



ANDRÁSSY
UNIVERSITÄT
BUDAPEST



NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI
EGYETEM
LUDOVIKA



Institut
für Ostrecht
Institute for East European Law

Összehasonlító jogi kutatóműhely:

„Jogi határvidékek: a magánjog és a közjog érintkezési pontjai
hibrid jogterületeken“

Rechtsvergleichende Forschungswerkstatt:

„Juristisches Grenzland: Die Berührungspunkte zwischen Privatrecht
und öffentlichem Recht in hybriden Rechtsgebieten“

7/A. számú Working Paper

Working Paper Nr. 7/A

Dr. Szirbik Miklós

**Die unionalen wettbewerbsrechtlichen Regeln im Bezug auf Unternehmensstrukturen, die
zum Zwecke des Betriebs von internationalen Flughäfen in Deutschland und Ungarn
errichtet wurden mit besonderen Augenmerk auf die juristischen Personen¹**

(A részben köztulajdonban lévő nemzetközi repülőterek üzemeltetése érdekében létrehozott magyarországi és németországi
vállalati struktúrákra vonatkozó uniós versenyjogi szabályok különös tekintettel a jogi személyekre²)

2024. november

Vortrag auf der Tagung der Forschungswerkstatt „Zwischen öffentlich und privat: die juristische Person in
den Rechtsordnungen Mitteleuropas zu Beginn des 21. Jahrhunderts A köz és a magán határán: a jogi
személy Közép-Európa jogrendszerében a 21. század kezdetén“

¹ Diese Studie ist im Rahmen des Forschungsprojekts der Rechtsvergleichenden Forschungswerkstatt entstanden. /A tanulmány az Összehasonlító Magánjogi Kutatóműhely kutatási projektjének keretében készült.

² A tanulmány az Összehasonlító Magánjogi Kutatóműhely kutatási projektjének keretében készült./ This paper was written in the frameworks of a research project of the Comparative Private Law Research Workshop.

Aufsatz Juristische Personen im Öffentlichen recht und im Privatrecht

Die unionalen wettbewerbsrechtlichen Regeln im Bezug auf Unternehmensstrukturen, die zum Zwecke des Betriebs von internationalen Flughäfen in Deutschland und Ungarn errichtet wurden mit besonderen Augenmerk auf die juristischen Personen³

I. Einleitung

Seit Bestehen des unionalen Wettbewerbsrechts ist es eine maßgebliche Frage, unter welchen wettbewerbsrechtlichen Voraussetzungen staatliche Beihilfen an teilweise in staatlichem Eigentum stehenden Unternehmen gewährt werden können und wie dies von Fällen abgegrenzt werden kann, in welchen der Staat oder ein durch diesen kontrolliertes Unternehmen als Investor marktkonforme Finanzmittel gewährt, die daher nicht als staatliche Beihilfe anzusehen sind.⁴

Im Falle der auf dem Gebiet der Union betriebenen ca. 500 Flughäfen⁵ ist diese Fragestellung besonders betroffen, da beim Betrieb solcher Anlagen öffentliche Aufgabenerfüllung und klassische Leistungen der Privatwirtschaft in teilweiser Überschneidung miteinander in Erscheinung treten, angefangen von Leistungen der Flughäfen an Fluggesellschaften, die Speditionsbranche, Geschäftsreisende oder Touristen über Aufgaben des Zollwesens und Fremdenrechts bis hin zur Aufgabenerfüllung der Luftverkehrsaufsicht.⁶ Ferner betreffen der Luftverkehr und die Angeschlossene Infrastruktur auch die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes, sodass der Staat neben seiner rechtssetzenden Rolle auch als Eigentümer oder Miteigentümer nationaler Fluggesellschaften oder von Flughäfen in Erscheinung tritt.

Die Aktualität dieser Thematik veranschaulicht die Ankündigung, wonach in Ungarn der Staat im Sommer 2024 Mehrheitseigentum am Internationalen Flughafen von Budapest zurückerwarb.⁷ Auch die unlängst ergangenen Entscheidungen der Europäischen Gerichte zu beihilfenrechtlichen Fragen von Flughafenförderungen verdeutlichen die Dynamik in diesem Bereich.⁸

Das unionale Wettbewerbsrecht und als ein Abschnitt dessen das Recht der staatlichen Beihilfen muss i.S.d. Art. 107 AEUV das unverzerrte Funktionieren des Binnenmarktes dergestalt gewährleisten, dass dabei strategische Interessen der Mitgliedstaaten sowie Aspekte der nationalen Sicherheit Beachtung finden. Die Europäische Kommission überarbeitet gegenwärtig ihre Leitlinien betreffend

³ Diese Studie ist im Rahmen des Forschungsprojekts der Rechtsvergleichenden Forschungswerkstatt entstanden. /A tanulmány az Összehasonlító Magánjogi Kutatóműhely kutatási projektjének keretében készült.

⁴ Vgl. etwa. Entscheidung der Kommission vom 23.07.2008 über Maßnahmen Deutschlands zugunsten von DHL und Flughafen Leipzig/Halle C 48/2006 (ex N 227/2006).

⁵ Leitlinien der Europäischen Kommission für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften, 04.04.2014, 2014/C 99/03, Punkt 1.

⁶ Etwa in Ungarn Regierungsverordnung 382/2016. (XII. 2.), welches die zuständigkeiten für die Luftverkehrsaufsicht festlegt. In Deutschland siehe das Luftverkehrsgesetz, dessen § 29a anordnet: Die für die Durchführung der Luftaufsicht auf Flugplätzen erforderlichen Räume hat der Unternehmer des Flugplatzes kostenfrei bereitzustellen und zu unterhalten.

⁷ Spiegel.de vom 07.06.2024: Ungarischer Staat übernimmt Mehrheit an Flughafen Budapest, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/viktor-orban-in-ungarn-staat-uebernimmt-mehrheit-an-flughafen-budapest-a-e6d7198c-fc0f-485a-8d4e-bd796f8da0c8>, siehe auch Járdi Roland, Történelmi pillanat: közel húsz év után ismét a magyar államé a reptér, Világgazdaság.hu, 2024.07.09.: <https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2024/07/tortenelmi-pillanat-kozel-husz-ev-utan-ismet-a-magyar-allame-a-repter-eloben-kozvetitjuk-az-atadast>

⁸ Urteil der Gerichte vom 8. Februar 2023 in der Rechtssache T-522/20, Staatliche Beihilfen – Luftverkehrssektor – Maßnahmen Rumäniens zugunsten des Flughafens Timișoara; sowie Urteil des Gerichtshofs vom 14. September 2023 in der Rechtssache C-466/21 P, Dem Flughafen Frankfurt-Hahn von der Bundesrepublik Deutschland gewährte Betriebsbeihilfe.

die wettbewerbsrechtliche Bewertung von Beihilfen an Flughäfen mit dem deklarierten Ziel, die bisherige Entscheidungspraxis mit den Zielen des Green Deal in Einklang zu bringen bei gleichzeitiger Erhaltung der Flugverbindungen sowie des Wettbewerbs im Flugverkehrssektor.⁹ Ziel dieses Aufsatzes ist es zu untersuchen, in welchen Unternehmensstrukturen sich der deutsche und der ungarische Staat typischerweise an Flughäfen beteiligen und wie sich das unionale Wettbewerbsrecht hierauf auswirkt. Ein weiteres Ziel ist darzulegen, wie sich das nationale Recht dieser beiden Staaten zu Staatsunternehmen verhält, beziehungsweise zu der Situation, wenn der Staat nicht im Rahmen der Daseinsvorsorge, sondern als Unternehmer im klassischen Sinne in Gestalt des Eigentümers an Flughäfen auf dem Markt in Erscheinung tritt. Schließlich gehen die Untersuchungen der Frage nach, welche Wechselwirkungen zwischen nationalen Vorschriften und jenen des europäischen Wettbewerbsrechts bestehen.

II. Die in den beiden untersuchten Ländern betriebenen Flughäfen

1. Die Kategorien der Flughäfen nach dem unionalen Wettbewerbsrecht sowie nach deutschem und ungarischem Recht

Im Rahmen dieses Beitrags muss zunächst erschlossen werden, nach welchen rechtlichen Rahmenbedingungen Flughäfen in der Europäischen Union und insbesondere Deutschland sowie Ungarn betrieben werden können, um so die Vergleichbarkeit der beiden Länder nachzuweisen. Dieser Abschnitt geht diesen Fragen nach. Hinsichtlich des unionalen Wettbewerbsrechts werden die gegenwärtig gültigen Rechtsrahmen zu Grunde gelegt, namentlich von 2014 an bis in die Gegenwart.

1.1. Flughafenbetrieb nach deutschem und ungarischem Recht

In Deutschland allein werden gegenwärtig 500 Flugplätze betrieben, von denen 39 als kommerzieller Flughafen einzuordnen sind, also solche, die von der zuständigen Behörde als Verkehrsflughafen gemäß § 38 LuftVZO¹⁰ i.V.m. § 12 LuftVG¹¹ genehmigt wurden.¹²

Von den in Ungarn behördlich registrierten 129 Flugplätzen ist auch nur ein kleiner Anteil als Internationaler Flughafen im Register geführt: die Flughäfen Budapest, Debrecen, Pécs-Pogány, Győr–Pér sowie Hévíz-Balaton.¹³

1.2. Flughafenkategorien nach Unionsrecht

Im Interesse der Gewährleistung der Flugsicherheit bestimmt das Unionsrecht durch eine Verordnung etwa die Zulassungsspezifikationen oder Bedingungen des Schutzes der Flugplatzumgebung und verwendet hierbei eine recht weite Legaldefinition des Flugplatzbegriffs.¹⁴ In diesem Aufsatz

⁹ Europäische Kommission **Ref. Ares(2024)6063603 - 27/08/2024**: Staatliche Beihilfen im Luftverkehr – Leitlinien der Kommission für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften (Überarbeitung) https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13915-Staatliche-Beihilfen-im-Luftverkehr-Leitlinien-der-Kommission-fur-Flughafen-und-Luftverkehrsgesellschaften-Überarbeitung_de

¹⁰ Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung.

¹¹ Luftverkehrsgesetz.

¹² Vgl. Deutscher Bundestag Wissenschaftlicher Dienst - Kurzinformation Staatliche Flughafenbeihilfen, WD 5 - 3000 - 099/17, 25.1.2018.

