

Eine Analyse staatlicher Zuwendungen für Low-cost Carrier – Was lehrt der Fall Ryanair?

VON TORSTEN STEINRÜCKEN UND SEBASTIAN JAENICHEN, ILMENAU

1. Niedrige Flughafengebühren und das Europäische Beihilfenregime

Die im Jahre 1985 gegründete Fluglinie Ryanair trägt mit ihrem innovativen Geschäftsmodell zu einem verschärften Wettbewerb auf dem Markt für Flugdienstleistungen bei und wirft zugleich interessante wettbewerbs- und verkehrspolitische Fragestellungen auf. Konkret hat Ryanair erkannt, dass Standorte, die an der Peripherie von Ballungszentren und in dünn besiedelten Räumen liegen, eine Zahlungsbereitschaft für eine Anbindung an das nationale und internationale Flugverkehrsnetz besitzen¹. Dieses Interesse bringen sie durch eine Verbilligung der für den Flugbetrieb notwendigen Vorleistungen (Landerechte, Flughafennutzungsgebühren,...) zum Ausdruck². Aus wettbewerbspolitischer Sicht stellt sich – insbesondere auch die Europäische Kommission³ – die Frage, ob eine solche Unterstützung seitens der Standorte den Wettbewerb auf dem Markt für Flugverkehrsdienste verzerrt und solche Zuwendungen verboten werden sollten.

Anschrift der Verfasser:

Dr. Torsten Steinrücken
Technische Universität Ilmenau
Institut für Volkswirtschaftslehre
Fachgebiet Wirtschaftspolitik
Postfach 100565
98684 Ilmenau
e-mail: torsten.steinruecken@gmx.de

Dipl.-Volksw. Sebastian Jaenichen
Technische Universität Ilmenau
Institut für Volkswirtschaftslehre
Fachgebiet Finanzwissenschaft
Postfach 100565
98684 Ilmenau
e-mail: sebastian.jaenichen@tu-ilmenau.de

- ¹ Für die Frage, ob Ryanair in den beobachteten Zuwendungsfällen als Held oder Schurke anzusehen ist, sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass es wohl als innovative unternehmerische Leistung anzusehen ist, die Zuwendungsbereitschaft der Standorte zu erkennen und in der von Ryanair praktizierten Konsequenz auszunutzen. Im Ergebnis dieses Geschäftsmodells verbilligen sich die Preise von Fliegereidiensten in einer Weise, die die ehemals einer zahlungskraftigeren Nachfragerschicht vorbehaltenen Leistungen des Linienflugverkehrs einer breiteren Nutzerschicht zugänglich macht. Gerade wegen dieser Erschließung eines Massenmarktes durch ein preisaggressives Geschäftsmodell erinnert Ryanairs Verhalten an den Schumpeterschen Unternehmer, dessen Leistung es ist, die „Seidenstrümpfe für die Fabrikmädchen“ erschwinglich zu machen. Vgl. *Schumpeter, Joseph A. (1940): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 7. Aufl. Tübingen, S. 114.*
- ² Daneben gewähren die Kommunen auch andere Vergünstigungen wie die Übernahme des Unterhalts für Einstellung und Schulung des Personals, sie gewähren Niedrigpreise für Bodenverkehrsdienstleistungen, stellen verbilligt Räumlichkeiten zur Verfügung und zahlen Zuschüsse zu Werbeprojekten. Vgl. hierzu Mitteilung der Kommission, Amtsblatt 2003 C 18/3, 21ff. Ryanair/Charleroi.
- ³ Vgl. Mitteilung der Kommission, Amtsblatt 2003 C 18/3.

In jüngerer Zeit sind vor allem zwei vermeintliche Beihilfefälle zugunsten der Fluggesellschaft Ryanair in der breiteren Öffentlichkeit diskutiert worden: Zum einen die vermutete Subventionierung der Luftverkehrsaktivitäten Ryanairs auf dem wallonischen Regionalflughafen Charleroi. In einem noch aktuelleren Fall hat ein französisches Verwaltungsgericht im Juni 2003 Direktzahlungen der Straßburger Industrie- und Handelskammer an Ryanair für wettbewerbswidrig erklärt, woraufhin die Ryanair ihre Flugverbindung von und nach Straßburg eingestellt und zu dem deutschen Regionalflughafen Baden-Baden hinverlegt hat⁴. Der vorliegende Beitrag bespricht die Frage, ob die finanziellen Zuwendungen einiger Kommunen an die Fluggesellschaft Ryanair als eine europarechtswidrige Beihilfe zu beurteilen sind und bezieht Stellung zu der generelleren Problematik scheinbar verbilligter öffentlicher Vorleistungen für private Unternehmen vor dem Hintergrund der EU-Behilfekontrolle.

