VEREINBARKEIT

(122) Alternativ dazu und falls die Kommission dem Argument Deutschlands, dass die Finanzierungsmaßnahmen keine staatliche Beihilfe darstellen, nicht folgen sollte, macht Deutschland geltend, dass die Maßnahmen eine bestehende Beihilfe darstellen, in jedem Fall sowohl vereinbar mit als auch von der Anmeldepflicht im Rahmen des DAWI–Beschlusses von 2005 freigestellt sind, die in den Abschnitten 4.1 und 4.2 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 festgelegten Vereinbarkeitskriterien erfüllen und gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags als vereinbar gerechtfertigt werden können.

Bestehende Beihilfe

(123) Deutschland weist darauf hin, dass für den Fall, dass der Gewinnabführungs– und Verlustübernahmevertrag zwischen der vh Saar und der FSBesitzG/der FSG als staatliche Beihilfe angesehen werden sollte, es sich dabei um eine bestehende Beihilfe handeln würde. Der entsprechende Vertrag, die Rechtsgrundlage zur Deckung des jährlichen Defizits, wurde am 7. Mai 1996 abgeschlossen und ist der Aussage Deutschlands zufolge seitdem nicht mehr geändert worden. Sollte die Kommission zu dem Ergebnis kommen, dass der Gewinnabführungs– und Verlustübernahmevertrag eine unvereinbare staatliche Beihilfe darstelle, würde sich dieses Ergebnis lediglich auf die Zukunft auswirken.

DAWI–Beschluss von 2005

(124) Deutschland macht geltend, dass die Finanzierung unter den DAWI–Beschluss von 2005 falle, da die Anwendbarkeitskriterien für Beihilfen für Flughäfen (weniger als eine Million Passagiere pro Jahr oder weniger als 100 Mio. EUR Umsatz in den beiden Jahren vor der Betrauung; weniger als 30 Mio. EUR als Ausgleich pro Jahr) erfüllt sind. Deutschland macht weiter geltend, dass die in den Artikeln 4 und 5 des DAWI–Beschlusses von 2005 verankerten Bedingungen (Betrauung mit einer DAWI, kein übermäßig hoher Ausgleich) aus den gleichen Gründen erfüllt seien, wie diejenigen, die im Hinblick auf die *Altmark*–Kriterien angeführt wurden.

(125) Deutschland wiederholt außerdem noch einmal, dass in der Region eine erhebliche Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen bestehe, die von den benachbarten Flughäfen nicht befriedigt werden könne und weist daher die Andeutung im Einleitungsbeschluss ab, dass der Flughafen nicht notwendig wäre, um die lokale Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen zu befriedigen. Deutschland weist darauf hin, dass maßgebliche Studien nachweisen, dass aufgrund einer prognostizierten Erhöhung des Passagieraufkommens, das die benachbarten Flughäfen nicht befriedigen werden können (Deutschland verweist auf seine diesbezüglichen Erläuterungen im Hinblick auf die fehlende Ersetzbarkeit der Flughäfen und den entsprechenden fehlenden Wettbewerb unter ihnen) weiteres Wachstumspotenzial bestehe.

(126) Was schließlich die Andeutungen im Einleitungsbeschluss betrifft, dass ein förmlicher Betrauungsakt, eine Einschränkung auf die grundlegenden Tätigkeiten eines Flughafens sowie eine transparente Festlegung der Ausgleichsparameter fehlen würden, so verweist Deutschland zurück auf sein Vorbringen bezüglich der Einhaltung der *Altmark*–Kriterien und macht geltend, dass die dort angeführte Begründung im vorliegenden Zusammenhang gleichermaßen gelte.

DAWI–Beschluss von 2012

(127) Deutschland erwähnt, dass der DAWI–Beschluss von 2012, der für die im vorliegenden Beschluss in Rede stehenden Maßnahmen erst nach Ablauf des Übergangszeitraums in 2014 gelten wird, nur für die Zukunft relevant sein wird, und dann insbesondere für die geplante Zusammenarbeit zwischen den Flughäfen Saarbrücken und Zweibrücken.

Luftverkehrsleitlinien von 2005

(128) Deutschland behauptet, dass die allgemeinen Finanzierungsmaßnahmen gemäß Artikel 106 Absatz 2 AEUV in Verbindung mit Abschnitt 4.2 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 (Beihilfe für den Betrieb von Flughafeninfrastruktur) mit dem Binnenmarkt vereinbar sind. Zur Unterstützung dieses Vorbringens verweist Deutschland lediglich zurück auf die Argumente, die in Bezug auf die Einhaltung der *Altmark*–Kriterien vorgelegt wurden sowie auf den DAWI–Beschluss von 2005.

(129) Im Hinblick auf die Vereinbarkeit gemäß Abschnitt 4.1 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 (Finanzierung von Flughafeninfrastruktur) macht Deutschland geltend, dass alle dort festgelegten Bedingungen erfüllt seien.

Der Bau und der Betrieb der Infrastruktur erfüllen ein klar festgelegtes Ziel allgemeinen Interesses (regionale Entwicklung, Zugänglichkeit usw.)

(130) Deutschland verweist auf sein Vorbringen bezüglich des Bestehens einer DAWI zum Nachweis der Tatsache, dass der Flughafen Saarbrücken ein Ziel eines allgemeinen Interesses erfüllt. Deutschland wiederholt, dass der Flughafen die Luftverkehrsbedürfnisse der lokalen Bevölkerung befriedigt, dass die Zugänglichkeit der Region nicht von den benachbarten Flughäfen sichergestellt werden kann und dass der Flughafen für die wirtschaftliche Entwicklung der Region von entscheidender Bedeutung ist.

Die Infrastruktur ist notwendig und dem Ziel angemessen

(131) Deutschland ist der Auffassung, dass die Infrastruktur — insbesondere das Abfertigungsgebäude, das seit dem Jahr 2000 genutzt wird und die modernisierte Start– und Landebahn — zum Erreichen des Ziels unbedingt notwendig sind und weder unverhältnismäßig groß, noch aufwändig sind. Die Investitionen in die Infrastruktur waren notwendig, um die Infrastruktur instand zu halten oder die abgenutzte Infrastruktur zu ersetzen und um den Flughafen an das erhöhte Fluggastaufkommen, die gestiegenen Erwartungen an den Komfort sowie an die strengeren Sicherheitsanforderungen anzupassen. Ohne die Investitionen wäre der Flughafen nicht betriebsfähig. Deutschland erinnert außerdem daran, dass die bestehende Infrastruktur vor dem Bau eines neuen Abfertigungsgebäudes (der im Jahr 1999 begonnen wurde) regelmäßig überlastet war […]. Deutschland macht schließlich geltend, dass die notwendigen Investitionen nicht aus dem Eigenkapital der Gesellschaft hätten finanziert werden können.

Die Infrastruktur verfügt über zufriedenstellende mittelfristige Nutzungsaussichten

(132) Ausgehend von der bereits bestehenden Nutzung und dem erwarteten weiteren Anstieg der Passagierzahlen ist Deutschland der Auffassung, dass die Infrastruktur über mehr als zufriedenstellende Nutzungsaussichten verfügt. Deutschland bezieht sich auf eine Prognose der Luftverkehrsentwicklung in der Region, die nachweist, dass die Nachfrage weiter ansteigen werde.

(133) Deutschland macht geltend, dass zum Zeitpunkt des Baubeginns des neuen Abfertigungsgebäudes im Jahr 1999 nicht vorhersehbar gewesen sei, dass die Ereignisse des 11. September 2001 in den USA, die Aschewolke nach dem Vulkanausbruch auf Island im Jahr 2010 und die weltweite Wirtschaftskrise zwischen 2008 und 2011 die Passagierzahlen in Saarbrücken negativ beeinflussen würden. Diese Ereignisse sollen den gesamten europäischen Flugverkehrssektor beeinträchtigt und eine ansonsten positive Entwicklung verzögert haben. Dennoch ist der positive Trend, der sich bereits im Jahr 1999 abzeichnete, nach Ansicht Deutschlands immer noch erkennbar, was erwarten lässt, dass die Kapazität des Flughafens Saarbrücken mittelfristig vollständig genutzt werden werde (auch unter Berücksichtigung der geplanten Zusammenarbeit mit dem Flughafen Zweibrücken).

(134) In Bezug auf die finanziellen Aussichten weist Deutschland darauf hin, dass für das Jahr 2020 mit einem positiven EBITDA gerechnet werde und dass dies ausreichend sei, um die Anforderung der zufriedenstellenden mittelfristigen Nutzungsaussichten zu erfüllen. Deutschland erinnert daran, dass die Kommission selbst anerkannt habe, dass Regionalflughäfen nicht grundsätzlich Gewinne erwirtschaften, die wieder in die Infrastruktur investiert werden könnten, eine Tatsache, die die Vereinbarkeit der Fördermaßnahmen gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2005 nicht ausschließen dürfe.

Alle potenziellen Nutzer der Infrastruktur haben gleichen und nichtdiskriminierenden Zugang zu dieser.

(135) Da alle Luftverkehrsgesellschaften über einen nichtdiskriminierenden Zugang zum Flughafen verfügen und unter die allgemein geltende Entgeltordnung, einschließlich der darin enthaltenen Rabatte fallen, ist Deutschland der Ansicht, dass dieses Kriterium erfüllt ist. Deutschland weist darauf hin, dass insbesondere die Rabatte nicht so konzipiert seien, dass sie *de facto* einen selektiven Vorteil für einige Luftverkehrsgesellschaften bewirken würden. Schließlich macht Deutschland geltend, dass die einzelnen Verträge mit Cirrus und Air Berlin in diesem Zusammenhang nicht relevant seien und dass in jedem Fall alle Luftverkehrsgesellschaften die Möglichkeit hatten, solche Verträge abzuschließen.

Die Entwicklung des Handels wird nicht in einem Maße beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

(136) Deutschland ist es nicht klar, wie die „moderate" Erweiterung der Infrastruktur am Flughafen Saarbrücken sich negativ auf den Handel auswirken könnte oder hätte auswirken können. Deutschland erinnert daran, dass die Kommission akzeptiert hat, dass die Förderung kleiner Regionalflughäfen in der Regel keine solche Auswirkung habe. Was mögliche Auswirkungen auf den Flughafen Zweibrücken betrifft, so wiederholt Deutschland, dass die beiden Flughäfen nicht im Wettbewerb zueinander stehen, sondern als einander ergänzend anzusehen sind. Deutschland macht außerdem geltend, dass die Infrastrukturmaßnahmen keinerlei Auswirkungen auf die Flughäfen Metz–Nancy–Lorraine und Luxemburg hatten, die dem gemeinschaftlichen Interesse zuwiderlaufen würden.

Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV

(137) Deutschland versichert, dass die finanzielle Förderung für den Flughafen zumindest für den Zeitraum zwischen 2000 und 2005 als mit dem Binnenmarkt vereinbar gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV angesehen werden könne. Zum Nachweis der Bedeutung des Flughafens Saarbrücken für die regionale wirtschaftliche Entwicklung und die Zugänglichkeit der Region verweist Deutschland auf sein Vorbringen in Bezug auf das Bestehen einer DAWI. Von der finanziellen Förderung haben fast ausschließlich Infrastrukturprojekte profitiert, die im Einklang mit regionalen Entwicklungszielen standen. Beispielhaft reicht Deutschland umfassende Erklärungen zur Notwendigkeit der drei größten einzelnen Infrastrukturinvestitionen ein.

(138) Was Anreizeffekte betrifft, so erklärt Deutschland, dass der Flughafen für Unternehmen außerhalb der Region einen wichtigen Anreiz darstelle, im Saarland zu investieren. Ebenso erhalten auch bereits im Saarland ansässige Unternehmen einen Anreiz, weiter zu expandieren und weitere Investitionen zu tätigen. Deutschland macht geltend, dass das Saarland angesichts seiner schwierigen Haushaltslage die finanzielle Förderung des Flughafens überdenken würde, wenn es keine Anreizeffekte gäbe. Schließlich betont Deutschland ein weiteres Mal, dass der Betrieb des Flughafens Zweibrücken nicht beeinträchtigt werde.

3.2. *DIE ÜBERTRAGUNG VERSCHIEDENER GRUNDSTÜCKE AN DIE FSbesitzG*

3.2.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

(139) Deutschland ist der Meinung, dass die Grundstücksübertragung Sicherheitszwecken diente und in den öffentlichen Aufgabenbereich fiel, somit also außerhalb des Geltungsbereichs des Artikels 107 Absatz 1 AEUV lag. Konkret wird geltend gemacht, dass die übertragenen Grundstücke nach der Änderung der Start– und Landebahn notwendig waren, um die Start– und Landebahnköpfe mit erweiterten Sicherheitsflächen zu umgeben und den bestehenden Sicherheitszaun anzupassen. Die Sicherung des Flughafengeländes liegt nach Auffassung Deutschlands im öffentlichen Interesse und stellt keine wirtschaftliche Tätigkeit, sondern eine hoheitliche Aufgabe dar. Hintergrund dieser Sicherheitsmaßnahmen waren Gesetzesänderungen, die nach den Ereignissen des 11. September 2001 in den USA vorgenommen wurden.

(140) Darüber hinaus macht Deutschland geltend, dass die nach dem Jahr 2000 erfolgte Grundstücksübertragung mit einem Gesamtwert von […] aus den gleichen Gründen weder den Wettbewerb verfälscht, noch den Handel beeinträchtigt habe, die im Hinblick auf die allgemeinen Finanzierungsmaßnahmen angeführt worden sind. Auf der Grundlage ihres geringen Werts würde die Grundstücksübertragung unter die De–minimis–Regel fallen.

3.3. *BÜRGSCHAFTEN FÜR DARLEHEN ZUGUNSTEN DER VH SAAR UND DER FSBESITZG*

3.3.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

(141) Im Einleitungsbeschluss wurde davon ausgegangen, dass von den drei bekannten Bürgschaften für die FSBesitzG lediglich eine nach dem Jahr 2000 gewährt wurde. Deutschland erklärt jedoch, dass die in Rede stehende Bürgschaft in Wirklichkeit im Laufe des Jahres 1999 gewährt worden sei, das heißt also vor dem ausschlaggebenden Urteil in der Rechtssache *Aéroports de Paris*. Es wird daher geltend gemacht, dass keine der drei Bürgschaften staatliche Beihilfemaßnahmen darstellen können. Für den Fall, dass die Kommission dennoch zu dem Ergebnis kommen sollte, dass diese Bürgschaften staatliche Beihilfen darstellten, macht Deutschland geltend, dass sie dann als bestehende Beihilfen bewertet werden müssten, mit der Folge, dass jedweder Beschluss der Kommission lediglich Wirkungen *ex nunc* (für die Zukunft) hätte.

(142) Im Hinblick auf die Patronatserklärungen verweist Deutschland auf seine Begründung bezüglich der allgemeinen Finanzierungsmaßnahme zum Nutzen des Flughafens (Erwägungsgründe 93–121) und macht geltend, dass diese hier gleichermaßen anwendbar ist.

3.3.2. VEREINBARKEIT

(143) Deutschland argumentiert, dass die Maßnahmen, sollten sie als staatliche Beihilfen gewertet werden, gemäß den in den Luftverkehrsleitlinien von 2005 festgelegten Bedingungen mit dem Binnenmarkt vereinbar wären. Deutschland verweist in dieser Hinsicht auf die bezüglich der allgemeinen Finanzierungsmaßnahme vorgebrachten Argumente und macht geltend, dass diese hier gleichermaßen anwendbar sind.

3.4. *DER PACHTVERTRAG ZWISCHEN DER FSbesitzG UND DER FSBG*

3.4.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

(144) Deutschland unterscheidet zwischen dem im Jahr 1997 abgeschlossenen Pachtvertrag, der bis zum 1. Juli 2006 in Kraft war und dem Pachtvertrag, der ab dem 1. Juli 2006 bis zur Fusion der FSBesitzG und der FSBG gegolten hat.

(145) Im Hinblick auf den Pachtvertrag von 1997 wird geltend gemacht, dass dieser, sollte er als staatliche Beihilfe bewertet werden, eine bestehende Beihilfe darstellen würde. Sollte die Kommission in ihrem Beschluss zu dem Ergebnis gelangen, dass es sich dabei um eine unvereinbare staatliche Beihilfe handle, würde ein solcher Beschluss lediglich für die Zukunft Wirkungen haben, nicht für die Vergangenheit.

(146) In Bezug auf den Pachtvertrag von 2006 macht Deutschland geltend, dass dieser Vertrag lediglich einer Änderung der bestehenden Beihilfe gleichkam und nicht als neue Beihilfe einzustufen war. Deutschland hebt hervor, dass sich vor allem das Recht, auf dessen Grundlage ein solcher Pachtvertrag abgeschlossen werden könnte, nicht geändert hatte. Deutschland behauptet, dass die Rechtsgrundlage geändert werden müsse, um den Pachtvertrag als neue Beihilfe einstufen zu können.

(147) Darüber hinaus macht Deutschland geltend, dass der Pachtvertrag von 2006 den damals geltenden Marktbedingungen entsprach. Deutschland argumentiert, dass variable Pachtzahlungen nicht ungewöhnlich seien und dass nichts darauf hindeute, dass der tatsächlich in Rechnung gestellte Betrag ungewöhnlich niedrig sei. Darüber hinaus wird geltend gemacht, dass die variable Pachtzahlung auch die Möglichkeit in sich barg, erheblich höhere Pachtzahlungen zu erhalten als im Rahmen des früheren Vertrags. Es wird geltend gemacht, dass die Handlungsfähigkeit der FSBG durch den Pachtvertrag von 2006 verbessert wurde. Schließlich bringt Deutschland vor, dass es im Interesse der FSBesitzG sei, Fraport als Gesellschafter zu behalten, da die Beteiligung dieser Gesellschaft den Zugang zu Know–how ermöglichte und zu Synergieeffekten führte.

(148) Trotz der Tatsache, dass keine Unterlagen vorliegen, die nachweisen, wie die Pachtzahlungen berechnet wurden, ist Deutschland in jedem Fall der Auffassung, dass der tatsächliche Betrag der Pachtzahlungen nicht von Bedeutung ist, da die enge Verbindung zwischen der FSBesitzG und der FSBG bedeutete, dass die wirtschaftliche Gesamtauswirkung neutral war. Eine höhere Pachtzahlung hätte dazu geführt, dass die FSBesitzG weniger Geld von der vh Saar erhalten hätte, wohingegen eine niedrigere Pachtzahlung durch höhere Überweisungen von der vh Saar ausgeglichen worden wäre.

(149) Im Hinblick auf die Verfälschung des Wettbewerbs und die Auswirkungen auf den Handel verweist Deutschland auf die diesbezüglich im Zusammenhang mit den allgemeinen Finanzierungsmaßnahmen vorgebrachten Argumente, die Deutschlands Ansicht nach hier gleichermaßen anwendbar sind.

3.5. *RABATTE FÜR LUFTVERKEHRSGESELLSCHAFTEN*

3.5.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

(150) Deutschland macht geltend, dass die im Jahr 2007 eingeführten Rabatte auf die Flughafenentgelte wirtschaftlich vernünftig waren, dass mit ihnen kein selektiver Vorteil gewährt wurde und dass sie weder den Wettbewerb verfälschten, noch Auswirkungen auf den Handel hatten.

Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers

(151) Nach dem Wegzug von Hapag Lloyd/TUIFly im Jahr 2006 sind die Passagierzahlen am Flughafen Saarbrücken um 30 % gefallen. In dieser Situation waren nach Auffassung Deutschlands Maßnahmen notwendig, um sicherzustellen, dass die bestehende Kapazität mittel– und langfristig angemessen genutzt wurde und um die Wettbewerbsfähigkeit und die Attraktivität des Flughafens aufrechtzuerhalten. Die frühere Flughafenentgeltordnung hatte sich als Wettbewerbsnachteil erwiesen, da der Flughafen von allen Flughäfen in Deutschland die höchsten Entgelte aufwies. Deutschland macht geltend, dass die Rabatte nach dem Jahr 2006 tatsächlich zu einem stetigen Anstieg der Passagierzahlen führten. Deutschland verdeutlicht die positive Auswirkung der Rabatte, indem auf die Entscheidung von Air Berlin verwiesen wird, den Flughafen Saarbrücken zu bedienen, eine Entscheidung, die erst getroffen wurde, nachdem die Rabatte in Kraft waren.

(152) Deutschland unterstreicht sein Argument, dass die Rabatte wirtschaftlich sinnvoll waren mit dem Hinweis darauf, dass diese Rabatte lediglich an neue Luftverkehrsgesellschaften oder für neue Flugverbindungen gewährt wurden. Folglich, so wird geltend gemacht, konnte davon ausgegangen werden, dass die Rabatte keine unmittelbare Auswirkung auf den Status quo haben würden, sondern zu einem Anstieg der Passagierzahlen in der Zukunft führen würden. Der wirtschaftliche Sinn wird angeblich auch dadurch unterstrichen, dass der Rabatt nicht über 50 % der Investitionskosten der neuen Fluggesellschaft oder der neuen Flugverbindung hinausgehen konnte.

(153) Deutschland macht geltend, dass die Rabatte wirtschaftlich sinnvoll waren und bringt vor, dass es aufgrund der Tatsache, dass die Rabatte allen Luftverkehrsgesellschaften angeboten wurden, unmöglich gewesen sei, im Voraus präzise Berechnungen der Kosten und Nutzen der Rabatte vorzunehmen. Die Kosten einer Schließung des Flughafens wurden andererseits nicht abgeschätzt, da eine Schließung des Flughafens niemals zur Debatte stand.