¹³ Register des Bau- und Verkehrsministeriums über Flugplätze (Stand 11.07.2024) - Építési és Közlekedési Minisztérium Repülőterek nyilvántartása 2024.07.11.: <https://www.kozlekedesihatosag.kormany.hu/hu/dokumentum/349173>

¹⁴ Verordnung (EU) Nr. 139/2014 der Kommission vom 12. Februar 2014 zur Festlegung von Anforderungen und Verwaltungsverfahren in Bezug auf Flugplätze gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates Text von Bedeutung für den EWR. Gemäß Art. 2 dieser Verordnung ist ein „Flugplatz“ (aerodrome): eine definierte Fläche (einschließlich Gebäuden, Einrichtungen und Ausrüstung), die sich auf dem Land oder Wasser oder

untersuchen wir jedoch jene Flughäfen, die aus Sicht des unionalen Wettbewerbsrechts relevant sind, also solche, die den Handel zwischen den Mitgliedstaaten berühren.¹⁵ Dabei handelt sich um Flughäfen, die internationalen Passagier- oder Warenverkehr abwickeln. Ferner ist hervorzuheben, dass gemäß Art 345 AEUV die Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten unberührt bleiben vom Unionsrecht. Dementsprechend können die Mitgliedstaaten gemäß der Entscheidungspraxis der Kommission Eigentümer von Unternehmen sein oder Unternehmungen leiten, beziehungsweise Aktien oder andere Beteiligungen an privaten oder öffentlichen Unternehmen erwerben. Bei der wettbewerbsrechtlichen Beurteilung von Flughäfen unterscheidet die Kommission nicht die Typen von Flughäfen nach deren Rechtsform oder danach, ob sie der Privatwirtschaft oder dem öffentlichen Sektor zugehören.¹⁶

2. Internationale Flughäfen in Deutschland

In Deutschland sind gegenwärtig 39 Flughäfen in Betrieb, die kommerziellen Flugverkehr abwickeln: Berlin-Schönefeld, Berlin-Tegel, Braunschweig-Wolfsburg, Bremen, Cuxhaven/Nordholz, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Erfurt-Weimar, Frankfurt am Main, Frankfurt-Hahn, Friedrichshafen, Hamburg, Hannover-Langenhagen, Heringsdorf, Ingolstadt/Manching, Karlsruhe/Baden-Baden, Kassel-Calden, Köln/Bonn, Lahr, Leipzig/Halle, Lübeck-Blankensee, Magdeburg-Cochstedt, Memmingen, München, Münster/Osnabrück, Neu-brandenburg, Niederrhein, Nürnberg, Oberpfaffenhofen, Paderborn/Lippstadt, Rostock-Laage, Saarbrücken, Schwerin-Parchim, Siegerland, Stralsund-Barth, Stuttgart, Sylt, Zweibrücken.¹⁷ Davon wickeln 20 Flughäfen laut Registratur des Bundesministerium für Digitales und Verkehr internationalen Flugverkehr ab.¹⁸ Laut der Entscheidungssammlung der Europäischen Kommission Generaldirektion Wettbewerb beträgt die Anzahl der von Deutschland angemeldeten oder von der Kommission genehmigten Beihilfemaßnahmen seit April 2014 unmittelbar oder mittelbar im Zusammenhang mit Flughäfen 201.¹⁹ Beihilfemaßnahmen zugunsten der sechs größten Flughäfen, die zusammen 82% des gesamtdeutschen internationalen Flugverkehrs abwickeln sind aus der obigen Entscheidungssammlung nicht ersichtlich (Frankfurt/M, München, Berlin, Düsseldorf, Hamburg, Stuttgart²⁰).

Folgende Beihilfemaßnahmen betrafen ohne Anspruch auf Vollständigkeit bezüglich der übrigen deutschen internationalen Flughäfen Investitionsbeihilfen oder Betriebsbeihilfen beziehungsweise Beteiligungen der öffentlichen Hand, namentlich Bund, Länder oder Städte: Dortmund²¹ Berlin

einer festen Struktur, einer festen Struktur auf hoher See oder einer schwimmenden Struktur befindet und die entweder ganz oder teilweise für den Anflug, den Abflug und das Rollen von Luftfahrzeugen genutzt werden soll;

¹⁵ Vgl. Art. 107 Abs. (1) AEUV.

¹⁶ Mitteilung der Kommission - Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften, vom 4.4.2014, 2014/C 99/03 (Nachfolgend: Leitlinie), Rn. 46-47.

¹⁷ Deutscher Bundestag Wissenschaftlicher Dienst - Kurzinformation Staatliche Flughafenbeihilfen, WD 5 - 3000 - 099/17, 25.1.2018.

¹⁸ Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Flughäfen, 2024
<https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/LF/flughafen.html>

¹⁹ Europäische Kommission Generaldirektion Wettbewerb <https://competition-cases.ec.europa.eu/search?search=Airport&caseInstrument=SA&caseMemberState=~DEU&sortField=relevance&sortOrder=DESC>

²⁰ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Luftverkehrskonzept des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin 2017, 7. o.

²¹ SA.29404 - Dortmund Airport - NEO Brussels, 23.7.2014 C(2014) 5060 final

Brandenburg²², Saarbrücken²³ Lübeck-Blankensee²⁴ Frankfurt-Hahn,²⁵ Rostock²⁶, Erfurt-Weimar²⁷, Kassel²⁸, Niederrhein-Weeze²⁹, Leipzig-Halle³⁰, Zweibrücken³¹, Heringsdorf³², Friedrichshafen³³, Neubrandenburg-Trollenhagen³⁴, Bremen³⁵, Cuxhaven/Nordholz.³⁶

Wie aus den obigen Entscheidungen ersichtlich, reicht die Größe der begünstigten Flughäfen von jährlich mehreren Millionen Fluggästen bis hin zu einigen Hunderttausend Fluggästen, wie etwa im Falle des Flughafen Rostock.

3. Internationale Flughäfen in Ungarn

Laut der Entscheidungssammlung der Europäischen Kommission Generaldirektion Wettbewerb beträgt die Anzahl der von Ungarn angemeldeten oder von der Kommission genehmigten Beihilfemaßnahmen seit April 2014 unmittelbar oder mittelbar im Zusammenhang mit Flughäfen 34.³⁷ Folgende Beihilfemaßnahmen betrafen bezüglich der internationalen Flughäfen Investitionsbeihilfen oder Betriebsbeihilfen beziehungsweise Beteiligungen der öffentlichen Hand (der ungarische Staat oder Städte): Flughafen Debrecen³⁸, Hévíz-Balaton³⁹ sowie a Győr–Pér.⁴⁰ Ein weiterer der fünf in Ungarn betriebenen internationalen Flughäfen, Pécs–Pogány erhielt, soweit aus der Entscheidungssammlung der Kommission ersichtlich, keine Beihilfen im untersuchten Zeitraum. Der Internationale Flughafen von Budapest erhielt, sowie auch die oben benannten sechs größten deutschen internationalen Flughäfen in diesem Zeitraum keine Beihilfen. In beiden Ländern war

²² SA.41342 (2016/N) – Deutschland Finanzierung des Flughafens Berlin Brandenburg, Brüssel, 3.8.2016 C(2016) 4948 final

²³ SA.44058 (2016/N) Investitionen und Betriebsbeihilfen für den Flughafen Saarbrücken, Brüssel 13.02.2017.

²⁴ SA.21877 Lübeck-Blankensee airport - Alleged aid to the airport, airport manager Infratil and Ryanair, 26.07.2017.

²⁵ SA.47969 Operating aid to Frankfurt-Hahn Airport, 31.07.2017.

²⁶ SA.49709 Germany - Rostock Airport, 10.08.2018.

²⁷ SA.46945 (2018/NN) – Germany Erfurt-Weimar Airport, 27.6.2018.

²⁸ SA.113754 Finanzierung des Betriebs des Kassel Airport im Jahr 2024; 2024.04.22. auf Grundlage mitgliedstaatlicher Anmeldung.

²⁹ SA.32576 Flughafen Niederrhein GmbH (Niederrhein-Weeze), Deutschland, Land Nordrhein Westfalen, 14.04.2015

³⁰ SA.30743 Leipzig-Halle Airport - further infrastructure measures, 23.07.2014.

³¹ SA.27339 State aid to Zweibrücken Airport, 25.02.2015.

³² SA.41635 Flughafen Heringsdorf, 05.07.2016.

³³ SA.63666 Restructuring of Flughafen Friedrichshafen, 11.03.2022.

³⁴ SA.106928 Flughafen Neubrandenburg-Trollenhagen Stadt NB 2022 - Deckung Jahresfehlbedarf, 29.03.2023.

³⁵ SA.55827 Richtlinie zur Förderung von Investitionen am Flughafen Bremen, 28.11.2019.

³⁶ SA.55543 Vertrag zur Gewährung von Zuschüssen zugunsten der Flughafen-Betriebsgesellschaft Cuxhaven/Nordholz, 17.10.2019.

³⁷ Europäische Kommission Generaldirektion Wettbewerb: <https://competition-cases.ec.europa.eu/search?search=Airport&caseInstrument=SA&caseMemberState=~HUN&pageSize=50&sortField=caseLastDecisionDate&sortOrder=DESC>

³⁸ SA.58933 (2020/N) – Hungary: Investment aid for developments ensuring the safe operation of Debrecen International Airport, Brussels, 13.9.2021 C(2021) 6661 final; SA.57109 (2020/N) számú állami támogatás – Magyarország A Debrecen International Airport Kft.-nek nyújtandó működési támogatás, Brüsszel, 2020.09.14 C(2020) 6298 final; State aid SA.46378 – Hungary: Modernisation of Debrecen International Airport, Brussels, 18.12.2017 C(2017) 8525 final;

³⁹ SA.56613 – Az Innovációs és Technológiai Minisztérium és a Hévíz-Balaton Airport Kt. közötti beruházási támogatásról szóló támogatói okirat, 2020.03.25. napján történt tagállami bejelentés. SA.52041 - Az Innovációs és Technológiai Minisztérium és a Hévíz-Balaton Airport Kt. közötti, a 2018. évi működéshez nyújtott támogatásról szóló szerződés, 2018.09.18 napján történt tagállami bejelentés.

⁴⁰ SA.56009 - A Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata és a Győr-Pér Repülőtér Kft. közötti, a Győr-Pér repülőtér fejlesztéséhez nyújtott támogatásról szóló szerződés, 2019.12.18. napján történt tagállami bejelentés.

jedoch eine Beteiligung der öffentlichen Hand an den Betreibergesellschaften, gegebenenfalls an den Unternehmensgruppen im Zusammenhang mit den Flughäfen üblich.

