

COVID-19: Öffentliche Finanzspritzen für Flughäfen im Einklang mit dem Beihilferecht

GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN DER ÖFFENTLICHEN HAND UND DER FLUGHÄFEN

Executive Summary

- Die öffentliche Hand kann im Einklang mit dem Beihilferecht die deutschen Flughäfen in der COVID-19-Krise unterstützen. Ob dies geschieht, ist in erster Linie eine Frage des politischen Willens. Das Beihilferecht ist kein Hindernis. Es ist hinreichend flexibel, um den Flughäfen mit öffentlichen Mitteln über die COVID-19-Krise unter Wahrung von Wettbewerb und Binnenmarkt hinweg zu helfen.
- Die Europäische Kommission (KOM) kann Beihilfen an Flughäfen, die wegen der COVID-19-Pandemie gewährt werden sollen, auf zwei verschiedenen Rechtsgrundlagen genehmigen. Die Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften spielen dabei keine Rolle. Diese Beihilfen können auch die (großen) Flughäfen über die Krise retten, die bislang profitabel arbeiteten und noch nie auf öffentliche Unterstützung angewiesen waren.
- Die KOM kann Beihilfen für Flughäfen nach Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV zur Beseitigung von Naturkatastrophen oder sonstigen außergewöhnlichen Ereignissen genehmigen. Auf dieser Grundlage können Flughäfen einen Ausgleich für Schäden/Verluste infolge der Pandemie erhalten. Für die Notifizierung dieser Beihilfen kann auf die Praxis der KOM zurückgegriffen werden.
- Für Beihilfen nach Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV entscheidet die KOM nach ihrem am 19.03.2020 erlassenen „Befristeten Beihilferahmen“. Auf dieser Grundlage kann vor allem die Liquidität der Flughäfen gesichert werden.

I. Einleitung

Der Luftverkehr ist aufgrund der COVID-19-Pandemie fast vollständig zum Erliegen gekommen.¹ Die Flugzeuge sind am Boden, Kosten laufen weiter. Die Mitgliedstaaten arbeiten daran, Fluggesellschaften mit öffentlichen Beihilfen zu retten. Von dem Ausfall des Luftverkehrs sind aber auch die Flughäfen betroffen. Ohne Start und Landungen nehmen die Flughäfen keine Start- und Landeentgelte ein. Ohne Passagiere fällt auch der Einzelhandel am Flughafen aus und die Mieter und Pächter der Flughäfen stellen ggf. mangels Einnahmen ihrerseits Miet- und Pachtzahlungen an die Flughafenbetreiber ein.² Der Ruf der Flughäfen nach öffentlicher Unterstützung in der Krise ist deswegen genauso verständlich, wie umgekehrt auch der Wunsch ihrer oft öffentlichen Gesellschafter, den Flughäfen zu helfen.

Allerdings ist es ein Dauerbrenner des Beihilferechts, ob und in welchem Umfang Flughäfen öffentliches Geld bereitgestellt werden darf. Dies Diskussion darum findet zwischen zwei Polen statt: Das ist einerseits der von staatlichem Geld unverfälschte Wettbewerb auf der einen Seite und eine hinreichende Versorgung mit dieser wichtigen Verkehrsinfrastruktur auf der anderen Seite. Diskussionsteilnehmer sind auf Seite des Wettbewerbs vor allem die KOM und auf Seiten jedenfalls der Flughäfen

¹ Außerhalb des reinen Frachttransports.

² Siehe dazu für Deutschland Art. 5, Art. 240 EGBB, § 2 des Gesetzes zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht vom 27.03.2020, nach dem Miet- und Pachtverträge bis zum 31.06. wegen COVID-19 bedingten Zahlungsausfällen des Mieters oder Pächters nicht gekündigt werden dürfen.



fen, die nicht profitabel arbeiten konnten, die Mitgliedstaaten. Schauplätze und Hintergrund der Diskussion waren bis zuletzt Prüfverfahren, unzählige Notifizierungsverfahren³, Art. 56a Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) und die Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften (Leitlinien).⁴ Die Fortführung der Diskussion ist bereits angelegt: Ursprünglich wollte die KOM ab Mai 2020 Konsultationen zur Überarbeitung der Leitlinien durchführen.