2. Verzerrt der Kauf einer Infrastrukturdienstleistung den Wettbewerb?

Das Geschäftsmodell der Fluggesellschaft Ryanair basiert zu einem Gutteil auf dem Erheischen finanzieller Unterstützung von Kommunen mit kleineren Flughäfen als Gegenleistung für die Aufnahme ihres Standortes in das Flugnetz Ryanairs und die so hergestellte Anbindung an den internationalen Flugverkehr. Dies ist ein Grund für die relativ günstigen Ticketpreise Ryanairs⁵. Dieses Geschäftsgebaren wurde bisher in zwei Fällen zum Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten, deren Inhalt in Folge kurz skizziert wird.

2.1 Der Stein des Anstoßes – der Vertrag zwischen Ryanair und dem Flughafen Charleroi

Die Europäische Kommission hat auf Anfrage vom 24.10.2001 am 11.12.2002 beschlossen, die Vorteile, die die wallonische Regierung Ryanair gewährt hat, einem Beihilfekontrollverfahren zu unterziehen⁶. Bei der Übereinkunft zwischen Ryanair und der belgischen Region Waals Geweest handelt es sich neben einer fünfzigprozentigen Reduzierung der Landegebühen auch um eine Entschädigungszusage für alle etwaigen Einbußen, die Ryanair aufgrund veränderter Gebühren der Bodendienste und Betriebszeiten des Flughafens Charleroi erleiden könnte und mithin um eine umfangreiche Risikoübernahme seitens der Gebietskörperschaft. Als Gegenleistung für diese gewährten Vorteile ist Ryanair Verpflichtungen eingegangen, die dem Flughafen Charleroi und der wallonischen Region über mehrere Jahre

⁴ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. September 2003, S. 19.

⁵ Weitere Gründe für niedrige Flugpreise Ryanairs sind die Beschränkung auf einen Flugzeugtyp (Boeing 737), was unter anderem Wartungs- und Instandhaltungskosten vermindert, die ausschließliche Möglichkeit der Flugbuchung via Internet oder Callcenter und die im Unterschied zu anderen Fluglinien kostenpflichtige Bordverpflegung. Ryanair selbst wirbt mit diesen Kostenvorteilen auch medial. Der dies zum Ausdruck bringende Slogan lautet wie folgt: „[...] Low Fares and friendly, efficient service – that’s our way. And how do we do it? Superb cost management. Landing in airports that don’t rip you off [...]“. Vgl. www.ryanair.com.

⁶ Vgl. Pressemitteilung der Kommission vom 11.12.2002, IP/02/1854.

hinweg Einnahmen und die Anbindung an das internationale Flugnetz sichern. Konkret sicherte Ryanair dem Flughafen Charleroi zu, über 15 Jahre hinweg eine Mindestanzahl an Flugverbindungen zu unterhalten⁷.

2.2 Zur Vereinbarung zwischen Ryanair und dem Flughafen Straßburg

Ähnliche vertragliche Vereinbarungen wie im Fall Charleroi schloss Ryanair mit weiteren europäischen Flughäfen. Gegen die Praxis der Unterstützung aus öffentlicher Hand hat jüngst im Fall des Flughafens Straßburg die Air-France-Tochter Brit Air geklagt. Die Fluglinie Brit Air verfolgt mit der Klage kein hehres Interesse der Gesamtwohlfahrt, sondern hat unübersehbare einzelwirtschaftliche Gründe für ihr Aufbegehren gegen die Geschäftspraxis von Ryanair⁸. Denn würde das Gericht die seitens Brit Air gemachten Vorwürfe bestätigen, könnte dies für Ryanair Rückzahlungen in Millionenhöhe bedeuten. Dies würde wiederum den derzeitigen Wettbewerbsvorteil Ryanairs schmälern und zu einem Anstieg der Ticketpreise führen, was selbstredend dem klageführenden Konkurrenten zugute käme. Das Straßburger Verwaltungsgericht hat mit der Entscheidung vom 24. Juli die Zuwendung von öffentlichen Geldern an Ryanair für nicht rechtmäßig erklärt. Neben direkten Zuwendungen, die denen im Fall Charleroi nicht unähnlich sind und zu einer Förderung je Sitzplatz von 12,57 € führen, hat sich Ryanair weitere Standortleistungen ausbedungen. Dazu zählen unter anderem die Nahverkehrsanbindung des Flughafens und eine regelmäßige Busverbindung nach Baden-Baden, sowie im Winter eine Busverbindung in ein Skigebiet. Das französische Gericht befand in seiner Entscheidung, sehr zum Bedauern der Subventionsgeber⁹, dass der zwischen der Industrie- und Handelskammer und Ryanair abgeschlossene Marketingvertrag vor allem Ryanair zugute komme und erst in zweiter Linie dem Fremdenverkehr in der Region

⁷ Vgl. Mitteilung der Kommission, Amtsblatt 2003 C 18/3, (34.): „Ryanair verbindt zich ertoe om gedurende een periode van 15 jaar ten minste twee, en ten hoogste vier vliegtuigen, te stationeren in Charleroi. Deze vliegtuigen dienen aanwezig te zijn op de luchthaven tussen 23.00 uur ‚s avonds en 6.00 uur ‚s morgens, en dat gedurende ten minste 300 dagen per jaar. Ieder vliegtuig dient ten minste drie retourvluchten per dag vanuit Charleroi uit te voeren (in totaal dus zes vluchten)“.

