

KLEINE ANFRAGE

des Abgeordneten Johannes Saalfeld, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

EU-Leitlinie für staatliche Beihilfen an Flughäfen und Fluggesellschaften

und

ANTWORT

der Landesregierung

Vorbemerkung

Das Ziel einer Steigerung des Passagieraufkommens nach Ablauf von vier Jahren auf rund 250.000 war nicht formale Bedingung für die Entscheidung über eine Erhöhung des Landeszuschusses für den Flughafen Rostock-Laage. Diese erfolgte unter anderem mit der Verabredung, dass ein abrechenbares Zielkonzept für 2017 erarbeitet werden soll, zu dessen Bestandteil auch die erwähnte Erhöhung des Passagieraufkommens gehört.

Im Februar hat die Europäische Kommission eine neue EU-Leitlinie für staatliche Beihilfen an Flughäfen und Fluggesellschaften verabschiedet. Mit dieser sollen staatliche Beihilfen für Flughäfen begrenzt werden. Flughäfen dürfen demnach nur noch für einen Übergangszeitraum von maximal zehn Jahren gefördert werden. Danach müssen sie kostendeckend arbeiten. Zudem wurde auch die Gesamthöhe der staatlichen Betriebskostenzuschüsse gedeckelt (Randziffern 126 und 130 der Leitlinie).

Anfang des Jahres verdoppelte die Landesregierung ihre Förderung für den Flughafen für die kommenden vier Jahre unter der Bedingung, dass nach Ablauf dieser vier Jahre das Passagieraufkommen auf 250.000 gestiegen sein muss. Dies müsse nach Aussage von Verkehrsminister Christian Pegel auch Gegenstand eines Zielkonzeptes mit der Flughafen-Gesellschaft werden. Nach Aussagen des Ministeriums gelte die Leitlinie derzeit nicht für den Flughafen Rostock-Laage, da der Flughafen weniger als 200.000 Passagiere hat und durch das Land mit der Erbringung von Aufgaben von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut worden ist.

1. Wann und mit welchen Verpflichtungen wurde Rostock-Laage mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut?
 - a) Sieht die Landesregierung, die in der neuen Leitlinie für staatliche Beihilfen an Flughäfen und Fluggesellschaften definierten Voraussetzungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erfüllt? Bitte anhand der Voraussetzungen begründen.
 - b) Wären die Zuschüsse ohne die Beauftragung des Flughafens mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auch bei weniger als 200.000 Passagieren meldepflichtig?

Die Betrauung mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) erfolgte durch Verwaltungsakt des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung vom 11. Dezember 2012 und wurde durch Bescheid vom 31. Januar 2014 ergänzt. Danach wird die Flughafen Rostock-Laage-Güstrow GmbH verpflichtet, auch außerhalb der bekanntgemachten Öffnungszeiten die Betriebsbereitschaft des Flughafens Rostock-Laage entsprechend des Flugplanes mit der erforderlichen Brandschutzkategorie [gemäß Anhang 14 zum Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt (ICAO) und den Empfehlungen des Bundes zum Feuerlösch- und technischen Rettungswesen auf regionalen Verkehrsflughäfen und Verkehrslandeplätzen mit Linien- und Pauschalflugverkehr vom 2. November 2000] zur Abfertigung von Verkehrsflugzeugen im gewerblichen Linien- und Pauschalflugverkehr bereitzustellen. Die Betrauung wurde bis zum 31. Dezember 2017 befristet.

Die Betrauung mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) erfolgt darüber hinaus unter anderem mit der Maßgabe, dass

- unter Berücksichtigung der Leistungen der kommunalen Gesellschafter der DAWI-Ausgleich den erforderlichen Betrag nicht um mehr als 10 % übersteigt, wobei die haushaltsrechtlichen Regelungen gemäß Ziffer 2.1.2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) unberührt bleiben,
- die Anzahl der Passagiere im Zeitraum der Betrauung 200.000 pro Jahr nicht übersteigt, wobei das Passagieraufkommen anhand derjenigen Luftverkehrstransportleistungen zu bemessen ist, die von Luftverkehrsgesellschaften im gewerblichen Linien- und Charterverkehr von und nach Rostock-Laage erbracht werden,
- der durch gesonderten Zuwendungsbescheid erfolgende Ausgleich für 2014 und folgende Jahre nicht über das hinausgeht, was zur Deckung der Kosten der Erfüllung der Aufgaben unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns erforderlich ist und
- der Wirtschaftsplan 2014 (Stand 10. Januar 2014) und die Folgepläne jeweils planmäßig umgesetzt und durch den Zuwendungsbescheid für verbindlich erklärt werden.