Selektivität

(154) Gestützt auf die Tatsache, dass die im Jahr 2007 eingeführten Rabatte allen Luftverkehrsgesellschaften zur Verfügung standen, macht Deutschland geltend, dass die Maßnahme nicht selektiv war. Die veröffentlichte Entgeltordnung, von der die Rabatte ein Bestandteil waren, war allgemein und abstrakt gehalten, die Rabatte fanden automatisch auf alle am Flughafen Saarbrücken operierenden Luftverkehrsgesellschaften Anwendung, die die entsprechenden Daten vorlegten, und der Flughafen verfügte bei der Anwendung der Rabatte über keinen Ermessensspielraum.

(155) Deutschland macht geltend, dass der Zweck der Rabatte in der Steigerung der Attraktivität des Flughafens Saarbrücken bestanden habe und nicht darin, eine bestimmte Fluggesellschaft zu begünstigen. Eine *de–facto*–Selektivität würde außerdem durch die Tatsache ausgeschlossen, dass dieselben Entgelte für alle Flugzeuge Anwendung fanden, deren höchstzulässige Startmasse (*Maximum Take Off Weight*, MTOW) größer war als 5 700 kg, wodurch alle Flugzeuge im gewerblichen Luftverkehr gleich behandelt wurden und nicht zwischen Inlandsflügen und internationalen Flügen unterschieden wurde. Schließlich machten die Rabatte auch im Hinblick auf die Anzahl der Landungen keinen Unterschied.

Wettbewerbsverfälschung und Beeinträchtigung des Handels

(156) Im Hinblick auf die Verfälschung des Wettbewerbs und die Auswirkungen auf den Handel verweist Deutschland auf die diesbezüglich im Zusammenhang mit den allgemeinen Finanzierungsmaßnahmen vorgebrachten Argumente, die Deutschlands Ansicht nach hier gleichermaßen anwendbar sind.

3.6. *ANLAUFBEIHILFE FÜR CIRRUS AIRLINES*

3.6.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

(157) Deutschland macht geltend, dass die FSBesitzG beim Abschluss des Vertrags mit Cirrus handelte, wie ein privater Investor hätte handeln können, mit der Folge, dass die an Cirrus geleisteten Zahlungen keine staatliche Beihilfen darstellten. Darüber hinaus wird vorgebracht, dass die Maßnahme weder den Wettbewerb verfälschte, noch Auswirkungen auf den Handel hatte.

Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers

(158) Deutschland ist der Auffassung, dass der Zweck des Vertrags mit Cirrus darin bestand, einen Anstieg der Passagierzahlen herbeizuführen. Der Anstieg sollte durch eine höhere Frequenz der Flüge nach […] und durch den Einsatz moderner Flugzeuge erzielt werden. Sowohl durch die höhere Frequenz als auch durch die Verpflichtung zum Einsatz moderner Flugzeuge sollten vor allem der Komfort und die Flexibilität für Geschäftsreisende verbessert werden.

(159) Deutschland macht geltend, dass die häufigen Änderungen des Vertrags nachweisen, dass die FSBesitzG die wirtschaftliche Entwicklung streng überwachte und in der Lage war, schnell auf wirtschaftliche Notwendigkeiten zu reagieren. Die kurze Frist für die Kündigung des Vertrags (30 Tage) scheint ein weiterer Hinweis für den Fokus der FSBesitzG auf die wirtschaftliche Nachhaltigkeit des Vertrags zu sein, und ermöglichte es dieser, den Vertrag zu kündigen, falls die Ziele nicht erreicht werden konnten. Die langfristige Rentabilität sollte schließlich dadurch verstärkt werden, dass Cirrus als *Home Carrier* in Saarbrücken etabliert wurde. Den Angaben Deutschlands zufolge liegen jedoch keine präzise Daten zu den erwarteten Kosten und Nutzen vor.

Wettbewerbsverfälschung und Beeinträchtigung des Handels

(160) Im Hinblick auf die Verfälschung des Wettbewerbs und die Auswirkungen auf den Handel verweist Deutschland auf die diesbezüglich im Zusammenhang mit den im Jahr 2007 eingeführten Rabatten auf Flughafenentgelte vorgebrachten Argumente, die Deutschlands Ansicht nach hier gleichermaßen anwendbar sind.

3.6.2. VEREINBARKEIT

(161) Deutschland macht geltend, dass die Zahlungen an Cirrus, selbst wenn sie als staatliche Beihilfen bewertet werden sollten, als mit der Anlaufbeihilfe gemäß den in den Luftverkehrsleitlinien von 2005 sowie in Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV festgelegten Bedingungen gerechtfertigt werden können.

(162) Deutschland erinnert daran, dass durch den Vertrag mit Cirrus die Frequenz der Dienstleistung dieser Fluggesellschaft auf der Flugverbindung […] erhöht wurde, dass die FSBesitzG diesen Vertrag im Hinblick darauf abgeschlossen hat, dass dieser rentabel sein solle, und dass die Auswirkung der erhöhten Frequenz auf andere Flugverbindungen nicht geprüft werden konnte, weil keine andere Fluggesellschaft […] von Saarbrücken aus bediente, und macht geltend, dass die maßgeblichen Bedingungen erfüllt sind. Deutschland erklärt weiter, dass keine weiteren Hochgeschwindigkeitsverbindungen zwischen Saarbrücken und […] bestehen und dass die Zahlungen im Rahmen des Vertrags nicht mit den Rabatten auf die Flughafenentgelte kombiniert wurden (die Flughafenentgeltordnung mit den Rabatten trat erst nach Ablauf des Vertrags mit Cirrus in Kraft). Schließlich erklärt Deutschland, das Bestehen des Vertrags deshalb nicht (auf einer Liste oder anderweitig) veröffentlicht zu haben und deshalb kein spezifisches Rechtsbehelfsverfahren bereitgestellt zu haben, weil Deutschland in dem Vertrag keine Elemente einer staatlichen Beihilfe erkannt habe.

3.7. *MARKETINGVERTRAG MIT AIR BERLIN*

3.7.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

(163) Deutschland bringt vor, dass der Marketingvertrag mit Air Berlin nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers abgeschlossen wurde und dass Air Berlin durch den Vertrag kein Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV gewährt werde. Darüber hinaus wird vorgebracht, dass die Maßnahme weder den Wettbewerb verfälschte, noch Auswirkungen auf den Handel hatte.

Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers

(164) Vor dem Abschluss des Vertrags mit Air Berlin bewertete die FSG die Kosten und die erwarteten Einnahmen und kam zum Schluss, dass der Vertrag für den Flughafen rentabel wäre. Deutschland erklärt, dass die ursprünglichen Erwartungen zwar nicht gänzlich erfüllt worden seien, dass eine Hochrechnung der vorliegenden realen Daten aber zeige, dass der Vertrag nach wie vor eindeutig rentabel ist.

(165) In diesem Zusammenhang bestreitet Deutschland die Andeutung im Einleitungsbeschluss, dass nämlich der Marketingvertrag abgesehen von der Erhöhung der Passagierzahlen auf den Air–Berlin–Flügen keinen wirklichen Wert für den Flughafen gehabt habe. Deutschland macht geltend, dass durch die in dem Vertrag vereinbarten Marketingtätigkeiten das Profil des Flughafens verbessert und die Region als Reiseziel ins Blickfeld gerückt werde, was wiederum die Möglichkeit in sich berge, weitere (luftverkehrsunabhängige) Einnahmen zu erwirtschaften. Deutschland macht geltend, dass Verbraucher, wenn eine Fluggesellschaft ein Reiseziel vermarktet, nicht nur die Tatsache beachten, dass diese Fluggesellschaft dieses Reiseziel bediene, sondern auch für die Region insgesamt als Reiseziel sensibilisiert werden.

(166) Deutschland stellt außerdem das im Einleitungsbeschluss enthaltene vorläufige Ergebnis in Frage, dass der Marketingvertrag in Wirklichkeit zusätzliche spezielle Rabatte für Air Berlin eingeführt habe. Deutschland stellt fest, dass der Marketingvertrag für den Flughafen vielmehr in einer solchen Weise einen wirklichen wirtschaftlichen Wert habe, dass ein privater Investor einen solchen Vertrag ebenfalls abgeschlossen hätte und davon ausgegangen wäre, dass dieser bereits nach drei Jahren rentabel gewesen wäre.

Wettbewerbsverfälschung und Beeinträchtigung des Handels

(167) Im Hinblick auf die Verfälschung des Wettbewerbs und die Auswirkungen auf den Handel verweist Deutschland auf die diesbezüglich im Zusammenhang mit den im Jahr 2007 eingeführten Rabatten auf Flughafenentgelte vorgebrachten Argumente, die Deutschlands Ansicht nach hier gleichermaßen anwendbar sind.

4. **VON Air Berlin ERHALTENE STELLUNGNAHMEN**

(168) Bevor Air Berlin argumentiert, dass die beiden Maßnahmen, die sie unmittelbar betreffen — die allgemeine Rabattregelung für Flughafenentgelte und der zwischen der FSG und Air Berlin abgeschlossene Marketingvertrag — den Vorschriften über staatliche Beihilfen entsprächen, bringt die Fluggesellschaft zunächst die allgemeine Bemerkung vor, dass sie der Ansicht sei, dass in der Region Saarbrücken eine echte Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen bestehe. Sie hebt hervor, dass die Flüge von Air Berlin nach […] und […] einen „Sitzladefaktor“ erreichen, der vergleichbar ist mit dem Sitzladefaktor, der auf den Flügen von Air Berlin nach denselben Zielen von […] aus erreicht werde. Darüber hinaus ist Air Berlin der Meinung, dass keiner der anderen bestehenden Flughäfen in der Region eine tragfähige Alternative zu Saarbrücken wäre, was wiederum eine Auswirkung auf den Handel ausschließe. Air Berlin hebt insbesondere hervor, niemals die benachbarten Flughäfen […] als einen alternativen Stützpunkt in Betracht gezogen zu haben, da die Nachfrage nach Flügen nach […] — ein Urlaubsziel, für das hauptsächlich deutsche Touristen schwärmen — nicht mit der Nachfrage nach diesen Flugzielen am Flughafen Saarbrücken vergleichbar sei.

4.1. *RABATTE FÜR LUFTVERKEHRSGESELLSCHAFTEN*

(169) Im Hinblick auf die in der Flughafenentgeltordnung von 2007 enthaltenen Rabatte argumentiert Air Berlin genau wie Deutschland, dass die Rabatte wegen ihres abstrakten und allgemeinen Charakters nicht als selektiv gelten könnten. Wo immer eine Fluggesellschaft die aufgelisteten Bedingungen erfüllte, würden ihr die Rabatte ohne jedweden Ermessensspielraum seitens des Flughafens gewährt.

(170) Darüber hinaus bestreitet Air Berlin die Tatsache, dass es zwischen Luftverkehrsgesellschaften aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten Wettbewerb gebe. Air Berlin bringt vor, dass lediglich eine Fluggesellschaft aus einem anderen Mitgliedstaat von Saarbrücken aus operiert und macht geltend, dass die Annahme, dass die Maßnahmen eine Auswirkung auf den Handel hätten, nicht haltbar sei.

(171) Air Berlin behauptet außerdem, dass das Rabattsystem alle Bedingungen erfülle, die im Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache *Charleroi* festgelegt wurden, nämlich dass die Rabatte zeitlich begrenzt sind, degressiv gestaffelt sind und nicht für mehr als 50 % der tatsächlichen Anlauf– und Marketingkosten zur Verfügung stehen.

(172) Schließlich bringt Air Berlin vor, dass die Flughafenentgelte am Flughafen Saarbrücken im Vergleich zu anderen deutschen Flughäfen nicht besonders niedrig seien. Air Berlin macht geltend, dass die Passagierentgelte in […] zwischen […] und […] niedriger seien.

4.2. *MARKETINGVERTRAG MIT Air Berlin*

(173) Air Berlin erklärt, dass die Entwicklung der Passagierzahlen seit dem Abschluss des Vertrags die zum damaligen Zeitpunkt gehegten Erwartungen bestätige. Auf dieser Grundlage könne davon ausgegangen werden, dass die Erhöhung der luftverkehrsabhängigen und luftverkehrsunabhängigen Einnahmen, die FSG mit dem Vertrag erwirtschaften wollte, realisiert würden.

(174) Des Weiteren führt Air Berlin die verschiedenen über […] verfügbaren Verbindungen sowie die verschiedenen Marketingmaßnahmen, die Air Berlin ergriffen hat, um den Flughafen Saarbrücken zu bewerben. Air Berlin bringt vor, dass die Kombination aus erhöhter Frequenz, attraktiven Verbindungen und die Bewerbung des Flughafens Saarbrücken als Urlaubs– und Geschäftsziel einen erheblichen Wert für den Flughafen und die Region als Ganzes darstellten. Folglich sei der Vertrag der Auffassung Air Berlins zufolge für den Flughafen wirtschaftlich sinnvoll und hätte somit auch von einem privaten Investor abgeschlossen werden können.

5. **PRÜFUNG**

5.1. *FINANZIERUNG DER VH SAAR, DER FSG UND DER FSBESITZG (KAPITALZUFÜHRUNGEN IN DIE vh Saar, KAPITALZUFÜHRUNGEN IN DIE FSbesitzG/FSG ZUR DECKUNG VON VERLUSTEN)*

(175) Die zu prüfende Finanzierung der vh Saar, der FSG und der FSBesitzG bestand aus den folgenden Maßnahmen: die vh Saar führte Kapital in die FSBesitzG/die FSG, um deren Verluste zu decken. Die vh Saar finanzierte dies mit Kapitalzuführungen, die sie vom Saarland erhielt und durch andere Einnahmen.

5.1.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

(176) Gemäß Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags sind „*staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen*“.

(177) Die Kriterien in Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags sind kumulativ. Um daher zu bestimmen, ob die in Rede stehende Maßnahme eine Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags darstellt, müssen alle folgenden Bedingungen erfüllt sein. Die finanzielle Unterstützung muss also:

a) vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden;

b) bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen;

c) den Wettbewerb verfälschen oder drohen, den Wettbewerb zu verfälschen und

d) den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Wirtschaftliche Tätigkeit und Unternehmensbegriff

(178) Nach ständiger Rechtsprechung muss die Kommission zunächst feststellen, ob die vh Saar, die FSG und die FSBesitzG Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags sind. Der Begriff „Unternehmen" umfasst jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, unabhängig von ihrem rechtlichen Status und ihrer Finanzierungsform ([18]). Eine wirtschaftliche Tätigkeit ist jede Tätigkeit, die im Angebot von Waren und Dienstleistungen auf einem Markt besteht ([19]).

(179) Der Gerichtshof bestätigte in seinem Urteil in der Rechtssache *„Flughafen Leipzig–Halle"*, dass der Betrieb eines Flughafens zu gewerblichen Zwecken und der Bau der Flughafeninfrastruktur eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt ([20]). Sobald ein Flughafenbetreiber wirtschaftliche Tätigkeiten ausübt, indem er Flughafendienstleistungen gegen Vergütung anbietet, stellt er unabhängig von seinem rechtlichen Status und seiner Finanzierungsform ein Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags dar, und die Vorschriften des Vertrags über staatliche Beihilfen können daher auch auf Vorteile Anwendung finden, die diesem Flughafenbetreiber durch den Staat oder durch staatliche Mittel gewährt werden ([21]).

(180) Im Hinblick auf den Zeitpunkt, von dem an der Bau und der Betrieb eines Flughafens zu einer wirtschaftlichen Tätigkeit wurden, erinnert die Kommission daran, dass es aufgrund der allmählichen Entwicklung der Marktkräfte in der Flughafenbranche nicht möglich ist, ein genaues Datum zu bestimmen. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat jedoch die Entwicklung bei dem Charakter der Flughafentätigkeiten anerkannt, und in seinem Urteil in der Rechtssache *„Flughafen Leipzig/Halle"* hat das Gericht festgestellt, dass von dem Jahr 2000 ab die Anwendung der Vorschriften zu staatlichen Beihilfen auf die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur nicht länger ausgeschlossen werden könne. Deshalb müssen Betrieb und Bau von Flughafeninfrastruktur ab dem Urteil in der Rechtssache *„Aéroports de Paris"* (12. Dezember 2000) als eine der Beihilfenkontrolle unterliegende Aufgabe betrachtet werden.

(181) In dieser Hinsicht stellt die Kommission fest, dass die Infrastruktur, die Gegenstand des vorliegenden Beschlusses ist, seit dem Jahr 1997 von dem Flughafenbetreiber FSBG betrieben wurde, während die FSBesitzG die Flughafeninfrastruktur besaß und instand hielt.

(182) Seit 2008 ist die FSG sowohl Eigentümerin als auch Betreiberin des Flughafens Saarbrücken. Die Flughafenbetreiberin — bis 2008 die FSBG und seitdem die FSG — stellt Nutzern die Nutzung ihrer Dienstleistungen und Infrastruktur in Rechnung, während die Eigentümerin der Infrastruktur — die FSBesitzG bis 2008 — die Infrastruktur an die Flughafenbetreiberin gegen eine Pachtzahlung verpachtete. Tatsächlich wird die Flughafeninfrastruktur in Saarbrücken dadurch sowohl von der Eigentümerin als auch von der Betreiberin der Infrastruktur kommerziell verwertet. Daraus folgt, dass die juristischen Personen, die diese Infrastruktur kommerziell verwerten — die FSBesitzG, die FSBG und die FSG — ab dem 12. Dezember 2000, dem Datum des Urteils in der Rechtssache *Aéroports de Paris* Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags darstellen.

(183) Im Hinblick auf die vh Saar brachte Deutschland vor, dass die vh Saar als eine Holdinggesellschaft nicht als ein Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags angesehen werden könne. Die Kommission erinnert daran, dass nach Auffassung des Gerichtshofs *„[d]er bloße Besitz von Beteiligungen, auch von Kontrollbeteiligungen, (...) nicht schon eine wirtschaftliche Tätigkeit der Einheit dar(stellt), die diese Beteiligungen hält, wenn mit ihm nur die Ausübung der Rechte, die mit der Eigenschaft eines Aktionärs oder Mitglieds verbunden sind, und gegebenenfalls der Bezug von Dividenden einhergeht, die bloß die Früchte des Eigentums an einem Gut sind"* ([22]). Gleichzeitig hat der Gerichtshof Folgendes festgestellt: *„Übt dagegen eine Einheit, die Kontrollbeteiligungen an einer Gesellschaft hält, diese Kontrolle tatsächlich durch unmittelbare oder mittelbare Einflussnahme auf die Verwaltung der Gesellschaft aus, ist sie als an der wirtschaftlichen Tätigkeit des kontrollierten Unternehmens beteiligt anzusehen."*

([18]) Rechtssache C–35/96 *Kommission/Italien* Slg. 1998 I–3851; C–41/90 *Höfner und Elser* Slg. 1991 I–1979; Rechtssache C–244/94 *Fédération Française des Sociétés d'Assurances/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche* Slg. 1995 I–4013; Rechtssache C–55/96 *Job Centre* Slg. 1997 I–7119.

([19]) Rechtssache 118/85 *Kommission/Italien* Slg. 1987 2599; Rechtssache 35/96 *Kommission/Italien* Slg. 1998 I–3851.

([20]) Verbundene Rechtssachen T–443/08 und T–455/08 *Mitteldeutsche Flughafen AG und Flughafen Leipzig Halle GmbH/Kommission*, (*„Leipzig/Halle–Urteil"*), Slg. 2011 II–1311, insbesondere Randnummern 93 und 94; bestätigt durch Rechtssache C–288/11 P *Mitteldeutsche Flughafen und Flughafen Leipzig–Halle/Kommission*, [2012] noch nicht gemeldet.

([21]) Rechtssachen C–159/91 und C–160/91, *Poucet/AGV und Pistre/Cancave* Slg. 1993 I–637.

([22]) Rechtssache C–222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA et al.*, Slg. 2006, I–289, Randnummer 111.

(184) Die Kommission erinnert daran, dass die satzungsmäßige Funktion der vh Saar die Koordinierung „der bei dem Bau, Ausbau und Betrieb öffentlicher Flug– und Flusshäfen im Saarland anfallenden Tätigkeiten" ist. Diese Koordinierung würde typischerweise über die reine Ausübung von Rechten in Verbindung mit dem Status eines Gesellschafters hinausgehen. Gleichzeitig besteht kein Hinweis darauf, dass die vh Saar tatsächlich die Kontrolle über die FSBesitzG oder die FSG ausübt oder unmittelbar selbst an der Geschäftsführung dieser Gesellschaften beteiligt ist. Vor diesem Hintergrund ist nicht ganz klar, ob die vh Saar als Unternehmen charakterisiert werden kann. Die Kommission ist allerdings der Ansicht, dass sie diese Frage angesichts der Erwägungen im nachstehenden Erwägungsgrund 203, dass die vh Saar nämlich keinen Vorteil erhalten habe, offen lassen kann.

Öffentliches Aufgabengebiet

(185) Während die FSBesitzG, die FSG und die FSBG daher als Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags anzusehen sind, muss daran erinnert werden, dass nicht alle Tätigkeiten eines Flughafeneigentümers und –betreibers unbedingt wirtschaftlicher Art sein müssen ([23]).