Aktuell wird all dies durch die COVID-19 Pandemie und den von ihr verursachten Ausfall des Luftverkehrs überlagert, zur Seite gedrängt oder auf später verschoben. Es geht auch nicht mehr allein darum, Regionalflughäfen am Leben zu erhalten. Sämtliche Flughäfen sind betroffen, unabhängig davon, wie erfolgreich und bedeutend sie bis in den März 2020 waren. Allein die Flughäfen, die ein starkes Standbein im Frachtgeschäft haben, stehen

³ Die letzte Genehmigungsentscheidung der KOM vor der COVID-19 Krise in Europa betraf Betriebsbeihilfen für die Flughäfen Antwerpen und Ostende-Brügge, KOM, 12.11.2019, SA.45139 and SA.45140 (2017/NN) – Belgium – Antwerp and Ostend-Bruges Airports.

⁴ Mitteilung der Kommission – Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften, Abl. C 99/3 vom 04.04.2014, stets zu lesen im Zusammenhang mit der Mitteilung der Kommission zur Verlängerung der in den Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und staatliche Luftverkehrsgesellschaften vorgesehenen Sonderregelung für Betriebsbeihilfen für Flughäfen mit bis zu 700.000 Passagieren im Jahr (Abl C 456/27 vom 18.12.2018).

zumindest im wirtschaftlichen Vergleich angesichts der Krise besser da.

Eine gute Nachricht für die Flughäfen und ihre öffentlichen Gesellschafter ist, dass das Beihilferecht in der COVID-19-Krise eine hohe Flexibilität erweist. So rankt sich die übliche Diskussion um Beihilfen für die Flughäfen fast immer um Art. 107 Abs. 3 lit c AEUV, nach dem Beihilfen mit dem gemeinsamen Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können, die die Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete fördern, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Diese Vorschrift konkretisiert die KOM in Ziffer 5 der Leitlinien.

Nun rücken andere Rechtsgrundlagen in den Vordergrund, wenn es darum geht, dass die öffentliche Hand den Flughäfen finanziell über die COVID-19-Krise hilft. Dementsprechend spielen die Leitlinien für die jetzt zunächst anstehenden Stützungsmaßnahmen im Angesicht der Pandemie keine Rolle.

Maßgebliche Rechtsgrundlagen für Beihilfen an Flughäfen wegen der Folgen der Pandemie sind

- erstens Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV und
- zweitens Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV in Verbindung mit dem Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19⁵ („Befristeter Beihilferahmen“).

Deren Anforderungen stellen wir im nachfolgenden (unten II und III) vor, bevor wir zusammenfassen, auf welcher Grundlage Beihilfen für Flughäfen in der COVID-

⁵ Mitteilung der Kommission – Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID 19 vom 19.03.2020 (C (2020) 1863), geändert am 03.04.2020 (C (2020) 2215).



19-Krise jeweils bei der KOM notifiziert werden sollten (unten IV). Wir schließen unseren Beitrag mit Fazit und Ausblick (unten V).

II. Beihilfen zur Beseitigung von Naturkatastrophen oder sonstigen außergewöhnlichen Ereignissen (Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV)

1. Anwendbarkeit von Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV auf Beihilfen für Flughäfen

Nach Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV sind Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Am 12.03.2020 hat die KOM eine Beihilfenregelung Dänemarks auf dieser Grundlage genehmigt. Mit dieser Regelung darf Dänemark Beihilfen an Event-Unternehmen gewähren, die wegen der Verbreitung von COVID-19 Veranstaltungen absagen müssen.⁶ Mit der Entscheidung erkannte die KOM erstmals über den Einzelfall hinaus die Verbreitung des Coronavirus als ein sonstiges außergewöhnliches Ereignis im Sinne des Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV an.

Voraussetzung für die Anwendung des Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV ist, dass der Beihilfenempfänger in einem besonders stark betroffenen Sektor tätig ist und die Verluste unmittelbar durch den COVID-19 Ausbruch entstanden sind.

