



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Sehr geehrte Damen und Herren!

Hiermit teilen wir Ihnen mit, dass der Europäische Rechnungshof soeben seinen Sonderbericht Nr. 15/2021 **"Fluggastrechte während der COVID-19-Pandemie: grundlegende Rechte trotz der Bemühungen der Kommission nicht geschützt"** veröffentlicht hat. Dieser Sonderbericht wurde unter der Leitung von Annemie Turtelboom, Mitglied des Hofes, erstellt.

Die Fluggastrechte in der EU sind während der Corona-Pandemie missachtet worden. Wenn Fluggesellschaften Flüge annullieren, müssen sie den Passagieren nach geltender Rechtslage den Ticketpreis erstatten. Viele Airlines haben ihre Kunden aber stattdessen gezwungen, Gutscheine anzunehmen, was rechtswidrig ist. Die EU-Prüfer kritisieren außerdem, dass Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstalter staatliche Beihilfen in Milliardenhöhe erhielten, ohne dass dabei Rückerstattungen an Fluggäste zur Voraussetzung gemacht wurden.

Um den Sonderbericht und die Pressemitteilung aufzurufen, die in 23 EU-Sprachen verfügbar sind, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Hofes stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website eca.europa.eu. Um auf das Publikationsportal des Hofes zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen

Europäischer Rechnungshof

Direktion "Dienste des Präsidenten"

Institutionelle Beziehungen

ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu

eca.europa.eu

Gemäß der [Verordnung \(EU\) 2018/1725](#) – der neuen Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die EU-Organe, die am 11. Dezember 2018 in Kraft trat – setzen wir Sie davon in Kenntnis, dass Ihre Daten vom Europäischen Rechnungshof verarbeitet werden. Bitte klicken Sie [hier](#), um zu erfahren, wie der Europäische Rechnungshof Ihre personenbezogenen Daten behandeln wird und wie er sie schützt. Falls Sie keine Nachrichten vom Europäischen Rechnungshof mehr erhalten möchten, klicken Sie bitte [hier](#).



Pressemitteilung
Luxemburg, den 29. Juni 2021

Reisefrust statt Reiselust: EU-Fluggastrechte bleiben in der Pandemie auf der Strecke

Die Fluggastrechte in der EU sind während der Corona-Pandemie missachtet worden. Das geht aus einem soeben veröffentlichten Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs hervor. Wenn Fluggesellschaften Flüge annullieren, müssen sie den Passagieren nach geltender Rechtslage den Ticketpreis erstatten. Viele Airlines hätten ihre Kunden aber stattdessen gezwungen, Gutscheine anzunehmen, was rechtswidrig sei. Die EU-Prüfer kritisieren außerdem, dass Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstalter staatliche Beihilfen in Milliardenhöhe erhalten hätten, ohne dass dabei Rückerstattungen an Fluggäste zur Voraussetzung gemacht worden seien.

Der Luftverkehr in der EU wurde von der Corona-Pandemie hart getroffen. Die von den Mitgliedstaaten oft unkoordiniert eingeführten Reisebeschränkungen führten im europäischen Luftverkehrsnetz zur Streichung von 7 000 Flugverbindungen. Flugannullierungen vereitelten in der EU zwischen März 2020 und März 2021 die Reisepläne von Millionen Passagieren. Nach EU-Recht haben Fluggäste im Falle einer Annullierung ihrer Flugtickets eigentlich Anspruch auf Rückerstattung oder auf alternative Beförderung. Gleichzeitig führte der abrupte Flugstopp bei Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstaltern zu plötzlichen und massiven Liquiditätsengpässen. Um sie vor der drohenden Insolvenz zu bewahren, reagierten viele Mitgliedstaaten schnell und kamen ihnen mit staatlichen Beihilfen in nie dagewesener Höhe zu Hilfe.

"Zu den zahlreichen Auswirkungen der Pandemie gehört auch, dass die Fluggastrechte in der EU verletzt wurden", so Annemie Turtelboom, das für den Bericht zuständige Mitglied des Europäischen Rechnungshofs. "Zwar wurden alle Hebel in Bewegung gesetzt, um den Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstaltern zu helfen, doch wurde viel zu wenig getan, um die Rechte von Millionen Menschen in der EU zu schützen."

In den ersten Monaten der Krise hätten viele Fluggäste Geld verloren, das ihnen zustand, so die EU-Prüfer. Dies sei sogar mit Billigung der Mitgliedstaaten geschehen: 15 von ihnen, darunter etwa Frankreich, die Niederlande und Belgien, hätten Sondermaßnahmen ergriffen, um Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstalter von ihrer üblichen Rückerstattungspflicht zu befreien. Entgegen dem geltenden EU-Recht hätten sich viele Passagiere gezwungen gesehen, Gutscheine zu akzeptieren. Diese seien jedoch nicht immer gegen die Insolvenz von

Diese Pressemitteilung enthält die Hauptaussagen des Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofs. Bericht im Volltext unter www.eca.europa.eu.

ECA Press

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

E: press@eca.europa.eu @EUAuditors eca.europa.eu

Fluggesellschaften abgesichert gewesen und hätten Rückerstattungen in weite Ferne rücken lassen. Ab Mitte 2020 hätten die Fluggesellschaften dann begonnen, ihren Passagieren die Ticketpreise zu erstatten. In den meisten Fällen habe dies jedoch viel länger gedauert als die gesetzlich vorgeschriebenen sieben Tage für Flugreisende oder 14 Tage für Pauschalreisende (Reisen mit Flug und Hotel). Die Prüfer stellten fest, dass Passagiere, die ihre Tickets nicht direkt bei einer Airline gekauft hatten, mit noch mehr Schwierigkeiten kämpfen mussten. Sie seien oft zwischen Vermittlern (wie Reisebüros) und Fluggesellschaften hin und her verwiesen worden. Daraufhin hätten sie ihr Geld bestenfalls nur zum Teil oder mit großer Verspätung zurückbekommen und schlimmstenfalls gar nicht.

Gleichzeitig habe die Europäische Kommission staatliche Maßnahmen zur Unterstützung von Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstaltern genehmigt, denen die Corona-Krise europaweit schwer zugesetzt hatte. Dies sei im Rekordtempo geschehen: 54 Beschlüsse über staatliche Beihilfen seien innerhalb von durchschnittlich 13 Tagen nach der Anmeldung angenommen worden; 23 davon innerhalb einer Woche. Die Prüfer berichten weiter, dass die Mitgliedstaaten zwischen März 2020 und April 2021 zu diesem Zweck öffentliche Gelder in Höhe von insgesamt 35 Milliarden Euro in die Hand nahmen. Air France und KLM hätten zusammen mehr als 11 Milliarden Euro erhalten, die Lufthansa mehr als 6 Milliarden Euro, TUI, TAP und SAS jeweils mehr als 1 Milliarde Euro – und das seien noch längst nicht alle. Gleichzeitig hätten die Mitgliedstaaten Rückerstattungen an Fluggäste nicht ausdrücklich zur Bedingung für den Erhalt staatlicher Beihilfen gemacht, obwohl die Kommission (die im Bereich der Fluggastrechte allerdings nur über eingeschränkte Kompetenzen verfügt) durchaus deutlich gemacht habe, dass es diese Möglichkeit gebe. Letztlich hätten die Mitgliedstaaten die Rückerstattungen an Fluggäste allein den Fluggesellschaften überlassen, die bei der Verwendung der staatlichen Beihilfen eigene Prioritäten gesetzt hätten. Die Prüfer monieren, dass Fluggäste deshalb innerhalb der EU sehr unterschiedlich behandelt worden seien.