Durch entsprechende (Widerrufs-)Vorbehalte, Bedingungen und Auflagen im Zuwendungsbescheid wird sichergestellt, dass die Erfüllung der europa- und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen und Bedingungen gesichert sind und diese überprüft werden können.

Zu 1 a)

Ja.

Nach den unter Ziffer 4 der EU-Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften normierten Voraussetzungen fallen die Zuschüsse, die das Land dem Flughafen gewährt, in den Anwendungsbereich des Beschlusses der Kommission vom 20. Dezember 2011, sogenannter DAWI-Beschluss (ABl. EU L 7 vom 11. Januar 2012, S. 3 ff.). Die EU-Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Flugverkehrsgesellschaften [C (2014) 963] finden insoweit auf die Zuwendungen des Landes an die Flughafen Rostock-Laage-Güstrow GmbH keine Anwendung.

Nach Ziffer 4.2 Randnummer 75 der EU-Leitlinien fallen staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung von DAWI nicht unter die Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), sofern die im DAWI-Beschluss festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind. Der DAWI-Beschluss gilt für Ausgleichsleistungen zugunsten von Flughafenbetreibern für Flughäfen, wenn das durchschnittliche jährliche Passagieraufkommen an dem betreffenden Flughafen während der Betrauung mit der DAWI 200.000 Passagiere nicht übersteigt.

Das jährliche Passagieraufkommen im gewerblichen Linien- und Charterverkehr betrug in den beiden der DAWI-Betrauung vorausgegangenen Jahren am Flughafen Rostock-Laage weniger als 200.000 im Sinne des Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e des DAWI-Beschlusses.

Die Flughafen Rostock-Laage-Güstrow GmbH erfüllt die Voraussetzungen (Erwägungsgrund 4 und 5 des DAWI-Beschlusses), die der Europäische Gerichtshof im Altmark Trans-Urteil vom 24. Juli 2003 (EuGH Rs. C-280/00) festgelegt hat, nach denen staatliche Leistungen an Unternehmen, die mit der Erbringung von DAWI vom Staat beauftragt werden, keine staatlichen Beihilfen im Sinne des Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen.

Der Flughafen wurde durch Hoheitsakt mit der Erbringung von DAWI betraut und die zu erbringende Dienstleistung ist klar definiert (1. Altmark Kriterium), auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

Durch die Festlegung, dass der Wirtschaftsplan 2014 und die Folgepläne jeweils planmäßig umgesetzt und durch den Zuwendungsbescheid für verbindlich erklärt werden, die getrennte Buchführung für DAWI (Aviation) und sonstige Tätigkeit (Non-Aviation) sowie die Herausnahme und gesonderte Betrachtung der Kosten mit hoheitlichem Bezug (Ziffer 2.2 Randnummer 25 Buchstabe v der EU-Leitlinien) stehen die Parametern, an Hand derer der Ausgleich berechnet wird, fest. Diese gewährleisten Objektivität und Transparenz (2. Altmark Kriterium) und damit die Nachprüfbarkeit der Einhaltung der Kriterien im Sinne des Artikels 5 Absatz 9 des DAWI-Beschlusses.

Der staatliche Ausgleich geht nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die Kosten der Aufgabenerfüllung unter der Berücksichtigung der zu erzielenden Einnahmen und eines angemessenen Gewinns zu decken (3. Altmark Kriterium). Die Bestimmung der Höhe des erforderlichen Ausgleichs aufgrund einer Analyse der Kosten, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen hätte (4. Altmark Kriterium) wird durch das Gutachten der Pricewaterhouse-Coopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 10. Juni 2013 zur Analyse der wirtschaftlichen Zukunftsfähigkeit aufgezeigt. Danach ist die Flughafen Rostock-Laage-Güstrow GmbH ein durchschnittlich gut geführtes Unternehmen, die Kostenseite ist weitgehend optimiert. Die Probleme sind im Wesentlichen auf der Erlösseite und in dem schwierigen Marktumfeld im Regionalflugverkehr zu sehen.