⁸ Da es sich bei Air France um ein Staatsunternehmen handelt, müsste sich zur Prüfung der Wettbewerbsverzerrungen auf dem betrachteten Markt auch mit der Frage auseinandergesetzt werden, inwieweit staatliche Produktion von Gütern, die auch von Privaten angeboten werden können, eine Wettbewerbsbeeinträchtigung darstellt. Mit dieser sicher spannenden Frage setzt sich der vorliegende Beitrag jedoch nicht weiter auseinander. Es sei aber auf eine Parallele zum deutschen Krankenhausmarkt und hier auf die Untersuchung von *Kuchinke, Björn/ Schubert, Jens* (2002): Beihilfen und Krankenhäuser, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, Nr. 7/8, S. 710-19 verwiesen.

⁹ Vgl. Chambre de Commerce et d'Industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin, Communiqué, 26.08.2003. „La Chambre regrette que les circonstances actuelles contraignent la Compagnie RYANAIR à choisir un autre aéroport que celui de Strasbourg pour assurer la continuité de la desserte. [...] L'arrivée de RYANAIR a permis à l'Aéroport de mobiliser tous ses moyens, rendus disponibles par la crise du transport aérien, afin de retrouver une croissance positive de son trafic : avec + 4 % d'augmentation de ses passagers de janvier à juin 2003, Strasbourg est le seul Aéroport à réaliser une telle performance parmi les 10 grands aéroports français.“

Straßburg¹⁰. Aufgrund dieser Gerichtsentscheidung muss die Industrie- und Handelskammer die Zuwendungen an Ryanair einstellen. Das französische Gericht prüft derzeit, ob eine Wettbewerbsverzerrung vorliegt oder nicht.

2.3 Die Europäische Beihilfenkontrolle: Ziele und Entscheidungskriterien

Gemäß den Artikeln 81-89 EGV soll sich der Wettbewerb in den europäischen Mitgliedsstaaten frei von wettbewerbsbeschränkendem Verhalten und ohne staatliche Eingriffe entwickeln können. Das in diesen Artikeln geregelte europäische Wettbewerbsrecht hat zum Ziel, dem Bekenntnis der Mitgliedsstaaten zur (sozialen) Marktwirtschaft in der EG (Art. 2, 3 Abs. 1 lit. g EGV in Verbindung mit Art. 2 EU) Geltung zu verschaffen¹¹. Daraus folgt, dass staatliche Eingriffe einer Rechtfertigung bedürfen und dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit genügen müssen. In welcher Situation liegt ein Beihilfetatbestand vor, der eventuell von der Europäischen Kommission zu untersagen ist? Damit von einer europarechtswidrigen Beihilfe gesprochen werden kann, muss der Tatbestand des Art. 87 Abs. I EGV erfüllt sein. Dieser erfordert die Überprüfung folgender Kriterien, wobei jede dieser Fragestellungen einzeln bejaht werden muss, ehe die Maßnahme für rechtswidrig im Sinne des Art. 87 I EGV erklärt werden kann:

- 1) Handelt es sich um eine staatliche Maßnahme die Unternehmen begünstigt?
- 2) Wird die staatliche Maßnahme direkt oder indirekt aus öffentlichen Mitteln finanziert?
- 3) Wird dem Unternehmen oder der Branche ein Vorteil ohne adäquate Gegenleistung gewährt?
- 4) Erfolgt die Vergabe der staatlichen Vorteilsgewährung selektiv?
- 5) Beeinträchtigt die Maßnahme den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten und verfälscht die Maßnahme den Wettbewerb oder droht sie ihn zu verfälschen?

Diese fünf Kriterien gelten kumulativ, d.h. wenn eines der Kriterien nicht erfüllt ist, fällt die betrachtete Maßnahme nicht unter das grundsätzliche Beihilfeverbot¹². Üblicherweise geht man davon aus, dass das dritte der genannten Kriterien als erfüllt gelten kann, wenn eine Begünstigung festgestellt worden ist (erstes Kriterium). Da in der Literatur jedoch der Begünstigungstatbestand anhand einer nicht marktüblichen Gegenleistung erkannt wird, diskutieren wir das Kriterium der Marktüblichkeit, des Leistungsaustauschs unter dem separaten

¹⁰ Das Oberverwaltungsgericht der lothringischen Stadt Nancy wies am 18. September 2003 einen Antrag von Ryanair auf Fortzahlung der Subventionen der Straßburger Industrie- und Handelskammer zurück. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. September 2003, S. 19.

