

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN  
SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES:  
„FLUGGASTRECHTE WÄHREND DER COVID-19-PANDEMIE:  
GRUNDLEGENDE RECHTE TROTZ ANSTRENGUNGEN DER KOMMISSION  
NICHT GESCHÜTZT“**

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Kommission ergriff unverzüglich Maßnahmen und legte Sofortmaßnahmen zur Abfederung der sozioökonomischen Auswirkungen des Ausbruchs von COVID-19 vor, wobei der Schwerpunkt auf einer koordinierten europäischen Reaktion lag.<sup>1</sup> Diese umfassten gezielte Rechtsvorschriften, um die im EU-Recht festgelegten Verpflichtungen der Luftfahrtbranche zur Nutzung ihrer Zeitnischen an den Flughäfen vorübergehend zu lockern, die Anpassung der Auslegungsleitlinien über Passagierrechte im Zusammenhang mit COVID-19 und einen befristeten Rahmen, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, die in den Vorschriften über staatliche Beihilfe vorgesehene Flexibilität zur Stützung der Wirtschaft im Zusammenhang mit dem COVID-19-Ausbruch voll auszuschöpfen.

II. Die Kommission betonte in ihren Auslegungsleitlinien über Passagierrechte im Zusammenhang mit COVID-19 vom 18. März 2020, dass Fluggäste das Recht auf korrekte Informationen über ihre Rechte haben und ihnen bei Annullierungen die Wahl zwischen einer Erstattung und einem Gutschein angeboten werden muss.

Die Entscheidung über Ausgabenprioritäten fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die Kommission erinnerte die Mitgliedstaaten daran, dass sie nach den Beihilfavorschriften Beihilfen gewähren können, um Fluggesellschaften/Reiseveranstaltern Rückerstattungen an Fluggäste zu ermöglichen.

III. Die massiven Stornierungen während der COVID-19-Pandemie haben gezeigt, wie wichtig EU-weite Vorschriften und ihre einheitliche Anwendung und Durchsetzung sind. Die Kommission hat sich in ihrer Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität<sup>2</sup> verpflichtet, Alternativen und Vorteile zu untersuchen, die mit der Weiterverfolgung eines vereinfachten, kohärenteren und harmonisierten verkehrsträgerübergreifenden Rahmens für Passagierrechte, der zudem krisenresistent ist, verbunden sind.

IV. a) Die Kommission hält es für ausgesprochen wichtig, dass Luftfahrtunternehmen Fluggäste korrekt über deren Rechte informieren und darüber, dass die für die Durchsetzung der Passagierrechte zuständigen nationalen Durchsetzungsstellen Maßnahmen ergreifen, falls die Luftfahrtunternehmen dies nicht tun. Luftfahrtunternehmen waren zwar tatsächlich mit einer beispiellosen Anzahl an Stornierungen/Annullierungen und infolge dessen mit einer Liquiditätskrise konfrontiert, dennoch hält es die Kommission für unabdingbar für das Vertrauen der Verbraucher in die Transport- und Reisebranche, dass Luftfahrtunternehmen diese trotzdem ordnungsgemäß über ihr Recht auf Barerstattung informieren. Im Mai 2020 nahm die Kommission eine Empfehlung an, die darauf abzielt, Reisegutscheine zu einer attraktiven Alternative zur Barerstattung für Passagiere und Pauschalreisende zu machen, um

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action\\_de](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_de)

<sup>2</sup> COM(2020)789 final

die Liquiditätskrise für Beförderer abzuschwächen, und empfahl, dass diese Gutscheine auch vor Zahlungsunfähigkeit des Beförderers oder Veranstalters geschützt sein sollten.

Ein Überblick auf EU-Ebene über die Lage vor Ort ist aufgrund fehlender Berichterstattungspflichten gegenüber der Kommission sehr schwierig. Die Kommission nutzte daher das EU-Pilot-Dialogverfahren, um Informationen zu erhalten. Außerdem schlug sie bereits im Jahr 2013 eine Verschärfung der Berichterstattungspflichten vor, aber im Rat wurde noch keine Einigung darüber erzielt, wie mit dem Vorschlag fortgefahren wird.

b) Seit März 2020 hat die Kommission eine Reihe von Leitlinien und Mitteilungen angenommen, um die Koordinierungsbemühungen der Mitgliedstaaten zu unterstützen und die Freizügigkeit innerhalb der Union in Zeiten der COVID-19-Pandemie zu garantieren.