(186) Wie der Gerichtshof festgestellt hat ([24]), gehören Tätigkeiten, für die normalerweise der Staat aufgrund seiner hoheitlichen Befugnisse zuständig ist, nicht zu den Tätigkeiten wirtschaftlicher Art und unterliegen im Allgemeinen nicht den Vorschriften über staatliche Beihilfen. Zu solchen Tätigkeiten gehören beispielsweise Sicherheit, Luftverkehrskontrolle, Polizei und Zoll. Die Finanzierung muss sich strikt auf den Ausgleich der Kosten beschränken, die bei diesen Tätigkeiten anfallen und darf nicht für die Finanzierung anderer wirtschaftlicher Tätigkeiten verwendet werden ([25]).

(187) Daher stellt die Finanzierung von Tätigkeiten, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen oder von Infrastruktur, die unmittelbar mit diesen Tätigkeiten im Zusammenhang steht, keine staatliche Beihilfe dar ([26]). Auf einem Flughafen werden z. B. Tätigkeiten in den Bereichen Flugsicherung, Polizei, Zoll, Brandbekämpfung, die zum Schutz der zivilen Luftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen erforderlichen Tätigkeiten und Investitionen in die zur Durchführung dieser Tätigkeiten erforderliche Infrastruktur und Ausrüstung im Allgemeinen als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten eingestuft ([27]).

(188) Die öffentliche Finanzierung nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten, die notwendigerweise mit der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit verbunden sind, darf jedoch nicht zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Luftverkehrsgesellschaften und Flughafenmanagern führen. Der ständigen Rechtsprechung zufolge liegt ein Vorteil vor, wenn der Staat Unternehmen von mit deren wirtschaftlichen Tätigkeiten verbundenen Kosten befreit ([28]). Wenn es daher in einem bestimmten Rechtssystem normal ist, dass Luftverkehrsgesellschaften oder Flughafenmanager die Kosten bestimmter Dienstleistungen tragen, während einige andere Luftverkehrsgesellschaften oder Flughafenmanager, die für dieselben öffentlichen Behörden die gleichen Dienstleistungen erbringen, diese Kosten nicht tragen müssen, genießen die letztgenannten unter Umständen selbst dann einen Vorteil, wenn diese Dienstleistungen selbst als nicht wirtschaftlich angesehen werden. Daher ist eine Analyse des für den Flughafenbetreiber geltenden Rechtsrahmens erforderlich, um zu prüfen, ob Flughafenmanager oder Luftverkehrsgesellschaften in diesem Rechtsrahmen die Kosten für die Erbringung einiger Tätigkeiten tragen müssen, die selbst vielleicht nicht wirtschaftlich sind, aber zur Erbringung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten gehören.

(189) Deutschland erklärt, dass die folgenden Tätigkeiten als in den öffentlichen Aufgabenbereich fallend anzusehen sind, was zur Folge hat, dass ihre Ausübung keine wirtschaftliche Tätigkeit darstellen würde: Flughafensicherheitsmaßnahmen gemäß § 8 *Luftsicherheitsgesetz* ([29]) (Zäune um den Flughafen und Kontrollwege, ein Container–Gate, Start– und Landebahnschilder, Notstrom, Parkplätze für Flugzeuge unter Bombendrohungen und Erweiterungen von Sicherheitsflächen an den Start– und Landebahnenden (Runway End Safety Areas, RESA) unter § 8 *Luftsicherheitsgesetz*); die Feuerwehr und Luftverkehrskontrolle und Luftverkehrssicherheitsmaßnahmen gemäß § 27 Buchstabe c Absatz 2 *Luftverkehrsgesetz*.

([23]) Rechtssache C–364/92 *SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol* Slg. 1994 I–43.

([24]) Beschluss der Kommission N309/02 vom 19. März 2003 über Luftsicherheit — Ausgleich der Betriebsverluste nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001.

([25]) Rechtssache C–343/95 *Cali & Figli/Servizi ecologici porto di Genova* Slg. 1997 I–1547; Beschluss der Kommission N309/02 vom 19. März 2003; Beschluss der Kommission N438/2002 vom 16. Oktober 2002, Beihilfe zur Unterstützung der Behördenfunktionen auf dem belgischen Hafensektor.

([26]) Beschluss der Kommission N309/02 vom 19. März 2003.

([27]) Vgl. insbesondere Rechtssache C–364/92 *SAT/Eurocontrol* Slg. 1994, I–43, Randnummer 30, und Rechtssache C–113/07 P *Selex Sistemi Integrati/Kommission*, Slg. 2009, I–2207, Randnummer 71.

([28]) Siehe z. B. Rechtssache C–172/03 *Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck* Slg. 2005 I–01627, Randnummer 36 und die dort angeführte Rechtsprechung.

([29]) Zu Maßnahmen gemäß § 8 Luftsicherheitsgesetz gehören *unter anderem* der Bau von Flughafeninfrastruktur, die ausreichende Sicherheitskontrollen ermöglicht; bestimmte Maßnahmen in Verbindung mit Gepäck und Fracht; die Sicherung von Sicherheitsbereichen; die Kontrolle von Personen, die die Sicherheitsbereiche betreten und Waren, die dort eingeführt werden; die Schulung von Sicherheitspersonal; die Beseitigung und das Entladen von Flugzeugen, die Sicherheitsgefährdungen darstellen.

(190) Die Kommission ist der Ansicht, dass Maßnahmen gemäß § 8 *Luftsicherheitsgesetz*, Maßnahmen gemäß § 27 Buchstabe c Absatz 2 *Luftverkehrsgesetz* und die Feuerwehr grundsätzlich als Tätigkeiten angesehen werden können, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen.

(191) Im Hinblick auf Maßnahmen, die sich ausschließlich auf die betriebliche Sicherheit beziehen, vertritt die Kommission jedoch die Auffassung, dass die Gewährleistung eines sicheren Flughafenbetriebs ein normaler Bestandteil der wirtschaftlichen Tätigkeit eines Flughafenbetreibers darstelle ([30]). Vorbehaltlich einer ausführlicheren Überprüfung im Hinblick auf einzelne Tätigkeiten und Kosten (siehe Erwägungsgründe 196–197), ist die Kommission der Ansicht, dass Maßnahmen, die zur Gewährleistung eines sicheren Flughafenbetriebs konzipiert sind, keine Tätigkeiten darstellen, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen. Jedes Unternehmen, das einen Flughafen betreiben will, muss die Sicherheit der Anlagen und Einrichtungen, wie zum Beispiel die Start– und Landebahn und die Vorfeldflächen gewährleisten.

(192) Im Hinblick auf den Rechtsrahmen hat Deutschland vorgebracht, dass bezüglich der Feuerwehr keine Rechtsvorschriften bestehen, die diese Kosten unbedingt dem Flughafenbetreiber auferlegen. Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die Vergütung der Kosten für die Feuerwehr regionalen Zuständigkeiten unterliegt und diese Kosten in der Regel durch die maßgeblichen regionalen Behörden übernommen werden. Die Vergütung dieser Kosten ist auf den Umfang beschränkt, der zur Deckung dieser Kosten nötig ist.

(193) In Bezug auf die Luftverkehrskontrolle und die Luftsicherheitsmaßnahmen ist in § 27 Buchstabe d *Luftverkehrsgesetz* vorgegeben, dass die Kosten im Zusammenhang mit den Maßnahmen aus § 27 Buchstabe c *Luftverkehrsgesetz* für eine Reihe bestimmter Flughäfen vom Staat gedeckt werden. Flughäfen sind dann zur als „anerkannte Flughäfen" gemäß § 27 Buchstabe d *Luftverkehrsgesetz* berechtigt, ihre Kosten erstattet zu bekommen, wenn das Bundesverkehrsministerium eine Notwendigkeit für die Luftverkehrskontrolle und für Luftverkehrssicherheitsmaßnahmen aus Sicherheitsgründen und aus verkehrspolitischen Interessen anerkannt hat ([31]). Deutsche Flughäfen, die nicht anerkannt wurden, sind nicht berechtigt, ihre Kosten gemäß § 27 Buchstabe d *Luftverkehrsgesetz* erstattet zu bekommen und müssen daher die Kosten im Zusammenhang mit den gemäß § 27 Buchstabe c *Luftverkehrsgesetz* vorgesehenen Maßnahmen grundsätzlich selbst tragen. Diese Kosten gehören zum Betrieb von Flughäfen dazu. Da einige Flughäfen diese Kosten selbst tragen müssen, andere dagegen nicht, könnte den letztgenannten Flughäfen ein Vorteil gewährt werden, selbst wenn die Kontroll– und Luftsicherheitsmaßnahmen als nicht wirtschaftlich angesehen werden können. Die Kommission stellt fest, dass der Flughafen Saarbrücken als Flughafen anerkannt worden ist, der dazu berechtigt ist, die Kosten gemäß § 27 Buchstabe d *Luftverkehrsgesetz* erstattet zu bekommen. Andere Flughäfen müssen diese Kosten selbst tragen. Daher wird dem Flughafen Saarbrücken mit der Erstattung seiner Kosten im Zusammenhang mit Flugverkehrskontrolle und den Sicherheitsmaßnahmen gemäß § 27 Buchstabe d *Luftverkehrsgesetz* ein Vorteil gewährt, selbst wenn die Kontroll– und Luftsicherheitsmaßnahmen als nicht wirtschaftliche Tätigkeiten angesehen werden können.

(194) Im Hinblick auf die Maßnahmen gemäß § 8 *Luftsicherheitsgesetz* hat es den Anschein, als sei Deutschland der Auffassung, dass alle Kosten im Zusammenhang mit den dort vorgeschriebenen Maßnahmen von den öffentlichen Behörden getragen werden können. Die Kommission stellt jedoch fest, dass gemäß § 8 Absatz 3 *Luftsicherheitsgesetz* lediglich die Kosten im Zusammenhang mit der Bereitstellung und Unterhaltung von Räumen und Flächen erstattet werden können, die für die Durchführung der in § 5 *Luftsicherheitsgesetz* angeführten Tätigkeiten notwendig sind. Alle sonstigen Kosten müssen vom Flughafenbetreiber getragen werden. In dem Maße, in dem die öffentliche Finanzierung, die der FSBesitzG bzw. der FSG gewährt wurde, diese Unternehmen von Kosten befreite, die sie gemäß § 8 Absatz 3 *Luftsicherheitsgesetz* hätten tragen müssen, ist diese öffentliche Prüfung nicht von einer Prüfung im Rahmen der Beihilfevorschriften der Europäischen Union befreit.

Schlussfolgerung zum öffentlichen Aufgabengebiet

(195) Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen findet es die Kommission angemessen, im Hinblick auf die Investitionskosten und die Betriebsausgaben, die angeblich in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen, konkretere Schlussfolgerungen zu ziehen.

([30]) Beschluss der Kommission vom 20. Februar 2014 im Beihilfeprüfverfahren SA.35847 (2012/N) — Tschechische Republik — Flughafen Ostrava, noch nicht im ABl. veröffentlicht, Randnummer 16.

([31]) § 27 Buchstabe d Absatz 1 *Luftverkehrsgesetz: „Flugsicherungsdienste und die dazu erforderlichen flugsicherungstechnischen Einrichtungen werden an den Flugplätzen vorgehalten, bei denen das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung einen Bedarf aus Gründen der Sicherheit und aus verkehrspolitischen Interessen anerkennt"*.

(196) In Bezug auf die Betriebsausgaben akzeptiert die Kommission, dass Betriebsausgaben im Zusammenhang mit der Feuerwehr als Ausgaben für öffentliche Aufgabenbereiche eingestuft werden, sofern die Vergütung dieser Kosten strikt auf das beschränkt ist, was zur Ausübung dieser Tätigkeiten notwendig ist. Was die Betriebskosten im Zusammenhang mit Maßnahmen betrifft, die gemäß § 8 *Luftsicherheitsgesetz* ergriffen wurden, so ist die Kommission der Auffassung, dass lediglich diejenigen Kosten, für die der Flughafenbetreiber gemäß § 8 Absatz 3 *Luftsicherheitsgesetz* zur Rückerstattung berechtigt ist, als Kosten in Verbindung mit Tätigkeiten des öffentlichen Aufgabenbereichs einzustufen sind. Im Hinblick auf die Luftverkehrskontrolle und die Luftsicherheitsmaßnahmen gemäß § 27 Buchstabe c Absatz 2 *Luftverkehrsgesetz* stellte die Kommission fest, dass Saarbrücken einer der Flughäfen ist, die zur Rückerstattung dieser Kosten berechtigt sind, während andere Flughäfen dazu nicht berechtigt sind und vertritt die Auffassung, dass die Deckung von Betriebskosten im Zusammenhang mit der Luftverkehrskontrolle und die Luftsicherheitsmaßnahmen gemäß § 27 Buchstabe d *Luftverkehrsgesetz* dem Flughafen Saarbrücken einen Vorteil gewährt, auch wenn die Luftverkehrskontrolle und die Luftsicherheitsmaßnahmen als nicht wirtschaftliche Tätigkeiten angesehen werden können. Gleichermaßen können Betriebskosten im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Betriebssicherheit des Flughafens nicht als Kosten im Zusammenhang mit Tätigkeiten des öffentlichen Aufgabenbereichs eingestuft werden.

(197) Was die zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2012 getätigten Investitionen betrifft, so akzeptiert die Kommission, dass Investitionen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Feuerwehr als Ausgaben für öffentliche Aufgabenbereiche eingestuft werden, sofern die Vergütung dieser Kosten strikt auf das beschränkt ist, was zur Ausübung dieser Tätigkeiten notwendig ist. Was die Investitionen im Zusammenhang mit Maßnahmen betrifft, die gemäß § 8 *Luftsicherheitsgesetz* getätigt wurden, so ist die Kommission der Auffassung, dass lediglich diejenigen Kosten, für die der Flughafenbetreiber gemäß § 8 Absatz 3 *Luftsicherheitsgesetz* zur Rückerstattung berechtigt ist, als Kosten in Verbindung mit Tätigkeiten des öffentlichen Aufgabenbereichs einzustufen sind. Im Hinblick auf Investitionen im Zusammenhang mit der Luftverkehrskontrolle und mit Luftsicherheitsmaßnahmen gemäß § 27 Buchstabe c Absatz 2 *Luftverkehrsgesetz* stellt die Kommission fest, dass Saarbrücken einer der Flughäfen ist, die zur Rückerstattung dieser Kosten berechtigt sind, und vertritt die Auffassung, dass die Deckung derjenigen Investitionen im Zusammenhang mit der Luftverkehrskontrolle und mit Luftsicherheitsmaßnahmen gemäß § 27 Buchstabe d *Luftverkehrsgesetz* dem Flughafen Saarbrücken einen Vorteil gewährt, auch wenn die Luftverkehrskontrolle und die Luftsicherheitsmaßnahmen als nicht wirtschaftliche Tätigkeiten angesehen werden können. Gleichermaßen können Investitionen im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Betriebssicherheit des Flughafens nicht als Kosten im Zusammenhang mit Tätigkeiten des öffentlichen Aufgabenbereichs eingestuft werden. Dies bedeutet insbesondere, dass die Investitionen in Zäune rund um den Flughafen, Start– und Landebahnschilder und die Erweiterungen von Sicherheitsflächen an den Start– und Landebahnenden nicht als Tätigkeiten angesehen werden können, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen.

(198) Unabhängig davon, ob diese Kosten rechtlich so eingestuft werden, dass sie in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen oder nicht, wurde in jedem Fall nachgewiesen, dass sie nach dem geltenden Rechtsrahmen von dem Flughafenbetreiber zu tragen sind. Würde der Staat also diese Kosten übernehmen, würde der Flughafenbetreiber somit von Kosten befreit, die er normalerweise hätte tragen müssen.

Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit an den Staat

(199) Um eine staatliche Beihilfe zu sein, muss die betreffende Maßnahme aus staatlichen Mitteln finanziert werden und der Beschluss zur Gewährung der Maßnahme muss dem Staat zurechenbar sein.

(200) Der Begriff der staatlichen Beihilfe erfasst jeden gewährten Vorteil, der aus staatlichen Mitteln finanziert oder vom Staat selbst oder von einer zwischengeschalteten Stelle im Auftrag des Staates gewährt wird ([32]). Die Mittel der lokalen Behörden sind für die Anwendung von Artikel 107 der staatlichen Mittel des Vertrags ([33]).

(201) Die Kapitalzuführungen für die vh Saar stammen unmittelbar aus dem Haushalt des Landes Saarland und stellen daher staatliche Mittel dar.

(202) In Bezug auf die Finanzierung der FSBesitzG/FSG durch die vh Saar ist festzustellen, dass die vh Saar zu 100 % Eigentum des Landes Saarland ist und daher ein öffentliches Unternehmen darstellt. Die Finanzierung der FSBesitzG/der FSG durch die vh Saar stellt somit einen Verlust staatlicher Mittel dar. Was die Zurechenbarkeit des Gewinnabführungs– und Verlustübernahmevertrags und der in seinem Rahmen vorgenommenen Übertragungen betrifft, so stellt die Kommission fest, dass die Satzung, durch die die vh Saar durch das Ministerium für Wirtschaft des Landes Saarland gegründet wurde, vom 7. Mai 1996 datiert. Genau an diesem Tag wurde auch der

([32]) Rechtssache C–482/99 *Frankreich/Kommission* („*Stardust Marine*"), Slg. 2002 I–4397.
([33]) Urteil vom 12. Mai 2011 in den verbundenen Rechtssachen T–267/08 und T–279/08, *Nord–Pas–de–Calais*, noch nicht veröffentlicht, Randnummer 108.

Gewinnabführungs– und Verlustübernahmevertrag zwischen der vh Saar und der FSBesitzG/der FSG abgeschlossen. Der Aussage Deutschlands zufolge handelt die vh Saar unter der „*umfassenden rechtlichen und faktischen Kontrolle des Landes Saarland*" als alleinige Gesellschafterin. In dieser Hinsicht stellt die Kommission zunächst fest, dass die vh Saar ihren Jahresberichten zufolge als die FSBesitzG/die FSG kontrollierend angesehen werden kann ([34]). Gemäß der Satzung ernennt die Regierung des Saarlands den Aufsichtsrat der vh Saar und der Vorsitzende des Aufsichtsrats ist ein Vertreter des für den Luftverkehr zuständigen Landesministeriums. Die Satzung sieht außerdem vor, dass der Vorstand von der Hauptversammlung ernannt wird, die aus Vertretern des Eigentümers, also des Saarlands, besteht. Schließlich sieht die Satzung auch vor, dass die vh Saar mit der FSG einen Kontrollvertrag ([35]) abschließen muss. Auf der Grundlage dieser Informationen ist die Kommission der Ansicht, dass der Gewinnabführungs– und Verlustübernahmevertrag zwischen der vh Saar und der FSBesitzG/der FSG sowie die im Rahmen dieses Vertrags erfolgten Übertragungen dem Staat zuzurechnen sind.

Wirtschaftlicher Vorteil

(203) Deutschland hat bestätigt, dass alle öffentlichen Mittel für die vh Saar gänzlich zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen des Gewinnabführungs– und Verlustübernahmevertrags mit der FSBesitzG/der FSG verwendet werden, das heißt also, dass alle Mittel von der vh Saar an die FSBesitzG bzw. die FSG weitergegeben werden. Da die vh Saar somit lediglich eine Mittlerin ist, über die die Finanzierung vom Staat an die FSBesitzG/die FSG weitergegeben wird, kann die vh Saar nicht selbst als Empfängerin eines wirtschaftlichen Vorteils angesehen werden.

FSBesitzG/FSG: DAWI

(204) Ein Vorteil im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags ist ein wirtschaftlicher Nutzen jeglicher Art, den ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen — also ohne Eingreifen des Staates — nicht erhalten hätte ([36]). Maßgeblich ist lediglich die Auswirkung der Maßnahme auf das Unternehmen und nicht die Ursache oder das Ziel des staatlichen Eingreifens ([37]). Immer wenn die finanzielle Lage des Unternehmens als Folge des staatlichen Eingreifens verbessert wird, liegt ein Vorteil vor.

(205) Die Kommission erinnert weiter daran, dass „*Mittel, die der Staat einem Unternehmen unter Umständen, die den normalen Marktbedingungen entsprechen, unmittelbar oder mittelbar zur Verfügung stellt, nicht als staatliche Beihilfen anzusehen sind*" ([38]). Um zu bestimmen, ob der FSBesitzG/der FSG durch die öffentliche Finanzierung des Flughafens Saarbrükken ein Vorteil gewährt wird, den sie unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätten, muss die Kommission im vorliegenden Fall das Verhalten der öffentlichen Anteilseigner, die die Finanzierung bereitstellen, mit dem Verhalten eines marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgeber vergleichen, der durch Aussichten einer langfristigen Rentabilität geleitet wird ([39]).

(206) Dabei sollten etwaige positive Rückwirkungen auf die Wirtschaft der Region, in der der Flughafen liegt, keine Rolle spielen, da der Gerichtshof geklärt hat, dass die maßgebliche Frage für die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers darin besteht, ob „*ob ein privater Gesellschafter in einer vergleichbaren Lage unter Zugrundelegung der Rentabilitätsaussichten und unabhängig von allen sozialen oder regionalpolitischen Überlegungen oder Erwägungen einer sektorbezogenen Politik eine solche Kapitalhilfe gewährt hätte*" ([40]).