¹¹ Vgl. *Kilian, Wolfgang* (1996), *Europäisches Wettbewerbsrecht*, München, S. 86; 157; *Oppermann, Thomas* (1999), *Europarecht*, 2. Aufl., München, Rdnr. 1030.

¹² Selbst wenn es sich gemäß der genannten Kriterien um eine Beihilfe handelt, kann diese von der Europäischen Kommission gemäß Art. 87/2 und 3 genehmigt werden.

Punkt 3 der Kriterienliste. Zunächst untersuchen wir die Vereinbarungen zwischen Ryanair und den Flughäfen Straßburg und Charleroi anhand der juristischen Norm des Artikels 87 Absatz 1 EG-Vertrag. Im Anschluss daran besprechen wir die Relevanz der an Ryanair und seine Vertragspartner gemachten Vorwürfe allgemein anhand ökonomischer Kriterien.

2.4 Die Zuwendungen an Ryanair im Licht des europäischen Wettbewerbsrechts

Schon die Beantwortung der ersten und zweiten Fragestellung ist alles andere als eindeutig. Zwar begünstigt die finanzielle Zuwendung ein privates Unternehmen (Ryanair), jedoch kann zumindest angezweifelt werden, ob sie auch aus öffentlichen Mitteln bestritten wird. Denn im konkreten Fall erfolgten die Zuwendungen nicht direkt von Seiten der öffentlichen Hand, sondern über die örtliche Industrie- und Handelskammer, die sich überwiegend aus Beiträgen örtlicher Unternehmen finanziert. Hier zeigt sich ein Problem der Anwendung des Artikels 87 I EGV. Es dürften in praxi der öffentlichen Hand immer Wege zur Verfügung stehen, die intendierte Vorteilsgewährung über Mittler so auszugestalten, dass der sichtbare Teil des Transfers aus privater Hand fließt¹³. Auch wenn schon hier große Probleme der Feststellung wettbewerbswidriger Beihilfen im Sinne des Europarechts zu erkennen sind, soll im Fortgang der Abhandlung dieses Problem als grundsätzlich lösbar angesehen werden, und das Augemerkt auf die Frage gelenkt werden, ob derartige finanzielle Zuwendungen überhaupt als wettbewerbsschädigend einzustufen sind. Wir beschränken uns im Folgenden daher auf Diskussion und Beantwortung der unter den Punkten (3) und (4) aufgeworfenen Fragen, da davon ausgegangen werden kann, dass sich die unter (5) bemängelte Wettbewerbsbeeinträchtigung sich bei positiven Befunden in (3) und (4) ohnehin ergibt.

Auch aus ökonomischer Sicht sind finanzielle Zahlungen an Unternehmen durch staatliche Institutionen dann abzulehnen, wenn sie den Wettbewerb zwischen Unternehmen verzerren. Eine solche Wettbewerbsverzerrung, d.h. eine Begünstigung eines Unternehmens gegenüber seinen Wettbewerbern durch eine staatliche Maßnahme hat im hier diskutierten Fall das klageführende Unternehmen Brit Air bemängelt. Doch findet eine solche selektive Bevorzugung von Ryanair tatsächlich statt? Wenn ja, anhand welcher Kriterien lässt sich eine solche Bevorzugung zweifelsfrei erkennen? Ist aus der Beobachtung, dass ein Unternehmen Zuwendung der öffentlichen Hand erhält, zwingend abzuleiten, dass nur dieses und eben kein anderes Unternehmen in den Genuss der Subvention hätte gelangen können? In dem vorliegenden Fall erscheint dies aus verschiedenen Gründen mehr als zweifelhaft.

¹³ So unterfallen nach der jüngeren Stardust-Rechtssprechung des EuGH Maßnahmen dann dem Beihilfeverbot, wenn sie klar als staatliche Aktivitäten erkennbar und mithin dem Staat zuzurechnen sind. Diese Zurechnung muss aus einem Komplex von Indizien abgeleitet werden, wie z.B. Eingliederung in die öffentliche Verwaltung und Intensität der behördlichen Aufsicht, die sich aus den Umständen des konkreten Falls ergeben. Hieraus ergeben sich diskretionäre Spielräume in der Interpretation und folglich erhebliche Rechtsunsicherheit für Beihilfeempfänger und Wettbewerber. Vgl. *Soltész, Ulrich* (2003): „Billigflieger“ im Konflikt mit dem Gemeinschaftsrecht?, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 10/2003, S. 1034-39.