Die Entscheidung über Ausgabenprioritäten fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Es ist nicht Aufgabe der Kommission als Hüterin des Wettbewerbs, die Mitgliedstaaten zur Einführung von Beihilferegelungen aufzufordern, um Rückerstattungen an Fluggäste zu erleichtern.

Die Kommission hat die Mitgliedstaaten allerdings daran erinnert, dass sie gemäß den Beihilfevorschriften Beihilfen gewähren können, um Fluggesellschaften/Reiseveranstaltern Rückerstattungen an Fluggäste zu ermöglichen.

Die Mitgliedstaaten haben nicht allen Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstaltern staatliche Beihilfen gewährt. Auch diejenigen, die keine staatlichen Beihilfen erhielten, begannen aufgrund von Unterstützungs- und Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten mit der Rückerstattung an Fluggäste.

c) Der Website „Re-open EU“ sind Informationen über die in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Reisebeschränkungen zu entnehmen. Die wichtigsten für Passagierrechte relevanten Websites sind die Website „Ihr Europa“ und die Website „Coronavirus-Krisenreaktion“, die am 1. März 2020 online ging.

d) Die Kommission teilt die Auffassung, dass der bestehende Rechtsrahmen überprüft werden muss, wie auch in der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität dargelegt. In Bezug auf die Fluggastrechte hat sie bereits im Jahr 2013 eine Überprüfung vorgeschlagen, deren Grundlage die bisherigen Erfahrungen und die Erfahrungen aus der Krise durch die Vulkanaschewolke im Jahr 2010 bilden. Dies ist ein vorrangiges anhängiges Dossier für die Kommission und sie bekräftigt mit jedem Ratsvorsitz, dass es dringend im Rat weiterverfolgt werden muss.

V. Die Kommission stimmt allen Empfehlungen zu.

## EINLEITUNG

01. Die Fahr- und Fluggastrechte der EU sind für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts und der Verkehrsnetze von wesentlicher Bedeutung, da sie die europäischen Fahr- und Fluggäste in den verschiedenen Phasen einer Reise im Luft-, Schienen-, Schiffs- und Busverkehr schützen. Die COVID-19-Pandemie hat an ihre Bedeutung erinnert.

02. Die Passagierrechte stehen im Mittelpunkt der Verkehrs- und Verbraucherpolitik der EU oder sind, wie der EuRH in seinem Bericht von 2018 formulierte: „eine der Leitinitiativen der Europäischen Union“.

03. Der Vorschlag für eine Überarbeitung der Verordnung aus dem Jahr 2013<sup>3</sup> ist ein vorrangiges anhängiges Dossier im Rahmen des Arbeitsprogramms der Kommission für 2021.

04. Die Fahr- und Fluggastrechte der EU werden auf mehreren Ebenen umgesetzt. Vor diesem Hintergrund sind Stellen und Behörden auf nationaler Ebene für deren Durchsetzung zuständig, während die Kommission die Maßnahmen unterstützt und überwacht.

05. Seit Beginn der Pandemie bemühte sich die Kommission, die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Seit März 2020 hat die Kommission eine Reihe von Leitlinien und Mitteilungen angenommen, um die Koordinierungsbemühungen der Mitgliedstaaten zu unterstützen und die Freizügigkeit innerhalb der Union in Zeiten der COVID-19-Pandemie zu garantieren.<sup>4</sup>

Es wurden verschiedene Maßnahmen angenommen, die in der Zeitleiste der Maßnahmen auf der Website der Kommission zur Corona-Krisenreaktion ausführlicher beschrieben werden.<sup>5</sup>

Es ist festzustellen, dass das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU nicht bedingungslos ist und aus Gründen der öffentlichen Gesundheit eingeschränkt werden kann. Dies ist sowohl im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artikel 21 AEUV) als auch im Sekundärrecht (Richtlinie 2004/38/EG) verankert.