Die Höhe des Landeszuschusses orientiert sich an dem Betrag, der zur Deckung der Betriebsverluste, die auf die Durchführung der DAWI entfallen, erforderlich ist. Der Ausgleich wird aus der Differenz zwischen den Nettokosten und Einnahmen der Flughafen Rostock-Laage-Güstrow GmbH für die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung im Aviation-Bereich und den Nettokosten und Einnahmen aller anderen Tätigkeiten im Non-Aviation-Bereich auf der Grundlage einer getrennten Buchführung für die kosten- und Einnahmearten der Flughafen Rostock-Laage-Güstrow GmbH ermittelt (Trennungsrechnung). Kosten für Tätigkeiten mit hoheitlichem Bezug bleiben dabei außer Betracht.

Die Landesregierung ist der Auffassung, dass der Flughafen Rostock-Laage auch in den kommenden Jahren für die Attraktivität des Standortes und dessen Erreichbarkeit, insbesondere für Geschäftsreisende, unverzichtbar ist, ohne die staatlichen Zuwendungen aber am Markt nicht offen gehalten werden kann. Ohne den Flughafen wäre das durch diesen bediente Gebiet in einer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beeinträchtigt (vergleiche Ziffer 4.1 Randnummer 72 der EU-Leitlinien). Mecklenburg-Vorpommern ist ab 2014 nicht mehr Höchstfördergebiet im Sinne der EU-Strukturfonds (Konversionsgebiet bis 2013). Dadurch hat sich jedoch an der Verkehrssituation und Erreichbarkeit des Landes nichts geändert, insbesondere besteht die ungünstige geografische Lage Mecklenburg-Vorpommerns im Hinblick auf große europäische Wirtschaftszentren. Unbeschadet der DAWI-Beauftragung besteht auch unter Marktaspekten nicht die Gefahr einer Verfälschung des Wettbewerbs in Folge der Zuwendung. Beihilferelevant unter Wettbewerbsgesichtspunkten sind Betriebsbeihilfen für Flughäfen, wenn sich andere vergleichbare Flughäfen im Einzugsgebiet des Flughafens befinden (vergleiche Ziffer 5.1 Randnummer 114 der EU-Leitlinien). Das trifft auf den Flughafen in Rostock-Laage nicht zu.

Die Betrauung soll perspektivisch, unbeschadet der Möglichkeit, statt des DAWI-Ausgleichs eine rechtmäßige Beihilfe zu gewähren, zunächst nicht länger als bis 2017 erfolgen. Dann soll die Situation des Flughafens ergebnisoffen neu bewertet und eine Entscheidung getroffen werden, ob die Betrauung fortgesetzt und weiterhin ein Ausgleich gezahlt werden soll. Damit wird das in dem DAWI-Beschluss zum Ausdruck gebrachte Anliegen aufgegriffen, die Dauer der Betrauung nach einem gewissen Zeitraum zu überprüfen.

Zu 1 b)

Ja.

Die EU-Leitlinien gelten insoweit uneingeschränkt.

2. Wann wird das angekündigte Zielkonzept zwischen Flughafen-Gesellschaft und Land fertiggestellt sein?

Das Zielkonzept befindet sich in der Erarbeitung. Nach Angaben der Geschäftsführung des Flughafens ist beabsichtigt, dieses bis Ende April 2014 fertig zu stellen.

3. Ist es das Ziel der Landesregierung, die Passagierzahlen auf über 200.000 Passagiere pro Jahr zu steigern?
 - a) Falls das Ziel verfolgt wird, die Passagierzahlen auf über 200.000 Passagiere pro Jahr zu steigern, wie sollen die Vorgaben der neuen EU-Leitlinie für staatliche Beihilfen an Flughäfen und Fluggesellschaften in Zukunft eingehalten werden, insbesondere die selbstständige Finanzierung des Flughafens am Ende des Übergangszeitraums?
 - b) Falls das Ziel verfolgt wird, die Passagierzahlen auf über 200.000 Passagiere pro Jahr zu steigern, wie hoch darf die Gesamthöhe der restlichen staatlichen Betriebskostenzuschüsse nach den Randziffern 126 und 130 der neuen EU-Leitlinie sein?
 - c) Falls nicht das Ziel verfolgt wird, die Passagierzahlen auf über 200.000 Passagiere pro Jahr zu steigern, wie soll eine Reduzierung des Verlustausgleichs erzielt werden?