Zunächst lässt sich hier einwenden, dass es sich im Fall Ryanair/Straßburg nicht um eine klassische Subvention im Sinne der gängigen ökonomischen Subventionsdefinitionen handelt. Denn in der Wirtschaftstheorie werden Subventionen gemeinhin als Geldleistungen ohne direkte marktliche Gegenleistung definiert¹⁴. Für das konkrete Beispiel des Flughafens Straßburg hat sich Ryanair als Gegenleistung für die jährlich empfangenen 1,4 Millionen Euro an öffentlichen Mitteln verpflichtet, mindestens 370.000 Passagiere zwischen Straßburg und London zu befördern. Ebenso kann im Fall Ryanair/Charleroi eine klare Absprache bezüglich einer Gegenleistung Ryanairs festgestellt werden (vgl. FN 7). Aus Standortsicht lässt sich diese vertragliche Abmachung als Kauf einer Dienstleistung begreifen, welche das Infrastrukturbündel der Region aufwertet. Es handelt sich insofern keinesfalls um eine Geldleistung ohne marktliche Gegenleistung. Es kann bestenfalls in Zweifel gezogen werden, dass sich Leistung und Gegenleistung wertmäßig entsprechen¹⁵.

Ferner erscheint es so, als ob nur ein Unternehmen (Ryanair) in den Genuss der staatlichen Zuwendungen gekommen sei. Allerdings sind in dem vorliegenden Fall noch keine Belege dafür aufgetaucht, dass Ryanair exklusiv das Angebot seitens der Standorte erhalten hat und Wettbewerber in dem Beihilfevergabeprozess diskriminiert wurden. Dies erscheint auch wenig wahrscheinlich. Vielmehr ist zu vermuten, dass Ryanair im Sinne eines Schumpeterischen Unternehmers handelte und die Nachfrage und Zahlungsbereitschaft von einigen Kommunen in weniger dicht besiedelten Räumen als erstes Unternehmen der Branche erkannt hat. Dies heißt nicht, dass die Strategie Ryanairs nicht durch seine Mitwettbewerber (etwa Easyjet, Deutsche BA, Brit Air, etc.) imitiert werden konnte oder imitiert werden kann. Es kann bestenfalls gemutmaßt werden, dass sich Ryanair einen First-Mover-Vorteil erworben hat, der jetzt wie eine kleine Markteintrittsbarriere für die Konkurrenten wirkt. Faktisch hätte sicherlich Brit Air auch diese finanzielle Unterstützung erhalten können, da nicht sofort einsichtig ist, weshalb ein französischer Standort eine irische Fluggesellschaft einer AirFrance-Tochter vorziehen sollte.

¹⁴ „Subventionen sind staatliche Eigentumsverzichtete, Geldzahlungen oder geldwerte Leistungen, die ohne Gegenleistung an Unternehmen vom Staat gewährt werden, weil sie bestimmte Kriterien erfüllen und durch die Subvention indirekt ein besonderer Beitrag der Unternehmen zu Zielen der Politik erwartet wird.“ *Welfens, Paul J. J.* (1995): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Heidelberg, S. 111; „Subventionen können demnach als diskriminierende, nichtmarktliche Leistungen des Staates definiert werden, die in Form von Geldzahlungen oder geldwerten Leistungen ohne marktliche Gegenleistung an die Unternehmen als Teil des privaten Sektors geleistet werden.“ *Grüne, Michael* (1997): Subventionen in der Demokratie: analytische Grundlagen einer Subventionsordnung, Frankfurt am Main., S. 10. Einen Überblick über verschiedene Subventionsdefinitionen gibt *Gundlach, Hans-Jürgen* (1965): Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik: eine theoretische Untersuchung der Einsatzmöglichkeiten, Berlin.

¹⁵ Allerdings sollte bedacht werden, dass die Frage, ob es sich um eine marktübliche Gegenleistung handelt, nicht ganz einfach zu beantworten ist. Aus ökonomischer Sicht kann in einer vertraglichen Austauschbeziehung – gleiche Verhandlungsstärke unterstellt – eine Gegenleistung nur dann geringer als marktüblich ausfallen, wenn ein Akteur beim Abschluss des Vertrages über Marktmacht verfügt.

Gegen die These einer exklusiven Bevorzugung Ryanairs spricht nicht nur dessen ausländische Provenienz, sondern auch das natürliche Interesse rationaler Standorte, die gewünschte Dienstleistung zu möglichst geringen Kosten erstellen zu lassen. Sofern ein anderer Anbieter dieselbe Dienstleistung zu geringeren Kosten erstellen würde, ist nicht einzusehen, warum Ryanair den Zuschlag erhalten sollte. Dies gilt nicht nur, wenn die Gegenleistung wie in diesem Fall konkret erfass- und messbar ist, sondern auch für den Fall von Ansiedlungs- oder Bleibepremien für Standortnachfrager, deren Gegenleistung in der Generierung quantitativ eher schwer zu ermittelnden technologischen Externalitäten besteht¹⁶. Aller Voraussicht nach ist eher ein natürlicher Wettbewerbsvorteil ursächlich dafür, dass sich Ryanair gegenüber anderen Mitbewerbern nicht nur bei diesem, sondern bei vielen Standorten als Anbieter der standortseitig ersehnten Flugnetzanbindung durchgesetzt hat. Dass Standorte tatsächlich abwägen, welcher Fluglinie sie günstige Konditionen offerieren und Wettbewerb um die Nachfrage von Bodendiensten durch Linienfluggesellschaften besteht, verdeutlicht auch folgende Äußerung der Geschäftsleitung des Flughafens Köln/Bonn: „Es laufen Gespräche mit Easyjet. [...] Verhandlungen mit Ryanair seien hingegen abgebrochen worden. Der irische Branchenführer sei „derartig preisaggressiv“, dass er auf Dauer alle anderen Wettbewerber verdrängen könnte. [...] Daran könnte Köln/Bonn kein Interesse haben.“¹⁷.