Eine solche unmittelbare Betroffenheit der Flughäfen ist ohne weiteres anzunehmen, was bereits an der Kommissionspraxis verdeutlicht werden kann:

- Erstens hat die KOM am 31.03.2020 angesichts der COVID-19-Pandemie staatliche Beihilfen Frankreichs an Fluggesellschaften anhand von Art. 107 Abs. 2 lit. c genehmigt.⁷ Die Genehmigung betrifft eine Beihilfenregelung, mit denen die französischen Behörden Verluste von Fluggesellschaften, die in Frankreich eine Betriebserlaubnis haben, teilweise ausgleichen können, die diese infolge der Pandemie erleiden. Die Beihilfe besteht in einer zinsfreien Stundung von Abgaben („*taxe d’aviation civil et taxe de solidarité sur les billets d’avion*“), die zwischen März 2020 und Dezember 2020 anfallen und die dann erst in einem Zeitraum von 2020 bis Ende 2023 nachzuzahlen sind. Da die KOM die Auswirkung der Krise auf Fluggesellschaften anerkennt, kann nichts anderes für die Flughäfen gelten, die aus den Entgelten der Fluggesellschaften einen wesentlichen Anteil ihrer Einnahmen generieren.
- Zweitens stellt zählt die KOM im Befristeten Beihilfenrahmen zu den von der COVID-19-Pandemie besonders stark betroffenen Sektoren neben Tourismus, Kultur, Gastgewerbe oder Einzelhandel und Veranstaltungsorganisation auch den Verkehr und damit den Sektor, in dem die Flughäfen tätig sind.

⁶ KOM, 12.03.2020, SA.56685, Denmark - Compensation scheme for cancellation of events related to COVID-19.

⁷ KOM, 31.03.2020, SA.56765 COVID-19 Moratoire sur le paiement de taxes et redevances aéronautiques en faveur des entreprises de transport public aérien sous licences d'exploitation délivrées par la France.



2. Notifizierung von Beihilfen für Flughäfen zum Ausgleich von Schäden durch COVID-19

Die Anmeldung von Beihilfen für Flughäfen zum Ausgleich von Verlusten durch COVID-19 unterscheidet sich für den anmeldenden Mitgliedstaat bzw. den die Notifizierung vorbereitenden Flughafen in weiten Teilen nicht von anderen Beihilfenanmeldungen. Gleichwohl empfehlen wir bei der Anmeldung folgendes zu beachten:

Die KOM hat in der Zwischenzeit ein Arbeitsblatt für die Notifizierung von Beihilfen nach Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV angesichts der COVID-19-Pandemie bereitgestellt.⁸ Dieses gibt in groben Zügen die Anforderungen vor, welche die Mitgliedstaaten bei der Notifizierung von Beihilfen im Zusammenhang mit COVID-19 einhalten müssen und was sie in formeller und materieller Hinsicht beachten sollten, um die KOM in die Lage zu versetzen schnell entscheiden zu können. Für Beihilfen im Verkehrssektor zum Ersatz von Schäden durch COVID-19 benennt die KOM im Annex 1 des Arbeitsblatts zusätzliche erforderliche Informationen.

Eine wichtige materielle Voraussetzung für die Genehmigung der Beihilfe ist, dass zwischen der Beihilfe und COVID-19 ein kausaler Zusammenhang bestehen muss. Die Kausalität wird meist einfach zu belegen sein, ist der KOM jedoch bei Einzelbeihilfen für bestimmte Flughäfen mit Blick auf die Einstellung/Teileinstellung des Flugbetriebs an den jeweiligen Flughäfen aufgrund der COVID-19-Pandemie zu erläutern.⁹

Ein genauerer Blick ist auf die weiteren materiellen Prüfungsschwerpunkte der KOM in Notifizierungsverfahren für Beihilfen nach Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV zu werfen. Diese lassen sich im Ansatz aus dem genannten Arbeits-

blatt ableiten. Für uns aufschlussreicher ist aber bereits jetzt die Entscheidungspraxis der KOM.

Die Entscheidungspraxis der KOM beruht erstens auf der bereits genannten Entscheidung der KOM vom 31.03.2020 zum Abgabemoratorium für französische Flugverkehrsunternehmen¹⁰. Zweitens entnehmen wir die Praxis der KOM einer älteren Entscheidung der KOM aus dem Jahr 2011. Diese betraf Beihilfen zum Ausgleich von Schäden, die slowenischen Flughäfen durch den Ausbruch des isländischen Vulkans Eyjafjallajökull und die dadurch veranlasste Sperrung des europäischen Luftraums im April 2010 erlitten hatten.¹¹