Grundsätzlich ja, da nur mit der Steigerung der Passagierzahlen ein besseres Betriebsergebnis erreicht und die Luftverkehrsankunft des Landes über den Flughafen Rostock-Laage entwickelt werden kann.

Zu 3 a)

Zur Klarstellung wird noch einmal darauf verwiesen, dass es nur auf das jährliche Passagieraufkommen im gewerblichen Linien- und Charterverkehr ankommt, das Gesamtpassagieraufkommen am Flughafen Rostock-Laage geht deutlich darüber hinaus.

Sobald das jährliche Passagieraufkommen im gewerblichen Linien- und Charterverkehr die Anzahl von 200.000 übersteigt, wäre eine Notifizierung der Zuschüsse bei der EU-Kommission erforderlich. Gegenwärtig kann nicht eingeschätzt werden, ob die EU-Kommission einen auf höhere Passagierzahlen wachsenden Flugbetrieb als DAWI akzeptiert, auch wenn die Bedürfnisse der Regionen die Einordnung als DAWI erforderlich machen. Alternativ kommt in Betracht, die Zuschüsse als Beihilfe einzustufen. Mit Ablauf des Jahres 2024 dürfen nach den derzeitigen beihilferechtlichen Regelungen keine Beihilfen mehr gezahlt werden. Die EU-Kommission evaluiert die Leitlinien nach sechs Jahren (vergleiche Ziffer 8.7 Randnummer 175). Es besteht insoweit die Möglichkeit, dass die Höchstförderdauer noch Änderungen erfährt. Die Entwicklung des europäischen und weltweiten Luftverkehrsmarktes dürfte hierbei eine Rolle spielen.

Vor diesem Hintergrund wird die Landesregierung zu gegebener Zeit eine Entscheidung über die Fortführung der Unterstützung treffen.

Zu 3 b)

Für einen Zeitraum von fünf Jahren könnten im Durchschnitt Betriebskostenzuschüsse in Höhe von 80 Prozent der anfänglichen operativen Finanzierungslücke gezahlt werden (vergleich Ziffer 5.1 Randnummer 130 der EU-Richtlinien).

Zu 3 c)

Es wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

4. Wie trägt die Landesregierung dem Ziel der EU-Kommission Rechnung, dass öffentliche Beihilfen nicht indirekt über künstlich niedrige Gebühren und/oder hohe Rabatte an die Fluglinien weitergegeben werden?

Die Flughäfen handeln eigenverantwortlich in Bezug auf die rechtskonforme Abwicklung ihrer Rechtsgeschäfte.

Hinsichtlich der gewährten und geplanten Zuschüsse des Landes an die Flughafen Rostock-Laage-Güstrow GmbH bestehen die im Verwaltungs- und Haushaltsrecht sowie dem jeweiligen Zuwendungsbescheid normierten Kontroll- und Eingriffsbefugnisse der Bewilligungsbehörde. Die Bewilligungsbehörde überwacht insofern auch die Einhaltung der beihilferechtlichen Bestimmungen.

5. Hat die Landesregierung Kenntnis über die Höhe der Gebühren, die der Flughafen verlangt?

Zur Klarstellung weist die Landesregierung darauf hin, dass die Flughafenbetriebsgesellschaft keine Gebühren als öffentlich-rechtliche Geldleistung (Abgabe) erhebt. Bei den Lande-, Abstell- und Abfertigungsentgelten handelt es sich um privatrechtliche Entgelte als Gegenleistung für eine durch die Flughafenbetriebsgesellschaft erbrachte Leistungen.

Die Landesregierung hat Kenntnis über die Höhe der Entgelte, die die Flughafenbetriebsgesellschaft des Flughafens Rostock-Laage verlangt.

6. Fällt der Verlustausgleich der Gesellschafter unter den Anwendungsbereich der Leitlinie?

Die beihilferechtliche Beurteilung der Zuschüsse, die die Gesellschafter an die Rostock-Laage-Güstrow GmbH zahlen, ist nach denselben Beurteilungskriterien vorzunehmen, die auch für den Landeszuschuss gelten.