Ausgehend von ihren Schlussfolgerungen geben die EU-Prüfer der Europäischen Kommission konkrete Empfehlungen zum besseren Schutz der Fluggastrechte.

Hintergrundinformationen

Der Schutz der Passagierrechte ist ein Bereich der EU-Politik, dem besondere Aufmerksamkeit gilt, da er sich unmittelbar auf die Bürgerinnen und Bürger in allen Mitgliedstaaten auswirkt. Passagierrechte werden auf EU-Ebene für die Beförderungsunternehmen festgelegt und von nationalen Behörden durchgesetzt. Die Verordnung Nr. 261/2004 enthält die EU-Vorschriften über Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen. Eine EU-Richtlinie bietet Personen, die Pauschalreisen buchen (z. B. einen Flug in Verbindung mit einem Hotel), ähnlichen Schutz.

2018 veröffentlichte der Europäische Rechnungshof bereits einen [Bericht über Fahr- und Fluggastrechte](#), in dem alle Beförderungsarten behandelt wurden. Schon vor der Corona-Pandemie wurde in diesem Bericht betont, dass das EU-System zur Schutz der Passagierrechte Schwachstellen aufweist.

Der Sonderbericht Nr. 15/2021 "Fluggastrechte während der COVID-19-Pandemie: grundlegende Rechte trotz der Bemühungen der Kommission nicht geschützt" ist in 23 EU-Sprachen auf der Website des Hofes (eca.europa.eu) abrufbar.

Der Europäische Rechnungshof stellt seine Sonderberichte dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU sowie anderen betroffenen Parteien wie nationalen Parlamenten, Wirtschaftsakteuren und Vertretern der Zivilgesellschaft vor. Der weitaus größte Teil der Empfehlungen, die der Hof in seinen Berichten ausspricht, wird umgesetzt.

Pressekontakt

Pressestelle des Hofes: press@eca.europa.eu

- Vincent Bourgeois – E: vincent.bourgeois@eca.europa.eu - M: (+ 352) 691 551 502
- Claudia Spiti – claudia.spiti@eca.europa.eu - M: (+ 352) 691 553 547

Sonderbericht

Fluggastrechte während der COVID-19-Pandemie:

grundlegende Rechte trotz der Bemühungen
der Kommission nicht geschützt



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - V
Einleitung	01 - 13
Flug- und Fahrgastrechte in der EU	01 - 04
Reisebeschränkungen während der COVID-19-Pandemie	05 - 07
Auswirkungen der Reisebeschränkungen im Zusammenhang mit COVID-19 auf die Beförderung von Fluggästen	08 - 12
Frühere Prüfung zu Fahr- und Fluggastrechten	13
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	14 - 18
Bemerkungen	19 - 74
Grundlegende Fluggastrechte in Zeiten von COVID-19 insgesamt nicht gewahrt und Fluggäste unterschiedlich behandelt	19 - 43
Fluggäste haben keine ausreichende Kenntnis von ihren Rechten, was dazu führen kann, dass sie keine Erstattungen erhalten	20 - 24
Uneinheitliche Durchsetzung der Fluggastrechte und weit verbreiteter Einsatz von Gutscheinen	25 - 32
Da Vermittler in den Rechtsvorschriften über Fluggastrechte nicht berücksichtigt sind, haben Fluggäste Schwierigkeiten, Rückerstattungen zu erhalten	33 - 36
Die Empfehlung der Kommission zu Gutscheinen verhinderte nicht, dass Fluggäste unterschiedlich behandelt wurden	37 - 39
In Ermangelung von Berichterstattungspflichten fehlt ein Überblick	40 - 43
Die Kommission stellte klar, dass die Mitgliedstaaten staatliche Beihilfen an den Schutz der Fluggastrechte knüpfen konnten, was jedoch im Fall der Fluggesellschaften nicht geschah	44 - 61
Die Kommission bemühte sich um die Unterstützung von Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstaltern, konnte Rückerstattungen für Fluggäste aber nicht zu einer Voraussetzung für die Genehmigung staatlicher Beihilfen machen	45 - 54

Die Mitgliedstaaten gewährten Fluggesellschaften und Reiseveranstaltern Unterstützung, knüpften diese jedoch im Fall der Fluggesellschaften nicht an Rückerstattungen für Fluggäste	55 - 61
Die Kommission bemühte sich um den Schutz der Fluggastrechte, hat aber begrenzte Durchsetzungsbefugnisse	62 - 74
Die Kommission ergriff Maßnahmen zur Abmilderung der Auswirkungen der Krise auf Fluggäste	63 - 67
Die Kommission stellte Reisenden Informationen über die Situation vor Ort zur Verfügung	68 - 70
Der aktuelle Rechtsrahmen für den Schutz der Fluggastrechte ist unvollständig und nicht krisenfest	71 - 74
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	75 - 80

Anhänge

Anhang I – Rückerstattungsregelung für Reisende, die ausschließlich einen Flug gebucht haben

Anhang II – Rückerstattungsregelung für Pauschalreisende

Anhang III – Liste der Beschlüsse über staatliche Beihilfen zur Unterstützung von Fluggesellschaften

Anhang IV – Liste der Beschlüsse über staatliche Beihilfen zur Unterstützung von Pauschalreiseveranstaltern

Anhang V – Maßnahmen der Kommission zur Abmilderung der Auswirkungen der Krise auf Fluggäste: Zeitleiste

Glossar

Abkürzungen

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Die COVID-19-Pandemie hatte einschneidende Auswirkungen auf zahlreiche Wirtschaftssektoren. Die Reise- und Tourismusbranche in der EU gehörte zu den ersten direkt betroffenen Sektoren, da die Pandemie zu erheblichen Störungen im Reiseverkehr führte, bei denen zahlreiche Flugzeuge am Boden blieben. Infolgedessen wurde eine Vielzahl von Flügen annulliert, woraufhin Passagiere, die nicht befördert worden waren, Erstattungsanträge stellten. Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstalter sahen sich plötzlich mit ernsthaften Liquiditätsengpässen konfrontiert. Um ihnen die Fortsetzung ihrer Geschäftstätigkeit zu ermöglichen und ihr Überleben während und nach der COVID-19-Krise zu sichern, kamen ihnen die Mitgliedstaaten mit Unterstützungsleistungen in nie dagewesener Höhe zu Hilfe.

