

Der Fall Flughafen Leipzig/ Halle GmbH gegen Kommission

**Rs. C-288/11 P (Flughafen Leipzig/Halle GmbH ./.
Kommission), Urteil des Gerichtshofs vom
19. 12. 2012 – ECLI:EU:C:2012:821.**

Zuletzt abgedruckt in: Pechstein, Entscheidungen des EuGH,
Kommentierte Studienauswahl, 11. Auflage 2020, S. 896 (Fall-
Nr. 265).

1. Vorbemerkung

In dieser Entscheidung qualifizierte der Gerichtshof erstmals die Finanzierung und die Errichtung von Flughafeninfrastruktur als eine dem europäischen Beihilfenrecht unterfallende wirtschaftliche Tätigkeit und bestätigt damit die in dieser Sache ergangene Kommissionsentscheidung sowie das erstinstanzliche Urteil des EuG. Danach stellt die staatliche Unterstützung bei der Errichtung einer Start- und Landebahn eine Beihilfe zugunsten des Flughafenbetreibers dar, denn der spätere Betrieb der Landebahn könne von ihrer Errichtung nicht getrennt betrachtet werden. Vielmehr seien Errichtung und Betrieb unmittelbar miteinander verknüpft, da die Errichtung eine notwendige Voraussetzung für den Betrieb sei. Damit kommt es auch nicht darauf an, ob für die Tätigkeit der Errichtung von Flughafeninfrastruktur überhaupt ein entsprechender Markt vorhanden ist. Das Urteil ist insofern von Bedeutung, als hiermit der Grundstein für eine umfassende Bewertung staatlicher Maßnahmen zur Finanzierung und Errichtung von Infrastruktureinrichtungen auch außerhalb des Flughafensektors am Maßstab des Beihilfenrechts gelegt worden sein könnte.

2. Sachverhalt

Der Flughafen Leipzig/Halle wird von der Flughafen Leipzig/Halle GmbH (FLH) betrieben, die eine Tochtergesellschaft der Mitteldeutsche Flughafen AG (MF) ist. Aktionäre von MF sind die Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt sowie die Städte Dresden, Halle und Leipzig; private Aktionäre sind an MF nicht beteiligt. Der von MF beschlossene Bau einer neuen Start- und Landebahn Süd sollte durch eine Kapitalzuführung der staatlichen Anteilseigner in Höhe von 350 Mio. Euro finanziert werden. Darüber hinaus schlossen FLH, MF und die DHL Hub Leipzig eine Rahmenvereinbarung, mit der sich FLH verpflichtete, die Möglichkeit eines kontinuierlichen Flugbetriebs für die DHL zu gewährleisten. Als dritte Maßnahme gab das Land Sachsen eine Patronatserklärung zugunsten von FLH und der DHL ab, um die finanzielle Leistungsfähigkeit von FLH zu sichern. Sämtliche Maßnahmen wurden bei der Kommission angemeldet, die schließlich entschied, dass die Kapitalzuführung eine mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfe sei, während sie die Patronatserklärung und die durch die Rahmenvereinbarung vereinbarte Garantieerklärung als mit dem Binnenmarkt nicht

vereinbare Beihilfe ansah. Die Kläger wehren sich unter anderem dagegen, dass in der Kommissionsentscheidung die Kapitalzuführung zur Finanzierung des Baus der neuen Südbahn als Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV qualifiziert wird.

3. Aus den Entscheidungsgründen

[35] Zur Stützung ihres ersten Rechtsmittelgrundes wiederholen die Rechtsmittelführerinnen, unterstützt durch ADV, im Wesentlichen ihr Vorbringen vor dem Gericht, dass die Errichtung und der Ausbau von Flughafeninfrastruktur keine wirtschaftlichen Tätigkeiten seien, die in den Geltungsbereich des Unionsrechts im Bereich staatlicher Beihilfen fielen, so dass ihre Finanzierung durch öffentliche Mittel keine staatliche Beihilfe darstellen könne.

[36] Im Rahmen des Rechtsmittels ist zu prüfen, ob das Gericht im vorliegenden Fall Art. 87 Abs. 1 EG verletzt hat, als es entschieden hat, dass die Tätigkeit von FLH, Betreiberin des Flughafens Leipzig/Halle und zusammen mit MF Begünstigte der für die Finanzierung des Baus der neuen Südbahn bestimmten Kapitalzuführung, hinsichtlich dieses Baus wirtschaftlichen habe und dass die Kommission die Kapitalzuführung damit zu Recht als staatliche Beihilfe im Sinne dieser Bestimmung angesehen habe.

[37] Zunächst ist zu beachten, dass entsprechend dem Vorbringen der Rechtsmittelführerin und von ADV nach Nr. 12 der Mitteilung von 1994 der „Bau oder Ausbau von Infrastrukturanlagen (z. B. Flughäfen, Autobahnen und Brücken) ... eine allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahme [ist], die von der Kommission nicht gemäß den Vertragsbestimmungen über staatliche Beihilfen kontrolliert werden kann“.