Während in Ungarn nur der Flughafen Budapest unter wesentlicher staatlicher Beteiligung betrieben wird, ist in Deutschland der Bund an den Flughäfen München⁴¹, Berlin⁴² und Köln-Bonn⁴³ mit Anteilen zwischen 20 und 30 % beteiligt, wobei typischerweise weitere öffentliche Beteiligungen von Seiten der jeweiligen Stadt oder dem Bundesland vorhanden sind.

Vollumfänglich in Privateigentum befindliche, bedeutenden Flugverkehr abwickelnde internationale Flughäfen gib es in keinem der beiden Länder.

III. Unternehmensstruktur der untersuchten Flughäfen sowie die Beteiligung der öffentlichen Hand

Für die entscheidende Mehrheit der internationalen Flughäfen in Deutschland ist ein Betrieb unter Beteiligung der öffentlichen Hand typisch, wobei die jeweilige Unternehmensform an sich die GmbH oder die AG als Gesellschaftsform ist.⁴⁴ Wie in diesem Kapitel noch zu zeigen sein wird, ist dies auch in Ungarn der Fall.

1. Unternehmensstruktur einzelner Flughäfen und die Beteiligungsformen der öffentlichen Hand

Die Rahmen dieser Studie lassen eine Darstellung der Unternehmensstruktur sämtlicher internationaler Flughäfen in Deutschland und Ungarn nicht zu, sodass der hiesige Abschnitt nachfolgend einige jener Flughäfen in Deutschland mit repräsentativem Charakter darstellt, die in den am häufigsten vorkommenden Unternehmensstrukturen unter Beteiligung der öffentlichen Hand als GmbH oder AG betrieben werden und die hinsichtlich ihrer Passagierzahlen das Spektrum der ungarischen Flughäfen abdecken von über 10 Millionen Passagieren im Jahr bis hin zu einigen Hunderttausend. Neben diesen ausgewählten deutschen Flughäfen stellt der Aufsatz auch die ungarischen internationalen Flughäfen dar einschließlich der Unternehmensstruktur sowie der Beteiligung der öffentlichen Hand.

A Flughafen Leipzig/Halle GmbH⁴⁵ Der Flughafen Leipzig/Halle GmbH ist eine Tochtergesellschaft der Mitteldeutschen Flughafen AG (nachstehend „MFAG“ genannt), die ihrerseits mit 94 % am Flughafen Leipzig beteiligt ist. Die übrigen Gesellschafter sind der Freistaat Sachsen, die Landkreise Delitzsch und Leipziger Land sowie die Stadt Schkeuditz. Die Aktionäre der MFAG sind der Freistaat Sachsen mit 73 %, das Land Sachsen-Anhalt mit 14 %, die Stadt Dresden mit 6 %, die Stadt Halle mit 5 % und die Stadt Leipzig mit 2 %. Die MFAG hat keine privaten Aktionäre.

A Flughafen Dortmund GmbH⁴⁶ Anteilseigner der Flughafen Dortmund GmbH sind die Stadt Dortmund (26 %) und die DSW21 (74 %). Einziger Anteilseigner der DSW21 (100 %) ist die Stadt

⁴¹ 23 % Anteil: <https://www.munich-airport.de/unternehmensportraet-86400>

⁴² 26% Anteil: <https://corporate.berlin-airport.de/de/unternehmen-presse/fbb-tochterunternehmen/beteiligungsstruktur.html>

⁴³ 30,94 % Anteil: <https://www.koeln-bonn-airport.de/unternehmen/das-unternehmen/daten-fakten.html>

⁴⁴ Alexander Mahler-Matthias Runkel, Steuergelder für den Flughafen von nebenan, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V., Berlin 2017, 7.o. Deutscher Bundestag Wissenschaftlicher Dienst - Kurzinformation Staatliche Flughafenbeihilfen, WD 5 - 3000 - 099/17, 25.1.2018., S. 2.

⁴⁵ SA.20839 - Leipzig-Halle Airport, 23.07.2008, 7.pont.

⁴⁶ SA.22030 – 2007/C, SA.29404 und SA.32091 – 2012/C, 23.7.2014, Rn 23.

Dortmund. Die DSW21 ist eine Holdinggesellschaft der Stadt Dortmund, die die Versorgungsunternehmen und die Infrastruktur der Stadt verwaltet.

Der Flughafen **Rostock** wird von der Flughafen Rostock-Laage-Güstrow GmbH betrieben. Gesellschafter der Betreibergesellschaft FRLG sind zu 54,1 % die Rostocker Versorgungs- und Verkehrs-Holding GmbH (RVV), eine 100 %-ige Tochtergesellschaft der Hansestadt Rostock, zu 35,6 % der Landkreis Rostock und zu 10,3 % die Stadt Laage.⁴⁷

Die **Flughafen Berlin Brandenburg GmbH** steht zu je 37 % im Eigentum der Bundesländer Berlin und Brandenburg sowie im Eigentum der Bundesrepublik Deutschland mit 26% Anteil.⁴⁸

Hinsichtlich des Flughafens **Budapest Airport Zrt.** verkündete im Juni 2024 die international tätige Flughafenbetreiber- und Eigentümergesellschaft VINCI Airports mit Sitz in Frankreich⁴⁹, dass sie 20 Anteile an der Konzessionsgesellschaft der Budapest Airport Zrt. erworben hat. Die Konzession hat eine Laufzeit von 55 Jahren und endet im Jahr 2080. Die verbleibenden 80% Eigentumsanteile erwarb die zu 100% im Eigentum des Ungarischen Staates stehende Investmentgesellschaft Corvinus Nemzetközi Befektetési Zrt.⁵⁰ Hinsichtlich letzterer übt die Eigentümerbefugnisse in Namen des Staates das Wirtschaftsministerium (Nemzetgazdasági Minisztérium) gemäß der Verordnung 1/2022.(V.26.) GFM aus. Der geplante Zusammenschluss wurde von der Kommission im vereinfachten Verfahren gemäß Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen genehmigt.⁵¹

Betreiberin des **Flughafens Debrecen** (Debrecen Nemzetközi Repülőtér) ist die Debrecen International Airport Kft. (GmbH nach ungarischem Recht) auf Grundlage des mit der Stadt Debrecen im Jahre 2011 geschlossenen Konzessionsvertrages. Seit dem 22. April 2021 stehen 76.02% der Anteile an der Betreibergesellschaft im Eigentum der Stadt Debrecen (davon 51% unmittelbar und 25,02% mittelbar über die Debreceni Vagyonkezelő Zrt., eine zu 100% im Eigentum der Stadt Debrecen stehende Holdinggesellschaft). Die verbleibenden 23,98% hält die AD Holding Kft., eine private Vermögensverwaltungsgesellschaft. Die Debreceni Vagyonkezelő Zrt. wurde von der Stadt Debrecen mit dem Beschluss 41/2000. (III.09.) Kh errichtet mit dem Ziel, sämtliche im Alleineigentum der Stadt stehenden Gesellschaften über eine Holding zu betreiben.⁵²

Betreiberin des Flughafens Hévíz Balaton ist die **Hévíz-Balaton Airport Kft.**, deren Eigentümerinnen die Magyar Turisztikai Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság (Tourismus Agentur im Eigentum des Ungarischen Staates in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft) sowie die Stadt Hévíz.⁵³

⁴⁷ SA.49709 - Germany - Rostock Airport, Brussels, 10.08.2018.6. pont.

⁴⁸ Berlin Brandenburg repülőtér honlapján elérhető adatok: <https://corporate.berlin-airport.de/en/company-media/fbb-and-subsidiaries/beteiligungsstruktur.html>

⁴⁹ <https://www.vinci.com/vinci.nsf/en/item/finance-stock-market-shareholders.htm>

⁵⁰ Lsd. s Vinci Airports vállalat honlapját: <https://www.vinci-airports.com/en/airports/budapest-airport>.

⁵¹ Entscheidung der Kommission in der Sache M.11339 - CORVINUS / VINCI AIRPORTS / AIRPORT HOLDING, 12.12.2023: https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases1/202409/M_11339_9931088_114_3.pdf

⁵² Website der Debreceni Vagyonkezelő Zrt.: <https://www.dvrt.hu/a-debreceni-vagyonkezelozrt-megalakulasanak-tortenete-es-celjai/>

⁵³ Nach Auskunft der Magyar Turisztikai Ügynökség Zrt. ist der Flughafen zu 90 % in deren Eigentum: <https://iho.hu/hirek/teljesen-az-allame-a-nyugat-kapuja-a-heviz-balaton-airport> Siehe auch die Website des Flughafens: <https://hevizairport.com/hu/kapcsolat/koezerdeku-adatok>

Eigentümerinnen der Betreibergesellschaft des Flughafens Győr, der **Győr-Pér Repülőtér Kft.** Sind zu 45 % die Audi Hungaria Services Zrt., die Stadt Győr mit 39% sowie die Stiftung der Széchenyi István Universität Széchenyi István Egyetemért Alapítvány mit 16%.⁵⁴

Eigentümerinnen der Betreibergesellschaft sowie der Projektentwicklungsgesellschaft des Flughafens **Pécs–Pogány** repülőtér sind die Stadt Pécs sowie die Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (Staatliche Vermögensverwaltungsgesellschaft im Alleineigentum des ungarischen Staates)⁵⁵.

2. Die juristischen Personen in den untersuchten Flughäfen

Wie oben dargelegt, dominieren in beiden Ländern die GmbH (Kft.) oder die Aktiengesellschaft (Zrt.) im Sinne der jeweiligen Rechtsordnung als Organisationsform für die Betreibergesellschaften der Flughäfen. Zwar gibt es unter den aufgezählten ungarischen Beispielen auch eine Stiftung als Anteilseignerin am Flughafen Győr-Pér, allerdings ist diese Konstruktion ein Ergebnis der Hochschulwesensreform der gegenwärtigen Regierung, wie am Zwecke der Stiftung zu sehen ist und steht in keinem Zusammenhang mit wettbewerbspolitischen Erwägungen⁵⁶

Die beiden typischen Gesellschaftsformen sind daher die GmbH und die AG, die wiederum bereits Gegenstand zahlreicher Untersuchungen in beiden Ländern waren⁵⁷, sodass vorliegender Aufsatz auf deren detaillierte Darstellung nicht eingeht, sondern den Fokus auf die wettbewerbsrechtlich relevante Frage legt, nach welchen Voraussetzungen eine Beteiligung der öffentlichen Hand an solchen Gesellschaften möglich ist.