(207) In seinem Stardust–Marine–Urteil stellte der Gerichtshof fest, „*dass man sich für die Prüfung der Frage, ob sich der Staat wie ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verhalten hat, in den Kontext der Zeit zurückversetzen muss, in der die finanziellen Unterstützungsmaßnahmen getroffen wurden, um beurteilen zu können, ob das Verhalten des Staates wirtschaftlich vernünftig ist, und dass man sich jeder Beurteilung aufgrund einer späteren Situation enthalten muss*" ([41]).

(208) Darüber hinaus hat der Gerichtshof in der EDF–Rechtssache Folgendes erklärt: „*Wirtschaftliche Bewertungen, die nach Gewährung dieses Vorteils erstellt werden, die rückblickende Feststellung der tatsächlichen Rentabilität der vom betroffenen Mitgliedstaat getätigten Kapitalanlage oder spätere Rechtfertigungen der tatsächlich gewählten Vorgehensweise reichen demgegenüber nicht für den Nachweis aus, dass dieser Mitgliedstaat vor oder gleichzeitig mit dieser Gewährung eine solche Entscheidung in seiner Eigenschaft als Anteilseigner getroffen hat*" ([42]).

([34]) Die vh Saar und die FSBesitzG/die FSG können als verbundene Gesellschaften im Sinne von § 290 HGB angesehen werden.
([35]) Vertrag, durch den eine Gesellschaft die Leitung der Gesellschaft einem anderen Unternehmen unterwirft.
([36]) Rechtssache C–39/94 *Syndicat français de l'Express international (SFEI) und andere/La Poste und andere* Slg. 1996 I–3547, Randnummer 60 und Rechtssache C–342/96 *Königreich Spanien/Kommission der Europäischen Gemeinschaften* Slg. 1999, I–2459, Randnummer 41.
([37]) Rechtssache 173/73 *Italienische Republik/Kommission der Europäischen Gemeinschaften,* Slg. 1974 709, Randnummer 13.
([38]) Rechtssache C–482/99 *Frankreich/Kommission* („*Stardust Marine*") Slg. 2002 I–4397, Randnummer 69.
([39]) Rechtssache C–305/89 Italien/Kommission („*Alfa Romeo*") Slg. 1991 I–1603; Rechtssache T–296/97 *Alitalia/Kommission,* Slg. 2000 II–3871.
([40]) Rechtssache 40/85 *Belgien/Kommission,* Slg. 1986, I–2321.
([41]) Rechtssache C–482/99 *Frankreich/Kommission,* Slg. 2002 I–04397.
([42]) Rechtssache C–124/10P *Europäische Kommission/Électricité de France (EDF)* 2012, noch nicht veröffentlicht in Slg., („EDF–Urteil"), Randnummer 85.

(209) Um den Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers anwenden zu können, muss sich die Kommission zu den Zeitpunkten zurückversetzen, an denen die einzelnen Entscheidungen zur Finanzierung der in Rede stehenden Maßnahmen getroffen wurden. Die Kommission muss ihre Prüfung außerdem auf die Informationen und Annahmen stützen, die den entsprechenden lokalen Behörden zu dem Zeitpunkt zur Verfügung standen, an dem die Entscheidung bezüglich der finanziellen Regelungen der in Rede stehenden Maßnahmen getroffen wurde.

(210) Die Kommission nimmt Deutschlands Vorbringen zur Kenntnis, dass es dem Land Saarland, dem der Flughafen Saarbrücken gehört und das ihn finanziert, nicht um eine Kapitalrendite geht, sondern die Finanzierung vielmehr im Zusammenhang mit der Bereitstellung wichtiger Infrastruktur betrachtet. Das ist mit einer der Gründe dafür, weshalb den Aussagen Deutschlands zufolge keine Analyse der Kosten einer potenziellen Schließung des Flughafens vorliege. Die Kommission stellt weiter fest, dass der Flughafen seit dem Jahr 2000 wachsende Verluste verursacht hat und dass ein positives EBIDTA, nicht aber ein positives Gesamtergebnis erst für das Jahr 2020 erwartet wird. Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen kann die öffentliche Finanzierung der FSBesitzG/der FSG nicht als mit dem Grundsatz eines marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers vereinbar eingestuft werden.

FSBesitzG/FSG: DAWI Ausgleich

(211) Deutschland hat geltend gemacht, dass die öffentliche Finanzierung im vorliegenden Fall den Ausgleich für eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse darstelle, mit dem kein wirtschaftlicher Vorteil gewährt werde. Nach dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache *Altmark* ([43]) wird mit dem Ausgleich für die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse dann kein wirtschaftlicher Vorteil gewährt, wenn vier kumulative Bedingungen erfüllt sind:

a) Erstens muss das empfangende Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen betraut sein und die Verpflichtungen müssen klar definiert sein („*Altmark–Kriterium 1*“).

b) Zweitens sind die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufzustellen („*Altmark–Kriterium 2*“).

c) Drittens darf der Ausgleich nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken („*Altmark–Kriterium 3*“).

d) Wenn viertens die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen betraut werden soll, im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, das die Auswahl desjenigen Bewerbers ermöglicht, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, so ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten Gemeinwohlverpflichtungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind („*Altmark–Kriterium 4*“).

(212) Gemäß dem *Altmark–Kriterium 4* muss der Betrag des Ausgleichs entweder im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge bestimmt werden oder stattdessen auf der Grundlage einer Analyse der Kosten, die einem typischen, gut geführten Unternehmen entstanden wären. Im Fall des Flughafens Saarbrücken wurde der Betrieb des Flughafens nicht ausgeschrieben, sondern vielmehr der staatseigenen Gesellschaft FSBesitzG/FSG anvertraut. Der Betrag des Ausgleichs wurde auch nicht auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt, die einem durchschnittlichen, gut geführten Unternehmen angefallen wären. Die Finanzierungsmodalitäten waren und sind so gestaltet, dass jeglicher durch die FSBesitzG/FSG verursachte Verlust aus staatlichen Mitteln gedeckt wird, unabhängig davon, ob solche Verluste den Kosten entsprechen, die einem typischen, gut geführten Unternehmen entstanden wären.

(213) Zur Erfüllung des *Altmark–Kriteriums 4* genügt es nicht, dass die Behörden des Landes Saarland, das als alleiniger Gesellschafter über umfassende Aufsichts– und Kontrollbefugnisse verfügt, geltend machen, die effiziente Nutzung der Mittel sichergestellt zu haben. Deutschland macht zwar geltend, dass lediglich Kosten, die infolge eines effizienten Betriebs angefallen sind, gedeckt worden wären, im Gewinnabführungs– und Verlustübernahmevertrag ist eine solche Begrenzung dagegen nicht vorgesehen, sondern in diesem Vertrag wird die Deckung aller Verluste vorgesehen, die verursacht worden sind.

(214) Es genügt auch nicht, die Kosten des Flughafens Saarbrücken mit den Kosten anderer staatseigener Unternehmen zu vergleichen, die in anderen Sektoren tätig sind, da daraus keine Schlussfolgerungen hinsichtlich der Effizienz des Flughafenbetreibers gezogen werden können. Ein Vergleich mit anderen Flughafenbetreibern ist nach Aussage Deutschlands nicht versucht worden, da die Ansicht vertreten worden sei, dass Regionalflughäfen im Hinblick auf ihre Kosten und Einnahmen zu große Unterschiede aufwiesen, um einen sinnvollen Vergleich vornehmen zu können.

([43]) Rechtssache C–280/00, *Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Slg. 2003, I–7747, Randnummern 87–93.

(215) In seiner endgültigen Analyse stützt sich Deutschland daher hauptsächlich auf die eigene Einschätzung, dass kein Hinweis dafür vorliege, dass der Flughafenbetreiber in Saarbrücken ineffizient wäre. Deutschland hat vorgebracht, dass die Kommission in der Vergangenheit fehlende Hinweise auf Ineffizienz als ausreichend für die Einhaltung des *Altmark–Kriteriums 4* akzeptiert habe. Die Kommission stellt jedoch fest, dass sich der Beschluss, auf den sich Deutschland bezieht, keineswegs ausschließlich auf fehlende Hinweise für Ineffizienz stützt. In diesem Fall war die Kommission aus unterschiedlichsten Gründen zur Ansicht gelangt, dass das *Altmark–Kriterium 4* erfüllt wäre und hatte betont, dass sich die Begründung auf die *„besonderen tatsächlichen und rechtlichen Hindernissen, die in diesem Fall überwiegen“* stützte ([44]).

(216) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass das *Altmark–Kriterium 4* im vorliegenden Fall nicht erfüllt ist. Da die vier *Altmark*–Kriterien streng kumulativ sind, ist es daher nicht notwendig, zu prüfen, ob die anderen Kriterien eingehalten werden.

Selektivität

(217) In Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags wird vorgesehen, dass eine Maßnahme *„bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen“* müsse, um als staatliche Beihilfe definiert werden zu können. Im vorliegenden Fall stellt die Kommission fest, dass von der öffentlichen Finanzierung lediglich die FSBesitzG/die FSG profitiert. Daher ist sie eindeutig selektiv im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV.

Wettbewerbsverfälschung und Beeinträchtigung des Handels

(218) Wenn eine von einem Mitgliedstaat gewährte Beihilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber seinen Wettbewerbern auf dem Binnenmarkt stärkt, so sind die letztgenannten als durch diese Beihilfe beeinträchtigt anzusehen ([45]). Durch den wirtschaftlichen Vorteil, der dem Flughafenbetreiber im vorliegenden Fall durch die Maßnahme gewährt wurde, wird dessen wirtschaftliche Stellung gestärkt, da der Flughafenbetreiber seine Geschäftstätigkeit aufnehmen kann ohne die damit einhergehenden Investitions– und Betriebskosten zu tragen.

(219) Wie in den Erwägungsgründen 178 ff. untersucht, ist der Betrieb eines Flughafens eine wirtschaftliche Tätigkeit. Wettbewerb findet einerseits zwischen Flughäfen statt, um Luftverkehrsgesellschaften und den entsprechenden Luftverkehr (P und Fracht) anzuziehen und andererseits zwischen Flughafenmanagern, die unter Umständen miteinander im Wettbewerb stehen, um mit dem Management eines bestimmten Flughafen betraut zu werden. Darüber hinaus können insbesondere im Hinblick auf Billigfluggesellschaften und Charterfluggesellschaften auch Flughäfen miteinander konkurrieren, die nicht in denselben Einzugsbereichen und sogar in unterschiedlichen Mitgliedstaaten gelegen sind, um diese Luftverkehrsgesellschaften anzuziehen.

(220) Wie in Randnummer 40 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erwähnt und in Randnummer 45 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 bestätigt, dürfen selbst kleine Flughäfen nicht vom Anwendungsbereich des Artikels 107 Absatz 1 AEUV ausgeschlossen werden.

(221) Der Flughafen Saarbrücken dient derzeit ungefähr 425 000 Passagieren pro Jahr und hat in der Vergangenheit ungefähr 520 000 Passagieren gedient. Den von Deutschland vorgelegten Prognosen ist zu entnehmen, dass die Passagierzahlen bis zum Jahr 2020 voraussichtlich auf bis zu […] Passagieren pro Jahr ansteigen werden. Wie in Erwägungsgrund 16 oben festgestellt, befindet sich der Flughafen Saarbrücken in unmittelbarer Nähe zum Flughafen Zweibrücken (39 Kilometer) und zwei Autostunden sechs weiteren Flughäfen entfernt. Den von Deutschland vorgelegten Daten zufolge stammen ungefähr [unter 14 %] der Passagiere, die den Flughafen Saarbrücken nutzen, aus anderen Mitgliedstaaten. Vor dem Hintergrund dieser Tatsachen ist die Kommission der Auffassung, dass durch die öffentliche Finanzierung der FSBesitzG/der FSG der Wettbewerb verfälscht wird oder bedroht ist, verfälscht zu werden und dass zumindest eine potenzielle Auswirkung auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten vorliegt.

(222) Abgesehen von diesen allgemeinen Erwägungen ist die Kommission außerdem der Auffassung, dass der Flughafen Saarbrücken in unmittelbarem Wettbewerb zum Flughafen Zweibrücken steht oder zumindest gestanden hat. Erstens ist festzustellen, dass TUIFly, ehemals der größte Kunde des Flughafens Saarbrücken, diesen Flughafen verlassen und im Jahr 2007 nach Zweibrücken gezogen ist. Zweitens wurden für einen längeren Zeitraum (ungefähr vier Jahre) Flüge nach Berlin sowohl von Zweibrücken (Germanwings) als auch von Saarbrücken (Air Berlin und Luxair) aus parallel angeboten, was den zwischen den beiden Flughäfen und zwischen den Luftverkehrsgesellschaften bestehenden Wettbewerb aufzeigt ([46]).

([44]) Siehe ABl. L 219 vom 24.8.2007, S. 9, Randnummern 111 ff.
([45]) Rechtssache T–214/95 *Het Vlaamse Gewest/Kommission* Slg. 1998 II–717.
([46]) Siehe Beschluss der Kommission vom 1. Oktober 2014 im Beihilfeprüfverfahren SA.27339 — Deutschland — Flughafen Zweibrücken, noch nicht im ABl. veröffentlicht.

(223) Abgesehen von diesen beiden Indikatoren für den Wettbewerb zwischen den Flughäfen Saarbrücken und Zweibrücken gibt es auch Hinweise darauf, dass — trotz des offiziellen Vorbringens von Deutschland, dass sich die beiden Flughäfen niemals als in direkter Konkurrenz zueinander befindlich angesehen hätten — Beamte des *Landes* Rheinland–Pfalz das Vorliegen einer Wettbewerbssituation klar wahrgenommen haben. In zwei internen Vermerken der rheinland–pfälzischen Regierung, die im Jahr 2003 verfasst wurden, vertreten die Verfasser den Standpunkt, dass die Zusammenarbeit zwischen den Flughäfen Zweibrücken und Saarbrücken derzeit nicht möglich/ratsam wäre. In einem Vermerk wird vielmehr erklärt, dass die Beziehung zwischen den beiden Flughäfen zumindest so lange die Fraport AG am Flughafen Saarbrücken beteiligt sei, von Wettbewerb geprägt sei ([47]) ([48]). In den Vermerken heißt es weiter, dass *„aus Sicht von Rheinland–Pfalz (...) davon ausgegangen werden (könne), dass der Flughafen Zweibrücken in diesem Wettbewerb langfristig die Vorherrschaft gewinnen werde“* ([49]). Diese Erklärungen zeigen an, dass die Beziehung zwischen den beiden Flughäfen allerspätestens im Jahr 2003 tatsächlich als von Wettbewerb geprägt wahrgenommen worden ist.

(224) Deutschland vertritt den Standpunkt, dass die öffentliche Finanzierung kleiner Regionalflughäfen gemäß Randnummer 39 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 *„den Wettbewerb kaum beeinflussen oder den Handel in einem dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderlaufenden Ausmaß beeinträchtigen“* dürfte. Deutschland macht außerdem geltend, dass der Wettbewerb mit anderen Flughäfen durch eine Reihe von Faktoren beschränkt werde, wie zum Beispiel Geschäftsmodell, Größe und Entfernung. Eine jegliche Verzerrung des Wettbewerbs oder eine Auswirkung auf den Handel wäre in jedem Fall minimal.

(225) Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass die in den Erwägungsgründen 221 bis 223 beschriebenen Indikatoren beweisen, dass eine Verfälschung des Wettbewerbs und eine Auswirkung auf den Handel zumindest potenziell vorliegen. Die Kommission betont, dass die Bestimmung des Begriffs „staatliche Beihilfe“ nicht erfordert, dass die Verfälschung des Wettbewerbs oder die Auswirkung auf den Handel signifikant oder wesentlich sein muss, auch wenn die Kommission der Ansicht ist, dass dies angesichts der Nähe der Flughäfen Saarbrücken und Zweibrücken und aufgrund ihrer oben aufgezeigten direkten Konkurrenzbeziehung tatsächlich der Fall war.

(226) Es bestehen internationale Flüge vom Flughafen Saarbrücken nach Zielen wie Mallorca oder Ankara oder anderen Urlaubszielen. Die Start– und Landebahn in Saarbrücken ist ausreichend lang (2 000 m) und ermöglicht es Luftverkehrsgesellschaften, Mittelstreckenflüge zu internationalen Zielen zu bedienen.

(227) Vor diesem Hintergrund ist die öffentliche Finanzierung, die der FSBesitzG/der FSG gewährt wurde, so anzusehen, als könne der Wettbewerb durch sie wahrscheinlich verfälscht werden und als könne sie eine Auswirkung auf den Handel haben.

5.1.2. BESTEHENDE BEIHILFE UND NEUE BEIHILFE

(228) Die Kommission erinnert daran, dass Beihilfemaßnahmen gemäß Artikel 1 Buchstabe b Ziffer v der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates ([50]) dann als bestehende Beihilfen gelten, wenn nachgewiesen werden kann, dass sie zu dem Zeitpunkt, zu dem sie eingeführt wurden, keine Beihilfe waren und später aufgrund der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu Beihilfen wurden, ohne dass sie eine Änderung durch den betreffenden Mitgliedstaat erfahren haben. Deutschland bringt vor, dass der Gewinnabführungs– und Verlustübernahmevertrag zwischen der FSBesitzG/der FSG und der vh Saar, der die Grundlage für die Deckung des jährlichen Defizits darstellt, die als staatliche Beihilfe angesehen wurde, in Kraft getreten sei, als die öffentliche Finanzierung von Flughäfen noch nicht als staatliche Beihilfe angesehen wurde und dass dieser Vertrag seitdem nicht geändert worden sei.

(229) Die Kommission erinnert daran, dass es aufgrund der allmählichen Entwicklung der Marktkräfte in der Flughafenbranche nicht möglich ist, ein genaues Datum zu bestimmen, ab dem der Betrieb eines Flughafens zweifelsfrei als wirtschaftliche Tätigkeit hätte betrachtet werden sollen. Wie in Erwägungsgrund 180 angegeben, müssen Betrieb und Bau von Flughafeninfrastruktur ab dem Urteil in der Rechtssache *„Aéroports de Paris“* (12. Dezember 2000) als eine der Beihilfenkontrolle unterliegende Aufgabe betrachtet werden.

(230) Aufgrund der vor dem Urteil in der Rechtssache *„Aéroports de Paris“* bestehenden Unsicherheit konnte der Staat hingegen zu Recht davon ausgehen, dass die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur keine staatliche Beihilfe darstellte. Daraus folgt, dass die Kommission derartige Finanzierungsmaßnahmen, deren Bewilligung vor dem Urteil in der Rechtssache *„Aéroports de Paris“* erfolgte, nicht mehr auf der Grundlage der Beihilfevorschriften in Frage stellen kann.

(231) Folglich stellten staatliche Beihilfen, die Flughafenbetreibern vor dem Datum des Urteils in der Rechtssache *„Aéroports de Paris“* gewährt wurden, zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens keine staatlichen Beihilfen dar und wurden ab dem 12. Dezember 2000 zu bestehenden Beihilfen.

([47]) Die Fraport AG hielt bis zum 30. Juni 2007 einen Anteil in Höhe von 51 % an der FSBG.

([48]) *Vorlage für den Ministerrat, Gemeinsame Kabinettssitzung der Regierung des Saarlandes und der Landesregierung von Rheinland–Pfalz am 27. Mai 2003*, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, 15. Mai 2003.

([49]) *Einschätzung des rheinland–pfälzischen Innenministeriums*, 15. Mai 2003.

([50]) Verordnung (EG) Nr. 659/199 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

(232) Im vorliegenden Fall trat der Gewinnabführungs– und Verlustübernahmevertrag zwischen der FSBesitzG/der FSG und der vh Saar (in dessen Rahmen die einzelnen Kapitalzuführungen erfolgten) im Jahr 1996 in Kraft und wurde der Aussage Deutschlands zufolge seitdem nicht geändert. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die gemäß diesem Vertrag gewährte jährliche öffentliche Finanzierung von dem Jahr 2000 an als bestehende Beihilfe anzusehen ist.

(233) Die Kommission ist jedoch weiter der Auffassung, dass die bestehende Beihilfe ab dem 1. Juni 2007 zu neuer Beihilfe wurde. In Randnummer 83 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 hat die Kommission gemäß dem jetzigen Artikel 108 Absatz 1 AEUV den Mitgliedstaaten angemessene Maßnahmen vorgeschlagen und sie gebeten, all ihre bestehenden Beihilferegelungen, die von diesen Leitlinien erfasst werden, im Einklang mit diesen Leitlinien bis spätestens zum 1. Juni 2007 vorzulegen. Die Mitgliedstaaten wurden um ihre schriftliche Zustimmung gebeten. Sollte ein Mitgliedstaat seiner Verpflichtung nicht nachkommen, wird die bestehende Beihilfe nach dem in den entsprechenden Maßnahmen festgelegten Datum unrechtmäßig und ist Gegenstand einer Rückforderung.