II Der Hof analysierte, wie sich die COVID-19-Krise auf die Fluggastrechte auswirkte. Bei seiner Bewertung, ob das Recht der Fluggäste auf Zugang zu Informationen und ihr Anspruch auf Rückerstattung geschützt wurden, legte er den Schwerpunkt auf die Rolle der Kommission. Außerdem untersuchte der Hof, wie die Fluggesellschaften mit staatlichen Beihilfen unterstützt wurden, ob diese Beihilfen an den Schutz von Fluggastrechten geknüpft wurden und ob die bereits vor der COVID-19-Pandemie vorhandenen Mängel weiterbestanden oder durch die Krise noch verschärft wurden.

III Nach der COVID-19-Krise wird die Wiederaufnahme des Luftverkehrs ein wichtiger Aspekt der wirtschaftlichen Erholung der EU sein. Der vorliegende Bericht liefert der Kommission Informationen für die von ihr angestrebte Vereinfachung und Stärkung des Rechtsrahmens, der kohärenter gestaltet und besser auf den Schutz der Fahrgastrechte in der EU ausgerichtet werden soll.

IV Insgesamt stellte der Hof Folgendes fest:

- a) Die COVID-19-Krise hat schlagartig deutlich gemacht, dass Fluggäste nicht in vollem Umfang über ihre Rechte informiert waren und daher Gefahr liefen, Geld zu verlieren, das ihnen zustand. Die Krise warf auch ein Schlaglicht auf die beschränkten Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, die Fluggastrechte durchzusetzen: Zahlreiche Passagiere erhielten in der Anfangsphase der Krise keine Rückerstattung, und zahlreiche weitere hatten keine andere Wahl, als Gutscheine zu akzeptieren. Ab Juni 2020 begannen die Fluggesellschaften, Passagieren Rückerstattungen zu leisten, wenn auch mit erheblichen Verzögerungen. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes war es für Fluggäste nach wie vor nur begrenzt möglich, Rückerstattungen zu erhalten, wenn Vermittler

(z. B. Reisebüros) beteiligt waren oder den Fluggästen die Annahme von Gutscheinen aufgezwungen wurde. Außerdem sind die meisten Flugscheine und Gutscheine der Passagiere nicht gegen eine Insolvenz der Fluggesellschaft abgesichert. Der Umstand, dass in Ermangelung von Berichterstattungspflichten ein Überblick fehlt – beispielsweise über die Anzahl der Passagiere, die ihr Geld zurückfordern, und über die Anzahl der nicht innerhalb der gesetzlichen Fristen gelösten Fälle in der EU –, ist selbst ein wichtiger Teil des Problems der Durchsetzung von Fluggastrechten.

- b) Nationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie, die oft unkoordiniert und einseitig getroffen wurden, trugen zum Einbruch der Flugreisen bei und führten bei Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstaltern zu plötzlichen und ernsthaften Liquiditätsengpässen. Der von der Kommission eingeführte Befristete Rahmen für staatliche Beihilfen erleichterte es den Mitgliedstaaten, Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstaltern staatliche Beihilfen in der noch nie dagewesenen Höhe von 34,7 Milliarden Euro zur Verfügung zu stellen. Zwar waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass bestimmte Empfänger staatlicher Beihilfen der Kommission darüber Bericht erstatten, wie diese Beihilfen zur Unterstützung der politischen Ziele der EU im Zusammenhang mit dem ökologischen und digitalen Wandel eingesetzt wurden, doch gab es keine solche Verpflichtung in Bezug auf Rückerstattungen an Fluggäste. Die Kommission kann die Genehmigung nationaler Beihilfemaßnahmen nicht an Bedingungen im Bereich der Fahrgastrechte knüpfen, sie machte aber deutlich, dass die Mitgliedstaaten beschließen konnten, dies zu tun. Bei ihren an Fluggesellschaften ausgezahlten Beihilfen stellten die Mitgliedstaaten jedoch keine derartige Verknüpfung her. Dies ist einer der Gründe, warum die Fluggesellschaften den Reisenden auf unterschiedliche Art und zu unterschiedlichen Zeitpunkten Rückerstattungen leisteten.
- c) Auf der "Re-open EU"-Website der Kommission finden Reisewillige wertvolle Informationen für alle Beförderungsarten. Die Website ist jedoch auf Informationen der Mitgliedstaaten angewiesen, die nicht immer auf dem neuesten Stand sind.
- d) Im Zuge der Pandemie ergriff die Kommission Maßnahmen zum Schutz der Fluggastrechte sowie zur Abmilderung der Auswirkungen der Krise, obwohl der geltende Rechtsrahmen ihr Beschränkungen auferlegte. Insbesondere verfügt die Kommission nur über begrenzte Befugnisse zur Durchsetzung der Fluggastrechte. Ein seit 2013 vorliegender Vorschlag zur Stärkung der Durchsetzungsbefugnisse der Kommission ist bislang vom Rat nicht angenommen worden.

V Der Hof unterbreitet der Kommission in diesem Bericht Empfehlungen, die auf Folgendes ausgerichtet sind:

- 1) Verbesserung des Schutzes der Fluggastrechte und bessere Unterrichtung darüber;
- 2) verstärkte Koordinierung der nationalen Maßnahmen und bessere Verknüpfung staatlicher Beihilfen für Fluggesellschaften mit Rückerstattungen an Passagiere;
- 3) Verbesserung der Instrumente und Rechtsvorschriften zum Schutz der Fluggastrechte;
- 4) Erwägungen, inwieweit die in diesem Bericht ausgesprochenen Empfehlungen auch für andere Beförderungsarten relevant sind.

Einleitung

Flug- und Fahrgastrechte in der EU

01 In den letzten 30 Jahren haben Reiseaktivitäten in Europa enorm zugenommen¹. Die EU hat Schritte unternommen, um für einen einheitlichen Schutz von Flug- und Fahrgastrechten zu sorgen und so die Mobilität von Passagieren im Luft-, Schienen-, Schiffs- und Busverkehr zu erleichtern. Diese Passagierrechte werden auf EU-Ebene festgelegt, von Beförderungsunternehmen angewandt und von nationalen Stellen durchgesetzt.

02 Die EU-Politik zum Schutz von Passagierrechten hat unmittelbare Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger, sodass sie ganz besonders im Rampenlicht steht. Nach Auffassung der Kommission stellt diese Politik zudem einen Erfolg dar, da sie die Position der Verbraucher stärkt, indem sie deren Rechte garantiert.