Die Mitgliedstaaten dürfen auf die Pandemie daher mit Beschränkungen des freien Personenverkehrs innerhalb der EU reagieren. Die ergriffenen Maßnahmen sollten nicht über das absolut Notwendige hinausgehen (Verhältnismäßigkeit) und dürfen nicht zwischen Reisenden aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit unterscheiden (Nichtdiskriminierung). Die Kommission überwachte die Einhaltung dieser Grundsätze und stand in engem Kontakt mit den Mitgliedstaaten.

---

<sup>3</sup> COM(2013) 130 final vom 13. März 2013.

<sup>4</sup> Siehe Liste in Fußnote 3 zu Erwägungsgrund 8 der Empfehlung (EU) 2020/1475 des Rates: Leitlinien der Kommission für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen (ABl. C 86 I vom 16.3.2020, S. 1), Leitlinien der Kommission zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des COVID-19-Ausbruchs (ABl. C 102 I vom 30.3.2020, S. 12), „Gemeinsamer europäischer Fahrplan für die Aufhebung der Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19“ der Präsidentin der Europäischen Kommission und des Präsidenten des Europäischen Rates, Leitlinien der Kommission zur Freizügigkeit von Angehörigen der Gesundheitsberufe und zur Mindestharmonisierung der Ausbildung in Bezug auf COVID-19-Notfallmaßnahmen (ABl. C 156 vom 8.5.2020, S. 1), Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Hin zu einem abgestuften und koordinierten Vorgehen zur Wiederherstellung der Freizügigkeit und zur Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen“ (ABl. C 169 vom 15.5.2020, S. 30), Mitteilung der Kommission über die dritte Bewertung der Anwendung der vorübergehenden Beschränkung von nicht unbedingt notwendigen Reisen in die EU (COM(2020) 399 final), Leitlinien der Kommission für Saisonarbeitnehmer in der EU im Zusammenhang mit dem COVID-19-Ausbruch (ABl. C 235 I vom 17.7.2020, S. 1), Mitteilung der Kommission über die Umsetzung so genannter „Green Lanes“ im Rahmen der Leitlinien für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen (ABl. C 96 I vom 24.3.2020, S. 1), Leitlinien der Kommission: Erleichterung des Luftfrachtbetriebs während des COVID-19-Ausbruchs (ABl. C 100 I vom 27.3.2020, S. 1) und Leitlinien der Kommission zum Schutz der Gesundheit, zur Rückkehr und zur Regelung der Reise von Seeleuten, Fahrgästen und anderen Personen an Bord von Schiffen (ABl. C 119 vom 14.4.2020, S. 1).

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action\\_de](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_de)

06. Um die Ausbreitung des Virus zu verlangsamen, einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU am 17. März 2020<sup>6</sup> auf eine koordinierte vorübergehende Einschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU, die bis zum 30. Juni 2020 durchgesetzt wurde. Hinsichtlich der Reisebeschränkungen innerhalb der EU wurden die Grenzen ab Mai 2020 schrittweise wieder geöffnet, gesundheitspolizeiliche Einschränkungen galten jedoch weiterhin (z. B. Quarantänevorschriften für Reisende aus Hochrisikogebieten oder Testpflichten) und aus Gesundheitsschutzgründen wurde allgemein von Reisen abgeraten. Im Juni 2020, nahm der Rat eine Empfehlung<sup>7</sup> zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und der möglichen Aufhebung dieser Beschränkung an. Diese Empfehlung wurde am 2. Februar 2021 aktualisiert.

07. Im Oktober 2020 legte die Kommission ein weiteres Maßnahmenpaket vor, das dazu beitragen soll, die Ausbreitung des Coronavirus einzudämmen, Menschenleben zu retten und die Resilienz des Binnenmarkts zu erhöhen. Zu den Maßnahmen gehörte ein gemeinsames digitales EU-Reiseformular, das den Mitgliedstaaten bei der Einschätzung des Risikos im Zusammenhang mit ankommenden Fluggästen helfen und die Rückverfolgung von Kontakten ermöglichen sollte.<sup>8</sup> Während des gesamten Zeitraums stand die Kommission mit den Mitgliedstaaten in Kontakt, um die Lage zu überwachen und insbesondere die Reisebeschränkungen über ein Netz nationaler Kontaktstellen zu koordinieren.