(234) Deutschland hat die entsprechenden Maßnahmen mit Schreiben vom 30. Mai 2006 akzeptiert. Da Deutschland der Ansicht war, dass der Gewinnabführungs– und Verlustübernahmevertrag eine Beihilferegelung darstellte, die die Grundlage für im Laufe der Zeit wiederholt geleistete Beihilfezahlungen bildete, musste Deutschland sicherstellen, dass die Beihilferegelung spätestens zum 1. Juni 2007 den Luftverkehrsleitlinien von 2005 entsprach. Von diesem Zeitpunkt an stellte die öffentliche Finanzierung der FSBesitzG/der FSG keine bestehende Beihilfe mehr dar.

5.1.3. SCHLUSSFOLGERUNG

(235) Angesichts der in den Erwägungsgründen 176 bis 225 vorgebrachten Argumenten, vertritt die Kommission die Auffassung, dass die öffentliche Finanzierung, die der FSBesitzG/der FSG zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2012 in Form der Deckung ihrer jährlichen Verluste gewährt wurde (siehe die in den Tabellen 3 und 4 aufgeschlüsselten finanzielle Daten) staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt, sofern sie im Zusammenhang mit Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Aufgabenbereichs stand und somit vom 1. Juni 2007 an eine neue Beihilfe darstellte.

(236) Die Kommission ist ferner der Ansicht, dass die der vh Saar gewährten Kapitalzuführungen insbesondere vor dem Hintergrund der in Erwägungsgrund 203 vorgebrachten Argumente keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellten, da die vh Saar alle erhaltenen öffentlichen Mittel weitergegeben hat und daher selbst keinen wirtschaftlichen Vorteil erhalten hat.

5.1.4. RECHTMÄSSIGKEIT DER BEIHILFE

(237) Gemäß Artikel 108 Absatz 3 AEUV müssen Mitgliedstaaten die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen unterrichten und dürfen die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission einen abschließenden Beschluss erlassen hat.

(238) Da die Finanzierung der FSBesitzG/der FSG bereits zur Verfügung gestellt worden ist, vertritt die Kommission die Auffassung, dass Deutschland das Verbot aus Artikel 108 Absatz 3 AEUV nicht eingehalten hat ([51]).

5.1.5. VEREINBARKEIT

5.1.5.1. ***Die Anwendbarkeit der Luftverkehrsleitlinien von 2014 und 2005***

(239) Artikel 107 Absatz 3 AEUV sieht bestimmte Ausnahmen von der in Artikel 107 Absatz 1 AEUV festgelegten Regel vor, dass staatliche Beihilfe mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar sind. Die in Rede stehende Beihilfe kann lediglich auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c geprüft werden, wo Folgendes festgelegt ist: „*Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, sowie sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft*“, können als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.

(240) In dieser Hinsicht bieten die Luftverkehrsleitlinien von 2014 einen Rahmen zur Beurteilung, ob Beihilfen für Flughäfen gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können.

([51]) Rechtssache T 109/01 *Fleuren Compost/Kommission*, Slg. 2004, II–127.

(241) Gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2014 ist die Kommission der Ansicht, dass die Bekanntmachung der Kommission über die zur Beurteilung unrechtmäßiger staatlicher Beihilfen anzuwendenden Regeln ([52]) für unrechtmäßige Investitionsbeihilfen für Flughäfen gilt. Falls die unrechtmäßige Investitionsbeihilfe vor dem 4. April 2014 gewährt wurde, wird die Kommission in dieser Hinsicht die Vereinbarkeitsregeln anwenden, die zu dem Zeitpunkt in Kraft waren, an dem die unrechtmäßige Investitionsbeihilfe gewährt wurde. Die Kommission ist in Erwägungsgrund 238 bereits zu dem Schluss gekommen, dass die jährliche Deckung der Verluste durch die vh Saar eine vor dem 4. April 2014 gewährte unrechtmäßige staatliche Beihilfe darstellt. Entsprechend wendet die Kommission auf vor dem 4. April 2014 gewährte rechtswidrige Investitionsbeihilfen für Flughäfen die in den Luftverkehrsleitlinien von 2005 dargelegten Grundsätze an ([53]).

(242) Gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2014 vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Bestimmungen in der Bekanntmachung über die zur Beurteilung unrechtmäßiger staatlicher Beihilfen anzuwendenden Regeln für anhängige Fälle unzulässiger Betriebsbeihilfen für Flughäfen, die vor dem 4. April 2014 bewilligt wurden, nicht gelten sollten. Vielmehr wird die Kommission die in den Luftverkehrsleitlinien von 2014 dargelegten Grundsätze auf alle Betriebsbeihilfen (anhängige Anmeldungen und nicht angemeldete rechtswidrige Beihilfen) für Flughäfen anwenden, auch wenn die Beihilfe vor dem 4. April 2014 und dem Beginn des Übergangszeitraums bewilligt wurde ([54]).

5.1.5.2. ***Unterscheidung zwischen Investitionsbeihilfe und Betriebsbeihilfe***

(243) Angesichts der in den Erwägungsgründen 241 und 242 zitierten Bestimmungen der Luftverkehrsleitlinien von 2014 muss die Kommission bestimmen, ob die in Rede stehende Maßnahme eine rechtswidrige Investitionsbeihilfe oder eine rechtswidrige Betriebsbeihilfe darstellt.

(244) Gemäß Randnummer 25 Ziffer 18 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 wird der Begriff „Investitionsbeihilfe" bestimmt als *„eine Beihilfe zur Finanzierung von Anlagevermögen, insbesondere zur Deckung der Kapitalkosten–Finanzierungslücke"*. Darüber hinaus kann sich eine Investitionsbeihilfe gemäß Randnummer 25 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 sowohl auf eine vorab geleistete Zahlung beziehen (also Investitionskosten vorab decken) als auch auf Beihilfen, die in Form von regelmäßigen Tranchen ausgezahlt werden (zur Deckung von Kapitalkosten, im Hinblick auf jährliche Abschreibung und Finanzierungskosten).

(245) Eine Betriebskostenbeihilfe bezieht sich andererseits auf die Deckung der gesamten oder eines Teils der Betriebskosten eines Flughafens, die bestimmt sind als *„die mit der Erbringung von Flughafendienstleistungen verbundenen Kosten eines Flughafens; dazu gehören Kostenkategorien wie Personalkosten, Kosten für fremdvergebene Dienstleistungen, Kommunikation, Abfallentsorgung, Energie, Instandhaltung, Mieten und Verwaltung, jedoch weder Kapitalkosten, Marketingunterstützung bzw. andere Anreize, die der Flughafen den Luftverkehrsgesellschaften bietet, noch Kosten für Aufgaben mit hoheitlichem Bezug"* ([55]).

(246) Vor dem Hintergrund dieser Begriffsbestimmungen kann davon ausgegangen werden, dass der Teil der jährlichen Kapitalzuführungen, der dazu verwendet wurde, die jährlichen Betriebsverluste ([56]) der FSBesitzG/der FSG ohne die in dem EBITDA enthaltenen Kosten, die wie in den Erwägungsgründen 186 bis 197 festgestellt wurde, in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen, zu decken, Betriebsbeihilfen für die FSBesitzG/die FSG darstellen.

(247) Die Kommission stellt fest, dass die FSBesitzG/die FSG insgesamt bis zu […] zur Deckung ihrer Verluste in den Jahren 2000–2012 erhalten haben. In diesem Zeitraum belief sich das kumulierte EBITDA der FSBesitzG (FSBG)/FSG auf ungefähr – […]. Von diesem Betrag wären die Kosten abzuziehen, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen ([57]). Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Auffassung, dass sich der maximale Betrag für die der FSBesitzG/der FSG in Umsetzung des Gewinnabführungs– und Verlustübernahmevertrags in den Jahren 2000–2012 gewährte Betriebsbeihilfe auf etwa […] beläuft.

([52]) ABl. C 119 vom 22.5.2002, S. 22.
([53]) Randnummer 173 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.
([54]) Randnummer 172 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.
([55]) Randnummer 25 Ziffer 22 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.
([56]) Angegeben in „Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortisation" (nachstehend: EBITDA).
([57]) Es liegen jedoch keine präzisen Zahlen zu den Kosten im Zusammenhang mit dem öffentlichen Aufgabenbereich in den Jahren 2000–2012 vor.

(248) Schließlich stellt der Teil der jährlichen Kapitalzuführungen, der Verluste der FSBesitzG/der FSG deckt, die nicht bereits im EBITDA enthalten sind (also die jährliche Abschreibung von Vermögenswerten, Finanzierungskosten und sonstige Kosten), abzüglich der Kosten, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen, wie in den Erwägungsgründen 186 bis 197 festgestellt, eine Investitionsbeihilfe zugunsten der FSBesitzG/der FSG dar.

(249) Angesichts der Erwägungen in den Erwägungsgründen 247 bis 248 kann der Schluss gezogen werden, dass sich der maximale Betrag der Investitionsbeihilfe auf ungefähr […] beläuft ([58]).

5.1.5.3. ***Investitionsbeihilfe***

(250) Gemäß Randnummer 61 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 muss die Kommission untersuchen, ob die unter Buchstabe a bis e dargelegten kumulativen Bedingungen eingehalten werden:

a) der Bau und der Betrieb der Infrastruktur erfüllen ein klar festgelegtes Ziel allgemeinen Interesses (regionale Entwicklung, Zugänglichkeit usw.);

b) die Infrastruktur ist notwendig und dem gesteckten Ziel angemessen;

c) die Infrastruktur verfügt über zufriedenstellende mittelfristige Nutzungsaussichten, insbesondere hinsichtlich der Nutzung der bestehenden Infrastruktur;

d) alle potenziellen Nutzer der Infrastruktur haben gleichen und nichtdiskriminierenden Zugang zu dieser und

e) die Entwicklung des Handels wird nicht in einem Maße beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

(251) Darüber hinaus müssen staatliche Beihilfen für Flughäfen ebenso wie alle anderen staatliche Beihilfemaßnahmen mit einem Anreizeffekt verbunden sein und sollten notwendig und dem verfolgten rechtmäßigen Ziel angemessen sein, um als vereinbar eingestuft werden zu können.

Der Bau und der Betrieb der Infrastruktur erfüllen ein klar festgelegtes Ziel allgemeinen Interesses (regionale Entwicklung, Zugänglichkeit usw.)

(252) Die geprüften Investitionsbeihilfemaßnahmen zielten auf die Finanzierung des Baus eines neuen Abfertigungsgebäudes mit einer Kapazität von 700 000 Passagieren ab, weil das alte Abfertigungsgebäude (mit einer Kapazität von 390 000 Passagieren) bereits einige Jahre vor Beginn der Bauarbeiten überlastet war. Darüber hinaus wurde die Investitionsbeihilfe zur Finanzierung einer Reihe von Maßnahmen genutzt, die dazu beigetragen haben, den Flughafen an die aktuellen Anforderungen an eine moderne Flughafeninfrastruktur anzupassen und ihn voll betriebsfähig zu halten.

(253) Der Aussage Deutschlands zufolge bestand der Hauptzweck der Finanzierung der Infrastruktur am Flughafen Saarbrücken in der Verbesserung der Luftverkehrszugänglichkeit der Region, indem der Flughafen entlastet wurde und somit in der Stimulierung der regionalen Entwicklung.

(254) Der Flughafen Saarbrücken spielt für die Entwicklung der Region im Hinblick auf den derzeitigen Strukturwandel der Region und ihrer Abkehr von der Bergbau– und stahlerzeugenden Industrie hin zu einer technologie– und dienstleistungsorientierten Region, für die eine gute Verbindung zu den wichtigsten deutschen Geschäftszentren unabdingbar ist, eine entscheidende Rolle. Der Flughafen Saarbrücken befriedigt darüber hinaus die Anschlussbedürfnisse der Region insbesondere im Hinblick auf ihre sich entwickelnden Forschungseinrichtungen und akademischen Einrichtungen. Das Geschäftsprofil des Flughafens Saarbrücken entspricht diesen Bedürfnissen der Region, da es eine gut entwickelte und bequeme Infrastruktur für eine Reihe von Linienflügen zu den wichtigsten Geschäftszentren in Deutschland anbietet (Berlin, Hamburg und in der Vergangenheit auch München).

(255) Die Kommission stellt fest, dass angesichts der Nähe zwischen Saarbrücken und Zweibrücken eine mögliche Dopplung der Flughafeninfrastruktur gegen die Erkenntnis sprechen könnte, dass der Bau und der Betrieb der Infrastruktur in Saarbrücken ein klar definiertes Ziels von gemeinsamem Interesse erfüllt. Die Kommission stellt jedoch fest, dass Zweibrücken bis zum Jahr 2006 keine kommerziellen Flughafendienstleistungen für den Luftverkehr angeboten hat ([59]), womit Saarbrücken der einzige Flughafen war, der in der Region Flugverbindungen bereitgestellt hat. Nach dem Jahr 2006, als der Flughafen Zweibrücken den kommerziellen Luftverkehrsmarkt betrat, hat er im Wesentlichen die Infrastruktur in Saarbrücken verdoppelt ([60]); gleichzeitig kann nicht der Schluss gezogen werden, dass die laufende Finanzierung des bereits vorher bestehenden Flughafens Saarbrücken aufgrund des Markteintritts des Flughafens Zweibrücken plötzlich zu einer Doppelfinanzierung geworden ist.

([58]) Die Kommission stellt fest, dass keine präzisen Zahlen zu den Kosten vorliegen, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen. Vor diesem Hintergrund sieht sich die Kommission nicht in der Lage, den präzisen Betrag der Investitionsbeihilfe zu bestimmen, die der FSBesitzG/der FSG gewährt wurde.

([59]) Siehe Fußnote 46.

([60]) Siehe Fußnote 46.

(256) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass der Bau und der Betrieb der Infrastruktur am Flughafen Saarbrücken ein klar definiertes Ziel von gemeinsamem Interesse erfüllt.

Die Infrastruktur ist notwendig und dem gesetzten Ziel angemessen

(257) Die Investitionsbeihilfe für den Flughafen Saarbrücken muss notwendig und dem verfolgten Ziel angemessen sein. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Frage, ob die Investition nicht eine Verdoppelung einer bestehenden unrentablen Infrastruktur darstellt.

(258) Erstens stellt die Kommission fest, dass das neue Abfertigungsgebäude, durch das die jährliche Kapazität des Flughafens von 390 000 Passagieren auf 700 000 Passagiere erhöht wurde, im Jahr 2000 gebaut wurde. Die jährliche Kapazität des alten Abfertigungsgebäudes war im Jahr 1996 zum ersten Mal überschritten worden und die Passagierzahlen stiegen bis zum Jahr 2000 weiter auf 484 566 Passagiere an. Während des Zeitraums von 1996 bis 2000 war das alte Abfertigungsgebäude insbesondere im Sommer häufig überlastet, was zu langen Wartezeiten und zu überfüllten Passagierbereichen oder dazu führte, dass Passagiere außerhalb des Abfertigungsgebäudes warten mussten. Darüber hinaus habe das alte Abfertigungsgebäude die Sicherheitsanforderungen nicht mehr erfüllt. Das neue Abfertigungsgebäude ist mit einer neuen Sicherheitsanlage ausgerüstet. Darüber hinaus wurden in 2009–2010 zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen auf der Start– und Landebahn und Sicherheitsflächen umgesetzt. Es wurden insbesondere die Standorte für die Lichter der Start– und Landebahn angepasst, damit die Piloten die Signale besser sehen konnten, die Befeuerung der Start– und Landebahn wurde installiert und die Aufbauten der Start– und Landebahnkurve wurden an die Bedürfnisse moderner Flugzeuge angepasst. Schließlich wurde die Start– und Landebahn instand gesetzt, um Schäden an den Flugzeugen zu verhindern, die am Flughafen operierten. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Investitionen in die Infrastruktur notwendig waren, um den Flughafen an die wachsenden Passagierzahlen anzupassen und um die aktuellen Anforderungen an eine moderne Flughafeninfrastruktur einzuhalten. Der Flughafen konnte der Anbindung und der Entwicklung der Region nur mit der gebauten Infrastruktur dienen.

(259) Zweitens stellte die neue Investition keine Verdopplung bestehender unrentabler Infrastruktur dar, weil drei der am nächsten gelegenen Flughäfen Luxemburg (121 km von Saarbrücken), Metz–Nancy–Lorraine (96 km von Saarbrücken) und Frankfurt–Hahn (128 km von Saarbrücken) nicht im selben Einzugsbereich gelegen sind und Geschäftsmodelle verfolgen, die sich erheblich vom Geschäftsmodell des Flughafens Saarbrücken unterscheiden. Saarbrücken bietet hauptsächlich Linienflüge an, die Saarbrücken mit den wichtigsten deutschen Geschäftszentren (Berlin, Hamburg und in der Vergangenheit auch München) und mit einer Reihe von Urlaubszielen verbinden. Luxemburg bietet hauptsächlich Linienflüge in europäische Hauptstädte an, Metz–Nancy–Lorraine konzentriert sich auf Linienflüge in französische Städte und Ziele in Nordafrika und das Geschäftsmodell von Frankfurt–Hahn stützt sich auf Billigfluggesellschaften, die Flüge in eine Reihe von Urlaubszielen anbieten, nicht aber zu anderen deutschen Städten sowie Luftfrachtbeförderung.

(260) Die einzige Verdoppelung von Infrastruktur, die festgestellt werden kann, ist zwischen Saarbrücken und Zweibrücken (39 km von Saarbrücken). Es muss jedoch gesagt werden, dass Saarbrücken ein gut etablierter Flughafen ist, der beschlossen hat, in ein neues Abfertigungsgebäude zu investieren, um das bestehende alte Abfertigungsgebäude zu entlasten, als seine Passagierzahlen stetig angewachsen waren und als der Flughafen Zweibrücken noch keine Flughafen–Luftverkehrsdienstleistungen für den kommerziellen Luftverkehr angeboten hatte ([61]). Die Investitionsentscheidung des Flughafens Saarbrücken war wirtschaftlich gerechtfertigt und notwendig, um die Anbindung der Region sicherzustellen. Es war daher der Flughafen Zweibrücken, der die verfügbare Infrastruktur verdoppelt hat, als die Entscheidung zu seiner Umwandlung von einem Militärflughafen in einen kommerziellen Flughafen getroffen wurde ([62]).

(261) Die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Investitionsbeihilfe für den Flughafen Saarbrücken ergibt sich daher aus dessen Überlastung sowie aus der Notwendigkeit, die aktuellen Anforderungen an eine moderne Flughafeninfrastruktur zu erfüllen. Die errichtete Infrastruktur war notwendig für den Flughafen, um die Anbindung und die Entwicklung der Region zu bedienen. Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die in Rede stehende Infrastruktur für die verfolgten Ziele notwendig und angemessen ist.

([61]) Siehe Fußnote 46.
([62]) Siehe Fußnote 46.

Die Infrastruktur verfügt über zufriedenstellende mittelfristige Nutzungsaussichten, insbesondere hinsichtlich der Nutzung der bestehenden Infrastruktur

(262) Der Luftverkehr in Deutschland und in Europa ist nach einem Zeitraum eines erheblichen Wachstums in den letzten Jahren durch die Wirtschafts– und Finanzkrise im Jahr 2009 negativ beeinflusst worden, die in Deutschland zu einem Rückgang des Fluggastaufkommens um 4,6 % im Jahr 2009 und somit zu einem der schlechtesten Jahre für den Luftverkehr geführt hat. Der allgemeine Wachstumstrend im Luftverkehr ist jedoch nicht zu einem Halt gekommen, sondern wurde lediglich verzögert. Seit Juni 2010 sind im Hinblick auf das Fluggastaufkommen in Deutschland monatliche Wachstumsraten zu verzeichnen, die um 7 % höher lagen als die monatlichen Wachstumsraten aus dem Vorjahr. Es ist zudem zu berücksichtigen, dass sich Deutschland Prognosen zufolge seit dem Jahr 2009 eines starken Wirtschaftswachstums in Höhe von rund 3 % pro Jahr erfreute. Die Wachstumsrate des Luftverkehrsmarktes ist in der Regel höher als das allgemeine Wirtschaftswachstum ([63]).

(263) Die zufriedenstellende mittelfristige Nutzung des neuen Abfertigungsgebäudes am Flughafen Saarbrücken wird durch die Tatsache bestätigt, dass die jährlichen Passagierzahlen deutlich über der oberen Kapazitätsgrenze (also 390 000 Passagiere pro Jahr) des alten Abfertigungsgebäudes lagen. Der einzige deutliche Rückgang der Passagierzahlen war im Jahr 2007 zu verzeichnen und fiel mit einem deutlichen Anstieg der Passagierzahlen auf dem Flughafen Zweibrücken zusammen. Das kann durch die Tatsache erklärt werden, dass die Fluggesellschaft Hapag Lloyd/TUIFly im Jahr 2007 vom Flughafen Saarbrücken wegzog und ihren Geschäftsbetrieb vom Flughafen Zweibrücken eröffnete. Die Lage änderte sich deutlich im Jahr 2008 als der Flughafen Saarbrücken mit 518 288 Passagieren einen absoluten Spitzenwert bei seinem Fluggastaufkommen verzeichnete. Aufgrund der Finanzkrise in Deutschland konnte dieses Niveau der Aussage Deutschlands zufolge in den folgenden Jahren nicht aufrechterhalten werden ([64]).