03 Gemäß EU-Recht haben Fluggäste im Fall der Annullierung oder erheblichen Verspätung ihres Flugs sowie bei Nichtbeförderung u. a. Anspruch auf eine Rückerstattung des Flugpreises, auf anderweitige Beförderung und auf Unterstützungsleistungen vor Ort (wie Erfrischungen oder eine Hotelunterbringung) (siehe *Kasten 1*).

¹ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers_en.

Kasten 1

EU-Rechtsvorschriften zum Schutz der Fluggastrechte

Um bei den vier öffentlichen Verkehrsträgern (Luft-, Schienen-, Schiffs- und Busverkehr) ein einheitliches Schutzniveau für Flug- und Fahrgäste zu gewährleisten, nimmt die Europäische Kommission regelmäßig für alle Verkehrsträger Aktualisierungen der einschlägigen Rechtsvorschriften vor². Die jüngste Aktualisierung betraf den Schienenverkehrssektor³.

Für den Luftverkehrssektor enthält die Fluggastrechteverordnung, Verordnung Nr. 261/2004⁴, die EU-Vorschriften über Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen. Diese Verordnung gilt für alle von einem Flughafen in einem Mitgliedstaat abfliegenden Fluggäste sowie für alle von einem Flughafen in einem Land außerhalb der EU zu einem Flughafen in einem Mitgliedstaat fliegenden Fluggäste, sofern das ausführende Beförderungsunternehmen ein EU-Unternehmen ist.

Im Jahr 2013 schlug die Kommission eine Änderung der Verordnung vor⁵, nachdem es wegen des Vulkans Eyjafjallajökull zu Reisestörungen gekommen war. Dieser Vorschlag wurde im Jahr 2014 vom Parlament unterstützt, nicht aber vom Rat⁶. Er umfasst überarbeitete Verfahren, mit denen die Fluggastrechte in Krisenzeiten besser geschützt werden sollen, darunter verbesserte Verfahren für die Bearbeitung von Beschwerden sowie stärkere Mittel zur Durchsetzung, Überwachung und Sanktionierung.

Für Fluggäste, die eine Pauschalreise gebucht haben (z. B. Flug und Hotel), stellt die seit 2018 geltende Pauschalreiserichtlinie⁷ u. a. Geld-zurück-Garantien und eine Rückbeförderung für den Fall der Insolvenz eines Pauschalreiseveranstalters sicher. Diese Richtlinie ersetzte die Pauschalreiserichtlinie von 1990⁸.

Sowohl die Verordnung als auch die Richtlinie fallen in den Geltungsbereich der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC-Verordnung) aus dem Jahr 2017⁹.

04 An der Umsetzung, Durchsetzung und Überwachung dieser Rechte sind zahlreiche Stellen beteiligt. Die Fluggastrechte müssen von den Fluggesellschaften

² Für den Schienenverkehr: Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 14).

Für den Schiffsverkehr: Verordnung (EU) Nr. 1177/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Fahrgastrechte im See- und

angewandt werden. Die Kommission überwacht die Umsetzung des Rechtsrahmens, kann Änderungen daran vorschlagen und gibt Empfehlungen oder Leitlinien heraus, um erforderlichenfalls die Umsetzung zu vereinheitlichen. Die nationalen Durchsetzungsstellen (NEB) der Mitgliedstaaten sind dafür zuständig, das EU-Recht auf nationaler Ebene umzusetzen. Außerdem kann das Netzwerk für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz auf Beschwerden von Fluggästen reagieren. Die Anhänge enthalten Übersichten über alle beteiligten Organisationen und ihre Rollen, wobei sich **Anhang I** auf Reisende bezieht, die ausschließlich einen Flug gebucht haben, und **Anhang II** auf Pauschalreisende.

Binnenschiffsverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 1).

Für den Busverkehr: Verordnung (EU) Nr. 181/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 1).

- ³ Verordnung (EU) 2021/782 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (Neufassung) (ABl. L 172 vom 17.5.2021, S. 1).
- ⁴ Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 (ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1).
- ⁵ COM(2013) 130 final vom 13. März 2013.
- ⁶ <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/air-passenger-rights/>.
- ⁷ Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates (ABl. L 326 vom 11.12.2015, S. 1).
- ⁸ Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen (ABl. L 158 vom 23.6.1990, S. 59).
- ⁹ Verordnung (EU) 2017/2394 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. L 345 vom 27.12.2017, S. 1.).