[38] Um die von den Rechtsmittelführerinnen aus dieser Mitteilung hergeleiteten Argumente zurückzuweisen, hat das Gericht in den Randnrn. 104 bis 106 des angefochtenen Urteils ausgeführt: (...)

[39] Diese Beurteilung des Gerichts ist rechtsfehlerfrei. (...)

[40] Was dabei die Frage betrifft, ob im vorliegenden Fall die Tätigkeit des Betriebs und die des Baus untrennbar sind, was von den Rechtsmittelführerinnen bestritten wird, hat das Gericht, nachdem es in Randnr. 89 des angefochtenen Urteils darauf hingewiesen hat, dass eine wirtschaftliche Tätigkeit jede Tätigkeit ist, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten (vgl. Urteil vom 1. Juli 2008, MOTOE, C-49/07, Slg. 2008, I-4863, Randnr. 21), zunächst in Randnr. 93 des angefochtenen Urteils zutreffend festgestellt, dass FLH im Rahmen des Betriebs des Flughafens Leipzig/Halle eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübe, weil sie – auf dem Markt für Regionalflughafendienstleistungen – Flughafendienstleistungen gegen Entgelt anbiete, das namentlich aus den Flughafengebühren stamme (Urteil vom 24. Oktober 2002, Aéroports de Paris/Kommission, Randnr. 78). Das Gericht hat hierzu im Rahmen seiner freien Würdigung des Sachverhalts, die von den Rechtsmittelführerinnen mit dem vorliegenden Rechtsmittel nicht angegriffen worden ist, festgestellt, dass das Bestehen eines solchen Marktes im vorliegenden Fall dadurch belegt werde, dass der Flughafen Leipzig/Halle für die Ansiedlung des europäischen Luftfrachtdrehkreuzes von DHL mit anderen Regionalflughäfen im Wettbewerb gestanden habe.

[41] Sodann hat das Gericht in Randnr. 94 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass der Betrieb der neuen Südbahn Teil der wirtschaftlichen Tätigkeit von FLH sei, da die Kommission im 177. Erwägungsgrund der streitigen Entscheidung ausgeführt habe, dass FLH diese Infrastruktur kommerziell betreibe

und für ihre Nutzung Gebühren verlange. Das Gericht hat darauf hingewiesen, dass, wie die Kommission im 15. Erwägungsgrund der streitigen Entscheidung ausgeführt habe, diese Gebühren die Haupteinnahmequelle für die Finanzierung der Südbahn seien, mit der FLH ihre Kapazitäten und ihre wirtschaftliche Tätigkeit des Betriebs des Flughafens Leipzig/Halle ausweiten könne.

[42] Schließlich hat das Gericht in den Randnrn. 95 bis 100 des angefochtenen Urteils angenommen, dass die Tätigkeit der Errichtung der neuen Südbahn nicht von deren späterer Nutzung zu trennen sei, und dabei insbesondere in Randnr. 99 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass der Bau der Südbahn in Anbetracht seiner Natur und seines Zwecks als solcher nicht unter hoheitliche Befugnisse falle, was von den Rechtsmittelführerinnen auch nicht ausdrücklich behauptet werde. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass das Gericht, um dem Nichtigkeitsgrund der Widersprüchlichkeit und der Fehlerhaftigkeit der Begründung des Beihilfebetrags stattzugeben, in den Randnrn. 225 und 226 des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, dass die Kommission in den Erwägungsgründen 182 und 183 der streitigen Entscheidung eingeräumt habe, dass bestimmte von der Kapitalzuführung betroffene Kosten, nämlich Kosten in Bezug auf Sicherheits- und Polizeifunktionen, Maßnahmen des Brandschutzes und der öffentlichen Sicherheit, die betriebliche Sicherheit, den Deutschen Wetterdienst und die deutsche Flugsicherung, in den Bereich der öffentlichen Aufgaben fielen und deshalb nicht als staatliche Beihilfe eingestuft werden könnten.

[43] Aus diesen Erwägungen wird deutlich, dass das Gericht keinen Rechtsfehler begangen hat, als es im Wesentlichen entschieden hat, dass die Kommission zu Recht davon ausgegangen sei, dass der Bau der neuen Südbahn durch FLH eine wirtschaftliche Tätigkeit sei und dass folglich die Kapitalzuführung mit

Ausnahme der abzuziehenden Kosten für die Durchführung öffentlicher Aufgaben eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EG sei.