13. Erster Spiegelstrich – Die Kommission weist darauf hin, dass die Hauptpflicht zur Information bei Störungen bei den Beförderern selbst liegt. In diesem Zusammenhang betont die Kommission, dass die nationalen Durchsetzungsstellen (NEB) die Umsetzung durch die Beförderer regelmäßig überwachen müssen.

Die Kommission gibt jedoch regelmäßig Eurobarometer-Studien über den Kenntnisstand der Bürgerinnen und Bürger über Fahr- und Fluggastrechte in Auftrag (die letzten Daten stammen aus dem Jahr 2019), die bestätigen, dass der Kenntnisstand der Öffentlichkeit weiter verbessert werden sollte, und trägt dazu über ihre Website „Ihr Europa“, die über die Europe-Direct-Kontaktzentren bereitgestellten Informationen, seine Unterstützung für das Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren (ECC-Net) und ihre Kampagnen zu Fahr- und Fluggastrechten bei.<sup>9</sup>

Zweiter Spiegelstrich – Die Kommission teilt die Ansicht, dass die Durchsetzung der Verordnungen Priorität genießen muss. In den geltenden Rechtsvorschriften ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Durchsetzungsstellen einrichten und wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen die Verordnungen über Passagierrechte festlegen.

Die Durchsetzung durch die nationalen Durchsetzungsstellen variiert je nach ihren Zuständigkeiten, die ihnen nach nationalem Recht übertragen werden (verbindliche Entscheidungen, wirksame Sanktionen, Bearbeitung individueller Beschwerden).

---

<sup>6</sup> <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/coronavirus/covid-19-travel-and-transport/>

<sup>7</sup> Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates vom 30. Juni 2020 zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und die mögliche Aufhebung dieser Beschränkung (ABl. L 208 vom 1.7.2020, S. 1).

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_20\\_1986](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1986)

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/campaign\\_de](https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/campaign_de)

Dritter Spiegelstrich – Die Kommission ist der Ansicht, dass ihre aktuelle Rolle darin besteht, die wirksame Anwendung des geltenden Rechtsrahmens für die Passagierrechte zu überwachen.

Sie besitzt kein Mandat für die Koordinierung der Umsetzung des Rechtsrahmens für die Passagierrechte auf der Ebene der Mitgliedstaaten.

#### BEMERKUNGEN

20. Die Kommission ist der Auffassung, dass Kenntnisse der Passagiere und Reisenden über ihre Rechte von großer Bedeutung ist. Aus diesem Grund fordert sie regelmäßig Eurobarometer-Umfragen zu diesem Thema an.

Der Kommission ist bewusst, dass der Kenntnisstand der Öffentlichkeit weiter verbessert werden sollte.

Siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 13 erster Spiegelstrich.

21. Die Kommission weist darauf hin, dass die Hauptpflicht zur Information bei Störungen bei den Beförderern selbst liegt. Die nationalen Durchsetzungsstellen müssen regelmäßig überwachen, ob die Beförderer sie umsetzen. Die Kommission hat praktische Informationen für alle Bürgerinnen und Bürger bereitgestellt, z. B. auf der Website „Ihr Europa“, über ihre Informationskampagne zu Fahr- und Fluggastrechten und über die Europe-Direct-Kontaktzentren.

23. Die Kommission fügt hinzu, dass Pauschalreisende nach der Richtlinie über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen (Pauschalreiserichtlinie) eine Erstattung erhalten müssen, wenn sie aufgrund unvermeidbarer und außergewöhnlicher Umstände vom Vertrag zurücktreten (Artikel 12 Absatz 2 Pauschalreiserichtlinie). In anderen Fällen haben sie möglicherweise Anspruch auf eine teilweise Erstattung (siehe Artikel 12 Absatz 1 der Pauschalreiserichtlinie).

27. Da die Kommission in all diesen Fällen tätig geworden ist, haben einige Mitgliedstaaten ihre befristeten Maßnahmen nicht verlängert oder geändert. In den übrigen Fällen leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren ein.

Siehe auch die Bemerkungen des EuRH in Ziffer 65.

32. Die Mitgliedstaaten haben nicht allen Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstaltern staatliche Beihilfen gewährt. Auch diejenigen, die keine staatlichen Beihilfen erhielten, begannen aufgrund von Unterstützungs- und Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten mit der Rückerstattung an Fluggäste.

33. Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 33-36 und Kasten 6:

In Bezug auf die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 schlug die Kommission im Jahr 2013 vor, die Rechte und Pflichten aller entsprechenden Parteien zu klären, wenn Vermittler beteiligt sind.

Hinsichtlich Pauschalreisen, die nicht direkt vergleichbar sind, wird die Kommission prüfen, wie eine gerechtere Lastenverteilung zwischen den Wirtschaftsakteuren entlang der Wertschöpfungskette zu einem besseren Verbraucherschutz beitragen könnte.<sup>10</sup>

Die Durchsetzung, wenn Vermittler beteiligt sind, ist auch Thema des laufenden EU-Pilot-Dialogverfahrens mit allen Mitgliedstaaten. Die Kommission und das CPC-Netz haben eine koordinierte Erhebung über die derzeitigen Annullierungspraktiken von Fluggesellschaften eingeleitet, bei der auch diese Frage behandelt wird.

38. Die Kommission weist darauf hin, dass in der Empfehlung zu Gutscheinen nicht nur bestimmte Merkmale für Gutscheine vorgeschlagen wurden, z. B. Insolvenzschutz, um sie für Passagiere und Pauschalreisende attraktiver zu machen. Sie betonte ferner, dass die Mitgliedstaaten und die Anbieter – abgesehen von Aspekten der staatlichen Beihilfen – ermutigt werden sollten, die Inanspruchnahme der bestehenden EU-Regelungen zur Unterstützung von Unternehmen und zur Deckung ihres Liquiditätsbedarfs in Erwägung zu ziehen.

Die Empfehlung zu Gutscheinen hatte Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten, wobei die meisten von ihnen zu diesem Zeitpunkt beschlossen, die ordnungsgemäße Umsetzung der bestehenden Vorschriften durch einzelne Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstalter strenger zu überwachen.

39. Erster Spiegelstrich – In Bezug auf Fluggastrechte und Pauschalreisen hat Griechenland beispielsweise sein nationales Recht nach Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens geändert: die Vorschriften über die Gültigkeitsdauer von Gutscheinen von 18 Monaten gelten nicht mehr für Ansprüche aus Annullierungen von Flügen ab dem 1. September 2020.

Siehe die Bemerkungen des EuRH in Ziffer 65.

41. Dritter Spiegelstrich – Die Kommission hat in ihrem Vorschlag von 2013 angeregt, Berichterstattungspflichten für nationale Durchsetzungsstellen einzuführen.

44. Es fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, ihre Ausgabenprioritäten festzulegen und zu entscheiden, für welche Zwecke sie Beihilfen bereitstellen wollen.

Die Rolle der Kommission als Wettbewerbsbehörde besteht darin zu prüfen, ob eine solche staatliche Beihilfe auf der Grundlage eines der im Vertrag vorgesehenen Gründe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann.

Es ist nicht Aufgabe der Kommission als Hüterin des Wettbewerbs, die Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, staatliche Beihilfen und Rückerstattungen an Passagiere miteinander zu verknüpfen.

Die Kommission stellte jedoch in ihrer Empfehlung (EU) 2020/648 vom 13. Mai 2020 fest, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, Beihilfen zu gewähren, um die Erstattung an Fahrgäste und Reisende zu erleichtern.

48. Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 48 und 54:

---

<sup>10</sup> siehe COM(2013) 130 final (neu Artikel 14 Absätze 6 und 7) und COM(2021) 90 final, S. 26

Um die Auswirkungen der Pandemie abzumildern, hat die Europäische Kommission im März 2020 nicht nur die Annahme von Vorschriften für staatliche Ad-hoc-Beihilfen vorgeschlagen, sondern auch gezielte Rechtsvorschriften, um Fluggesellschaften vorübergehend von ihren Verpflichtungen zur Nutzung von Zeitnischen an den Flughäfen im Rahmen des EU-Rechts zu entlasten. Darüber hinaus verabschiedete sie im Mai 2020 Vorschriften zur Änderung der Verordnung über Luftverkehrsdienste, um den finanziellen Druck auf die Luftfahrtunternehmen vorübergehend zu verringern und es diesen Luftfahrtunternehmen mit vorübergehenden finanziellen Problemen zu ermöglichen, ihre Betriebsgenehmigung zu behalten.