Reisebeschränkungen während der COVID-19-Pandemie

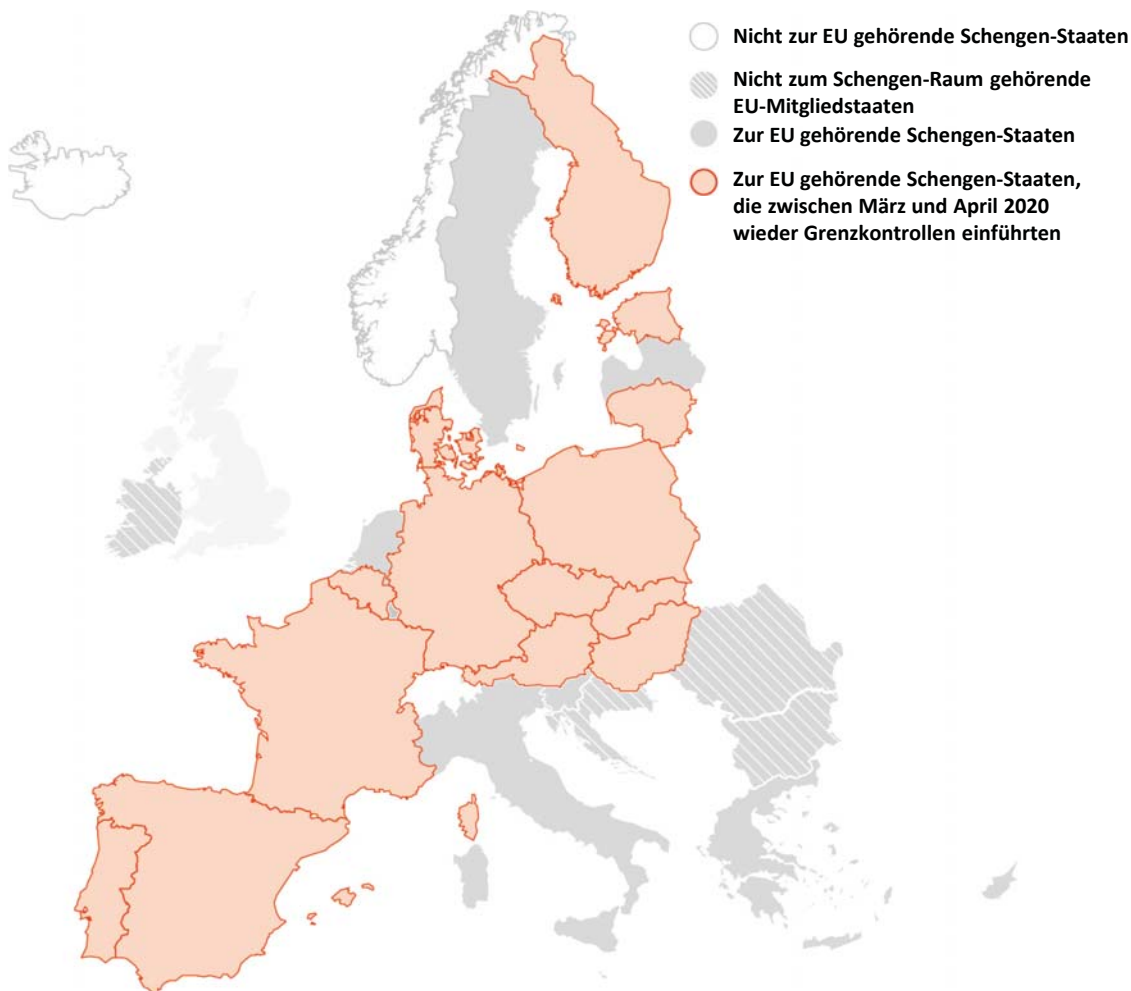
05 Am 30. Januar 2020 erklärte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) den COVID-19-Ausbruch zu einer "gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite". Ende Februar 2020 empfahl sie jedoch eindringlich¹⁰, keine Reise- oder Handelsbeschränkungen im Zusammenhang mit dem COVID-19-Ausbruch einzuführen. Ab Ende des ersten Quartals 2020 begannen die Regierungen weltweit, den internationalen Reiseverkehr einzuschränken und später zu verbieten. Die Beschränkungen galten anfangs in erster Linie für Reisen aus China (dem Ausgangspunkt der Pandemie) und wurden dann rasch auf weitere Gebiete ausgeweitet. Am 11. März 2020 stufte die WHO COVID-19 als Pandemie ein¹¹ und die Vereinigten Staaten gaben die Aussetzung von Reisen aus Europa bekannt. Eine Woche später schloss die EU ihre Außengrenzen für Flugreisende¹². Als sich die pandemische Lage weiter zuspitzte, begannen auch einzelne EU-Mitgliedstaaten, ihre Grenzen für den gewerblichen Luftverkehr aus anderen Mitgliedstaaten zu schließen. Bis April 2020 hatten 14 Mitgliedstaaten des Schengen-Raums Kontrollen an den Binnengrenzen eingeführt (siehe *Abbildung 1*). Zu diesem Zeitpunkt waren auch die Verlautbarungen der WHO nuancierter geworden, die beispielsweise feststellte, es müssten angemessene und verhältnismäßige reisebezogene Maßnahmen ergriffen werden, wobei eine Abwägung zwischen den sozioökonomischen Folgen dieser Maßnahmen (oder vorübergehenden Beschränkungen) und ihren potenziell nachteiligen Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit vorgenommen werden sollte.

¹⁰ WHO, "Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 39", 28. Februar 2020.

¹¹ <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>.

¹² Beschluss des Rates vom 17. März 2020 über eine koordinierte vorübergehende Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen, der bis zum 30. Juni 2020 gültig war. Diesem folgte die 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, die durch die Empfehlung (EU) 2021/132 des Rates vom 2. Februar 2021 (ABl. L 41 vom 4.2.2021, S. 1) geändert wurde.

Abbildung 1 – Übersicht über die zur EU gehörenden Schengen-Länder, die wegen der COVID-19-Pandemie an den Binnengrenzen Kontrollen des Personenverkehrs einführten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

06 Ab Mai 2020 wurden die Binnengrenzen schrittweise wieder geöffnet, doch galten nach wie vor gesundheitspolizeiliche Einschränkungen (beispielsweise Quarantänevorschriften für Reisende aus Hochrisikogebieten oder Testpflichten), und aus Gesundheitsschutzgründen wurde allgemein von Reisen abgeraten.

07 Im Oktober 2020 legte der Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission eine unverbindliche Empfehlung vor, in der er die Mitgliedstaaten aufforderte, die Reisebeschränkungen besser zu koordinieren¹³. Insbesondere schlug

¹³ Empfehlung (EU) 2020/1475 des Rates vom 13. Oktober 2020 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie.

er vor, eine gemeinsame "EU-Ampel"¹⁴ einzuführen, um Länder und Regionen zu klassifizieren und es den Bürgerinnen und Bürger dadurch zu ermöglichen, ihre Reisen besser zu planen und zu organisieren. Im Februar 2021 riet der Rat bis zu einer Verbesserung der epidemiologischen Lage von nicht unbedingt notwendigen Reisen aus Hochrisikogebieten ab¹⁵. Während des gesamten Prüfungszeitraums trafen die Mitgliedstaaten Entscheidungen über Reisebeschränkungen weiterhin unilateral und gaben diese oft nur kurzfristig bekannt, wie in **Kasten 2** dargestellt.

Kasten 2

Beispiele für in der Osterzeit 2021 geltende nationale Maßnahmen

Belgien wendete sein eigenes Ampelsystem an, in dem es Gebiete mit hohem, mittlerem und niedrigem Risiko gibt, und verbot (bis zum 18. April 2021) weiterhin alle "nicht unbedingt notwendigen" internationalen Reisen, wohingegen Reisen innerhalb Belgiens erlaubt waren.

Die Niederlande, die ebenfalls eine nationale Risikobewertung vornahmen, gestatteten das Reisen innerhalb des Landes, rieten aber eindringlich von Personenreisen ins Ausland ab.

Auch Italien führte eine eigene nationale Klassifizierung von Risikogebieten ein. Reisegenehmigungen hingen vom Farbcode der Regionen ab, und für alle Einreisenden aus dem Ausland wurde zusätzlich zu den verpflichtenden Tests eine fünftägige Quarantäne vorgeschrieben.

Frankreich, das ebenfalls eine nationale Klassifizierung der Risikogebiete verwendete, untersagte seinen Einwohnern das Reisen zwischen den Regionen, während Touristen aus dem Ausland nach verpflichtenden COVID-Tests nach Frankreich einreisen durften.

Spanien ergriff ähnliche Maßnahmen wie Frankreich (Reisen innerhalb der Landesgrenzen waren untersagt, Touristen aus dem Ausland durften jedoch einreisen) und wendete den gemeinsam vereinbarten Ansatz der "EU-Ampel" auf die Reisebeschränkungen an.

¹⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>.

¹⁵ Empfehlung (EU) 2021/132 des Rates vom 2. Februar 2021 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2020/912 zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und die mögliche Aufhebung dieser Beschränkung (ABl. L 41 vom 4.2.2021, S. 1).

In Deutschland galten Reisebeschränkungen, die auf Informationen beruhten, welche dem "EU-Ampel"-Ansatz zugrunde lagen, wobei eine nationale Einstufung von Risikogebieten zum Tragen kam. Auslandsreisen beispielsweise nach Mallorca (einer spanischen Insel mit geringer Infektionsrate) waren möglich, während innerhalb Deutschlands dringend empfohlen wurde, von Reisen abzusehen (und Unterkünfte geschlossen blieben).