3. Gemeineigentum an Gesellschaften nach deutschem und ungarischem Recht

Das Verfassungsrecht in Deutschland enthält keine grundlegende Wertentscheidung darüber, ob der Staat sich unternehmerisch betätigen darf und, wenn ja, in welchem Umfang er sich auf Artikeln 12 oder 14 des Grundgesetzes oder berufen kann. Die ungarische Verfassung hingegen erhält hierzu allgemeine Regelungen.

3.1. Allgemeine Rechtsrahmen in Deutschland

Das Bundesverfassungsgericht konkretisierte die oben dargelegte Neutralität des Grundgesetzes in dieser Frage dahingehend, dass Unternehmen der Privatwirtschaft keinen Schutz vor Konkurrenz auf Grundlage des Artikel 12 GG genießen einschließlich der Konkurrenz staatlicher Unternehmen.⁵⁸ Hinsichtlich Art 14 GG hat das Bundesverfassungsgericht zwar festgestellt, dass der Staat und seine Untergliederungen sich nicht auf das Eigentumsrecht berufen können, diese Frage ist aber in der

⁵⁴ Website der Betreibergesellschaft Győr-Pér Repülőtér Kft.: <https://lhpr.hu/bemutakozas>

⁵⁵ Siehe die Auskunft des auf der Website des Parlaments über Gesellschaften im Eigentum der Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. wonach die Air Horizont Nonprofit Kft. (Projektgesellschaft) sowie die Pécs-Pogányi Repülőtér Működtető Kft. (Betreibergesellschaft) jeweils zu etwa 50 % im Eigentum der Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. stehen: <https://www.parlament.hu/irom42/01877/adatok/altindmell/MNVtarsasagok.pdf> Siehe auch Bóka Máté Ciprián, Repülőjárat indulhat a többségében állami kézben lévő pécsi reptérről, Baranya Vármegye Hírportál, 2024.02.05.: <https://www.bama.hu/helyi-kozelet/2024/02/repulojarat-indulhat-a-tobbsegeben-allami-kezben-levo-pecsi-repterrol>

⁵⁶ Website der Győr-Pér Repülőtér Kft.: <https://lhpr.hu/bemutakozas>

⁵⁷ Siehe statt vieler für das ungarische Recht Csehi Zoltán (Hrsg.), 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről kommentárja, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2021, S. 326.-461., sowie Sárközy Szabolcs: A kft. elhelyezkedése a jogrendszerben és szabályozásának jellege, Gazdaság és Jog, 2013/5., S. 23-26. Sowie für die deutschen Gesellschaftsformen Holger Altmeyden-Günter H. Roth, Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Kommentar, 7. Aufl. 2012, C.H. Beck, München und Jens Koch, Aktiengesetz Kommentar, 18. Aufl. 2024 C.H. Beck, München.

⁵⁸ BVerwG, Beschluss vom 21. März 1995, 1 B 211/94.

Fachliteratur noch nicht abschließend geklärt und die einschlägige Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts wird auch teils erheblich kritisiert.⁵⁹

Insgesamt lässt sich die Fragestellung der Zulässigkeit staatlicher unternehmerischer Betätigung auf Grund der Neutralität des Grundgesetzes sowie der durch das Bundesverfassungsrecht nur teilweise aufgezeigten Bewegungsspielräume und Schranken nicht ausschließlich aus der verfassungsrechtlichen Dogmatik erschließen.⁶⁰ Zahlreiche Gesetze, etwa das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ordnen diesbezüglich in ihrem Geltungsbereich eine Gleichbehandlung zwischen staatlichen und privaten Unternehmen an.⁶¹

3.2. Kommunalrecht in Deutschland

Etwas abweichend gestaltet sich die Lage der Kommunen, da diese sich auf Grundlage des Art. 28 GG auf die Garantien eigener Befugnisse berufen können. Diese Institutionsgarantie gewährleistet den Gemeinden, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich zu regeln. Diese Befugnis erstreckt sich naturgemäß auch auf den Betrieb oder die Errichtung von Unternehmen in Gemeindeeigentum, allerdings gewährt Art. 28 GG diese Befugnis auch nur im Rahmen der Gesetze, sodass die Gesetzgeber der Länder hier Umfang und Schranken ausgestalten können.⁶²

Die Gemeindeordnungen der Länder regeln nach prinzipiell gleichen Grundsätzen die Frage der unternehmerischen Betätigung der Gemeinden. Der Schwerpunkt dieser Regelungen liegt auf der Frage, inwiefern die wirtschaftlichen Betätigungen zulässig sind, was sich nach der sogenannten Schrankentrias richtet.⁶³ Hiernach ist eine Betätigung zulässig, wenn (1) das Unternehmen der Gemeinde durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt ist, (2) die wirtschaftliche Betätigung in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht und (3) der öffentliche Zweck nicht ebenso gut durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann.⁶⁴ Häufig ist eine vierte Schranke, die allerdings in den Landesgesetzen nicht immer explizit enthalten, wohl aber aus Art 28 GG ableitbar ist, nämlich, dass die Unternehmung einen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft haben muss. Diese vierte Schranke kann aber in der Praxis inhaltlich weit über die Gemeindegrenzen hinausreichen. So etwa im Bereich der im Interesse des öffentlichen Personenverkehrs betriebenen städtischen Gesellschaften, die ihrem Wesen nach nicht nur innerhalb der Gemeinde, sondern auch über deren Grenzen hinaus in Nachbargemeinden oder nahe gelegene

⁵⁹ Zu dieser Frage siehe mit weiteren Nachweisen Hans Jarass – Bodo Pierroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 14. Aufl. 2016, Art. 14 GG, Rn 23.

⁶⁰ Bundeskartellamt, Der Staat als Unternehmer- (Re-)Kommunalisierung im wettbewerbsrechtlichen Kontext – Bonn, 2014., S. 10.

⁶¹ §§ 130 und 36 GWB (Gesetz Gegen Wettbewerbsbeschränkungen). Siehe dazu Bundeskartellamt, Der Staat als Unternehmer- (Re-)Kommunalisierung im wettbewerbsrechtlichen Kontext – Bonn, 2014., S. 12.-13.

⁶² Hans Jarass – Bodo Pierroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 14. Aufl. 2016, Art. 28 GG, Rn 17–54.

⁶³ Vgl. Alfons Gern – Christoph Brüning, Deutsches Kommunalrecht, Nomos, 4. Aufl. 2019, 546.-S. 513 ff.

⁶⁴ Vgl. veranschaulichend für alle Gemeindeordnungen §121 Gemeindeordnung des Landes Hessen: Die Gemeinde darf sich wirtschaftlich betätigen, wenn 1. der öffentliche Zweck die Betätigung rechtfertigt, 2. die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und 3. der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

Verkehrsknoten Verbindungen anbieten entsprechend den Bedürfnissen und der Nachfrage der örtlichen Gemeinschaft.⁶⁵

Das obige Beispiel zeigt gut, dass die Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden immer am Einzelfall nachzuweisen ist im Rahmen der recht allgemein gehaltenen Schrankentrias. Entscheidend ist dabei, dass nach der richterlichen Praxis der öffentliche Zweck grundsätzlich gegeben sein kann, wenn die Unternehmung der Gemeinde den Willen der örtlichen Gemeinschaft widerspiegelt angesichts der Tatsache, dass der Gemeinderat den Ansprüchen der örtlichen Wahlbevölkerung im Rahmen der Gesetz- und Zweckmäßigkeit Rechnung trägt.⁶⁶

Hervorzuheben ist die Bedeutung der Stadtwerke im Kreise der Gemeindeunternehmen in Deutschland,⁶⁷ auf welche die wettbewerbsrechtlichen Vorgaben grundsätzlich Anwendung finden. Dies verdeutlicht die oben aufgezeigte Praxis in Deutschland, wonach solche Stadtwerke bedeutende Anteile an den Flughäfen ihrer Städte halten. Unter einer sich als Stadtwerke bezeichnenden Gesellschaft versteht der Verbraucher eine städtische Gesellschaft, in welcher die jeweilige Stadt entscheidenden Einfluss hat,⁶⁸ was regelmäßig eine Mehrheitsbeteiligung der Gemeinde voraussetzt.⁶⁹

3.3 Allgemeine Rechtsrahmen in Ungarn

Der Begriff der unternehmen in (mehrheitlichem) Eigentum des Staates oder der kommunalen Selbstverwaltungen ist in Ungarn, ebenso wie in Deutschland, nicht in allen Einzelheiten und abschließend legaldefiniert und der Gesetzgeber nähert sich der Fragestellung auch hier eher vom Ergebnis her dergestalt, dass die Befugnis des Staates und Gemeinden, Unternehmen zu gründen und zu betreiben grundsätzlich anerkannt wird und weitere Bedingungen und Schranken resultierend aus der Verantwortung im Zusammenhang mit der Ausübung von Gemeineigentum angeordnet werden.⁷⁰ Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008–2009 traten neue Regelungen mit dem Gesetz 2009/CXXII. über das effizientere Funktionieren der Gesellschaften in Gemeineigentum (nachfolgend gemäß der ungarischen Abkürzung: Taktv.) in Kraft.⁷¹ Nach diesem Gesetz ist eine Gesellschaft in Gemeineigentum jede Wirtschaftsgesellschaft (Gesellschaften des Privatrechts, die dem Zwecke der wirtschaftlichen Betätigung dienen), in welcher der ungarische Staat, eine örtliche Selbstverwaltung, Kommunalverbände mit Rechtspersönlichkeit, Regionale Mehrzweckverbände, Entwicklungsräte, ethnische Selbstverwaltungen oder deren Verbände mit Rechtspersönlichkeit, Haushaltsorgane oder öffentliche Stiftungen alleine oder zusammen Mehrheitseinfluss haben.⁷² Diese

⁶⁵ Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik 12.0., Kommunale Wirtschaft im Überblick, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2017, S. 4.

⁶⁶ Vgl. Alfons Gern – Christoph Brüning, Deutsches Kommunalrecht, Nomos, 4. Aufl. 2019, S. 464.

⁶⁷ Etwa im Bereich der Energiewirtschaft vgl. Sarah Wolters - Michael Frey, Stadtwerke und ihre Dienstleistungen hinter dem Stromzähler: kommunalrechtliche Rahmenbedingungen und Grenzen, KommJur 2018, S. 205-209.

⁶⁸ Helmut Köhler/ Joachim Feddersen, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 42. Aufl. 2024, § 5 Rn. 499.