Legt man die Kriterien des europäischen Wettbewerbsrechts zugrunde, kann die Vereinbarung nicht als europarechtswidrige Beihilfe charakterisiert werden. Zwar gelangt vor allem die Fluglinie Ryanair in den Genuss der Vorteile, dennoch kann hieraus nicht zwingend abgeleitet werden, dass andere Fluglinien bei der Vergabe wettbewerbswidrig diskriminiert wurden.

3. Jurisdiktioneller Wettbewerb und kommunales Infrastrukturangebot

3.1 Einige Vorüberlegungen

Standorte sind Anbieter von Infrastrukturbündeln, über deren Zusammensetzung sie grundsätzlich selbst befinden können. Sie entscheiden beispielsweise, ob sie ein Gewerbegebiet erschließen, Kultureinrichtungen finanzieren oder ihre Verkehrsinfrastruktur ausbauen und offerieren dieses Bündel im Wettbewerb mit den Bündeln anderer Standorte. Dieses standortseitige Angebot begreifen standortsuchende Unternehmen als Produktionsfaktor, da es sich um Vorleistungen handelt, die mehr oder weniger direkt in den Produktionsprozess eingehen. Aus dieser mehr oder weniger direkten Begünstigung durch die spezifische ortsgebundene Infrastruktur von Unternehmen oder Branchen ergibt sich zwingend eine unterschiedliche Begünstigung verschiedener Unternehmen selbst. Die Unternehmen bewerten

¹⁶ Vgl. zu dieser Überlegung *Steinrücken, Torsten/ Jaenichen, Sebastian* (2002): Wofür bezahlen Standorte? Subventionwirkungen im Wettbewerb der Regionen, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Band 28, Heft 4, S. 313-326.

¹⁷ Vgl. *Handelsblatt* vom 22.10.2003, S. 14.

die Güterbündel der Standorte unterschiedlich und dies bestimmt die räumliche Allokation von Produktionsfaktoren. Naheliegenderweise werden die Kommunen diesen Allokationsprozess zu beeinflussen trachten, indem sie sich Infrastrukturbündel komponieren, die die Anzahl der Produktionsfaktoren vor Ort maximiert. Der Standortwettbewerb kann in diesem Sinne als ein Suchprozess nach dem Bündel interpretiert werden, welches Unternehmen nach Abwägung von Preis (Steuerpreis) und Qualität (unternehmensspezifischer Nutzen) aus allen konkurrierenden Bündeln auswählen.

3.2 Zum Kauf von Infrastrukturdienstleistungen

Die Zahlungen einiger Kommunen an die Fluggesellschaft Ryanair sind als ein Kauf von Infrastrukturdienstleistungen zu interpretieren, welcher das standortseitige Infrastrukturbündel aufwertet. Die Anbindung an das nationale bzw. internationale Flugverkehrsnetz führt zu einem Absinken der Transportkosten, was die Ansiedlung neuer Unternehmen positiv beeinflusst und der Abwanderung aus ländlichen Gebieten in urbane Räume entgegenwirkt¹⁸. Darüber hinaus erhöht eine Anbindung an das internationale Flugnetz die Produktivität im ländlichen Raum. So finden *Bergman/Sun* (1996) in einer empirischen Studie, dass in ländlichen Gebieten ein verbesserter Zugang zu Flugdienstleistungen die Arbeitsproduktivität steigert. Interessant in diesem Zusammenhang ist vor allem, dass eine einprozentige Verbesserung im Zugang zu einer regelmäßigen Flugverbindung die Arbeitsproduktivität um 0,123 Prozent im ländlichen Raum anhebt, während dessen eine einprozentige Verbesserung im Zugang zu einer Zusanbindung die Produktivität negativ beeinflusst¹⁹. Als positiver Beitrag für die regionale Wirtschaftsentwicklung dürfte auch die Signalwirkung im Sinne eines Leuchtturmeffekts anzusehen sein, die von einer Flugverkehrsintegration via Regionalflyghafen ausgeht. Auf diese Weise können Standorte potentiellen Standortnachfragern ein Qualitätssignal kommunizieren²⁰.