Auswirkungen der Reisebeschränkungen im Zusammenhang mit COVID-19 auf die Beförderung von Fluggästen

08 Frühere Krisen haben das Wachstum der Luftverkehrsbranche zwar gebremst, brachten den Verkehr jedoch nicht zum Erliegen. 2002 beispielsweise ging der Luftverkehr in Europa nach den Terroranschlägen in den Vereinigten Staaten um 2 % zurück. Die finanzielle Rezession von 2009 verursachte einen Rückgang um 6,6 %. Wegen des Ausbruchs des isländischen Vulkans Eyjafjallajökull kam es im April 2010 zur Annullierung von 111 000 Flügen. In **Kasten 3** ist die Bedeutung der Luftfahrt für die Wirtschaft der EU dargestellt.

Kasten 3

Luftfahrt als Teil der EU-Wirtschaft

Die Luftfahrt spielt eine Schlüsselrolle für die wirtschaftliche Entwicklung. Im Jahr 2018 waren in der EU-28 fast 2 700 000 Personen in der Luftfahrtbranche angestellt; die Branche unterstützte 13,5 Millionen Arbeitsplätze und generierte Wirtschaftstätigkeit im Wert von 840 Milliarden Euro. Dies entsprach 3,6 % der Beschäftigung und 4,4 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)¹⁶. 2019 wurden auf 11 Millionen Flügen¹⁷ mehr als eine Milliarde Fluggäste¹⁸ befördert.

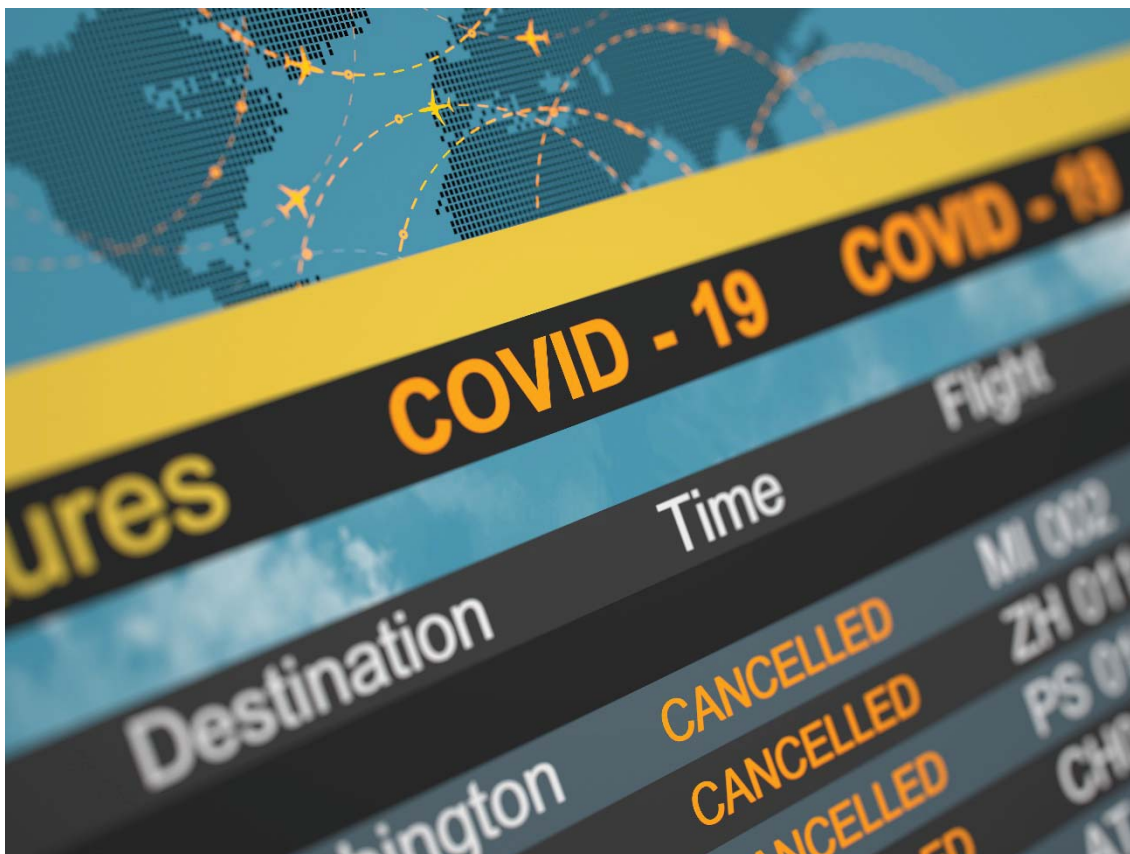
09 Die COVID-19-Pandemie hat jedoch hinsichtlich ihrer Auswirkungen und Dauer noch nie dagewesene Ausmaße. In der EU waren die Auswirkungen der Reisebeschränkungen auf die Anzahl der Flüge und Fluggäste noch größer als in anderen Teilen der Welt. Dies liegt an den vergleichsweise kleinen Inlandsmärkten in der EU sowie an den fortgesetzten nationalen Einschränkungen des internationalen

¹⁶ <https://aviationbenefits.org/around-the-world/europe/>.

¹⁷ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-06/eurocontrol-prr-2019.pdf>.

¹⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/AVIA_PAOC__custom_828232/default/table?lang=de.

Reiseverkehrs, die die Mitgliedstaaten als Mittel einsetzen, um der Ausbreitung der Pandemie Einhalt zu gebieten. Nahezu 7 000 Flugstrecken des europäischen Flughafennetzes wurden geschlossen¹⁹. Zahlreiche Flugzeuge blieben am Boden, da Flüge annulliert wurden und der Sektor praktisch zum Stillstand kam.