Die Prüfungsschwerpunkte in Notifizierungsverfahren auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV ergeben sich allesamt daraus, dass eine Beihilfe angemessen sein muss, damit die KOM diese genehmigt:

- **Präzise Bestimmung der Schäden:** Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV ist eine Ausnahmebestimmung. Sie ist deswegen eng auszulegen. Hieraus leitet die KOM das Erfordernis ab, die entstandenen Schäden so präzise wie möglich zu bestimmen.¹²
- In inhaltlicher Hinsicht bedeutet dies, die durch die Pandemie entstandenen Kosten und entgangenen Einnahmen genau zu ermitteln und darzulegen. Ein allgemeiner Hinweis auf „wirtschaftliche Verluste infolge des Ausbruchs von COVID-19“ genügt der KOM nicht.¹³ Einkommensverluste sind nach Leistungen zu erläutern, ebenso darzulegen sind zusätzliche Kosten, die dem Flughafen wegen COVID-19 ent-

⁸ KOM, Arbeitsblatt: „Notification under Article 107 (2)(b) TFEU“, abrufbar (24.04.2020) unter https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/Notification_template_107_2_b_PUBLICATION.pdf.

⁹ Siehe die Erläuterungen zur Beschränkung des Flugbetriebs in Frankreich angesichts der Pandemie in der Entscheidung der KOM vom 31.02.2020, (s. Fn 7), Tz. 2 und 34 ff.

¹⁰ Siehe oben unter II. 1.

¹¹ KOM, 01.08.2011, SA.32163, Slovenia – Rectification of consequences of the damage caused to air carriers and airports by earthquake activity in Iceland and the resulting volcano ash in April 2010. Die KOM nimmt im Annex 1 ihres Arbeitsblatts ausdrücklich Bezug auf diese Entscheidung.

¹² KOM, 31.03.2020, (s. Fn 7), Tz. 40: „Etant donné que l'article 107(2)(b) est d'interprétation stricte, une évaluation aussi précise que possible des dommages subis est nécessaire“.

¹³ Siehe Fußnote 6 ihres vorgenannten Arbeitsblatts.



standen sind. Umgekehrt sind ersparte Aufwendungen bei der Schadensbestimmung¹⁴ abzuziehen.

- Um die Höhe der Schäden zu bestimmen, ist im Wege einer kontrafaktischen Analyse zu ermitteln, wie sich die Einnahmen und Ausgaben ohne den Ausbruch von COVID-19 entwickelt hätten. Um dies herauszufinden, wird ein Vergleich mit einem passenden Referenzzeitraum angestellt. In ihrer Entscheidung vom 31.03.2020¹⁵ akzeptierte die KOM die Bestimmung von Schäden im Jahr 2020 anhand der Wertschöpfung („*valeur ajoutée*“) des Jahres 2019.
- **Ausschluss der Überkompensation:** Die Beihilfe muss auf den Ausgleich der Schäden beschränkt sein. Sie darf die Flughäfen nicht überkompensieren oder gar dazu dienen, von COVID-19 unabhängige wirtschaftliche Probleme zu reduzieren. Besonders deutlich hat dies die KOM in ihrer Entscheidung zu den slowenischen Flughäfen aus dem Jahr 2011¹⁶ ausgedrückt. Um mit ihren Worten zu sprechen:

“[...] Moreover, any aid granted must be non-discriminatory and it should neither result in over-compensation of the damage suffered nor be used as a circumvention of the Commission's policy on rescue and restructuring aid. It should in no way be used to remedy undertakings' problems unrelated to the relevant events.”

Indes konnte in dem dort geprüften Fall eine Überkompensation verhältnismäßig leicht ausgeschlossen werden, weil die in der Vergangenheit liegenden Schäden bereits beziffert werden konnten. Dies ist für die Schäden der Flughäfen aus der COVID-19 Pandemie bislang nicht möglich, weil niemand vorhersagen kann, wie lange die Pandemie andauern und wie lange sie welche

¹⁴ KOM, 31.03.2020, (siehe oben Fn 7), Tz. 44.

¹⁵ KOM, 31.03.2020, (siehe oben Fn 7), Tz. 44.

¹⁶ KOM, 01.08.2011, (siehe oben Fn 7), Tz. 35.

Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Flughäfen haben wird. Eine Lösung sehen wir darin, die Schäden etwa für das Jahr 2020 zu schätzen und zunächst entweder vollständig oder anteilig¹⁷ anhand der geschätzten Beträge auszugleichen. Zugleich sollte ein Rückforderungsmechanismus vorgesehen werden, der dann greift und vom Beihilfengeber umgesetzt wird, wenn und sobald klar bemessen werden kann, ob und in welcher Höhe die Beihilfen die tatsächlich entstandenen Verluste der Flughäfen übersteigen.



III. Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats (Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV in Verbindung mit dem Befristeten Beihilferahmen)

Nach Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV können Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, die der Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats dienen. Am 19.03.2020 legte die KOM den Befristeten Beihilferahmen vor, anhand dessen sie nach Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV angesichts der COVID-19-Pandemie genehmigt. Seit dem 19.03.2020 hat die KOM über 50 Entscheidungen zu Beihilfenregelungen der Mitgliedstaaten auf dessen Grundlage getrof-

¹⁷ KOM, 01.08.2011, (siehe oben Fn 11), Tz. 46. Die KOM stellte hier fest, dass die Beschränkung der Beihilfe auf 60 % der entstandenen Schäden einen Beitrag zum Ausschluss einer Überkompensation leistet.



fen. Dabei hat die KOM den Befristeten Beihilferahmen am 03.04.2020 noch einmal geändert und erweitert.¹⁸

Für Flughäfen kommen vor allem drei nach dem Befristeten Rahmen zulässige Beihilfen in Betracht. Dies sind Beihilfen in Form von (1) staatlichen Zuschüssen und Steuerermäßigungen, (2) öffentliche Garantien (Bürgschaften) und (3) Zinsverbilligungen. Dabei regelt der Befristete Beihilferahmen für jede Beihilfenform im Einzelnen, wie die Beihilfen ausgestaltet sein müssen, damit die KOM diese genehmigt. Die wichtigsten Voraussetzungen sind:

- bei Zuschüssen die Höchstgrenze von EUR 800.000 (siehe Ziffer 3.1 Befristeter Beihilferahmen),
- bei öffentlichen Garantien die Zahlung einer Mindestgarantiesumme, eine Höchstlaufzeit des besicherten Kredites von sechs Jahren, die grundsätzliche Beschränkung des besicherten Kredites auf das Doppelte der jährlichen Lohnsumme des Beihilfempfängers und auf 25 % seines Gesamtumsatzes im Jahr 2019, die Beschränkung der staatlichen Garantie auf 90 % der Kreditsumme oder auf 35 % der Kreditsumme bei Erstausfallgarantien (siehe Ziffer 3.2 Befristeter Beihilferahmen),
- bei Zinsverbilligungen etwa bei staatlichen Darlehen die Vereinbarung eines definierten Mindestzins, eine Höchstlaufzeit des Kredites von sechs Jahren, die grundsätzliche Beschränkung der Kreditsumme auf das Doppelte der jährlichen Lohnsumme des Beihilfempfängers und auf 25 % seines Gesamtumsatzes im Jahr 2019 (siehe Ziffer 3.3 Befristeter Beihilferahmen).

¹⁸ Siehe unser GSK Update „Das neue „COVID-19-Beihilferecht“ vom 06.04.2020: abrufbar unter: <https://www.gsk.de/de/das-neue-covid-19-beihilferecht/>.

Für alle drei Beihilfenarten gilt, dass diese spätestens zum 31.12.2020 gewährt worden sein müssen. Sie dürfen nicht an Unternehmen gewährt werden, die sich bereits am 31.12.2019 in Schwierigkeiten befanden.¹⁹

Tatsächlich hat die KOM die erste Beihilfe an Flughäfen in Europa wegen der COVID-19-Pandemie nach den Bestimmungen des Befristeten Beihilferahmens genehmigt. Am 24.03.2020 hat Belgien die Stundung von Konzessionsentgelten bei der KOM notifiziert, die die BSCA - Brussels South Charleroi Airport S.A. und die Liège Airport S.A. als Betreiber der Flughäfen Charleroi und Liège zu entrichten haben. Die Stundung bezieht sich auf die gesamten Konzessionsentgelte des Jahres 2020. Die KOM hat die Stundungen am 11.04.2020²⁰ unter dem Befristeten Beihilferahmen genehmigt.²¹ Dabei gehen wir davon aus, dass sie die Stundung als Zinsverbilligung nach dem Beihilfenrahmen eingeordnet hat. Wichtig war der KOM, dass die Flughafenbetreiber – wie vom Befristeten Beihilferahmen vorgesehen – für die Stundung eine Mindestvergütung an die Konzessionsgeber entrichten.

