



Der Fall Kommission ./.. Hansestadt Lübeck

**Rs. C-524/14 P (Kommission ./.. Hansestadt Lübeck),
Urteil des Gerichtshofs vom 21.12.2016 – E-
CLI:EU:C:2016:971.**

Zuletzt abgedruckt in: Pechstein, Entscheidungen des EuGH,
Kommentierte Studienauswahl, 11. Auflage 2020, S. 886 (Fall-Nr.
263)

1. Vorbemerkung

Im Mittelpunkt dieser Entscheidung des Gerichtshofs steht das Merkmal der Selektivität einer staatlichen Maßnahme. Streitgegenständlich war ein Beschluss der Kommission, in der diese feststellte, dass die Entgeltordnung des Flughafens Lübeck Beihilfen zugunsten der den Flughafen Lübeck nutzenden Fluggesellschaften beinhalte. Zur Beurteilung der Frage, ob eine bestimmte staatliche Maßnahme nicht nur zu allgemeinen Begünstigungen, sondern zu Begünstigungen einzelner, also bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige führt – mithin selektiv begünstigend wirkt –, kommt es maßgebend auf die zu bildende Vergleichsgruppe an. Für den Fall einer Benutzungs- bzw. Entgeltordnung einer staatlichen Einrichtung ist ein Vergleich zwischen den gegenwärtigen und gegebenenfalls künftigen Nutzen dieser konkreten Einrichtungen vorzunehmen. Es kommt folglich nicht auf einen Vergleich mit den Nutzern anderer ähnlicher Einrichtungen an.

2. Sachverhalt

Der Betreiber des Flughafens Lübeck, die Flughafen Lübeck GmbH, erließ im Jahr 2006 die von der Luftfahrtbehörde des Landes Schleswig-Holstein zuvor genehmigte Entgeltordnung zur Nutzung des Flughafens Lübeck. Diese Entgeltordnung ist auf alle Fluggesellschaften anwendbar, die diesen Flughafen nutzen, es sei denn es wurde zwischen dem Betreiber und der Fluggesellschaft ein Einzelvertrag geschlossen. Die Kommission gelangte zu der Auffassung, dass diese Entgeltordnung als solche Elemente einer Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV enthalten könne und eröffnete deswegen das förmliche Beihilfenprüfverfahren. Gegen diesen Eröffnungsbeschluss wandte sich zunächst die Flughafen Lübeck GmbH – später die Hansestadt Lübeck – und machte unter anderem geltend, die Kommission habe insoweit einen Rechtsfehler begangen, als sie Teile der Entgeltordnung als solche als mögliche Beihilfe eingestuft habe. Das EuG gab der Nichtigkeitsklage insofern statt und erklärte den Beschluss insofern für nichtig, als die Kommission zu Unrecht davon ausgegangen sei, dass die Entgeltordnung selektive Begünstigungen bewirke. Die Kommission legte gegen die erstinstanzliche Entscheidung des EuG Rechtsmittel ein.

3. Aus den Entscheidungsgründen

[41] Was die Voraussetzung der Selektivität des Vorteils betrifft, die ein Tatbestandsmerkmal der „staatlichen Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV bildet, da dieser Beihilfen verbiete, die bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen, so ist nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs (vgl. Rn. 45 und 46 des angefochtenen Urteils) zur Beurteilung dieser Voraussetzung die Feststellung erforderlich, ob im Rahmen einer bestimmten rechtlichen Regelung eine nationale Maßnahme geeignet ist, „bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige“ gegenüber anderen zu begünstigen, die sich im Hinblick auf das mit der betreffenden Regelung verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden. Staatliche Maßnahmen, die eine Differenzierung zwischen Unternehmen vornehmen und damit a priori selektiv sind, werden dann nicht vom Begriff der staatlichen Beihilfe erfasst, wenn diese Differenzierung aus der Natur oder der Struktur der Regelung folgt, zu der sie gehören (vgl. Urteile vom 8. November 2001, *Adria-Wien Pipeline und Wiertersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598, Rn. 41 und 42, vom 22. Dezember 2008, *British Aggregates/Kommission*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, Rn. 82 und 83, vom 15. November 2011, *Kommission und Spanien/Government of Gibraltar und Vereinigtes Königreich*, C-106/09 P und C-107/09 P, EU:C:2011:732, Rn. 74 und 75, sowie vom 14. Januar 2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, Rn. 54 und 55).