(264) Die monatliche Kapazität des Flughafens Saarbrücken beläuft sich auf […] Passagiere. Spätestens seit dem Jahr 2005 wird diese Kapazität in den Sommermonaten (Juli bis September) voll ausgeschöpft oder sogar überschritten ([65]). Daher kann der Schluss gezogen werden, dass der Flughafen Saarbrücken die neuen Kapazitäten bereits jetzt in einem großen Maße nutzt und dass die mittelfristigen Aussichten für die Nutzung der Kapazitäten zufriedenstellend sind.

Alle potenziellen Nutzer der Infrastruktur haben gleichen und nichtdiskriminierenden Zugang zu dieser

(265) Gemäß den von Deutschland übermittelten Informationen ([66]) war die Infrastruktur stets für alle potenziellen Nutzer ohne jedwede kommerziell ungerechtfertigte Diskriminierung offen.

Die Entwicklung des Handels wird nicht in einem Maße beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft

(266) Gemäß Randnummer 39 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 kann die Kategorie des Flughafens einen Hinweis auf das Ausmaß bieten, in dem Flughäfen miteinander im Wettbewerb stehen und somit auf das Ausmaß, in dem die öffentliche Finanzierung, die einem Flughafen gewährt wird, den Wettbewerb verfälschen kann. Gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2005 dürfte die Finanzierung kleiner Regionalflughäfen (Kategorie D) zwar weder zu einer Verfälschung des Wettbewerbs, noch zu einer Auswirkung auf den Handel in einem Maße führen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, das war jedoch nicht auf die Annahme gestützt und damit sollte auch nicht angedeutet werden, dass Wettbewerbsverfälschungen und Beeinträchtigungen des Handels ausgeschlossen würden.

(267) Die jährliche Kapazität des alten Abfertigungsgebäudes am Flughafen Saarbrücken belief sich auf 390 000 Passagiere. Nach dem Bau des neuen Abfertigungsgebäudes stieg die jährliche Kapazität des Flughafens auf 700 000 Passagiere an. Mit dieser Kapazität fällt ein Flughafen nach der Festlegung in Randnummer 15 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 unter die Kategorie D „kleiner Regionalflughafen". Seit dem Jahr 2000 ist das jährliche Fluggastaufkommen auf dem Flughafen Saarbrücken stabil auf einem Niveau von rund 500 000 Passagieren geblieben, was auf die Hälfte der Passagierzahl hinausläuft, die als Obergrenze für einen kleinen Regionalflughafen festgelegt wurde. Darüber hinaus ist der Flughafen Saarbrücken ein typischer regional ausgerichteter Flughafen, was sich in der Tatsache widerspiegelt, dass eine erhebliche Anzahl der Passagiere, die diesen Flughafen nutzen, aus dem Saarland kommen. Die Zahl der Passagiere, die aus den Grenzgebieten von Frankreich und Luxemburg kommen, ist beschränkt und belief sich im Jahr 2008 auf [weniger als 14 %] ([…] aus Frankreich und […] aus Luxemburg) ([67]).

(268) Berücksichtigt man das Konzept eines Einzugsbereichs von rund 100 km und einer Fahrtzeit von 60 Minuten, kann davon ausgegangen werden, dass drei der am nächsten zu Saarbrücken gelegenen Flughäfen, nämlich der Flughafen Luxemburg (121 km von Saarbrücken), der Flughafen Metz–Nancy–Lorraine (97 km von Saarbrücken) und der Flughafen Frankfurt–Hahn (128 km von Saarbrücken) nicht im selben Einzugsbereich liegen. Sie verfolgen außerdem Geschäftsmodelle, die sich von dem Geschäftsmodell des Flughafens Saarbrücken deutlich unterscheiden.

([63]) Aktualisierte Stellungnahme zur Nachfrageprognose für den Flughafen Kassel–Calden, Intraplan Consult GmbH, 12. März 2012, S. 8.
([64]) Übermittlung von Informationen durch Deutschland vom 16. April 2012, S. 65.
([65]) Übermittlung von Informationen durch Deutschland vom 16. April 2012, S. 9 und Anlage 2.
([66]) Übermittlung von Informationen durch Deutschland vom 16. April 2012, S. 66.
([67]) Übermittlung von Informationen durch Deutschland vom 16. April 2012, S. 33.

(269) Was den Flughafen Luxemburg betrifft, so sind die Geschäftsmodelle der Flughäfen Luxemburg und Saarbrücken unterschiedlich. Der Flughafen Luxemburg ist mit rund 1,5 Mio. Passagieren pro Jahr erheblich größer als der Flughafen Saarbrücken. Er bietet eine Vielzahl an Linienflügen und Charterflügen an — letztere in europäische Hauptstädte. Diese Auswahl der Zielorte bedient in einem großen Maße die Bedürfnisse der Bediensteten der in Luxemburg ansässigen internationalen Einrichtungen. Im Gegensatz dazu bietet der Flughafen Saarbrücken hauptsächlich Linienflüge in eine Reihe deutscher Städte an, die als deutsche Geschäftszentren gelten (Berlin, Hamburg, München) sowie Flüge zu einer Reihe von Urlaubszielen.

(270) Was den Flughafen Metz–Nancy–Lorraine betrifft, so kann festgestellt werden, dass es hier in Bezug auf Flüge, die von diesem Flughafen und vom Flughafen Saarbrücken angeboten werden, kaum zu Überschneidungen kommt, weil der Flughafen Metz–Nancy–Lorraine hauptsächlich Linienflüge zu französischen Städten und Charterflüge nach Nordafrika anbietet.

(271) Wettbewerbsverfälschungen zwischen dem Flughafen Saarbrücken und dem Flughafen Frankfurt–Hahn können aufgrund der Entfernung zwischen diesen beiden Flughäfen, die sich auf zwei Stunden Fahrt beläuft, im Großen und Ganzen ebenfalls ausgeschlossen werden. Darüber hinaus wird der Flughafen Frankfurt–Hahn hauptsächlich von Billigfluggesellschaften (Ryanair) bedient und die Luftfracht ist in seinem Geschäftsmodell ein ziemlich wichtiger Bestandteil, während der Flughafen Saarbrücken hauptsächlich Linienflüge zu Zielen in Deutschland anbietet und nur eingeschränkten Luftfrachtverkehr aufweist.

(272) Von größerer Bedeutung ist die Konkurrenzbeziehung zwischen dem Flughafen Saarbrücken und dem Flughafen Zweibrücken, die sich aufgrund ihrer Nähe (39 km bzw. 34 Minuten Fahrtzeit) und aufgrund der großen Überschneidung ihrer Einzugsbereiche ergibt. Deutschland bringt vor, dass die beiden Flughäfen über unterschiedliche Geschäftsmodelle verfügen: Der Flughafen Saarbrücken ist ein gut etablierter Flughafen (der vor über 80 Jahren eröffnet wurde) und verfügt über eine ausgeklügeltere Infrastruktur, die Passagieren einen größeren Komfort bietet (mit einem großen Anteil an Geschäftsreisenden). Er bietet hauptsächlich Linienflüge zu wichtigen deutschen Geschäftszentren und zu einer Reihe von Urlaubszielen an. Der Flughafen Zweibrücken weist eine Infrastruktur mit eher geringem Komfort auf und sein Geschäftsmodell stützt sich auf Billigfluganbieter, Urlaubsflüge und Luftfrachtbeförderung. Die Kommission stellt jedoch fest, dass es trotz der Tatsache, dass die Geschäftsmodelle der beiden Flughäfen in gewissem Maße unterschiedlich sind, klar ist, dass das Kerngeschäft des Flughafens Zweibrücken (Urlaubsflüge, insbesondere nach Antalya und Palma de Mallorca) auch von Saarbrücken bedient wird. Es stimmt, dass sich Saarbrücken ansonsten auf Linienflüge in wichtige Städte wie Luxemburg, Berlin und Hamburg konzentriert. Das ändert aber nichts an der Tatsache, dass Zweibrücken offensichtlich nur über ein eingeschränktes Geschäft verfügt, das nicht von Saarbrücken bedient wird oder von Saarbrücken bedient werden könnte.

(273) Darüber hinaus kann festgestellt werden, dass ein deutlicher Anstieg des Fluggastaufkommens auf dem Flughafen Zweibrücken im Jahr 2007 mit einem ziemlich schroffen Rückgang der Passagierzahl auf dem Flughafen Saarbrükken im selben Jahr zusammenfiel. Es hat daher den Anschein, dass die Geschäftspläne der Flughäfen, obwohl sie sich in einem gewissen Maße gegenseitig ergänzen, auch miteinander im Wettbewerb stehen.

(274) Gleichzeitig ist festzustellen, dass Saarbrücken seit mehr als 80 Jahren ein gut etablierter Flughafen ist. Nach dem Bau des neuen Abfertigungsgebäudes im Jahr 2000 stieg die jährliche Kapazität des Flughafens von 390 000 Passagieren auf 700 000 Passagiere an. Diese Kapazität konnte allerdings nie gänzlich genutzt werden, möglicherweise, weil im Jahr 2006 auch der Flughafen Zweibrücken damit begann, Dienstleistungen für den kommerziellen Luftverkehr mit allmählich wachsenden Passagierzahlen anzubieten. Vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung der beiden Flughäfen (Saarbrücken ist seit über 80 Jahren Teil der deutschen Flughafenlandschaft), ihrer geografischen Lage (Überschneidung der Einzugsbereiche) und der freien Kapazität am Flughafen Saarbrücken zu dem Zeitpunkt, an dem der Flughafen Zweibrücken den kommerziellen Luftverkehrsmarkt im Jahr 2006 betrat, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Eröffnung des Flughafens Zweibrücken eine unnötige Verdoppelung der Infrastruktur mit verzerrender Auswirkung auf den Wettbewerb darstellt und nicht umgekehrt.

(275) Auf der Grundlage der obigen Ausführungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die dem Flughafen Saarbrücken gewährte Investitionsbeihilfe weder den Wettbewerb verfälscht, noch den Handel in einem Maße beeinträchtigt, der dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Die Beihilfe ist notwendig und angemessen; Anreizeffekt

(276) Die Kommission hat festzustellen, ob die staatliche Beihilfe, die dem Flughafen Saarbrücken gewährt wurde, das Verhalten der Begünstigten in solcher Weise geändert hat, dass diese Tätigkeiten aufgenommen hat, die zum Erreichen des Ziels von gemeinsamem Interesse beitragen, die i) sie ohne die Beihilfe nicht ausüben würde oder ii) die sie nur in geringem Umfang oder auf andere Weise ausüben würde. Darüber hinaus wird die Beihilfe wird nur dann als angemessen betrachtet, wenn dasselbe Ergebnis nicht mit einer geringeren Beihilfe und geringerer Wettbewerbsverfälschung erreicht werden könnte. Das bedeutet, dass die Höhe und die Intensität der Beihilfe auf das für die Durchführung der zu fördernden Tätigkeit absolut erforderliche Minimum beschränkt werden müssen.

(277) Gemäß den von Deutschland übermittelten Informationen hätte die Investition ohne die Beihilfe nicht realisiert werden können. Aus Tabelle 3 scheint hervorzugehen, dass der Flughafen nach wie vor Verluste generiert. Daher kann der Schluss gezogen werden, dass die Beihilfe notwendig war, um Investitionen zu tätigen und die Flughafeninfrastruktur zu entlasten sowie um die aktuellen Anforderungen an eine moderne Flughafeninfrastruktur einzuhalten. Ohne die Beihilfe hätte der Flughafen Saarbrücken die erwartete Nachfrage der Luftverkehrsgesellschaften und der Passagiere im Einzugsbereich nicht decken können und das Niveau der wirtschaftlichen Tätigkeit des Flughafens wäre gesenkt worden. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die in Rede stehende staatliche Beihilfemaßnahme mit einem Anreizeffekt verbunden ist, dass sich der Beihilfebetrag auf das Minimum beschränkt, das erforderlich ist, damit die geförderte Tätigkeit durchgeführt wird, und somit angemessen ist.

Schlussfolgerung

(278) Die Kommission kommt demnach zu dem Schluss, dass die Investitionsbeihilfe, die dem Flughafen Saarbrücken gewährt wurde, mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar ist, da sie die in Randnummer 61 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 festgelegten Vereinbarkeitsbedingungen erfüllt.

(279) Die Kommission ist weiter der Auffassung, dass sie keine weiteren von Deutschland vorgebrachten Gründe bezüglich der potenziellen Vereinbarkeit prüfen muss, da sie zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die staatliche Beihilfe für die FSBesitzG/die FSG im Rahmen von Abschnitt 4.1 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 vereinbar ist.

5.1.5.4. ***Betriebsbeihilfe***

(280) In Abschnitt 5.1.2 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 werden die Kriterien festgelegt, die die Kommission bei der Prüfung der Vereinbarkeit von Betriebsbeihilfen mit dem Binnenmarkt gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV anwenden wird. Gemäß Randnummer 172 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 wendet die Kommission diese Kriterien auf alle Fälle an, die Betriebsbeihilfen für Flughäfen betreffen, einschließlich anhängende Notifizierungen und rechtswidrig nicht gemeldete Beihilfen.

(281) Vor dem Datum des Inkrafttretens der Luftverkehrsleitlinien von 2014 gewährte rechtswidrige Betriebsbeihilfen können bis zum vollen Umfang der nicht gedeckten Betriebskosten als vereinbar erklärt werden, vorausgesetzt die folgenden Bedingungen ([68]) werden erfüllt:

(282) Für Betriebsbeihilfen, die ab dem Veröffentlichungsdatum der Luftverkehrsleitlinien von 2014 für einen Übergangszeitraum von 10 Jahren gewährt werden können, gelten die folgenden Vereinbarkeitskriterien:

a) *Beitrag zu einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse*: diese Bedingung ist *unter anderem* erfüllt, wenn durch die Beihilfe die Mobilität von Bürgern der Union und die Anbindung von Gebieten erhöht oder die regionale Entwicklung erleichtert wird ([69]);

b) *Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen*: die Beihilfe muss auf Situationen abzielen, in denen sie wesentliche Verbesserungen bewirken kann, die der Markt selbst nicht herbeiführen kann ([70]);

c) *Vorliegen eines Anreizeffekts*: diese Bedingung ist erfüllt, wenn ohne die Betriebsbeihilfe und unter Berücksichtigung möglicherweise vorhandener Investitionsbeihilfen und des Verkehrsaufkommens der Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit des betreffenden Flughafens wahrscheinlich wesentlich geringer ausfallen würde ([71]);

d) *Angemessenheit des Beihilfebetrags (Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum):* um angemessen zu sein, müssen Betriebsbeihilfen auf das Minimum beschränkt bleiben, das erforderlich ist, damit die geförderte Tätigkeit durchgeführt wird ([72]);

e) Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten ([73]).

([68]) Gemäß Randnummer 137 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 gelten nicht alle der in Abschnitt 5.1 der Leitlinien festgelegten Bedingungen für in der Vergangenheit gewährte Beihilfen.
([69]) Randnummern 113 und 137 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.
([70]) Randnummern 116 und 137 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.
([71]) Randnummern 124 und 137 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.
([72]) Randnummern 125 und 137 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.
([73]) Randnummern 131 und 137 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

Die Betriebsbeihilfe trägt zu einem klar definierten Ziels von gemeinsamem Interesse bei

(283) Die geprüfte Betriebsbeihilfe, die aus den Verlusten der FSBesitzG/der FSG seit dem Jahr 2000 sowie den entsprechenden Kapitalzuführungen durch die vh Saar besteht, welche wie in Tabelle 3 nachgewiesen durch vom Saarland erhaltene Kapitalzuführungen finanziert wurden, hatte zum Ziel, das angemessene Betriebsniveau des Flughafens Saarbrücken aufrechtzuerhalten.

(284) Gemäß Randnummer 113 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 werden Betriebsbeihilfen für Flughäfen als Beitrag zum Erreichen eines Ziels von gemeinsamem Interesse angesehen, wenn sie die Mobilität von Bürgerinnen und Bürgern der Union und die Anbindung von Gebieten erhöhen, der Überlastung des Luftraums an den großen Drehkreuz–Flughäfen in der Union entgegenwirken oder die regionale Entwicklung erleichtern.

(285) Wie in Erwägungsgrund 235 erläutert, leistete die Betriebsbeihilfe für den Flughafen Saarbrücken einen Beitrag zur Anbindung und Entwicklung der Region im Hinblick auf den derzeitigen Strukturwandel der Region und ihrer Abkehr von der Bergbau– und stahlerzeugenden Industrie hin zu einer technologie– und dienstleistungsorientierten Region sowie ihrer Entwicklung zu einem regionalen Forschungszentrum und akademischen Zentrum. Der Ausbau des Flughafens Saarbrücken stützte sich außerdem auf eine solide Prognose des Fluggastaufkommens, da die erweiterte Kapazität des Flughafens bereits jetzt in einem hohen Maße genutzt wird.

(286) Es könnte allerdings problematisch sein, dass die Flughafeninfrastruktur am Flughafen Saarbrücken durch eine ähnliche Infrastruktur am Flughafen Zweibrücken verdoppelt wurde. In einem Verdopplungsszenario gehen die Luftverkehrsleitlinien von 2014 in Randnummer 114 davon aus, dass die staatliche Beihilfe keinen Beitrag zum Erreichen eines Ziels von gemeinsamem Interesse leistet. Betrachtet man die Abfolge der Ereignisse im Zusammenhang mit der Erweiterung des Flughafens Saarbrücken und der Umwandlung des Flughafens Zweibrücken von einem Militärflughafen in einen Zivilflughafen, ist klar ersichtlich, dass der Gewinnabführungs– und Verlustübernahmevertrag, in dessen Rahmen die Verluste des Flughafens Saarbrücken ausgeglichen worden sind, zu einem Zeitpunkt abgeschlossen wurde, zu dem der Flughafen Zweibrücken den Markt für kommerziellen Luftverkehr noch nicht betreten hatte und der Flughafen Saarbrücken bereits seit einigen Jahren überlastet war. Daher trifft das Verdopplungsargument eher auf die staatliche Beihilfe zu, die dem Flughafen Zweibrücken gewährt wurde ([74]).

(287) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Betriebsbeihilfe, die dem Flughafen Saarbrücken gewährt wurde, einen Beitrag zum Erreichen des Ziels von gemeinsamem Interesse leistete, die Anbindung und die regionale Entwicklung der Region Saarland durch den Betrieb einer sicheren Verkehrsinfrastruktur zu verbessern und die Verkehrsbedürfnisse der Region zu decken.

Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen

(288) Gemäß Randnummer 116 ff. der Luftverkehrsleitlinien von 2014 wird eine Betriebsbeihilfe für einen Flughafen als notwendig angesehen, wenn sie wesentliche Verbesserungen bewirken kann, die der Markt selbst nicht herbeiführen kann. In den Leitlinien wird ferner anerkannt, dass der Bedarf an öffentlichen Mitteln zur Betriebskostenfinanzierung aufgrund der hohen Fixkosten bei kleineren Flughäfen in der Regel im Verhältnis zu ihrer Größe höher ist und dass Flughäfen mit 200 000 bis 700 000 Passagieren im Jahr wohl nicht in der Lage sind, einen erheblichen Teil ihrer Betriebskosten selbst zu tragen.

(289) Seit dem Bau des neuen Abfertigungsgebäudes hat sich das jährliche Fluggastaufkommen am Flughafen Saarbrücken bei etwa 500 000 Passagieren stabilisiert, was gut unter den 700 000 Passagieren liegt, die in den Luftverkehrsleitlinien von 2014 als Obergrenze für diese Kategorie an Regionalflughäfen festgesetzt wurden. Obwohl die Kapazität des Flughafens zumindest in […] voll genutzt wird, ist der Flughafen nicht in der Lage, genug Einnahmen zu erwirtschaften, um seine Betriebskosten zu decken, was die Luftverkehrsleitlinien von 2014 als typisch für Flughäfen dieser Größe kennzeichnen.

(290) Die Kommission ist dementsprechend der Ansicht, dass die Betriebsbeihilfe für den Flughafen Saarbrücken notwendig ist.

([74]) Siehe Fußnote 46.

Geeignetheit einer staatlichen Beihilfe als politisches Instrument

(291) Gemäß Randnummer 120 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 sollte die Betriebsbeihilfe ein geeignetes politisches Instrument für die Verwirklichung des angestrebten Ziels oder die Beseitigung der Schwierigkeiten, die die Beihilfe veranlasst haben, sein. Da der Flughafen Saarbrücken auf Betriebsebene Verluste verursacht, besteht das einzige geeignete Instrument in Betriebsbeihilfe, die den Flughafen in die Lage versetzt, seinen Betrieb fortzusetzen und damit die Anbindung der Saarlandregion sicherzustellen. Andere Instrumente, wie zum Beispiel Investitionsbeihilfen oder Regulierungsmaßnahmen scheinen nicht angemessen zu sein, um die finanziellen Probleme des Flughafens Saarbrücken auf Betriebsebene zu beheben. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die dem Flughafen Saarbrücken gewährte Betriebsbeihilfe ein geeignetes Instrument darstellt.

Vorliegen eines Anreizeffekts und Angemessenheit des Beihilfebetrags (Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum)

(292) Gemäß Randnummer 124 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 hat eine Betriebsbeihilfe dann einen Anreizeffekt, wenn ohne die Betriebsbeihilfe und unter Berücksichtigung möglicherweise vorhandener Investitionsbeihilfen und des Verkehrsaufkommens der Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit des betreffenden Flughafens wahrscheinlich wesentlich geringer ausfallen würde.