⁶⁹ BGH I. ZB 43/15, 09.11.2016 Beschluss, Stadtwerke Bremen; BGH I. ZR 228/10 13.06.2012 Urteil, Irreführende Unternehmensbezeichnung wegen fehlender Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand - Stadtwerke Wolfsburg.

⁷⁰ Siehe dazu den Rechnungshof Ungarns über den Betrieb von Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand: Állami Számvevőszék: Az állami tulajdonú gazdasági társaságok működése, 2018 július: https://www.asz.hu/dokumentumok/allami_gt_elemzes_20180706.pdf

⁷¹ A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény.

⁷² § 1. a) Taktv.

Legaldefinition und der Begriff der Wirtschaftsunternehmen in Gemeineigentum wird im Schrifttum verwendet, wenn auch in dogmatischer Hinsicht Kritiken angeführt werden.⁷³

Das Gesetz 2011/CXCVI über das Nationalvermögen (nachfolgend gemäß der ungarischen Abkürzung: Nvt.) führte im Jahr 2011 auf Gesetzebene den in Art. 38 des Grundgesetzes von Ungarn auch in dieser Zeit eingeführten Begriff des Nationalvermögens ein, worunter auch Gesellschaftsanteile des Staates oder von örtlichen Selbstverwaltungen gehören.⁷⁴

Gemäß Art. 38 Abs. (5) der ungarischen Verfassung haben die Wirtschaftsorganisationen im Eigentum des Staates und der örtlichen Selbstverwaltungen auf gesetzlich festgelegte Weise selbständig und eigenverantwortlich gemäß den Erfordernissen der Gesetzmäßigkeit, der Zweckmäßigkeit und der Rentabilität zu wirtschaften. Im Rahmen dieses Regelungskonzeptes dient die Verwaltung und der Schutz des Nationalvermögens einem öffentlichen Zweck, der Befriedigung der Bedürfnisse der Allgemeinheit, der Erhaltung der natürlichen Ressourcen sowie der Beachtung der Bedürfnisse künftiger Generationen.

Auf den Betrieb von Unternehmen in Gemeineigentum sind grundsätzlich die Maßgaben des bürgerlichen Rechts anzuwenden, insbesondere das Bürgerliche Gesetzbuch von Ungarn (a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény)⁷⁵, wobei auf Grund der oben beschriebenen Verantwortung im Zusammenhang mit dem Gemeineigentum zahlreiche öffentlich-rechtliche Pflichten bestehen. So trat am 01.01. 2020 eine Überarbeitung des Taktv. in Kraft in Gestalt von Ergänzungen betreffend die inneren Kontrollsysteme von Unternehmen in Gemeineigentum. Auf Grundlage des Taktv. erging ebenfalls am 01.01. 2020 die Regierungsverordnung 339/2019. (XII. 23.) betreffend die inneren Kontrollsysteme von Unternehmen in Gemeineigentum (nachfolgend gemäß der ungarischen Abkürzung: Gtbr.), welche die einschlägigen Anordnungen trifft.

Gemäß § 3. Abs (3) Gtbr. ist der Leiter eines Wirtschaftsunternehmens in Gemeineigentum verpflichtet, das innere Kontrollsystem der Gesellschaft unter Beachtung der Richtlinie des für die Aufsicht über das Nationalvermögen verantwortlichen Ministers auszugestalten, die ihrerseits unter Berücksichtigung der sektorspezifischen Abweichungen erging.⁷⁶ Diese Richtlinie trat im Januar 2021 in Kraft und enthält detaillierte Leitlinien mit dem Zweck, dass die jeweils betroffene Gesellschaft a) ihre Tätigkeit wirtschaftlich, effizient und ergebnisreich ausübt, b) ihre Rechnungslegungspflicht erfüllt, c) ihre Ressourcen vor Verlusten, Schäden und unbestimmungsgemäßer Verwendung bewahrt, d) in Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit angemessene, genaue und aktuelle Informationen zur Verfügung stehen, e) ihr rechtmäßiges, geordnetes, transparentes und ethisches Funktionieren gewährleistet, f) die Interessen der Eigentümer und Klienten beschützt, g) ihre Risiken behandelt insbesondere bezüglich der Integrität.⁷⁷ Ein

⁷³Siehe dr. Lehoczki Zóra Zsófia: A köztulajdonban álló gazdasági társaságok szervezeti és vagyoni sajátosságai, Doktori (PhD) értekezés, 2021, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, S. 9 sowie Papp Tekla: Néhány magánjogi kérdés az állami/önkormányzati tagságú gazdasági társaságok kapcsán. In.: AUER Ádám – BOROS Anita – SZÓLIK Eszter: Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései, Budapest, Dialóg Campus, 2018. S.123-132.

⁷⁴: Nvt. § 1. (2) c).

⁷⁵ Harmathy, Attila (2018): Állam és polgári jog. In: Menyhárd, Attila–Varga, István (szerk.) 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara 2. kötet: A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, S. 775–785.

⁷⁶ Siehe das Handbuch des für die Aufsicht über das Nationalvermögen verantwortlichen Ministers, Budapest, Februar 2021, NPSZKÁK/6104/5/2020-MKI, S. 5. (A nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter: Kézikönyv a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez, 2021. február, NPSZKÁK/6104/5/2020-MKI).

⁷⁷ Handbuch des für die Aufsicht über das Nationalvermögen verantwortlichen Ministers, Budapest, Februar 2021, NPSZKÁK/6104/5/2020-MKI, S. 5. (A nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter: Kézikönyv a

weiteres bedeutendes Gesetz ist schließlich das Gesetz 2011/CXCIV über die wirtschaftliche Stabilität Ungarns (2011. évi CXCIV. Törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról), welches unter Anderem für Investitionen und andere Finanzoperationen Vorgaben für den Staat und die örtlichen Selbstverwaltungen macht.

3.4. Kommunalrecht in Ungarn

Während für den Staat die oben dargelegten Regeln und insbesondere jene des Nvt. gelten, kann für Gemeinden das Gesetz 2011/CLXXXIX über örtliche Selbstverwaltungen (Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, nachfolgend entsprechend der ungarischen Abkürzung: Mötv.) weitere Vorgaben enthalten.

Im Gegensatz zum oben dargelegten Kommunalrecht der Länder in Deutschland enthält das Mötv. Keine allgemeine Regelung über die wirtschaftliche Betätigungsbefugnis der Gemeinden oder deren Unternehmen. Stattdessen finden sich Spezialregelungen für bestimmte Fälle. So kann beispielsweise die örtliche Selbstverwaltung auf ihrem Gemeindegebiet für das Parken von Fahrzeugen Dienstleistungen auch über Wirtschaftsgesellschaften in 100 %-igen Eigentum der Selbstverwaltung oder 100 % Tochtergesellschaften solcher Gesellschaften anbieten.⁷⁸ Ferner kann durch Gesetz vorgeschrieben werden, dass bestimmte Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse durch – unter anderem – Wirtschaftsgesellschaften, die mindestens in mehrheitlichen Eigentum der örtlichen Selbstverwaltung stehen, erbracht werden müssen.⁷⁹

Hinsichtlich dieser speziellen Regelungen des Mötv. ist darauf hinzuweisen, dass in den Jahren vor der oben erwähnten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008-2009 die durch die Gemeinden betriebenen Unternehmen wesentlich lockererer Regelungen unterlagen als die Vorgaben für das Wirtschaften des Staates einschließlich der arbeitsrechtlichen Vorgaben, bis der Gesetzgeber zwischenzeitlich die oben dargelegten Vorschriften einführte, allerdings außerhalb der Mötv., wie etwa im Gesetz 2011/CXCIV. über die wirtschaftliche Stabilität Ungarns oder die Regelungen, die die Überprüfungsbefugnisse des Rechnungshofes auf Stadtwerke der Kommunen ausweitete.⁸⁰

IV. Das Recht der staatlichen Beihilfen und die Flughäfen

Gemäß Art. 107 AEUV sind staatliche Beihilfen grundsätzlich verboten, also all jene Vorgänge, in welchen der Staat aus eigenen Mitteln wirtschaftliche Vorteile an bestimmte Unternehmen oder Wirtschaftszweige sicherstellt und dadurch den Wettbewerb verzerrt, soweit all dies den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt.⁸¹ Gleichwohl erkennt Art. 107 AEUV an, dass die Mitgliedstaaten ohne Subventionen zahlreiche fachpolitischen Bereiche beziehungsweise Ziele der Europäischen Union, wie etwa die Kohäsionspolitiken nicht effizient gestalten könnten.

köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez, 2021. február, NPSZKÁK/6104/5/2020-MKI).

https://drbatkabrigitta.hu/wpcontent/uploads/2021/02/GTBKR_IRA%CC%81NYELV_20201222_ve%CC%81gleges.pdf

⁷⁸ § 16/A. c). Mötv.

⁷⁹ § 41. (8). Mötv.

⁸⁰ Siehe dazu Cseh Balázs-Lentner Csaba, Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működésének egyes jogi és gazdasági vetületei, JEGYZŐ ÉS KÖZIGAZGATÁS, 2020, XXII. évfolyam, 3. Lapszám, S. 21-23.

⁸¹ Zum Recht der staatlichen Beihilfen siehe Christian Calliess et al EUV - AEUV Kommentar - Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2022. Art 107 AEUV.; Gombos Katalin (szerk.) Az Európai Unió versenyjogának alapjai, Wolters Kluwer, 2022.; Szirbik Miklós, Az európai állami támogatási szabályok új rendszere: Ulrich Soltész, a Neue Juristische Wochenschrift című német jogtudományi folyóirat 2014. évi 43. számában megjelent tanulmánya alapján, ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK JOGA 2015 : 6 pp. S. 45-62.

Dementsprechend gestattet Art. 107 AEUV die Gewährung von Beihilfen und nimmt damit die Verzerrung des Binnenmarktes hin, soweit dies auch gemeineuropäischen Interessen dient.

Die staatliche Finanzierung zahlreicher Infrastrukturen hat die wettbewerbsrechtlichen Vorgaben der Union ausschließlich überwachende Kommission außerhalb des Begriffs der verbotenen staatlichen Beihilfen verortet, da sie der Auffassung war, der Betrieb oder der Bau solcher Infrastrukturen stelle öffentliche Maßnahmen und keine wirtschaftliche Tätigkeit dar. Viele Aspekte der fortlaufenden Integration der europäischen Wirtschaft, etwa die Liberalisierung, die Privatisierung oder der technologische Fortschritt führten indes zu einer verstärkt kommerziellen Nutzung der Infrastrukturen. In der Rechtssache *Aéroports de Paris* erkannte die Europäische Rechtsprechung diese Entwicklung an⁸² und stellte fest, dass der Betrieb von Flughäfen als wirtschaftliche Tätigkeit anzusehen ist. In der Rechtssache *Leipzig/ Halle*⁸³ wurde später bestätigt, dass bereits der Bau einer kommerziellen Lande- und Startbahn eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt.