58. Die genannten Beträge der staatlichen Beihilfen entsprechen den von den Mitgliedstaaten gewährten und von der Kommission genehmigten Beihilfen, nicht notwendigerweise den tatsächlich ausgezahlten Beträgen.

63. Der Website „Re-open EU“ sind Informationen über die in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Reisebeschränkungen zu entnehmen. Die wichtigsten für Passagierrechte relevanten Websites sind die Website „Ihr Europa“ und die Website „Coronavirus-Krisenreaktion“, die am 1. März 2020 online ging.

66. Dritter Spiegelstrich – Die Maßnahmen der Kommission umfassten auch Vorschläge für Empfehlungen des Rates oder Legislativvorschläge (z. B. für die Empfehlung (EU) 2020/1475 des Rates vom 13. Oktober 2020 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie, für ein gemeinsames digitales EU-Reiseformular und für eine Verordnung zur Einführung eines „digitalen grünen Zertifikats“) sowie zahlreiche weitere Maßnahmen, die auf der Website zur Corona-Krisenreaktion der Kommission aufgeführt sind.<sup>11</sup>

67. Erster Spiegelstrich – Die Kommission hat bereits im Jahr 2013 Vorschriften vorgeschlagen, um besser auf eine schwere Krise im Bereich der Fluggastrechte vorbereitet zu sein (obligatorische Notfallpläne, strengere Durchsetzungsvorschriften, klarere Beschwerdeverfahren). Ergänzt wurde dies jetzt durch die Maßnahme Nr. 58<sup>12</sup> der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität, die für das vierte Quartal 2021 geplant ist.

70. Die Kommission hält den Beitrag der Mitgliedstaaten zu ihren nationalen Maßnahmen für wesentlich und fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre Informationen regelmäßig zu aktualisieren, um Fahr- und Fluggäste und Reisende auf dem Laufenden zu halten.

71. Erster Spiegelstrich – Die Durchsetzung fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Was die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 betrifft, so unterstützt die Kommission die nationalen Durchsetzungsstellen und bietet die Koordinierung über Sitzungen der nationalen Durchsetzungsstellen und eine digitale Plattform (Wiki) an, um gegebenenfalls Informationen auszutauschen und Probleme bei der Auslegung der Vorschriften zu klären. Die Kommission hat ferner Auslegungsleitlinien angenommen und veröffentlicht regelmäßig eine aktualisierte Zusammenfassung der wichtigsten Rechtsprechung.

---

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action\\_de](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_de)

<sup>12</sup> „Ausarbeitung von Krisenplänen für den Verkehrssektor, einschließlich Gesundheitsschutz- und operativer Maßnahmen, sowie Festlegung wesentlicher Verkehrsdienste“.

Die Kommission hat im Jahr 2013 auch bessere Durchsetzungsinstrumente vorgeschlagen. Das Legislativdossier ist ein vorrangiges anhängiges Dossier.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Verhandlungen im Rat über die Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 so bald wie möglich wieder aufgenommen werden sollten, und hat die Überprüfung der Fluggastrechte in ihrem Arbeitsprogramm für 2021 als vorrangig anhängiges Dossier hervorgehoben. Die Kommission weist auf die Dringlichkeit hin, dieses Dossier mit jedem Ratsvorsitz wieder auf die Tagesordnung zu setzen.

Zweiter Spiegelstrich – Die Strategie der Kommission für nachhaltige und intelligente Mobilität umfasst bereits Maßnahmen zur finanziellen Absicherung der Fluggäste: „Faire Mobilität bedeutet auch, Passagiere und ihre Rechte zu schützen. Die massiven Stornierungen während der COVID-19-Pandemie haben gezeigt, wie wichtig EU-weite Vorschriften und ihre einheitliche Anwendung und Durchsetzung sind. Die EU muss Reisenden helfen, wenn Verkehrsunternehmen in Konkurs gehen oder in eine ernste Liquiditätskrise wie etwa während der COVID-19-Pandemie geraten. Festsitzende Fluggäste müssen rückgeführt werden und ihre Flugscheine im Fall einer Stornierung durch das Beförderungsunternehmen erstattet bekommen. Die Kommission prüft mögliche Alternativen für den Schutz der Passagiere vor solchen Ereignissen und ihren jeweiligen Nutzen und wird gegebenenfalls Legislativvorschläge unterbreiten.“

Dritter Spiegelstrich – Die Kommission erinnert daran, dass sie den Mitgliedstaaten empfohlen hat, einen solchen Schutz für Gutscheine vorzusehen, und verweist auch auf die Maßnahmen, die auf EU-Ebene zur Verfügung stehen, um die Mitgliedstaaten und Unternehmen dabei zu unterstützen (Empfehlung zu Gutscheinen vom 13. Mai 2020).