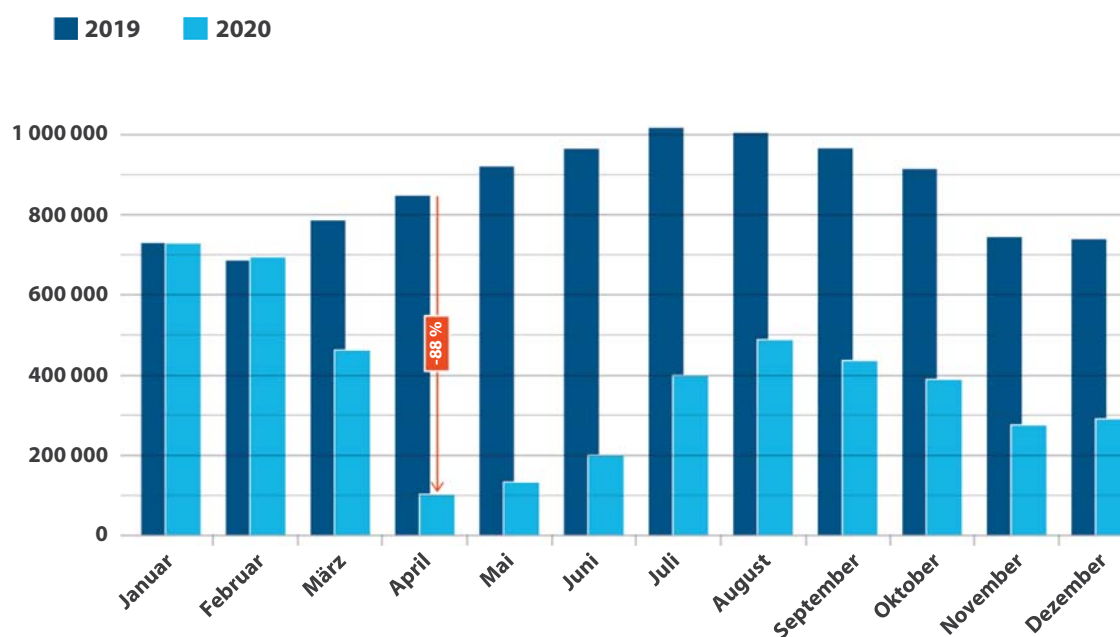
© Getty Images/Vertigo3d.

10 Im April 2020 gab es in der EU 88 % weniger Flüge als im entsprechenden Vorjahresmonat (siehe *Abbildung 2*). Außerdem fielen die monatlichen Fluggastzahlen in der EU von 70 Millionen im Januar und Februar 2020 auf nur 1 Million im April, was einen Rückgang um 99 % gegenüber April 2019 bedeutete (siehe *Abbildung 3*). Eurostat hat den Gesamtrückgang der Fluggastzahlen in den ersten sechs Monaten des Jahres auf 346 Millionen geschätzt, und für das gesamte Jahr geht die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) von einem Rückgang um 800 Millionen bzw. 67 % aus. Nach Schätzung des Hofes wurden zwischen März und Mai 2020 rund 50 Millionen Flugscheine annulliert²⁰.

¹⁹ <https://www.aci-europe.org/press-release/307-aci-europe-sounds-alarm-bell-over-the-future-of-regional-air-connectivity.html>.

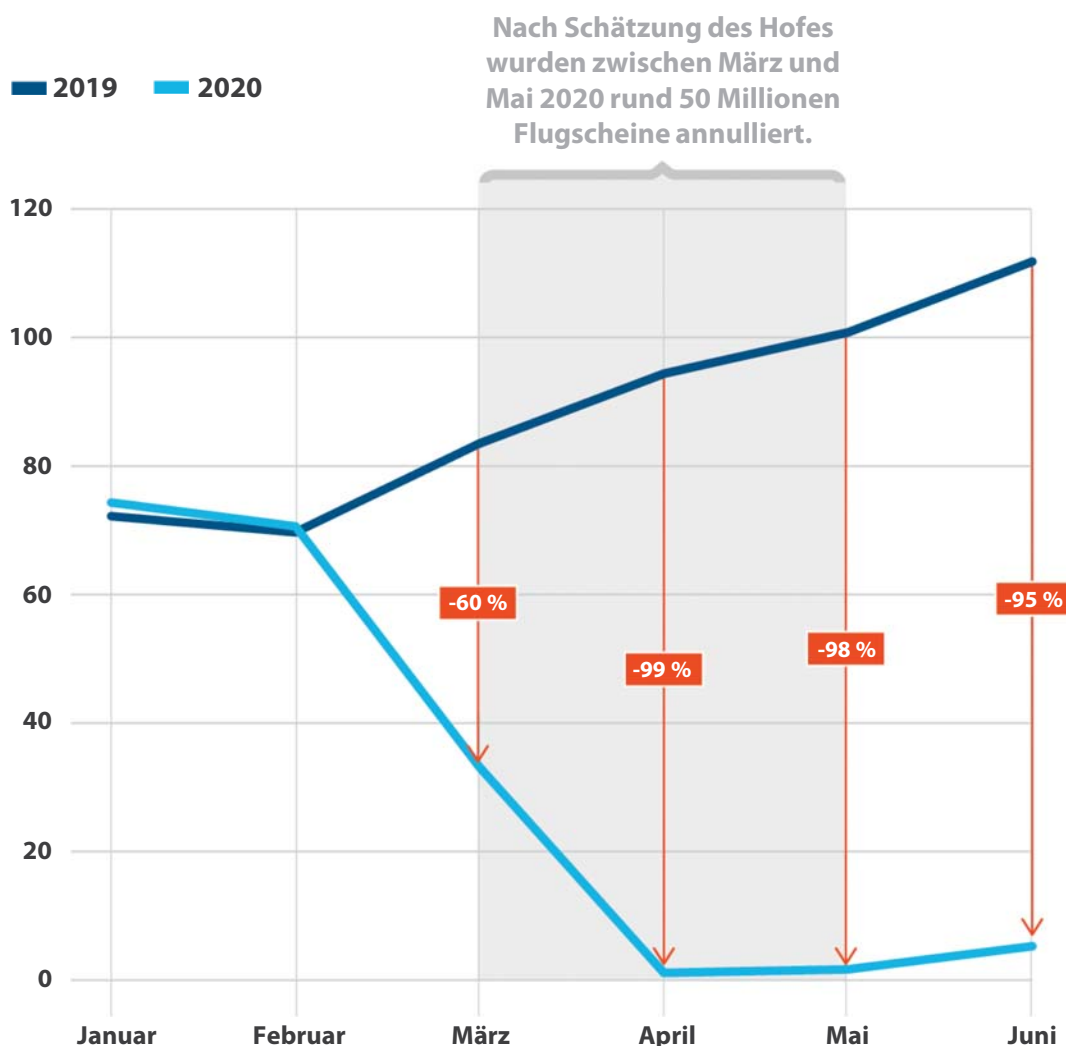
²⁰ Auf der Grundlage eines Vergleichs zwischen den Rückerstattungen geleisteter Zahlungen und einem durchschnittlichen Flugscheinpreis.

Abbildung 2 – Auswirkungen der Pandemie auf den europäischen Luftverkehr: 2019 im Vergleich zu 2020 (nach Anzahl der Flüge)



Quelle: Analyse des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Daten des "Single European Sky Dashboard".

Abbildung 3 – Auswirkungen der Pandemie auf die Fluggastzahlen (in Millionen Fluggästen)



Quelle: Eurostat. Daten liegen lediglich bis Juni 2020 vor.

11 Infolgedessen sind in der Tourismus- und Verkehrsbranche der EU schätzungsweise mindestens 6 Millionen Arbeitsplätze gefährdet²¹. Zwischen März 2020 und März 2021 stellten die Mitgliedstaaten für Unternehmen aller Sektoren öffentliche Unterstützung in Höhe von mehr als 3 Billionen Euro bereit, um die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf ihre Volkswirtschaften abzumildern²².