¹⁸ Vgl. zum Zusammenhang von Transportkosten und Abwanderung aus suburbanen Räumen *Helpman, E.* (1998): *The size of regions*, in: *Topics in Public Economics, theoretical and applied analysis*, hrsg. von David Pines, Efraim Sadka und Itzhak Zilcha, Cambridge, S. 33-54.

¹⁹ Vgl. *Bergman, Edward M./ Sun, Daoshan* (1996): *Infrastructure and Manufacturing Productivity: Regional Accessibility and Development Level Effects*, in: *Infrastructure and the complexity of economic development*, hrsg. von Batten/ Karlson, Berlin. Sie schreiben: "Relative access to nearby scheduled air service helps promote labor productivity (0,123% productivity bonus per 1% increase in access to scheduled air service) in rural manufacturing, while similar access to rail service *penalizes* productivity -0,116% per 1% increase in access to daily rail service." Vgl. ebenda S. 26 (Hervorhebungen im Original).

²⁰ Vgl. hierzu *Steinrücken, Torsten/ Jaenichen, Sebastian* (2003): *Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik*, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Heft 3/2003.

3.3 Zur Praxis des Einkauf von Infrastrukturdienstleistungen

Sicherlich sind die für die jeweilige Region durch eine Anbindung an das nationale bzw. internationale Flugverkehrsnetz entstehenden Vorteile schwer zu messen²¹. Diesem Problem begegnen die Kommunen aber teilweise dadurch, dass sie die Verträge mit Fluggesellschaften in unserem Beispiel Ryanair zeitlich befristen. Erst wenn die hiermit erhofften positiven Effekte für die Standorte tatsächlich eintreten, werden sie die geschlossenen Verträge zeitlich zu verlängern trachten. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die günstigen Flughafenengebühren in den meisten Fällen aus dem Budget der jeweiligen Kommunen bestritten werden, fiskalische Äquivalenz weitgehend vorhanden scheint, ist nicht einzusehen, weshalb die Standorte für die gebotene Leistung langfristig mehr zahlen als es dem tatsächlichen Wert der Gegenleistung entspricht. Unserer Ansicht nach handelt es sich um den Einkauf einer Infrastrukturdienstleistung, die mit positiven Externalitäten für die betreffende Region verbunden ist. Die positiven Nutzenwirkungen einer Fluganbindung über so genannte Billigflieger verteilen sich vermutlich breit auf die anonyme Masse der Standortbevölkerung, so dass die tatsächlichen Zahlungsbereitschaften nicht ohne weiteres in den marktüblichen Preisen zum Ausdruck kommen. Die Absenkung des marktüblichen Preises kann man mithin auch als eine Internalisierung externer Effekte begreifen²². Denn Profiteure einer Fluganbindung können auch Personen sein, die selbst keine Direktflugverbindungen konsumieren. Die Zahlungsbereitschaften dieser Personen können von klubähnlichen Organisationen gebündelt und an den Anbieter von Direktflugverbindungen weitergeleitet werden. Auch wenn in den konkreten Fällen die Flughäfen die Erbringer der sichtbaren Zuwendungen an Ryanair sind, werden diese ihre Leistungen im beobachteten Umfang nur dann verbilligen, wenn Steuerzahler, Parafisken (z.B. im Fall Ryanair/Straßburg die örtliche Industrie- und Handelskammer) oder nichtstaatliche Interessengemeinschaften auf regionaler Ebene für den Differenzbetrag aufkommen.

Sicherlich könnte der Einschätzung, dass es sich bei den Zahlungen an die Fluglinie Ryanair um widerrechtliche Beihilfen handelt, entgegengewirkt werden, wenn der Vergabeprozess transparenter gestaltet würde. So ist beispielsweise zu erwägen, ob die Kommunen den Einkauf der gewünschten Anbindung an das nationale bzw. internationale Flugnetz nicht besser über eine öffentliche Ausschreibung vergeben sollten. Bei einer solchen Vergabe

²¹ Die Messung der Zahlungsbereitschaft ist bei Gütern mit öffentlichem Charakter mit einigen Problemen verbunden. Vgl. zu Möglichkeiten der Messung der Zahlungsbereitschaft für öffentliche Güter *Pommerehne, Werner W.* (1987): Präferenzen für öffentliche Güter: Ansätze zu ihrer Erfassung, Tübingen.