Vierter Spiegelstrich – Die Kommission ist der Auffassung, dass die Rolle der Vermittler präzisiert werden muss, und hat bereits im Jahr 2013 einige Vorschriften vorgeschlagen, um die Anwendung und Durchsetzung von Fluggastrechten zu erleichtern, wenn Vermittler beteiligt sind.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

75. Die massiven Stornierungen während der COVID-19-Pandemie haben gezeigt, wie wichtig EU-weite Vorschriften und ihre einheitliche Anwendung und Durchsetzung sind. Die Kommission hat sich in ihrer Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität<sup>13</sup> verpflichtet, Alternativen und Vorteile zu untersuchen, die mit der Weiterverfolgung eines vereinfachten, kohärenteren und harmonisierten verkehrsträgerübergreifenden Rahmens für Passagierrechte verbunden sind, der zudem krisenresistent ist und auch besser durchgesetzt wird.

76. Die Kommission ist der Auffassung, dass im Zusammenhang mit COVID-19 die Liquiditätskrise der Beförderer und Reiseveranstalter aufgrund der Zahl der Stornierungen das Hauptproblem war und dass nicht alle Beförderer die Fahr- und Fluggäste über ihre Wahl zwischen einer Rückerstattung oder einem Gutschein informierten.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Rolle der Vermittler in Bezug auf Fluggastrechte präzisiert werden muss. Sie wird auch Optionen für ein finanzielles

---

<sup>13</sup> COM(2020)789 final



Absicherungssystem prüfen, um die Zahlungen von Passagieren vor solchen Krisen zu schützen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass das Fehlen einer gesetzlichen Berichterstattungspflicht für nationale Durchsetzungsstellen gegenüber der Kommission der Hauptgrund dafür ist, dass ein solcher Überblick nicht ohne Weiteres verfügbar ist. Die Kommission hat diesbezüglich bereits im Jahr 2013 einen Legislativvorschlag vorgelegt.

In der Zwischenzeit hat die Kommission die verfügbaren Instrumente (EU-Pilot-Verfahren, Maßnahmen im Rahmen der Verordnung über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden) genutzt, um diese Informationen zu erhalten. Diese Verfahren sind noch nicht abgeschlossen.

### **Empfehlung 1 – Besserer Schutz der Fluggastrechte und bessere Unterrichtung darüber**

- a) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.
- b) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.
- c) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.
- d) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.
- e) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

78. Die Mitgliedstaaten haben nicht allen Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstaltern staatliche Beihilfen gewährt. Auch diejenigen, die keine staatlichen Beihilfen erhielten, begannen aufgrund von Unterstützungs- und Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten mit der Rückerstattung an Fluggäste.

### **Empfehlung 2 – Verstärkte Koordinierung der nationalen Maßnahmen und bessere Verknüpfung staatlicher Beihilfen für Fluggesellschaften mit Rückerstattungen an Passagiere**

- a) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.
- b) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

79. Es ist in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten und ihrer nationalen Durchsetzungsstellen, die Anwendung der Fluggastrechte durch die Fluggesellschaften durchzusetzen. Der Handlungsspielraum der Kommission beschränkt sich auf die Überwachung der Maßnahmen der nationalen Durchsetzungsstellen. Bereits im Jahr 2013 schlug die Kommission zusätzliche Instrumente für eine bessere Durchsetzung vor. Darüber hinaus wird die Kommission, wie in der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität angekündigt, den Rahmen für Passagierrechte überprüfen, unter anderem im Hinblick auf seine Belastbarkeit in Krisenzeiten.

### **Empfehlung 3 – Verbesserte Instrumente und Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Fluggastrechte dienen**

- a) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.
- b) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.
- c) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

### **Empfehlung 4 – Anwendung auf andere Beförderungsarten**

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.