(293) Der Flughafen Saarbrücken hat eine Investitionsbeihilfe zum Bau eines neuen Abfertigungsgebäudes und zur Umsetzung der aktuellen Anforderungen an eine moderne Flughafeninfrastruktur erhalten. Dadurch wurde der Flughafen in die Lage versetzt, die Anbindungs– und Verkehrsbedürfnisse der Saarlandregion zu befriedigen, was darin zum Ausdruck kam, dass sich die Passagierzahlen im Laufe der letzten Jahre auf einem Niveau von 500 000 Passagieren pro Jahr stabilisiert haben. Trotz ziemlich stabiler Passagierzahlen ist der Flughafen dennoch nicht in der Lage, seine Betriebskosten zu decken. Ohne die Betriebsbeihilfe könnte der Flughafen das aktuelle Flugverkehrsniveau nicht aufrechterhalten und seine wirtschaftliche Tätigkeit müsste reduziert werden. Gleichzeitig hat die Beihilfe den zur Deckung der Betriebsverluste erforderlichen Betrag nicht überschritten, weshalb sich der Beihilfebetrag auf das notwendige Minimum beschränkt.

(294) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Betriebsbeihilfe für den Flughafen Saarbrücken mit einem Anreizeffekt verbunden und angemessen ist.

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

(295) Gemäß Randnummer 131 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 berücksichtigt die Kommission bei der Prüfung der Vereinbarkeit von Betriebsbeihilfen die Verfälschungen des Wettbewerbs und die Auswirkungen auf den Handel. Ein Hinweis auf potenzielle Wettbewerbsverfälschungen oder eine Beeinträchtigung des Handels kann in der Tatsache bestehen, dass sich der Flughafen im Einzugsgebiet eines anderen Flughafens mit ungenutzten Kapazitäten befindet.

(296) Berücksichtigt man, wie in den Erwägungsgründen 237 ff. dargelegt, das Konzept eines Einzugsbereichs von rund 100 km und einer Fahrtzeit von 60 Minuten, kann davon ausgegangen werden, dass drei der am nächsten zu Saarbrücken gelegenen Flughäfen, nämlich der Flughafen Luxemburg (121 km von Saarbrücken), der Flughafen Metz–Nancy–Lorraine (96 km von Saarbrücken) und der Flughafen Frankfurt–Hahn (128 km von Saarbrücken) nicht im selben Einzugsbereich liegen und Geschäftsmodelle befolgen, die sich von dem Geschäftsmodell des Flughafens Saarbrücken deutlich unterscheiden. Saarbrücken bietet hauptsächlich Linienflüge an, die Saarbrücken mit den wichtigsten deutschen Geschäftszentren (Berlin, Hamburg und in der Vergangenheit auch München) und mit einer Reihe von Urlaubszielen verbinden. Luxemburg bietet hauptsächlich Linienflüge in europäische Hauptstädte an, Metz–Nancy–Lorraine konzentriert sich auf Linienflüge in französische Städte und Ziele in Nordafrika und das Geschäftsmodell von Frankfurt–Hahn stützt sich auf Billigfluggesellschaften sowie Luftfrachtbeförderung.

(297) Das Problem der Verdopplung der Flughafeninfrastruktur im selben Einzugsbereich ergibt sich lediglich im Hinblick auf den Flughafen Zweibrücken. Wenn jedoch, wie in Erwägungsgrund 252 erklärt, die Abfolge der Ereignisse im Zusammenhang mit der Erweiterung des Flughafens Saarbrücken und der Umwandlung des Flughafens Zweibrücken von einem Militärflughafen in einen Zivilflughafen berücksichtigt wird, durch die die ungenutzten Kapazitäten im Saarlandgebiet geschaffen wurde, kann der Schluss gezogen werden, dass es der Flughafen Zweibrücken ist, der die Infrastruktur mit wettbewerbsverzerrender Wirkung unnötig verdoppelt hat.

Schlussfolgerung

(298) Auf der Grundlage der obigen Ausführungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Betriebsbeihilfe, die dem Flughafen Saarbrücken gewährt wurde, mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vor dem Hintergrund der in Abschnitt 5.1.2 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 festgelegten Vereinbarkeitsbedingungen vereinbar ist.

(299) Die Kommission ist weiter der Auffassung, dass sie keine weiteren von Deutschland vorgebrachten Gründe bezüglich der potenziellen Vereinbarkeit prüfen muss, da sie zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die Betriebsbeihilfe für die FSBesitzG/die FSG im Rahmen der Luftverkehrsleitlinien von 2014 vereinbar ist.

5.2. *DIE ÜBERTRAGUNG VERSCHIEDENER GRUNDSTÜCKE AN DIE FSBesitzG*

5.2.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

(300) Aus den in den Erwägungsgründen 179 bis 182 dargelegten Gründen muss die FSBesitzG ab dem Jahr 2000 als Unternehmen angesehen werden.

Was also die verschiedenen Grundstücksübertragungen betrifft, die im Einleitungsbeschluss erwähnt wurden, sind für die Zwecke des vorliegenden Beschlusses lediglich diejenigen maßgeblich, die nach dem Jahr 2000 stattfanden. Übertragungen, die vor dem Jahr 2000 stattfanden, kamen keinem Unternehmen zugute und konnten daher nicht als staatliche Beihilfe gelten. Im Hinblick auf die Übertragungen, die nach dem Jahr 2000 stattfanden, bringt Deutschland vor, dass diese aus Sicherheitsgründen notwendig waren und somit in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen und von einer Prüfung im Rahmen der Beihilfevorschriften befreit sind. Nach Auffassung Deutschlands fallen die Übertragungen unter § 8 *Luftsicherheitsgesetz*. Nach derselben Logik wie in den Erwägungsgründen 186 bis 194 ist die Kommission der Ansicht, dass Maßnahmen gemäß § 8 *Luftsicherheitsgesetz* im Prinzip als Tätigkeiten angesehen werden können, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen. In dem Maße, in dem die Grundstücksübertragung jedoch die FSBesitzG bzw. die FSG von Kosten befreite, die sie gemäß § 8 Absatz 3 *Luftsicherheitsgesetz* hätten tragen müssen, ist diese Übertragung nicht von einer Prüfung im Rahmen der Beihilfevorschriften der Europäischen Union befreit.

(301) Nach dem Jahr 2000 fanden drei Grundstücksübertragungen statt, zwei von ihnen […] (2002 und 2003) und eine gegen Bezahlung (2004). Die Grundstücke wurden von dem Land Saarland übertragen. Dementsprechend kann die Kommission den Schluss ziehen, dass die Grundstücksübertragungen an die FSBesitzG staatliche Mittel in Form direkter Zuschüsse aus dem Staatshaushalt beinhalten und somit dem Staat zuzurechnen sind.

(302) Die beiden Grundstücksübertragungen, die kostenlos erfolgten, müssen als Gewährung eines Vorteils für die FSBesitzG angesehen werden, den sie auf dem Markt nicht auch auf andere Art und Weise hätte erhalten können. Deutschland hat eine interne Bewertung des Werts der beiden Grundstücke vorgelegt, der zufolge sich der kombinierte Marktwert auf ungefähr […] beläuft. Das dritte Grundstück wurde für einen Preis von […] verkauft. Deutschland hat eine Bewertung der Grundstücke vorgelegt, die im Jahr 2002 übertragen wurden. Gemäß dieser Bewertung hatten die übertragenen Grundstücke außerhalb des ursprünglichen Zauns einen Wert von […]; die Grundstücke auf dem Flughafengelände hatten einen Wert von […]. Deutschland macht geltend, dass diese Bewertung auch zur Bestimmung des Werts des im Jahr 2004 verkauften Grundstücks verwendet werden kann. Auf dieser Grundlage schätzte Deutschland, dass sich der Wert des im Jahr 2004 verkauften Grundstücks zum Zeitpunkt der Transaktion auf […] belief, was dem Preis entspricht, den die FSBesitzG bezahlt hat. In dieser Hinsicht stellt die Kommission zunächst fest, dass die Bewertung, auf die Deutschland Bezug nimmt, nicht durch einen unabhängigen Sachverständigen durchgeführt wurde, sondern intern durch das Referat im saarländischen Finanzministerium, das für den Verkauf von Grundstücken verantwortlich ist. Darüber hinaus hat Deutschland keine Erklärung dazu vorgelegt, wie Deutschland zu dieser Schlussfolgerung gelangt ist. Es blieb insbesondere unklar, welche Grundstücke auf dem Flughafengelände gelegen waren und welche außerhalb davon. Die Kommission kann daher nicht ausschließen, dass der bezahlte Preis unter dem Marktwert lag und der FSBesitzG somit ein Vorteil gewährt wurde. Da lediglich die FSBesitzG von den drei Grundstücksübertragungen profitierte, muss außerdem davon ausgegangen werden, dass diese Übertragungen selektiv waren. Schließlich verfälschen die Übertragungen nach derselben Logik wie in den Erwägungsgründen 218 bis 225 wahrscheinlich den Wettbewerb und haben eine Auswirkung auf den Handel. Demzufolge stellte die Übertragung der drei Grundstücke eine staatliche Beihilfe dar.

(303) Die Kommission ist darüber hinaus der Auffassung, dass die Beihilfe als Investitionsbeihilfe einzustufen ist, weil sie sich auf die kostenlose Übertragung von Anlagevermögen bezog.

5.2.2. VEREINBARKEIT

(304) Die Investitionsbeihilfe wurde dazu verwendet, die Erweiterung der Sicherheitsflächen an den Start– und Landebahnenden (RESA) zu ermöglichen. Wie in Abschnitt 5.1.5.3 dargelegt, erfolgte diese Investition im Hinblick darauf, den Flughafen voll betriebsfähig zu halten und dadurch die regionale Entwicklung zu verbessern. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Investitionsbeihilfe in Form einer Grundstücksübertragung außerdem alle anderen Bedingungen zur Feststellung der Vereinbarkeit gemäß Randnummer 61 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllt, da die in Abschnitt 5.1.5.3 dargelegten Gründe gleichermaßen zutreffen. Daher wird der Schluss gezogen, dass die Investitionsbeihilfe in Form der Grundstücksübertragung gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

5.3. *BÜRGSCHAFTEN FÜR DARLEHEN ZUGUNSTEN DER vh Saar UND DER FSBesitzG*

5.3.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

(305) Die Kommission stellt fest, dass das Land Saarland bei drei Gelegenheiten Bürgschaften für Darlehen der FSBesitzG übernommen hat, ohne dafür eine Vergütung zu erhalten. Die Kommission stellt jedoch ebenfalls fest, dass diese Bürgschaften alle vor dem Jahr 2000 gewährt worden sind. Da die FSBesitzG im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erst ab dem Jahr 2000 als Unternehmen angesehen werden kann, ist die Kommission der Auffassung, dass die Bürgschaften keinem Unternehmen einen Vorteil gewährt haben und somit keine staatliche Beihilfe darstellten.

(306) Was die Patronatserklärungen für die vh Saar betrifft, erinnert die Kommission an ihre frühere Schlussfolgerung in Erwägungsgrund 203, dass die vh Saar die erhaltene Finanzierung zur Erfüllung ihrer Finanzierungsverpflichtungen gegenüber dem Flughafen Saarbrücken verwendet. Die von der vh Saar im Anschluss an die Patronatserklärungen aufgenommenen Darlehen wurden ebenfalls an den Flughafen Saarbrücken weitergegeben. Daher kann der Schluss gezogen werden, dass von dem in diesen Patronatserklärungen enthaltenen Vorteil nicht die vh Saar profitierte, sondern dass der darin gegebenenfalls enthaltene Vorteil an den Flughafen weitergegeben wurde.

(307) Was den Vorteil für den Flughafen betrifft, wurden die durch die Patronatserklärungen besicherten Darlehen zur Finanzierung von Investitionen in Infrastruktur weitergegeben. Falls die Patronatserklärungen eine Beihilfe enthielten, wäre diese daher aus den in Abschnitt 5.1.5.3 dargelegten Gründen gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar.

5.4. *DER PACHTVERTRAG ZWISCHEN DER FSBesitzG UND DER FSBG*

5.4.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

(308) Die Kommission hat bereits in Erwägungsgrund 181 bestimmt, dass die FSBG ein Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellte. Daher muss lediglich geprüft werden, ob die Pachtverträge der FSBG einen Vorteil gewährten, ob ein solcher Vorteil aus staatlichen Mitteln gewährt wurde und ob dieser Vorteil den Wettbewerb verfälschte und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigte.

Unterscheidung zwischen bestehender und neuer Beihilfe

(309) Die Kommission stellt zunächst fest, dass zwischen dem Pachtvertrag, der am 7. Juli 1997 abgeschlossen wurde und bis zum 1. Juli 2006 in Kraft war („der Vertrag von 1997“) und dem Vertrag, der vom 1. Juli 2006 an in Kraft war („der Vertrag von 2006“) , unterschieden werden muss. Wie oben dargelegt wurde, kann der Bau und der Betrieb eines Flughafens erst ab dem Jahr 2000 als eine wirtschaftliche Tätigkeit angesehen werden, was zur Folge hat, dass jedwede staatliche Beihilferegelung, die vor diesem Datum in Kraft gesetzt wurde, sofern sie als staatliche Beihilfe zu bewerten wäre, nach diesem Datum eine *bestehende Beihilfe* darstellen würde (siehe Abschnitt 5.1.2). Daher muss nicht weiter untersucht werden, ob der Vertrag von 1997 (der feste jährliche Pachtzahlungen vorsah) tatsächlich auf eine Beihilfe hinauslief, weil er in jedem Fall als bestehende Beihilfe einzustufen wäre.

(310) Andererseits kann der Abschluss eines neuen Pachtvertrags durch die FSBG im Jahr 2006 mit geänderten Bedingungen zur Bestimmung des jährlich zu zahlenden Pachtzinses (insbesondere der Einführung eines neuen Preiselements, nämlich der Übertragung eines bestimmten Anteils des jährlichen Gewinns der FSBG) nicht lediglich als eine „*Änderung rein formaler oder verwaltungstechnischer Art, die keinen Einfluss auf die Würdigung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt haben kann*“ angesehen werden ([75]). Der Vertrag von 2006 kann daher, falls er auf eine staatliche Beihilfe hinauslaufen sollte, nicht als bestehende Beihilfe angesehen werden, sondern würde vielmehr eine neue Beihilfe darstellen.

Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit an den Staat

(311) Um eine staatliche Beihilfe zu sein, muss die betreffende Maßnahme aus staatlichen Mitteln finanziert werden und der Beschluss zur Gewährung der Maßnahme muss dem Staat zurechenbar sein.

([75]) Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG–Vertrags (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).

(312) Der Vertrag von 2006 wurde zwischen der FSBesitzG und der FSBG abgeschlossen. Die FSBesitzG befand sich (indirekt) zu 100 % im Eigentum des Staates, der sich somit in einer Position befand, Kontrolle über die Gesellschaft auszuüben. Die Einwilligung in einen Pachtvertrag mit einem unter dem Marktpreis liegenden Pachtzins würde für diese Gesellschaft und ihren Eigentümer, also letzten Endes das Saarland entgangene Einnahmen zur Folge haben, die somit aus staatlichen Mitteln finanziert würden. Im Hinblick auf die Zurechenbarkeit an den Staat stellt die Kommission fest, dass die Mitglieder des Aufsichtsrats der FSBesitzG laut Satzung der FSBesitzG von der Regierung des Saarlands ernannt werden und dass der Aufsichtsratsvorsitzende von dem für Luftverkehr zuständigen Ministerium ernannt wird. Der Abschluss des Vertrags von 2006 erforderte die Zustimmung des Aufsichtsrats ([76]), der die Regierung des Saarlands vertritt. Die Kommission kann daher den Schluss ziehen, dass die Maßnahme dem Staat zugerechnet werden kann.

Wirtschaftlicher Vorteil

(313) Um zu bestimmen, ob der FSBG mit dem Vertrag von 2006 ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wurde, müssen entweder die Bedingungen dieses Vertrags mit den Bedingungen verglichen werden, die zum maßgeblichen Zeitpunkt für die gleiche Vertragsart marktüblich waren, oder — sollte das nicht möglich sein — es muss geprüft werden, ob ein gewinnorientierter marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsteilnehmer ein solches Geschäft abgeschlossen hätte.

(314) Deutschland hat keinerlei Belege vorgelegt, die nachweisen, dass der Vertrag von 2006 den zum damaligen Zeitpunkt marktüblichen Bedingungen entsprach. Daher muss untersucht werden, ob ein vorsichtig marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsteilnehmer, der einen angemessenen Gewinn hätte erwirtschaften wollen, den Vertrag von 2006 abgeschlossen hätte.

(315) Die Kommission stellt fest, dass die FSBesitzG zumindest seit dem Jahr 2000 beständig Verluste verursacht hat (siehe Tabelle 3). In Anbetracht der Tatsache, dass der Pachtvertrag mit der FSBG praktisch seine einzige Einnahmequelle darstellte (abgesehen von der jährlichen Deckung seiner Verluste durch die vh Saar), würde es vernünftig erscheinen, dass ein umsichtig marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsteilnehmer an der Stelle der FSBesitzG versucht hätte, seine eigenen Kosten durch die Einnahmen aus diesem Pachtvertrag zu decken. Die der FSBesitzG entstandenen Kosten waren höher als die Einnahmen, die sie aus der Verpachtung des Flughafens an die FSBG erhielt. Es hat außerdem nicht den Anschein, als habe die FSBesitzG beim Abschluss des Vertrags von 2006 eine bestimmte langfristige Rentabilitätsstrategie verfolgt.

(316) Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen kann der Abschluss des Vertrags von 2006 nicht als im Einklang mit dem Grundsatz eines marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers angesehen werden und somit wurde der FSBG mit diesem Vertrag ein Vorteil zuerkannt.

Selektivität

(317) In Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags wird vorgesehen, dass eine Maßnahme „*bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen*“ müsse, um als staatliche Beihilfe definiert werden zu können. Da durch den Vertrag von 2006 lediglich die FSBG profitierte, kann er als selektiv im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV angesehen werden.

Wettbewerbsverfälschung und Beeinträchtigung des Handels

(318) Schließlich wurde durch die Maßnahme aus den in Abschnitt 5.1.1 erläuterten Gründen der Wettbewerb wahrscheinlich verfälscht und sie hatte eine Auswirkung auf den Handel.

Schlussfolgerung

(319) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass der Vertrag von 2006 eine staatliche Beihilfe für die FSBG beinhaltete. Der Vertrag ist als Betriebsbeihilfe zu bewerten.

5.4.2. VEREINBARKEIT

(320) Wie in Abschnitt 5.1.5.4 beschrieben, kann eine vor dem Datum des Inkrafttretens der Luftverkehrsleitlinien von 2014 gewährte Betriebsbeihilfe bis zum vollen Umfang der nicht gedeckten Betriebskosten als vereinbar erklärt werden, vorausgesetzt die folgenden Bedingungen ([77]) werden erfüllt:

— Beitrag zur Verwirklichung eines genau definierten Ziels von gemeinsamem Interesse;

— Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen;

— Vorliegen eines Anreizeffekts;

([76]) Siehe § 10 Buchstabe i der Satzung der FSBesitzG, dem zufolge jedwede Änderung im Pachtvertrag zwischen der FSBesitzG und der FSBG vom Aufsichtsrat der FSBesitzG genehmigt werden musste.

([77]) Gemäß Randnummer 137 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 gelten nicht alle der in Abschnitt 5.1 der Leitlinien festgelegten Bedingungen für in der Vergangenheit gewährte Beihilfen.

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

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

(321) Die geprüfte Betriebsbeihilfe, die sich auf die Verpachtung von Flughafeninfrastruktur unter dem Marktpreis bezog, hatte die Aufrechterhaltung eines angemessenen Betriebsniveaus des Flughafens Saarbrücken zum Ziel.

(322) Gemäß Randnummer 113 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 werden Betriebsbeihilfen für Flughäfen als Beitrag zum Erreichen eines Ziels von gemeinsamem Interesse angesehen, wenn sie die Mobilität von Bürgerinnen und Bürgern der Union und die Anbindung von Gebieten erhöhen, der Überlastung des Luftraums an den großen Drehkreuz–Flughäfen in der Union entgegenwirken oder die regionale Entwicklung erleichtern.

(323) Wie in Erwägungsgrund 254 erläutert, leistete die Betriebsbeihilfe für den Flughafen Saarbrücken einen Beitrag zur Anbindung und zur Entwicklung der Region. Aus den in Erwägungsgrund 284 dargelegten Gründen gilt das Verdoppelungsargument eher für die dem Flughafen Zweibrücken gewährte staatliche Beihilfe.

(324) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Betriebsbeihilfe, die der FSBG gewährt wurde, einen Beitrag zum Erreichen des Ziels von gemeinsamem Interesse leistete, die Anbindung und die regionale Entwicklung der Region Saarland durch den Betrieb einer Verkehrsinfrastruktur zu verbessern und die Verkehrsbedürfnisse der Region zu decken.

(325) Gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2014 kann es für kleinere Flughäfen schwierig sein, die Finanzierung ihres Geschäftsbetriebs ohne öffentliche Förderung zu gewährleisten. Gemäß Randnummer 118 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 sind Flughäfen mit einem Fluggastaufkommen von unter 700 000 Passagieren im Jahr wohl nicht in der Lage, einen erheblichen Teil ihrer Betriebskosten selbst zu tragen. Das Fluggastaufkommen am Flughafen Saarbrükken lag konstant unter 700 000 Passagieren im Jahr. Deshalb ist die Kommission der Auffassung, dass die Beihilfe notwendig war, weil sie eine Verbesserung der Anbindung der Region ermöglichte, die durch den Markt selbst nicht zustande gekommen wäre.