²² Auf die Wohlfahrtswirkungen einer solchen Internalisierung hat bereits *Pigou* hingewiesen: „In general industrialists are interested, not in the social, but only in the private, net product of their operations. [...] When there is a divergence between these two sorts of marginal net products, self interest will not, therefore, tend to make the national dividend a maximum; and, consequently, certain specific acts of interference with normal economic processes may be expected, not to diminish, but to increase the dividend.“ *Pigou, Arthur C.* (1929): *The Economics of Welfare*, London, S. 174.

würde sich ein Marktpreis ergeben und die Frage, ob die Gegenleistung geringer als marktüblich sei, beantwortete sich selbstredend mit nein. Eine dem Transparenzkriterium Rechnung tragende Vergabepaxis öffentlicher Leistungen hat auch der EuGH in seiner jüngeren Rechtsprechung gefordert²³. Gerade für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, fordert der EuGH, die Zuschüsse der öffentlichen Hand zur Erbringung von Verkehrsdiensten auf transparente und objektive Weise zu bemessen²⁴. Als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, welche das kommunale Infrastrukturangebot aufwerten, sieht der EuGH auch Verkehrsdienste an. Als solche lassen sich selbstredend auch Direktflugverbindungen auffassen. Die Forderung einer öffentlichen Ausschreibung sollte jedoch nicht dazu führen, die bisherigen Leistungen an Ryanair als rechtswidrig zu verurteilen, da es einem Innovator nicht zuzumuten ist, bereits zum Zeitpunkt der Innovation potentielle Wettbewerbsbeeinträchtigungen vorherzusehen und unschädlich zu machen. So ist es absurd von Ryanair zu fordern, sie hätte beim erstmaligen erkennen der Zahlungsbereitschaft öffentlicher Hände für Direktflugverbindungen an ihre Wettbewerber denken und ihre Geschäftsidee samt den verbundenen Gewinnaussichten diesen im Wege formaler öffentlicher Ausschreibungen offen zu legen. Dieses Argument, die Innovationsrente Ryanairs zu akzeptieren gilt selbstredend nur für die bisherigen Zuwendungen. Mit der Offenbarwerdung des Ryanairschen Geschäftsmodell und der zunehmenden Sensibilität für die wettbewerblichen Implikationen verliert diese Apologie an Überzeugungskraft. Es ist ein Problem der Standorte, nicht des Zuwendungsempfängers, wenn die Zuwendungen aufgrund intransparenter Vergabepraktiken in Konflikt mit den europäischen Wettbewerbsregeln geraten. Ein transparenzförderndes Ausschreibungsverfahren mit Definition der zu erbringenden Dienstleistung könnte vor allem für die Standorte zu einer Reduktion des (Subventions-)Preises führen, da mehrere Discount-Carrier um die öffentliche Zuwendung konkurrieren würden.

4. Resümee

Die Prüfung der finanziellen Beihilfen einiger Kommunen für die Fluggesellschaft Ryanair anhand der Kriterien des Art. 87 Abs. I EGV ergibt, dass diese nicht als wettbewerbswidrig einzustufen sind. Eine Wettbewerbsverzerrung kann unserer Ansicht nach nicht festgestellt werden²⁵. Selbst wenn europaweit nur die Fluggesellschaft Ryanair in den Genuss dieser finanziellen Beihilfen kommt, kann hieraus nicht zwingend abgeleitet werden, dass diese Zuwendungen selektiv erfolgten. Es ist eher zu vermuten, dass in einem impliziten Wettbewerb sich die Fluglinie Ryanair durchgesetzt hat, da sie den Kommunen für ihre finanziellen

²³ Vgl. EuGH, Urteil vom 24.7.2003, C-280/00 - Altmark Trans GmbH, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 9/2003, S. 993-1004.

²⁴ Vgl. ebenda, S. 993.

²⁵ Eine andere Ansicht vertritt *Soltész, Ulrich* (2003): „Billigflieger“ im Konflikt mit dem Gemeinschaftsrecht?, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 10/2003, S. 1039: „Die über die Flughäfen gewährten Beihilfen verzerren den Wettbewerb zulasten derjenigen Konkurrenten die nicht von vergleichbar günstigen Konditionen profitieren können.“.

Zuwendungen die beste Gegenleistung bot und die Zahlungs- oder Rabattbereitschaft von Kommunen als Pionierunternehmer erkannt hat. An den Zuwendungen zugunsten der Low-cost Airline Ryanair sind weniger die Zahlungen bzw. Leistungen an sich zu bemängeln, sondern vielmehr die Intransparenz der gesamten Vergabep Praxis durch den Verzicht der Standorte auf eine öffentliche Ausschreibung.

Abstract

The low-cost airline Ryanair has for some time been suspected of receiving public aid contrary to European law reforms. Contractual agreements between Ryanair and various airport operators have led to lawsuits concerning concessions made for Ryanair whilst receiving of state aid. This has highlighted the question as whether or not Ryanair should receive preferential treatment through its use of public facilities and as a result whether it should be able to attain an unfair advantage over its competitors. The article shows that the grants do not produce an unfair advantage over competitors, neither for legal nor economic reasons. Should those who offer state grants however be held accountable for illegal actions within Europe, then causing the booming businesses of low cost airlines to be threatened with the abolition of an important financial source: The public's willingness to pay in areas who do not yet have an established air industry.