Als Konsequenz dessen behandelte fortan auch die Kommission auch staatliche Förderungen an Flughäfen als Beihilfen und stufte diese nur dann als mit dem Unionsrecht vereinbar ein, wenn der jeweilige Mitgliedstaat die Verwirklichung einschlägiger Ziele im obigen Sinne darlegen konnte. Die Kommission beurteilt nach folgenden Gesichtspunkten und – je nach Konstruktion der Beihilfemaßnahme oder der Größe des Flughafens und nach Vorliegen staatlicher Eigentumsbeteiligungen – Rechtsquellen oder Leitlinien die an Flughäfen gewährten Förderungen.

1. Die Leitlinien von 2014⁸⁴

Nach den gegenwärtig gültigen Leitlinien der Europäischen Kommission für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften vom 04.04.2014 (2014/C 99/03) können in deren Anwendungsbereich mitgliedstaatliche Maßnahmen nach folgenden Gesichtspunkten als mit dem Unionsrecht vereinbar angesehen werden. **(I.)** Vereinbarkeit von Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für DAWI⁸⁵ mit dem Binnenmarkt gemäß Art. 106 Abs. (2) AEUV, **(II.)** Beihilfen sozialer Art nach Art. 107 Abs (2) a) AEUV sowie **(III.)** Vereinbarkeit von Beihilfen nach Art. 107 Abs (3) c) AEUV.

Angesichts der Tatsache, dass die DAWI-Beihilfen im Falle von Flughäfen dann gewährt werden können, wenn vom Flughafen bediente weit entlegene Gebiete ohne den Flughafen dermaßen isoliert wären von den anderen Mitgliedstaaten, dass dadurch deren wirtschaftliche und soziale Entwicklung beeinträchtigt wäre, widmet sich dieser Abschnitt dieser Rechtsgrundlage nicht weiter, da die deutschen und ungarischen Regionen auf Grund ihrer Lage in Zentraleuropa sowie der verlässlichen Anbindungen durch Straßen- und Schienennetze sich kaum auf die Gefahr einer Isolation berufen können.⁸⁶ Vergleichbar eng ist der Anwendungsbereich der Beihilfen sozialer Art, der im

⁸² Urteil des Gerichts vom 12. Dezember 2000, *Aéroports de Paris/Kommission*, T-128/98, Slg. 2000, II-3929 (ECLI:EU:T:2000:290), bestätigt durch das Urteil des Gerichtshofs vom 24. Oktober 2002, *Aéroports de Paris/Kommission*, C-82/01, Slg. 2002, I-9297, Randnrn.

⁸³ Urteil des Gerichts vom 24. März 2011, *Mitteldeutsche Flughafen AG und Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Kommission* („Urteil Flughafen Leipzig-Halle“), verbundene Rechtssachen T-443/08 und T-455/08, Slg. 2011, II-1311, insbesondere Randnrn. 93 und 94; bestätigt durch das Urteil des Gerichtshofs vom 19. Dezember 2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG und Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Kommission*, C-288/11 P, Slg. 2012.

⁸⁴ Leitlinien der Europäischen Kommission für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften, 04.04.2014, 2014/C 99/03.

⁸⁵ Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

⁸⁶ Vgl Punkt 72. Der Leitlinie.

Wesentlichen auf die mittelbare Förderung von bedürftigen Privatpersonen abstellt, sodass auch diese Rechtsgrundlage hier außer Acht bleibt.⁸⁷

Im Rahmen der Prüfung einer Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs (3) c) AEUV (vgl. oben unter III.) stellt die Kommission darauf ab, ob als Ergebnis der Beihilfe die auf die Erreichung des gemeinsamen Ziels gerichteten positiven Wirkungen den potenziell negativen Effekt auf den Handel und den Wettbewerb überwiegen. Dies ist im Falle von Investitionsbeihilfen und Betriebsbeihilfen dann gegeben, wenn die Beihilfe die Mobilität und die Konnektivität der Region fördert und die wichtigsten Flugverkehrsknoten entlastet oder die regionale Entwicklung befördert.⁸⁸

Die Mitgliedstaaten müssen unter Anderem begründen, dass die Beihilfe erforderlich und angemessen ist. Hierbei macht die Kommission die Zulässigkeit der Beihilfe vom Volumen des Flughafens abhängig.

1.1. Investitionsbeihilfen

Im Falle einer Investitionsbeihilfe⁸⁹ beträgt die maximale Förderintensität, also der durch die Beihilfe ausgleichbare Kostenanteil, bis zu 1 Millionen Passagieren jährlich 75%, bei einem jährlichen Passagieraufkommen zwischen 1 und 3 Millionen 50% und bei jährlich zwischen 3 und 5 Millionen Passagieren 25%.⁹⁰ Förderungen an Flughäfen mit über 5 Millionen Passagieren jährlich hält die Leitlinie nur in Ausnahmefällen für mit den Unionsrecht vereinbar, da bei solchen Volumen ein Flughafen auf Grundlage der eigenen Wirtschaftskraft die notwendigen Investitionen stemmen können muss.

1.2. Betriebsbeihilfen

Auch bei Betriebsbeihilfen kommt es auf die Größe des Flughafens an und die Kommission hält eine Förderung im Falle von jährlich 200.000 Passagieren bis maximal 3 Millionen für angemessen.⁹¹

Zu beachten ist noch, dass die Leitlinie zwar grundsätzlich auf 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten für viele Förderungsarten angelegt ist, so etwa Regionalflughäfen oder jährlich 700.000 Passagiere nicht übersteigende Flughäfen, allerdings hat die Kommission diese Ablauffrist unter Hinweis auf die negativen Auswirkungen der COVID-Pandemie ausgesetzt.⁹²

1.3. Überarbeitung der Leitlinien

Die Kommission hat eine Überarbeitung der Leitlinien angekündigt und eine Konsultation mit allen betroffenen Wirtschaftsteilnehmern und den Mitgliedstaaten abgewickelt. Es kann von wesentlichen Änderungen in Zukunft ausgegangen werden angesichts der wirtschaftlichen Entwicklungen, die sich seit Inkrafttreten der jetzigen Leitlinie abgespielt haben.⁹³ So wird in Fachkrisen etwa erwartet, dass die auf Beschränkung der Beihilfen für regionale Flughäfen (bis zu 3 Millionen Fluggäste im Jahr)

⁸⁷ Vgl. Punkt 156. der Leitlinie sowie Nyikos Györgyi (szerk), Állami Támogatások,, Dialóg Campus Kiadó, 2018, S. 409.

⁸⁸ Vgl Punkt 84. Der Leitlinie.

⁸⁹ Gemäß Punkt 25 Unterpunkt 18. Der Leitlinie ist eine Investitionsbeihilfe eine Beihilfe zur Finanzierung von Anlagevermögen, insbesondere zur Deckung der Kapitalkosten-Finanzierungslücke.

⁹⁰ Siehe Punkt 101 der Leitlinie.

⁹¹ Leitlinie Punkt 118.

⁹² Vgl Mitteilung der Kommission zur Verlängerung des in den Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften vorgesehenen Übergangszeitraums für Regionalflughäfen 2023/C 244/01.

⁹³ Vgl. etwa Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Luftverkehrskonzept des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin 2017, Novoszák Péter, A magyar regionális repülőterek fejlődése nemzetközi összehasonlításban, REPÜLÉSTUDOMÁNYI KÖZLEMÉNYEK, 32. évfolyam (2020) 1. szám S. 111–124, Nagy Zsolt, Az új Légi közlekedési Iránymutató összefoglalója, valamint az Európai Bizottság döntési gyakorlata a légi közlekedés területén, Állami Támogatások Joga 23 (2015/3) 3–45.

ab 2024 gerichteten Pläne der Kommission doch nicht umgesetzt werden. Dies wird insbesondere von den Mitgliedstaaten verlangt, weil etwa allein in Deutschland von den 24 wichtigsten Flughäfen 14 von dieser Maßnahme betroffen wären.⁹⁴

2. Die Gruppenfreistellungsverordnung⁹⁵

Auf Grundlage der bei Anwendung der oben dargelegten Leitlinien gesammelten Erfahrungen fügte die Kommission 2017 eine eigene Rechtsgrundlage für Beihilfen für Regionalflughäfen in der Gruppenfreistellungsverordnung ein, in deren Rahmen solche Beihilfen ohne vorherige Anzeige bei der Kommission gewährt werden können.⁹⁶ Flughäfen mit nicht mehr als jährlich 3 Millionen Fluggästen können Investitionsbeihilfen erhalten, sofern diese sich auf Infrastrukturen beziehen. Die Beihilfe kann nicht 50% der beihilfefähigen Kosten überschreiten, sofern die Passagierzahlen in den beiden Geschäftsjahren vor der Beihilfegewährung zwischen 1 und 3 Millionen waren. Bei einem jährlichen Passagieraufkommen unter einer Millionen Personen beträgt der Prozentsatz 75%. Betriebsbeihilfen können Flughäfen erhalten, deren Passagieraufkommen in den beiden Geschäftsjahren vor der Beihilfe 200.000 nicht überschritten. Dabei kann die Betriebsbeihilfe nicht höher sein als der Betrag, der erforderlich ist, um die Betriebsverluste und einen angemessenen Gewinn für den betreffenden Zeitraum zu decken.⁹⁷

Überschreitet ein Flughafen die obigen Grenzwerte, können Beihilfen nicht auf Grundlage der AGVO gewährt werden, sodass diese weiterhin bei der Kommission angemeldet werden müssen zwecks Überprüfung anhand der Leitlinien.

3. Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten

Ein weiteres beihilfenrechtliches Kriterium hinsichtlich der Flughäfen ist der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten, welcher dann Anwendung finden kann, wenn die öffentliche Hand (Mit-)Eigentümerin des Flughafens ist. Selbstverständlich können die oben dargelegten Rechtsgrundlagen, namentlich die AGVO oder die Leitlinien angewendet werden. Sofern diese aber etwa auf Grund der Größe des Flughafens nicht einschlägig sind, kann die Öffentliche Hand als Anteilseignerin oder Eigentümerin des Flughafens beschließen, eine marktkonforme Investition an ihrem eigenen Eigentum zu tätigen. Dies ist jedoch nur zulässig, wenn alle wettbewerbsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. In solchen Fällen ist zu prüfen, ob ein privater Wirtschaftsbeteiligter in einer vergleichbaren Situation auf der Grundlage der Rentabilitätsaussichten und unabhängig von allen sozialen oder regionalpolitischen Überlegungen einer sektoralen Politik

⁹⁴ Moritz Lorenz - Lars Hettstedt, Regionalflughäfen und EU-Beihilferecht – Neue Wendungen in einer schwierigen Beziehung, 2023 (asd.law.com): <https://asd-law.com/news/regionalflughafen-und-eu-beihilferecht-neue-wendungen-in-einer-schwierigen-beziehung/>

⁹⁵ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 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 (nachfolgend: GVO).

⁹⁶ Verordnung (EU) 2017/1084 Der Kommission vom 14. Juni 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 in Bezug auf Beihilfen für Hafen- und Flughafeninfrastrukturen, in Bezug auf Anmeldeschwellen für Beihilfen für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes und für Beihilfen für Sportinfrastrukturen und multifunktionale Freizeitinfrastrukturen sowie in Bezug auf regionale Betriebsbeihilferegelungen für Gebiete in äußerster Randlage und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 702/2014 in Bezug auf die Berechnung der beihilfefähigen Kosten.

⁹⁷ Siehe zu Regionalflughäfen und die AGVO Hans Arno Petzold et al, Die Reform der AGVO zu Flughäfen und Häfen – ein Ende der Rechtsunsicherheit? EuZW 2017, 717-723. Siehe ebenfalls Nyikos Györgyi (szerk), Állami Támogatások, Dialóg Campus Kiadó, 2018, S. 412.

derartige Zuwendungen gewährt hätte. Öffentliche Zuwendungen, die nach obigen Kriterien zu normalen Marktbedingungen gewährt werden, sind nicht als staatliche Beihilfen anzusehen, weil das Tatbestandsmerkmal des „Vorteils“ im Sinne des Art. 107 AEUV entfällt.⁹⁸

Ein wichtiger Gesichtspunkt dabei ist, dass das Verhalten des Staates oder der Kommunen mit dem eines privaten Kapitalgebers verglichen werden kann, der sich von längerfristigen Rentabilitätsaussichten über die gesamte Lebensdauer der Investition leiten lässt. Dies gilt insbesondere für Infrastrukturinvestitionen, die häufig erhebliche finanzielle Mittel binden und erst nach vielen Jahren eine positive Rendite generieren.⁹⁹ Bei Vorliegen von verlässlichen vorläufigen Gewinnprognosen und detaillierten Wirtschaftsplänen kann also eine Investition marktkonform nach obigen Gesichtspunkten sein, da der Staat sein eigenes Eigentum weiterentwickelt. Nimmt neben der öffentlichen Hand auch ein Privatinvestor zu gleichen Konditionen am Investment teil, so kann dies ein weiteres Indiz für einen marktkonformen Vorgang sein.¹⁰⁰

4. Bewertung

Kleine und mittelgroße Flughäfen können Beihilfen auf Grundlage der oben dargelegten Leitlinien oder der AGVO erhalten. In Deutschland sind etwa 14 der 24 Hauptflughäfen hiervon betroffen mit Flughäfen unter 3 Millionen Passagieren im Jahr. Von den oben dargelegten Flughäfen in Ungarn hat etwa der Flughafen Győr (Győr-Pér Repülőtér Kft.) Beihilfen auf Grundlage der AGVO von der Stadt Győr erhalten.¹⁰¹

Nach der oben dargelegten Entscheidungspraxis der Kommission können Flughäfen mit über 5 Millionen Passagieren im Jahr nur in begründeten Ausnahmefällen Beihilfen erhalten, da bei einem solchen Volumen nach ihrer Auffassung Flughäfen in der Lage sind, anhand ihrer Wirtschaftskraft die notwendigen Entwicklungen zu finanzieren. Noch größere Flughäfen können staatliche Förderung nur noch erhalten, wenn die öffentliche Hand als Anteilseigner eine marktkonforme Investition tätigt und darlegt, dass sie sich von langfristigen Renditeaussichten leiten lässt.

In Ungarn ist hiervon der Flughafen Budapest betroffen, an welchen der Staat 80% Anteile zurückkaufte. Bei dieser Konstruktion erwarb die übrigen 20% eine private Gesellschaft, die eine global aktive Flughafeneigentümerin und Betreiberin ist, wobei sie die Transaktion zu identischen Konditionen mit dem ungarischen Staat vornahm. Daher ist diese Transaktion nach den zugänglichen Informationen auf Grundlage des Prinzips des marktwirtschaftlich handelnden Investors mit dem Beihilfenrecht wohl vereinbar. Hierfür spricht auch die Stellungnahme des Vorstandsvorsitzenden der Budapest Airport Zrt. in einem im November 2024 gegebenen Interview, wonach sich die Akquisition des Flughafens wahrscheinlich früher als erwartet rentiert. Nach dieser Auskunft erfolgte die Akquisition bei einem EBIDTA-Multiplikator in Höhe von 16,5, was dem marktüblichen Wert 15-22 bei vergleichbaren Flughäfen entspricht. Auf dieser Grundlage kann mit einer Kapitalrendite in 16,5 Jahren gerechnet werden.¹⁰²

⁹⁸ Vgl. Leitlinie Punkte 49-52.

⁹⁹ Vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 21. März 1991, Italien/Kommission („Alfa Romeo-Urteil“), C-305/89, Rn. 20. Urteil des Gerichts vom 6. März 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Kommission, T-228/99, Rn. 250-270.

¹⁰⁰ Vgl. Nyikos Györgyi (szerk), Állami Támogatások „Dialóg Campus Kiadó, 2018, S. 166.

¹⁰¹ Vgl. SA.56009 (A Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata és a Győr-Pér Repülőtér Kft. közötti, a Győr-Pér repülőtér fejlesztéséhez nyújtott támogatásról szóló szerződés, 2019.12.18. napján történt tagállami bejelentés) - https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/201951/283766_2119206_15_1.pdf

¹⁰² Siehe Szabó Gyula, A vártnál hamarabb megtérülhet a reptér megvásárlása, Index.hu 2024.11.28. : <https://index.hu/gazdasag/2024/11/28/repter-nagy-marton-loga-mate-kormany-beruhazas/> Siehe auch die Website des

Von den sechs größten Flughäfen in Deutschland, die zusammen 82% des Gesamtflugaufkommens abwickeln¹⁰³ (Frankfurt, München, Berlin, Düsseldorf, Hamburg, Stuttgart) waren staatliche Beihilfen im untersuchten Zeitraum nicht ersichtlich, sodass auch bei diesen Flughäfen nur das Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Investors zur Anwendung gelangen konnte, zumal bei den Flughäfen in Deutschland ein erheblicher Eigentumsanteil der öffentlichen Hand üblich ist, wie oben gezeigt werden konnte.

V. Schlussfolgerungen

In den beiden untersuchten Ländern werden Flughäfen zumeist in den Rechtsformen der GmbH (Kft.) oder AG (részvénytársaság) betrieben. Hinsichtlich der Eigentümerstruktur ist in Deutschland eine vollumfängliche Eigentümerstellung der öffentlichen Hand charakteristisch dergestalt, dass gegebenenfalls mehrere Anteilseigner in Gestalt der betroffenen Städte, Bundesländer oder des Bundes als direkte Eigentümer oder mittelbar über zu 100 % in deren Eigentum befindliche Gesellschaften den Flughafen betreiben. Nur bei Großflughäfen mit um die 60 Millionen Fluggästen im Jahr, wie etwa Frankfurt am Main kann eine bedeutende Miteigentümerschaft von Privaten beobachtet werden.¹⁰⁴ In Ungarn wickelt der Flughafen Budapest einen wesentlichen Teil des Landesflugaufkommens ab und wird mit 20% Anteilseigentum eines Privatinvestors und 80 % Anteil des Staates betrieben. Auch in den Flughäfen Debrecen und Győr sind private Miteigentümer vorhanden, im letztgenannten Fall etwa die Audi Hungaria Services Zrt. Insgesamt ist in Ungarn auch die öffentliche Hand als Anteilseigner in diesem Sektor an den wichtigsten Flughäfen vertreten, andererseits spielt in Ungarn die Rolle von Privatinvestoren eine signifikant größere Rolle.

Die Betätigung der öffentlichen Hand als Unternehmen in der klassischen Privatwirtschaft stellt in beiden Ländern eine verzweigt geregelte Materie dar, in der keine abschließende, umfassende Legaldefinition der unternehmerischen Betätigung des Staates oder der Kommunen vorhanden ist. In Deutschland ist, wenn man sich der Fragestellung aus Perspektive des Verfassungsrechts nähert, die Erwägung richtungsgebend, ob der Staat auf Grund seiner bedeutenden Ressourcen und seines Machtmonopols als Konkurrent von Privatunternehmen in Erscheinung treten darf, und wenn ja, in welchem Umfang. Der Staat muss natürlich auch in diesen Fällen einen öffentlichen Zweck seiner Betätigung nachweisen und zumindest in Ansehung der Städte und Gemeinden ist eine relativ einheitliche Regelung in Form der Kommunalordnungen der 16 Bundesländer entstanden. Der wesentliche Kriterienkatalog ist dabei der oben dargestellte „Schrankentrias“. Wie oben am Beispiel des öffentlichen Nahverkehrs dargelegt, kann ein Interesse der örtlichen Gemeinschaft an weit über die Gebietsgrenze der jeweiligen Stadt hinausweisende Unternehmungen begründet werden und dieser Gedanke lässt sich auch im Hinblick auf Flughäfen in städtischem Miteigentum heranziehen. Demgegenüber ist in Ungarn die Regelung bezogen auf die örtlichen Selbstverwaltungen hinsichtlich der Zulässigkeit derer unternehmerischen Tätigkeit nicht so detailliert wie in Deutschland. Andererseits behandelt bereits das ungarische Verfassungsrecht diese Frage in Art 38 Abs (5) des Grundgesetzes von Ungarn im Rahmen der Wirtschaftsgesellschaften im Eigentum des Staates oder der örtlichen Selbstverwaltungen. Der Schutz des Nationalvermögens ist einfachgesetzlich nach

privaten Mitinvestors VINCI: <https://www.vinci.com/en/newsroom/press-releases/vinci-acquires-20-shareholding-budapest-airport-concession-company-and>

¹⁰³ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Luftverkehrskonzept des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin 2017, 7. o.