[42] Bevor das Gericht dem Klagegrund der Hansestadt Lübeck, wonach die Kommission mit der Annahme in dem streitigen Beschluss, dass die Entgeltordnung von 2006 selektiv sei, gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV verstoßen habe, stattgab, stellte es zunächst in Rn. 50 des angefochtenen Urteils fest, dass diese Annahme in dem besagten Beschluss allein darauf gestützt worden sei, dass die fraglichen Vorteile ausschließlich den Fluggesellschaften zugutekämen, die den Flughafen Lübeck nutzten.

[43] Sodann führte es in Rn. 51 jenes Urteils aus, dass die Beschränkung der Anwendbarkeit der Entgeltordnung von 2006 auf die genannten Gesellschaften der Regelung der Flughafenentgelte in Deutschland und der Natur einer Entgeltordnung selbst eigen sei. Im Rahmen dieser Regelung unterlägen Fluggesellschaften, die andere deutsche Flughäfen nutzten, dort den speziell für diese

geltenden Entgeltordnungen und befänden sich daher nicht in einer Situation, die mit der der Nutzer des Flughafen Lübeck vergleichbar sei.

[44] Des Weiteren war das Gericht in Rn. 52 des angefochtenen Urteils der Ansicht, dass sich zwar aus der Rechtsprechung ergebe, dass eine Beihilfe selbst dann selektiv sein könne, wenn sie einen ganzen Wirtschaftssektor betreffe, doch hielt es diese Rechtsprechung, die vor allem im Zusammenhang mit nationalen Maßnahmen von allgemeiner Bedeutung ergangen sei, im vorliegenden Fall nicht für unmittelbar relevant, da die in Rede stehende Maßnahme nicht den ganzen Flughafenektor betreffe, sondern nur die Fluggesellschaften, die den Flughafen Lübeck nutzten.

[45] Schließlich führte das Gericht in Rn. 53 jenes Urteils im Wesentlichen aus, bei der Beurteilung der Selektivität einer Maßnahme, mit der eine öffentliche Einrichtung eine Gebührenordnung für die Nutzung ihrer Güter oder Dienstleistungen errichte, sei auf alle Unternehmen abzustellen, die diese Güter oder Dienstleistungen nutzten oder nutzen könnten. Zu prüfen sei, ob ein etwaiger Vorteil allen oder nur einigen von ihnen zugutekomme oder kommen könne.

[46] In Anbetracht dieser Erwägungen befand das Gericht in den Rn. 54 und 55 des angefochtenen Urteils, dass der bloße Umstand, dass die Entgeltordnung von 2006 nur auf Fluggesellschaften anwendbar sei, die den Flughafen Lübeck nutzten, für die Beurteilung ihres selektiven Charakters nicht relevant sei und dass die Kommission, da die Entgeltbestimmungen dieser Regelung unstreitig allen Fluggesellschaften zugutekommen könnten „im Licht der Begründung des [streitigen] Beschlusses die Entgeltordnung von 2006 zu Unrecht als selektiv eingestuft hat“.

[47] Dazu ist festzustellen, dass entgegen dem Vorbringen der Kommission aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs keineswegs hervorgeht, dass eine Maßnahme, mit der ein öffentliches Unternehmen die Bedingungen für die Nutzung seiner Güter oder Dienstleistungen festlegt, stets und damit von Natur aus eine selektive Maßnahme im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV ist. In den Urteilen, auf die sich die Kommission bezieht, insbesondere den oben in Rn. 35 erwähnten, kommt eine solche Allgemeingültigkeit nicht zum Ausdruck.