¹⁹ Ob sich ein Unternehmen in Schwierigkeiten befand, ist zu prüfen anhand von Artikel 2 Nr. 18 der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17.06.2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 187 vom 26.06.2014, Seite 1).

²⁰ KOM, 11.04.2020, Belgium - SA.56807 COVID19 - Mesures de soutien en faveur des aéroports wallons – Moratoire sur les redevances de concession. Die Entscheidung ist noch nicht veröffentlicht, siehe aber Pressemitteilung der KOM vom 11.04. 2020: IP 20/645.

²¹ Wir weisen darauf hin, dass Belgien unter den Mitgliedstaaten bisher die intensivsten Erfahrungen einer beihilferechtlichen Auseinandersetzung mit der Kommission zur Unterstützung von Konzessionären angesichts einer Krise gesammelt hat. So senkte die Port Authority of Antwerp vertraglich geschuldete Entschädigungszahlungen infolge der Lehman-Krise ab dem Jahr 2009 für zwei im Hafen tätige Konzessionäre ab. Auf eine Wettbewerberbeschwerde hin leitete die KOM ein Verfahren ein? und gelangte erst Jahre später nach Abschluss des Hauptprüfverfahrens dazu, dass sich die Port Authority of Antwerp bei der Absenkung der Entschädigungszahlungen wie ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter verhalten hatte und deswegen keine Beihilfe vorlag. Siehe KOM, 15.01.2016 und 23.11.2018, SA.35905, Concessionaires active in the Port of Antwerp.



IV. Zwei mögliche Rechtsgrundlagen: Welche wofür?

Festzuhalten ist damit, dass Flughäfen und ihre Beihilfengeber in der glücklichen Lage sind, dass grundsätzlich zwei voneinander unabhängige rechtliche Grundlagen zur Verfügung stehen, nach denen Beihilfen an Flughäfen gewährt werden können, um den wirtschaftlichen Folgen der COVID-19 Pandemie entgegenzuwirken. Das Ziel der Beihilfe bestimmt, welche Rechtsgrundlage zu wählen ist.

- Geht es in erster Linie darum, den Flughäfen Schäden und Verluste zu ersetzen, die durch die Krise eingetreten sind, ist Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV die richtige Rechtsgrundlage.
- Geht es in erster Linie darum, die Liquidität der Flughäfen in der Krise sicherzustellen, ist Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV in Verbindung mit dem Befristeten Beihilferahmen die richtige Rechtsgrundlage.

Dabei ist erstens darauf hinzuweisen, dass es Überschneidungen der zwei verschiedenen Rechtfertigungsgründe in beiden Richtungen gibt. So sichert ein zügig gewährter Zuschuss, der COVID-19 bedingte Verluste ganz oder teilweise ausgleicht, selbstverständlich auch die Liquidität des Flughafens. Umgekehrt kann ein Zuschuss nach dem Befristeten Beihilferahmen auch dazu dienen, Einnahmeausfälle in Höhe von bis zu EUR 800.000 auszugleichen.

Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die Flughäfen sogar nach beiden Rechtsgrundlagen Beihilfen erhalten können. Dies hat die KOM in Ziffer 15 des Befristeten Beihilferahmens ausdrücklich festgehalten.

V. Fazit und Ausblick

Die öffentliche Hand kann im Einklang mit dem Beihilferecht die deutschen Flughäfen in der COVID-19-Krise unterstützen. Ob dies geschieht, ist in erster Linie eine Frage des politischen Willens. Das Beihilferecht ist kein Hindernis. Es ist hinreichend flexibel, um den Flughäfen mit öffentlichen Mitteln über die COVID-19-Krise unter Wahrung von Wettbewerb und Binnenmarkt hinweg zu helfen.

Die KOM kann Beihilfen als Ausgleich von Verlusten nach Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV und als Liquiditätshilfen nach dem Befristeten Beihilferahmen genehmigen. Die Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften spielen für diese Beihilfen keine Rolle.

Diese Beihilfen können auch die (großen) Flughäfen über die Krise retten, die bislang profitabel arbeiteten und noch nie auf öffentliche Unterstützung angewiesen waren.