[44] Anders als die Rechtsmittelführerinnen, unterstützt durch ADV, geltend machen, ist nämlich ersichtlich, dass das Gericht zur Klärung der Frage, ob die Kommission den Bau der neuen Südbahn als wirtschaftliche Tätigkeit einstufen durfte, im Einklang mit der Rechtsprechung (vgl. Urteile vom 19. Januar 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, Slg. 1994, I-43, Randnr. 19, vom 24. Oktober 2002, Aéroports de Paris/Kommission, Randnr. 75, und MOTOE, Randnr. 25) diese Tätigkeit geprüft und untersucht hat, welcher Art sie war. Dabei hat es nicht unterstellt, sondern unter Berücksichtigung der konkreten Umstände rechtsfehlerfrei dargelegt, dass diese Tätigkeit nicht vom Betrieb der Flughafeninfrastruktur durch FLH getrennt werden könne, die eine wirtschaftliche Tätigkeit sei, wobei der Bau der neuen Südbahn im Übrigen als solcher nach seiner Art und seinem Zweck nicht an die Ausübung hoheitlicher Befugnisse anknüpfe. (...)

[46] Erstens ist das Argument zurückzuweisen, dass der Bau von Flughafeninfrastruktur und der Flughafenbetrieb unterschiedliche Beteiligte und Ebenen betreffen, da jedenfalls, wie das Gericht in freier Würdigung in Randnr. 111 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, ohne dass dies im vorliegenden Rechtsmittelverfahren in Frage gestellt worden wäre, die beteiligten Einheiten im vorliegenden Fall die gleichen waren.

[47] Zweitens fällt nicht ins Gewicht, dass das Gericht in den Randnrn. 96, 110 und 111 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, dass „[d]ie Start und Landebahnen ... wesentlich für die wirtschaftlichen Tätigkeiten eines Flughafenbetreibers [sind]“, dass „[d]er mit dem Bau einer Landebahn verfolgte Zweck ... mit der wirtschaftlichen Haupttätigkeit eines Flughafens ... zusammen[hängt]“

und dass „der Bau und Ausbau der Start- und Landebahnen Vorbedingungen für deren Betrieb sind“. Diese Erwägungen sind zwar nicht geeignet, den wirtschaftlichen Charakter einer konkreten Tätigkeit der Errichtung von Flughafeninfrastruktur zu belegen, weil sie allgemein gehalten sind und auch auf bestimmte Tätigkeiten im Bereich der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zutreffen könnten. Sie ändern jedoch nichts an der rechtlichen Begründetheit der in den Randnrn. 40 bis 42 des vorliegenden Urteils dargestellten Feststellungen des Gerichts, aus denen sich ergibt, dass im vorliegenden Fall der Bau der neuen Südbahn eine wirtschaftliche Tätigkeit war.

[48] Drittens genügt zum Vorbringen von ADV, dass die Errichtung von Flughafeninfrastrukturen einen elementaren Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge und damit eine typische hoheitliche Aufgabe darstelle, der Hinweis, dass das Gericht in Randnr. 99 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, dass die Rechtsmittelführerinnen selbst nicht ausdrücklich behaupteten, dass der Bau der neuen Südbahn als solcher unter hoheitliche Befugnisse falle.

[49] Schließlich hat das Gericht das Argument, die Tätigkeit der Errichtung von Flughafeninfrastruktur könne nicht privaten Wirtschaftsteilnehmern ausgeübt werden, weil es mangels Aussicht auf Rentabilität keinen Markt für diese Art von Tätigkeit gebe, in Randnr. 114 des angefochtenen Urteils mit der Begründung zurückgewiesen, dass aus seinen vorherigen Feststellungen hervorgehe, dass der Bau der neuen Südbahn eine Tätigkeit sei, die unmittelbar mit der eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellenden Verwaltung des Flughafens verknüpft sei. Nachdem

dies feststand, brauchte das Gericht nicht zu untersuchen, ob es einen spezifischen Markt für die Tätigkeit der Errichtung von Flughafeninfrastruktur gab.

[50] Außerdem hat das Gericht in Randnr. 115 des angefochtenen Urteils zu Recht daran erinnert, dass es darüber hinaus im Rahmen der Frage, ob eine Tätigkeit als wirtschaftliche Tätigkeit einzustufen sei, nicht darauf ankomme, dass sie nicht von privaten Wirtschaftsteilnehmern ausgeübt werden oder nicht rentabel sein möge. Wie das Gericht nämlich in den Randnrn. 88 und 89 des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, umfasst der Begriff des Unternehmens nach ständiger Rechtsprechung im Wettbewerbsrecht jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung und ist eine wirtschaftliche Tätigkeit jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten (vgl. u. a. Urteile vom 24. Oktober 2002, *Aéroports de Paris/Kommission*, Randnr. 75, *MOTOE*, Randnrn. 21 und 22, sowie vom 26. März 2009, *SELEX Sistemi Integrati/Kommission*, C-113/07 P, Slg. 2009, I-2207, Randnr. 69). Daraus folgt, dass es für die Frage, ob eine Tätigkeit wirtschaftlichen Charakter hat, weder darauf ankommt, ob die ausübende Einrichtung privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Status hat, noch auf die Rentabilität der Tätigkeit.