(326) Wie oben dargelegt, erhielt der Flughafen Saarbrücken eine Investitionsbeihilfe, die den Flughafen in die Lage versetzte, die Anbindungs– und Verkehrsbedürfnisse der Saarlandregion zu befriedigen (siehe Erwägungsgrund 285). Trotz ziemlich stabiler Passagierzahlen ist der Flughafen nicht in der Lage, seine Betriebskosten zu decken. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass die FSBG auch in den Jahren 2006 und 2007 Verluste machte, als der Vertrag von 2006 in Kraft war (die ausgewiesenen Verluste beliefen sich auf –214 709 EUR in 2006 und auf –2 737 773 EUR in 2007). Die Verluste entstanden trotz der Tatsache, dass die von der FSBG in diesen Jahren bezahlte Pacht niedriger war als im Rahmen des Vertrags von 1997 (siehe **Tabelle 7**). Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die in dem Vertrag von 2006 enthaltene Beihilfe mit einem Anreizeffekt verbunden war und den zur Deckung der Betriebsverluste erforderlichen Betrag nicht überschritten hat, somit also auf das Minimum beschränkt blieb, das erforderlich war, damit die geförderte Tätigkeit durchgeführt wurde.

(327) Ausgehend von dieser Grundlage kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die in den Luftverkehrsleitlinien von 2014 festgelegten Vereinbarkeitsbedingungen erfüllt sind.

5.5. *RABATTE FÜR LUFTVERKEHRSGESELLSCHAFTEN/MARKETINGVERTRÄGE*

5.5.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

(328) Durch Erbringung von Luftverkehrsdienstleistungen üben Luftverkehrsgesellschaften eine wirtschaftliche Tätigkeit aus und stellen daher Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar. Es muss untersucht werden, ob die Regelungen zwischen den Luftverkehrsgesellschaften und dem in Rede stehenden Flughafen den erstgenannten einen wirtschaftlichen Vorteil gewährten.

Wirtschaftlicher Vorteil

(329) Stehen einem Flughafen öffentliche Mittel zur Verfügung, so kann eine Beihilfe für eine Luftverkehrsgesellschaft grundsätzlich ausgeschlossen werden, wenn die Beziehung zwischen dem Flughafen und der Luftverkehrsgesellschaft mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten im Einklang steht. Das Vorliegen eines Vorteils kann normalerweise ausgeschlossen werden, wenn a) der für die Flughafendienstleistungen erhobene Preis dem Marktpreis entspricht oder b) durch eine Ex–ante–Analyse aufgezeigt werden kann, dass die Vereinbarung zwischen Flughafen und Luftverkehrsgesellschaft einen positiven inkrementellen Beitrag zum Gewinn des Flughafens leisten wird und Teil einer langfristig auf Rentabilität abzielenden Gesamtstrategie ist.

(330) Bei der Beurteilung der Frage, ob eine von einem Flughafen mit einer Luftverkehrsgesellschaft geschlossene Vereinbarung dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten entspricht, sollten neben den Flughafenentgelten (abzüglich eventueller Nachlässe, Marketingunterstützung oder Anreizsysteme) auch die durch die Tätigkeiten der Luftverkehrsgesellschaft voraussichtlich generierten Einnahmen aus nicht luftverkehrsbezogenen Tätigkeiten berücksichtigt werden. Ebenso müssen alle inkrementellen Kosten, die dem Flughafen im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Luftverkehrsgesellschaft am Flughafen voraussichtlich entstehen, berücksichtigt werden. Diese inkrementellen Kosten können alle Ausgaben– bzw. Investitionskategorien umfassen, wie zum Beispiel inkrementelle Personal–, Ausrüstungs– und Investitionskosten, die durch die Präsenz der Luftverkehrsgesellschaft am Flughafen entstehen. Wenn der Flughafen zum Beispiel ein Abfertigungsgebäude oder andere Einrichtungen insbesondere aufgrund der Bedürfnisse einer bestimmten Luftverkehrsgesellschaft neu errichten oder ausbauen muss, sollten die entsprechenden Kosten bei der Berechnung der inkrementellen Kosten berücksichtigt werden. Kosten, die der Flughafen unabhängig von der Vereinbarung mit der Luftverkehrsgesellschaft in jedem Falle zu tragen hätte, sollten in die Prüfung der Einhaltung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten hingegen nicht einbezogen werden.

(331) Darüber hinaus muss die Flughafeninfrastruktur allen Luftverkehrsgesellschaften offen stehen und nicht an eine bestimmte Luftverkehrsgesellschaft gebunden sein, um auszuschließen, dass der sich aus einer vereinbaren Beihilfe ergebende Vorteil nicht an eine bestimmte Luftverkehrsgesellschaft weitergegeben wird.

(332) Vor diesem Hintergrund wird die Kommission die am Flughafen Saarbrücken geltende Gesamtentgeltordnung ebenso prüfen, wie die einzelnen Verträge zwischen den Luftverkehrsgesellschaften und dem Flughafen Saarbrücken, die von dem Geltungsbereich der Flughafenentgeltordnung abweichen oder außerhalb dieses Geltungsbereichs liegen.

Rabatte für Luftverkehrsgesellschaften

(333) Am 1. April 2007 wurde am Flughafen Saarbrücken eine neue Entgeltordnung eingeführt (Entgeltordnung von 2007). Diese Entgeltordnung sah Rabatte für Luftverkehrsgesellschaften vor, die bestimmte Bedingungen erfüllten. Die Entgeltordnung von 2007 bot insbesondere Rabatte für neue Luftverkehrsgesellschaften, neu angeflogene Ziele und erhöhtes Passagieraufkommen an. Bis zu diesem Zeitpunkt waren in der Entgeltordnung keine Rabatte vorgesehen. Der Flughafen Saarbrücken hat eine neue Entgeltordnung angenommen, die am 1. September 2013 in Kraft trat und die Entgeltordnung von 2007 ersetzte. Die Entgeltordnung von 2013 ist nicht Gegenstand des vorliegenden Beschlusses.

(334) Bei der Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers auf die in Rede stehende Maßnahme muss die Kommission zunächst bestimmen, ob der verlangte Preis einem Marktpreis entspricht. Diesbezüglich hat die Kommission starke Zweifel, dass zum jetzigen Zeitpunkt ein geeigneter Referenzwert ermittelt werden kann, der die Feststellung eines tatsächlichen Marktpreises für von Flughäfen angebotene Dienste erlauben würde. Wenn kein Referenzwert ermittelt werden kann, muss die Kommission die inkrementelle Rentabilität der Entgeltordnung von 2007 durch eine Ex–ante–Analyse prüfen.

(335) Die Entgeltordnung von 2007 wurde eingeführt, um die Wettbewerbsfähigkeit des Flughafens Saarbrücken zu verbessern. Bei der Erstellung der Entgeltordnung von 2007 analysierte der Flughafenbetreiber die Passagierzahlen, die Flughafenbewegungen sowie die finanziellen Ergebnisse der Jahre 1997–2006. Der Aussage Deutschlands zufolge hat eine damals durchgeführte Marktanalyse aufgezeigt, dass Saarbrücken einer der teuersten Flughäfen in Deutschland wäre. Die Kommission stellt fest, dass TUIFly Ende 2006 von Saarbrücken weggezogen ist. Darüber hinaus sah sich der Flughafen Saarbrücken nach dem Jahr 2006 einer neuen Konkurrenz durch den Flughafen Zweibrücken gegenüber. All diese Faktoren zusammen führten dazu, dass der Flughafen Saarbrücken seine Preisgestaltungspolitik überdachte und eine überarbeitete Entgeltordnung einführte, die Anreize in Form von Rabatten anbot, um die künftige Tragfähigkeit und Rentabilität des Flughafens sicherzustellen.

(336) Laut den verfügbaren Informationen wurde für die Entgeltordnung von 2007 zwar keine Ex–ante–Rentabilitätsstudie vorbereitet, Deutschland hat aber vorgebracht, dass der Flughafen Saarbrücken erwartete, dass praktisch keine zusätzlichen Investitionen erforderlich wären, um zusätzliche Flughafendienstleistungen für Luftverkehrsgesellschaften zu erbringen und dass keine zusätzlichen Betriebskosten anfallen würden. Daher war nach Deutschlands Ansicht keine Ex–ante–Rentabilitätsstudie erforderlich. Somit wurden die inkrementellen Kosten auf die angebotenen Anreize beschränkt. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass die Entgeltordnung von 2007 Rabatte tatsächlich nur für neue Luftverkehrsgesellschaften, neu angeflogene Ziele und erhöhtes Passagieraufkommen angeboten hat, was zur Folge hatte, dass sie sich nicht negativ auf den Status quo des Flughafens auswirkte. Die Kommission stellt fest, dass die Kapazität des Flughafens Saarbrücken vor der Einführung der Entgeltordnung von 2007 nur zu 50 % genutzt wurde. Tatsächlich gingen die Passagierzahlen von 487 000 im Jahr 2005 auf 350 000 im Jahr 2007 zurück, dagegen wäre die potenzielle jährliche Kapazität des Flughafens bei 700 000 Passagieren gelegen. Die Kommission stellt fest, dass der Flughafen Saarbrücken nach dem Wegzug von TUIFly über ungenutzte Kapazitäten verfügte, was zur Folge hatte, dass ein zusätzliches Fluggastaufkommen bewältigt werden konnte ohne die Infrastruktur aufzurüsten oder zusätzliche Anlagen zu erwerben oder neues Personal einzustellen. Deutschland bestätigte, dass keine Notwendigkeit dafür bestand, neues Personal einzustellen oder die bestehende Infrastruktur oder sonstige Anlagen zu erweitern, um neue Luftverkehrsgesellschaften oder Flugverbindungen zu bedienen (beispielsweise waren die bestehenden Gepäckförderbänder und das bestehende Personal ausreichend).

(337) Mit jeder neuen Fluggesellschaft und mit jeder neuen Flugverbindung würden sowohl luftverkehrsbezogene als auch nicht luftverkehrsbezogene Einnahmen erwirtschaftet werden. Angesichts der Tatsache, dass das Niveau der Kosten stabil blieb, würde jede neue Fluggesellschaft und jede neue Flugverbindung nach Auffassung Deutschlands einen positiven Beitrag zur Rentabilität des Flughafens leisten. Die Tatsache, dass es Saarbrücken nach der Einführung der neuen Entgeltordnung von 2007 tatsächlich gelang, eine Reihe neuer Luftverkehrsgesellschaften zu gewinnen (wie zum Beispiel Air Berlin, die ihren Betrieb ab Saarbrücken Ende 2007 eröffnete) und neue Flugverbindungen einzurichten deutet ebenfalls darauf hin, dass die rabattorientierte Strategie zur Ausweitung der Geschäftstätigkeit erfolgreich war. Die verfügbaren Daten weisen schließlich nach, dass die Entgeltordnung von 2007 zu einem allmählichen Anstieg der Einnahmen für den Flughafen führte (von […] in 2007 auf […] in 2010).

(338) Die Kommission stellt weiterhin fest, dass sie bei der Prüfung von zwischen einem Flughafen und Luftverkehrsgesellschaften geschlossenen Vereinbarungen auch berücksichtigen sollte, in welchem Maße die einer Prüfung unterzogenen Vereinbarungen im Rahmen einer zumindest langfristig auf Rentabilität abzielenden Gesamtstrategie des Flughafens zu betrachten sind. In dieser Hinsicht muss die Kommission die Nachweise berücksichtigen, die zu dem Zeitpunkt verfügbar waren, zu dem die Entgeltordnung von 2007 erstellt worden ist sowie die Entwicklungen, die damals nach vernünftigem Ermessen hätten erwartet werden können. Dabei sind insbesondere die vorherrschenden Marktbedingungen, vor allem die durch die Liberalisierung des Luftverkehrsmarkts, den Markteintritt und die Entwicklung von Billigfluggesellschaften und anderen Punkt–zu–Punkt–Fluggesellschaften eingeleiteten Marktänderungen, Änderungen in der Organisationsstruktur und in der Wirtschaftsstruktur der Flughafenbranche sowie der Grad der Diversifizierung und Komplexität der von den Flughäfen ausgeübten Funktionen, die Verbesserung des Wettbewerbs zwischen Luftverkehrsgesellschaften und Flughäfen, das unsichere wirtschaftliche Umfeld aufgrund der Änderungen in den vorherrschenden Marktbedingungen und jedwede sonstige Unsicherheit im wirtschaftlichen Umfeld zu berücksichtigen. Die Kommission stellt, wie in Erwägungsgrund 335 beschrieben, fest, dass mehrere Gründe (wie zum Beispiel die neue Konkurrenz von Zweibrücken nach dem Jahr 2006 und der Wegzug von TUIFly ab Ende 2006) dazu führten, dass der Flughafen Saarbrücken eine überarbeitete Entgeltordnung in Betracht zog, bei der Rabatte einen notwendigen Schritt darstellten, die zukünftige Tragfähigkeit und Rentabilität des Flughafens sicherzustellen.

(339) Schließlich stellt die Kommission fest, dass die Flughafeninfrastruktur allen Luftverkehrsgesellschaften offen steht und nicht an eine bestimmte Luftverkehrsgesellschaft gebunden ist.

(340) Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen akzeptiert die Kommission, dass eine Steigerung der Geschäftstätigkeit zu praktisch keinen inkrementellen Kosten führte, sondern dass von der Erwirtschaftung inkrementeller Einnahmen ausgegangen werden konnte. Die Kommission akzeptiert, dass der Flughafen Saarbrücken durch die Annahme der Entgeltordnung von 2007 und den darin enthaltenen Rabatten wie ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsteilnehmer handelte. Daher wurde den betroffenen Luftverkehrsgesellschaften durch die Maßnahme keinerlei wirtschaftlicher Vorteil gewährt.

Marketingvertrag mit Air Berlin

(341) In dem zwischen Air Berlin und dem Flughafen Saarbrücken am 6. April 2011 abgeschlossenen Vertrag haben die beiden Parteien vereinbart, dass Air Berlin die Frequenz ihrer Flüge nach und von Berlin um zusätzliche fünf Hin– und Rückflüge pro Woche und die Frequenz ihrer Flüge nach und von […] um zusätzliche drei Hin– und Rückflüge pro Woche bis Ende April 2014 erhöhen würde. Als Gegenleistung für diese Frequenzerhöhung und für die Verpflichtung von Air Berlin, die neue Frequenz zu bewerben, verpflichtete sich der Flughafen Saarbrücken dazu, Air Berlin in den Jahren 2011 und 2012 insgesamt [800 000 EUR — 1 700 000 EUR] zu zahlen.

(342) Deutschland legte eine von der FSG durchgeführte Analyse der Rentabilität des Vertrags vor, die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses erwartet werden konnte. Es wurde geltend gemacht, dass die erhöhte Frequenz abgesehen von den direkten Marketingzahlungen keinerlei zusätzliche Kosten ([78]) für den Flughafen verursachen würde, der nach der Aussage Deutschlands den zusätzlichen Luftverkehr auf der Grundlage der bestehenden Infrastruktur und mit dem bestehenden Personal bewältigen konnte. Die Analyse stützte sich auf folgende Erwartungen:

Tabelle 10

Ex–ante–Rentabilität des Marketingvertrags mit Air Berlin (Zahlen in EUR)

	2011	2012	2013	2014	2011–2014
Inkrementelle Einnahmen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Inkrementelle Kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([78]) Die in Tabelle 10 präsentierten inkrementellen Kosten betreffen die Marketingzahlungen.

	2011	2012	2013	2014	2011–2014
Ergebnis	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(343) Die von der FSG durchgeführte und von Deutschland eingereichte Ex–ante–Analyse diskontierte zwar die künftigen Zahlungen nicht auf das Datum zurück, an dem der Vertrag abgeschlossen wurde, dennoch ist klar, dass davon ausgegangen wurde, dass der Vertrag rentabel wäre. Deutschland bestätigte, dass die erhöhte Frequenz, wie von dem Marketingvertrag vorgesehen, nicht dazu geführt hat, dass neues Personal eingestellt oder bestimmte Investitionen getätigt werden mussten: Insgesamt gesehen wurden die Erwartungen des Flughafens im Großen und Ganzen erfüllt und der Vertrag hat sich als rentabel erwiesen. In diesem Zusammenhang hat Deutschland eine Projektion für die Laufzeit des Vertrags vorgelegt, die sich auf die in den ersten acht Monaten der Vertragslaufzeit (von April 2011 bis Januar 2012) erzielten Gewinne stützt, der zufolge der Vertrag rentabel zu sein scheint.

(344) Nach Untersuchung des Vertrags und der Erwartungen der FSG zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses ist die Kommission zur Überzeugung gelangt, dass der Vertrag einen Beitrag zur Rentabilität des Flughafens Saarbrücken geleistet hat, da die erwarteten inkrementellen Einnahmen höher waren als die erwarteten inkrementellen Kosten. Da der Vertrag damit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers entsprach, wurde Air Berlin durch den Vertrag kein Vorteil gewährt.

Schlussfolgerung

(345) Nachdem die Kommission zur Erkenntnis gelangt ist, dass die Entgeltordnung von 2007 und die darin enthaltenen Rabatte sowie der Marketingvertrag von 2011 zwischen Air Berlin und dem Flughafen Saarbrücken den betreffenden Luftverkehrsgesellschaften keinen Vorteil gewährten, müssen die anderen Kriterien für das Vorliegen einer Beihilfe nicht geprüft werden. Es kann der Schluss gezogen werden, dass den in Rede stehenden Luftverkehrsgesellschaften keine staatliche Beihilfe gewährt worden ist.

5.6. *ANLAUFBEIHILFE FÜR CIRRUS AIRLINES*

(346) Die Kommission stellt fest, dass Cirrus Airlines, die in den Jahren 2005 und 2006 direkte Zahlungen von der FSBesitzG erhalten hat, im Januar 2012 Insolvenz angemeldet hat; das Insolvenzverfahren wurde im April 2012 eröffnet. Infolgedessen hat Cirrus Airline ihre wirtschaftliche Tätigkeit eingestellt. Da das Ergebnis des Insolvenzverfahrens nicht klar ist, ist die Kommission derzeit nicht in der Lage, zu der Frage Stellung zu beziehen, ob die Prüfung der Zahlungen an Cirrus Airlines unter Umständen gegenstandlos geworden ist. Die Zahlungen an die Cirrus Airline sind daher nicht Gegenstand des vorliegenden Beschlusses.

6. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(347) Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Finanzierung der FSBesitzG/der FSG über Kapitalzuführungen zur Deckung der Verluste in den Jahren 2000–2012 eine staatliche Beihilfe darstellt, soweit sie sich auf Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Aufgabenbereichs bezog. Die Beihilfe ist ab dem 1. Juni 2007 als neue Beihilfe zu bewerten. Ein Teil der Beihilfe ist eine vereinbare Investitionsbeihilfe gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2005 und ein Teil der Beihilfe ist eine vereinbare Betriebsbeihilfe gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2014. Die Kommission kommt ferner zu dem Schluss, dass die der vh Saar gewährten Kapitalzuführungen keine staatliche Beihilfe darstellen, da die vh Saar alle erhaltenen öffentlichen Mittel weitergegeben hat und daher selbst keinen wirtschaftlichen Vorteil erhalten hat.

(348) Die Übertragung von Grundstücken ohne Vergütung oder zu einem Preis unter dem Marktpreis in den Jahren 2002, 2003 und 2004 stellt insofern eine staatliche Beihilfe dar, als sie mit Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Aufgabengebiets verbunden war. Die Beihilfe ist gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2005 als Investitionsbeihilfe vereinbar.

(349) Die Bürgschaften für Darlehen wurden sämtlich vor dem Jahr 2000 gewährt und stellen somit keine staatliche Beihilfe dar. Der gegebenenfalls in den Patronatserklärungen enthaltene Vorteil wurde von der vh Saar an die FSBesitzG/die FSG weitergegeben.

(350) Der Pachtvertrag von 2006 beinhaltete eine staatliche Beihilfe für die FSBG, die gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2014 eine vereinbare Betriebsbeihilfe darstellt.

(351) Luftverkehrsgesellschaften wurde durch die Entgeltordnung von 2007 und durch den Marketingvertrag mit Air Berlin kein Vorteil gewährt. Die Anlaufbeihilfe zugunsten der Cirrus Airline ist nicht Gegenstand des vorliegenden Beschlusses.

(352) Schließlich stellt die Kommission fest, dass Deutschland mit Schreiben vom 17. Juni 2014 der Kommission mitgeteilt hat, dass es die Annahme dieses Beschlusses ausnahmsweise in englischer Sprache akzeptiere —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die staatliche Beihilfe, die Deutschland für den Flughafen Saarbrücken durchgeführt hat, ist im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Die Maßnahmen, die Deutschland für Luftverkehrsgesellschaften durchgeführt hat (Entgeltordnung von 2007, Marketingvertrag mit Air Berlin), stellen keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 1. Oktober 2014

Für die Kommission

Joaquín ALMUNIA

Vizepräsident