Die COVID-19-Pandemie wird es bislang defizitär betriebenen Regionalflughäfen erschweren oder sogar unmöglich machen – wie von der KOM bislang in ihren Leitlinien verlangt – bis 2024 ohne Betriebsbeihilfen auszukommen. Bei der anstehenden Überarbeitung der Leitlinien sollte die KOM daher berücksichtigen, dass

- die Pandemie die wirtschaftlichen Konsolidierungsbemühungen von Regionalflughäfen in der Vergangenheit zum Teil zu Nichte gemacht hat,
 - die Dauer der Einschränkungen aufgrund der Pandemie noch unbestimmt und für die weitere Konsolidierung eine verlorene Zeit ist
- und
- die Fortsetzung der Konsolidierung voraussichtlich nach der Krise nach anderen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verlaufen wird als vor der Krise.



Will die KOM einen Beitrag zum Erhalt von Regionalflughäfen leisten, muss sie diesen mehr Zeit geben und die staatliche Teilfinanzierung ihres Betriebs länger zulassen. Dies bedeutet auch beihilferechtliche Anforderungen zur Sicherung des Wettbewerbs und des Binnenmarkts frühestens dann zu verschärfen, wenn und sobald die Flughäfen die Folgen der Krise weitgehend gemeistert haben.

Dr. Arne Gniechwitz

Rechtsanwalt

Standort Hamburg

arne.gniechwitz@gsk.de

Dr. Manuel Feller, LL.M.

Rechtsanwalt, Europajurist (Univ. Würzburg)

Standort Hamburg

manuel.feller@gsk.de



Urheberrecht

GSK Stockmann – Alle Rechte vorbehalten. Die Wiedergabe, Vervielfältigung, Verbreitung und/oder Bearbeitung sämtlicher Inhalte und Darstellungen des Beitrages sowie jegliche sonstige Nutzung ist nur mit vorheriger schriftlicher Zustimmung von GSK Stockmann gestattet.

Haftungsausschluss

Diese Mandanteninformation enthält ausschließlich allgemeine Informationen, die nicht geeignet sind, den besonderen Umständen eines Einzelfalles gerecht zu werden. Sie hat nicht den Sinn, Grundlage für wirtschaftliche oder sonstige Entscheidungen jedweder Art zu sein. Sie stellt keine Beratung, Auskunft oder ein rechtsverbindliches Angebot auf Beratung oder Auskunft dar und ist auch nicht geeignet, eine persönliche Beratung zu ersetzen. Sollte jemand Entscheidungen jedweder Art auf Inhalte dieser Mandanteninformation oder Teile davon stützen, handelt dieser ausschließlich auf eigenes Risiko.

GSK Stockmann und auch die in dieser Mandanteninformation namentlich genannten Partner oder Mitarbeiter übernehmen keinerlei Garantie oder Gewährleistung, noch haftet GSK Stockmann und einzelne Partner oder Mitarbeiter in irgendeiner anderen Weise für den Inhalt dieser Mandanteninformation. Aus diesem Grund empfehlen wir, in jedem Fall eine persönliche Beratung einzuholen.

www.gsk.de

GSK Stockmann

BERLIN

Mohrenstrasse 42
10117 Berlin
T +49 30 203907-0
F +49 30 203907-44
berlin@gsk.de

HEIDELBERG

Mittermaierstrasse 31
69115 Heidelberg
T +49 6221 4566-0
F +49 6221 4566-44
heidelberg@gsk.de

FRANKFURT / M.

Taunusanlage 21
60325 Frankfurt am Main
T +49 69 710003-0
F +49 69 710003-144
frankfurt@gsk.de

MÜNCHEN

Karl-Scharnagl-Ring 8
80539 München
T +49 89 288174-0
F +49 89 288174-44
muenchen@gsk.de

HAMBURG

Neuer Wall 69
20354 Hamburg
T +49 40 369703-0
F +49 40 369703-44
hamburg@gsk.de

LUXEMBURG

GSK Luxembourg SA
44, Avenue John F. Kennedy
L-1855 Luxembourg
T +352 271802-00
F +352 271802-11
luxembourg@gsk-lux.com



YOUR PERSPECTIVE.

GSK.DE | GSK-LUX.COM