[48] Demgegenüber ist es ständige Rechtsprechung, dass Art. 107 Abs. 1 AEUV nicht nach den Gründen oder Zielen der staatlichen Maßnahme unterscheidet, sondern diese nach ihren Wirkungen und somit unabhängig von den

verwendeten Techniken beschreibt (Urteil vom 15. November 2011, Kommission und Spanien/Government of Gibraltar und Vereinigtes Königreich, C-106/09 P und C-107/09 P, EU:C:2011:732, Rn. 87 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[49] Auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine Maßnahme, mit der ein öffentliches Unternehmen die Bedingungen für die Nutzung seiner Güter oder Dienstleistungen festlegt, trotz ihrer allgemeinen Geltung für alle Unternehmen, die diese Güter oder Dienstleistungen nutzen, selektiven Charakter hat, ist daher für die Feststellung, ob dem so ist, nicht an die Natur der Maßnahme, sondern an ihre Wirkungen anzuknüpfen. Dies geschieht, indem ermittelt wird, ob der Vorteil, von dem angenommen wird, dass er mit der Maßnahme verschafft wird, in Wirklichkeit nicht nur einigen dieser Unternehmen und nicht auch den anderen zugutekommt, obwohl sich alle diese Unternehmen im Hinblick auf das mit der betreffenden Regelung verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden.

[50] Daraus folgt, dass das oben in Rn. 34 dargestellte Hauptvorbringen der Kommission, dass es sich bei einer Maßnahme zur Festlegung der Bedingungen, zu denen ein öffentliches Unternehmen seine eigenen Waren oder Dienstleistungen anbietet, immer um eine selektive Maßnahme handle, nicht begründet ist.

[51] Diese Beurteilung wird weder durch die oben in Rn. 35 erwähnte Behauptung der Kommission in Frage gestellt, wonach es für die Entscheidung über das Vorliegen einer Beihilfe nicht darauf ankomme, dass eine solche Maßnahme für alle Unternehmen, die diese Waren oder Dienstleistungen nutzen oder nutzen könnten, in nicht diskriminierender Weise gelte, noch durch das Argument, dass sich das Gericht zu Unrecht auf die Rechtsprechung zu steuerlichen Maßnahmen gestützt habe.

[52] Zum einen nämlich ist für die Feststellung, ob eine Maßnahme trotz ihrer allgemeinen Geltung für eine Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern ihrer Wirkung nach letztlich nur bestimmte Unternehmen begünstigt, wie aus der oben in Rn. 41 in Erinnerung gerufenen Rechtsprechung hervorgeht, zu prüfen, ob bestimmte Unternehmen gegenüber anderen begünstigt werden, die sich im Hinblick auf das mit der betreffenden rechtlichen Regelung verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden.

[53] Die Prüfung der Frage, ob eine solche Maßnahme selektiv ist, fällt somit im Wesentlichen mit der Prüfung zusammen, ob die Maßnahme für diese Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern in nicht diskriminierender Weise gilt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Januar 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, Rn. 53). Der Begriff der Selektivität ist also, wie vom Generalanwalt in Nr. 75 seiner Schlussanträge betont, mit dem Begriff der Diskriminierung verbunden.

[54] Zum anderen muss, wie sich ebenfalls aus der genannten Rechtsprechung ergibt, diese Prüfung der Selektivität „im Rahmen einer bestimmten rechtlichen Regelung“ erfolgen. Um die Selektivität einer Maßnahme zu beurteilen, ist deshalb zu prüfen, ob diese im Rahmen einer bestimmten rechtlichen Regelung bestimmte Unternehmen gegenüber anderen, die sich im Hinblick auf das mit dieser Regelung verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden, begünstigt (Urteile vom 6. September 2006, Portugal/Kommission, C-88/03, EU:C:2006:511, Rn. 56, und vom 28. Juli 2011, Mediaset/Kommission, C-403/10 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2011:533, Rn. 36).

[55] Diese Prüfung impliziert somit grundsätzlich die vorherige Bestimmung des Bezugsrahmens, in den sich die betreffende Maßnahme einfügt. Wie vom Generalanwalt in den Nrn. 77 und 86 bis 89 seiner Schlussanträge ausgeführt, ist diese Vorgehensweise nicht der Prüfung steuerlicher Maßnahmen vorbehalten, da der Gerichtshof lediglich festgestellt hat, dass der Bestimmung des Bezugsrahmens im Fall von steuerlichen Maßnahmen eine besondere Bedeutung zukommt, da das tatsächliche Vorliegen einer Vergünstigung nur in Bezug auf eine sogenannte „normale“ Besteuerung festgestellt werden kann (Urteil vom 6. September 2006, Portugal/Kommission, C-88/03, EU:C:2006:511, Rn. 56).