¹⁰⁴ Eigentümer: Land Hessen (31,31 %), Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH (20,92 %) Deutsche Lufthansa AG (8,44 %), First Maven Pty (5,06 %), ATLAS Infrastructure Partners (UK) Ltd. (3,08%) Lazard Asset Management LLC (3,07%) Unbekannt (28,12%): <https://www.fraport.com/de/investoren/fraport-aktie.html>

einem Konzept geregelt, welches auf die Erfüllung des Allgemeinwohlinteresesses, der Befriedigung der Gemeinbedürfnisse, die Erhaltung der natürlichen Ressourcen sowie der Bedürfnisse künftiger Generationen abstellt, einschließlich der strengen Regelungen und der Aufsicht bezüglich der Pflicht, sparsam zu wirtschaften

Das Wettbewerbsrecht der Union ist gegenüber der unternehmerischen Betätigung der öffentlichen Hand sowie dem rechtlichen Status solcher Unternehmen neutral und hat daher keine unmittelbare Auswirkung auf die oben dargelegten mitgliedstaatlichen Regelungen. Gleichwohl können die auf die Größe von Flughäfen abstellenden beihilfenrechtlichen Regeln Einfluss darauf haben, in welcher Form die öffentliche Hand Finanzierungen an Flughäfen vornehmen kann. Wie oben dargelegt, steht dieser Umstand in Wechselwirkung mit der wettbewerbsrechtlichen Praxis der Kommission, da die Mitgliedstaaten unter Beachtung der Unernehmensstruktur der auf ihrem Staatsgebiet betriebenen Flughäfen Anpassungen der beihilfenrechtlichen Bewertungen von Seiten der Kommission anstrengen.

Fachliteratur und Quellenverzeichnis (vorläufige Liste)

A) Fachliteratur

Alexander Mahler-Matthias Runkel, Steuergelder für den Flughafen von nebenan, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V., Berlin 2017

Rudolf. Streinz (Hrsg.) AEUV/EUV Kommentar, 3. Auflage. 2018

Alfons Gern – Christoph Brüning, Deutsches Kommunalrecht, Nomos, 4. Aufl. 2019

Christian Calliess et al EUV - AEUV Kommentar - Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2022.

Holger Altmeppen - Günter H. Roth, Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Kommentar, 7. Aufl. 2012, C.H. Beck, München

Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik 12.0., Kommunale Wirtschaft im Überblick, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2017

Jens Koch, Aktiengesetz Kommentar, 18. Aufl. 2024 C.H. Beck, München.

Hans Jarass – Bodo Pierroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 14. Aufl. 2016

Helmut Köhler- Joachim Feddersen, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 42. Aufl. 2024

Sarah Wolters - Michael Frey, Stadtwerke und ihre Dienstleistungen hinter dem Stromzähler: kommunalrechtliche Rahmenbedingungen und Grenzen, KommJur 2018, S. 205-209

Harmathy, Attila (2018): Állam és polgári jog. In: Menyhárd, Attila–Varga, István (szerk.) 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara 2. kötet: A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, S. 775–785.

Csehi Zoltán (Hrsg.), 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről kommentárja, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2021

Sárközy Szabolcs: A kft. elhelyezkedése a jogrendszerben és szabályozásának jellege, Gazdaság és Jog, 2013/5., S. 23-26.

Cseh Balázs-Lentner Csaba, Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működésének egyes jogi és gazdasági vetületei, JEGYZŐ ÉS KÖZIGAZGATÁS, 2020, XXII. évfolyam, 3. Lapszám, S. 21-23

Papp Tekla: Néhány magánjogi kérdés az állami/önkormányzati tagságú gazdasági társaságok kapcsán. In.: AUER Ádám – BOROS Anita – SZÓLIK Eszter: Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései, Budapest, Dialóg Campus, 2018. S.123-132.

Gombos Katalin, (szerk.) Az Európai Unió versenyjogának alapjai, Wolters Kluwer, 2022.

Nagy Zsolt, Az új Légi közlekedési Iránymutatás összefoglalója, valamint az Európai Bizottság döntési gyakorlata a légi közlekedés területén, Állami Támogatások Joga 23 (2015/3) 3–45.

Szírbi Miklós, Az európai állami támogatási szabályok új rendszere: Ulrich Soltész, a Neue Juristische Wochenschrift című német jogtudományi folyóirat 2014. évi 43. számában megjelent tanulmánya alapján, ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK JOGA 2015 : 6 pp. S. 45-62.

Novoszáth Péter, A magyar regionális repülőterek fejlődése nemzetközi összehasonlításban, REPÜLÉSTUDOMÁNYI KÖZLEMÉNYEK 32. évfolyam (2020) 1. szám 111–124.

Szalay Róbert, A nehéz helyzetben lévő vállalkozások finanszírozhatósága az Európai Unió jogában, Wolters Kluwer – Jogászvilág, július 2023.

Nyikos Györgyi, (szerk.), Állami Támogatások, Dialóg Campus Kiadó Budapest 2018

Lehoczki Zóra Zsófia: A köztulajdonban álló gazdasági társaságok szervezeti és vagyoni sajátosságai, Doktori (PhD) értekezés, 2021, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

B) Amtliche Dokumente

Kommission

Leitlinien der Europäischen Kommission für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften, 04.04.2014, 2014/C 99/03

Entscheidung der Kommission vom 23.07.2008 über Maßnahmen Deutschlands zugunsten von DHL und Flughafen Leipzig/Halle C 48/2006 (ex N 227/2006).

SA.29404 - Dortmund Airport - NEO Brussels, 23.7.2014 C(2014) 5060 final

SA.41342 (2016/N) – Deutschland Finanzierung des Flughafens Berlin Brandenburg, Brüssel, 3.8.2016 C(2016) 4948 final

SA.44058 (2016/N) Investitionen und Betriebsbeihilfen für den Flughafen Saarbrücken, Brüssel 13.02.2017.

SA.21877 Lübeck-Blankensee airport - Alleged aid to the airport, airport manager Infratil and Ryanair, 26.07.2017.

SA.47969 Operating aid to Frankfurt-Hahn Airport, 31.07.2017.

SA.49709 Germany - Rostock Airport, 10.08.2018.

SA.46945 (2018/NN) – Germany Erfurt-Weimar Airport, 27.6.2018.

SA.113754 Finanzierung des Betriebs des Kassel Airport im Jahr 2024; 2024.04.22. auf Grundlage mitgliedstaatlicher Anmeldung.

SA.32576 Flughafen Niederrhein GmbH (Niederrhein-Weeze), Deutschland, Land Nordrhein Westfalen, 14.04.2015

SA.30743 Leipzig-Halle Airport - further infrastructure measures, 23.07.2014.

SA.27339 State aid to Zweibrücken Airport, 25.02.2015.

SA.41635 Flughafen Heringsdorf, 05.07.2016.

SA.63666 Restructuring of Flughafen Friedrichshafen, 11.03.2022.

SA.106928 Flughafen Neubrandenburg-Trollenhagen Stadt NB 2022 - Deckung Jahresfehlbedarf, 29.03.2023.

SA.55827 Richtlinie zur Förderung von Investitionen am Flughafen Bremen, 28.11.2019.

SA.55543 Vertrag zur Gewährung von Zuschüssen zugunsten der Flughafen-Betriebsgesellschaft Cuxhaven/Nordholz, 17.10.2019.

SA.58933 (2020/N) – Hungary: Investment aid for developments ensuring the safe operation of Debrecen International Airport, Brussels, 13.9.2021 C(2021) 6661 final

SA.57109 (2020/N) számú állami támogatás – Magyarország A Debrecen International Airport Kft.-nek nyújtandó működési támogatás, Brüsszel, 2020.09.14 C(2020) 6298 final; State aid

SA.46378 – Hungary: Modernisation of Debrecen International Airport, Brussels, 18.12.2017 C(2017) 8525 final;

SA.56613 – Az Innovációs és Technológiai Minisztérium és a Hévíz-Balaton Airport Kt. közötti beruházási támogatásról szóló támogatói okirat, 2020.03.25. napján történt tagállami bejelentés.

SA.52041 - Az Innovációs és Technológiai Minisztérium és a Hévíz-Balaton Airport Kt. közötti, a 2018. évi működéshez nyújtott támogatásról szóló szerződés, 2018.09.18 napján történt tagállami bejelentés.

SA.56009 - A Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata és a Győr-Pér Repülőtér Kft. közötti, a Győr-Pér repülőtér fejlesztéséhez nyújtott támogatásról szóló szerződés, 2019.12.18. napján történt tagállami bejelentés.

Unionsgerichte

Urteil der Gerichts vom 8. Februar 2023 in der Rechtssache T-522/20, Staatliche Beihilfen – Luftverkehrssektor – Maßnahmen Rumäniens zugunsten des Flughafens Timișoara; sowie Urteil des Gerichtshofs vom 14. September 2023 in der Rechtssache C-466/21 P, Dem Flughafen Frankfurt-Hahn von der Bundesrepublik Deutschland gewährte Betriebsbeihilfe.

Urteil des Gerichts vom 12. Dezember 2000, Aéroports de Paris/Kommission, T-128/98

Urteil des Gerichtshofs vom 24. Oktober 2002, Aéroports de Paris/Kommission, C-82/01

Urteil des Gerichts vom 24. März 2011, Mitteldeutsche Flughafen AG und Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Kommission („Urteil Flughafen Leipzig-Halle“) verbundene Rechtssachen T-443/08 und T-455/08

Urteil des Gerichtshofs vom 19. Dezember 2012, Mitteldeutsche Flughafen AG und Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Kommission, C-288/11 P, Slg. 2012

C) Mitgliedstaaten

Állami Számvevőszék, Az állami tulajdonú gazdasági társaságok működése, 2018

A nemzeti vagydon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter, Kézikönyv a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez, 2021. február, NPSZKÁK/6104/5/2020-MKI

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Luftverkehrskonzept des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin 2017

BVerwG, Beschluss vom 21. März 1995, 1 B 211/94.

Összehasonlító kutatóműhely „Jogi határvidékek“ / Rechtsvergleichende Forschungswerkstatt „Juristisches Grenzland“
Working Paper: Die unionalen wettbewerbsrechtlichen Regeln im Bezug auf Unternehmensstrukturen, die zum Zwecke des Betriebs von internationalen Flughäfen in Deutschland und Ungarn errichtet wurden mit besonderen Augenmerk auf die juristischen Personen¹

Bundeskartellamt, Der Staat als Unternehmer- (Re-)Kommunalisierung im wettbewerbsrechtlichen Kontext – Bonn, 2014