12 Bei den Fluggesellschaften führte das unvermittelte Erliegen des Reiseverkehrs zu ernsthaften Liquiditätsengpässen. Da nahezu keine neuen Buchungen mehr erfolgten,

²¹ Entschließung des Europäischen Parlaments "EU-Strategie für nachhaltigen Tourismus" (2020/2038(INI)) vom 25. März 2021.

²² Quelle: Europäischer Rechnungshof unter Verwendung von Daten der Kommission.

fehlten den Fluggesellschaften Barmittel, um Fixkosten zu begleichen oder Fluggästen Rückerstattungen zu leisten. Die Fluggesellschaften waren auf ihre Barreserven angewiesen oder auf die Bereitschaft der Regierungen in den Mitgliedstaaten, sie vor der potenziellen Insolvenz zu bewahren.

Frühere Prüfung zu Fahr- und Fluggastrechten

13 Im Jahr 2018 veröffentlichte der Hof einen Sonderbericht über Fahr- und Fluggastrechte, in dem alle Beförderungsarten behandelt wurden²³. Bereits vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie wurde in diesem Bericht Folgendes betont:

- Der Kenntnisstand bezüglich der Existenz von Fahr- und Fluggastrechten war relativ gering.
- Die Durchsetzung der Fahr- und Fluggastrechte unterschied sich zwischen den Mitgliedstaaten erheblich. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die nationalen Durchsetzungsstellen hinsichtlich ihrer Strukturen unterscheiden und das nationale Recht mithilfe voneinander abweichender Durchsetzungsmethoden anwenden. Beispielsweise klären nicht alle nationalen Durchsetzungsstellen Einzelforderungen von Fahr- und Fluggästen: Einige nationale Durchsetzungsstellen für den Luftverkehr sehen ihre Rolle ausschließlich auf die allgemeine Durchsetzung beschränkt, während sich andere auch mit Einzelbeschwerden befassen.
- Die Kommission besaß kein Mandat zur umfassenden Durchsetzung der Passagierrechteverordnungen.

Außerdem wurden in dem Bericht Empfehlungen ausgesprochen, die alle von der Kommission akzeptiert wurden. Bei den meisten dieser Empfehlungen ist der Zeitraum für die Umsetzung noch nicht abgeschlossen.

²³ Ziffern 28-32 des Sonderberichts Nr. 30/2018, "Die Fahr- und Fluggastrechte der EU sind umfassend, ihre Durchsetzung ist für die Reisenden jedoch nach wie vor schwierig".

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

14 Der Hof untersuchte, ob die Kommission die Fluggastrechte im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie erfolgreich schützte. Er analysierte insbesondere, ob

- die Rechte von EU-Fluggästen in der COVID-19-Krise wirksam geschützt wurden, insbesondere der Zugang zu Informationen und der Anspruch auf Rückerstattung;
- die Kommission die Mitgliedstaaten dazu bewegen konnte, staatliche Beihilfen für Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstalter an den Schutz von Passagierrechten zu knüpfen;
- die Kommission die erforderlichen Vorkehrungen getroffen hat, um die Fluggastrechte während der COVID-19-Pandemie zu schützen.

15 Der Hof führte folgende Prüfungshandlungen durch:

- Analyse des derzeitigen Rechtsrahmens, um die Auswirkungen der in seinem Sonderbericht von 2018 festgestellten Mängel während der COVID-19-Pandemie zu ermitteln;
- Analyse der von der Kommission bereitgestellten Dokumente zur Überwachung und Durchsetzung der Fluggastrechte;
- Analyse der Zeitnähe und Zuverlässigkeit der Informationen auf dem Portal "Re-open EU";
- Analyse von Beschlüssen über staatliche Beihilfen;
- Gespräche mit Kommissionsbediensteten;
- Analyse von Daten des Eurobarometers²⁴.

16 Darüber hinaus führte der Hof Umfragen bei den wichtigsten Interessenträgern – den nationalen Durchsetzungsstellen, Verbraucherschutzeinrichtungen und Verbänden der Fluggesellschaften – durch und wertete ihre Antworten sowie die zusätzlich vorgelegten Unterlagen aus. Er erhielt 24 Antworten von den nationalen Durchsetzungsstellen und 18 Antworten der für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zuständigen Behörden. Auf der Grundlage des Inhalts dieser

²⁴ *Eurobarometer 93: Summer 2020*. Siehe https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2262_93_1_93_1_ENG.

Antworten führte er Gespräche mit fünf nationalen Durchsetzungsstellen und vier für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zuständigen Behörden. Der Hof gliederte die Daten mit den Antworten von europäischen Verbänden, die sich mit Passagierrechten befassen, von Verbraucherschutzinstitutionen und von Verbänden der Fluggesellschaften ab und befragte sechs von ihnen:

- den Europäischen Fahrgastverband (*European Passenger Federation, EPF*),
- den Europäischen Verbraucherverband (*Bureau Européen des Unions de Consommateurs, BEUC*),
- die *Association of Passenger Rights Advocates (APRA)*,
- den europäischen Dachverband der Reisebüros und Reiseveranstalter (*European Travel Agents' and Tour Operators' Associations, ECTAA*),
- die *European Travel Tech Organisation (eu travel tech)*,
- die Internationale Luftverkehrsvereinigung (*International Air Transport Association, IATA*).

17 Die Prüfung bezog sich auf den Zeitraum von März 2020 bis März 2021, also das erste Jahr der COVID-19-Pandemie in Europa.

18 Nach der COVID-19-Krise wird die Wiederaufnahme des Luftverkehrs ein wichtiger Aspekt der wirtschaftlichen Erholung der EU sein. Der vorliegende Bericht liefert der Kommission Informationen für die von ihr angestrebte Vereinfachung und Stärkung des Rechtsrahmens, der kohärenter gestaltet und besser auf den Schutz der Fahrgastrechte in der EU ausgerichtet werden soll.

Bemerkungen

Grundlegende Fluggastrechte in Zeiten von COVID-19 insgesamt nicht gewahrt und Fluggäste unterschiedlich behandelt

19 Der Hof bewertete, ob Fluggäste über ihre Rechte informiert worden waren, wie die Mitgliedstaaten diese Rechte durchsetzten und ob die Kommission und die Mitgliedstaaten über die Daten verfügten, die zur wirksamen Durchsetzung dieser Rechte erforderlich waren.

Fluggäste haben keine ausreichende Kenntnis von ihren Rechten, was dazu führen kann, dass sie keine Erstattungen erhalten

20 Damit der Rahmen für Passagierrechte einschließlich der darin vorgesehenen finanziellen Ausgleichsleistungen den Reisenden zugutekommt, müssen diese ihre Rechte kennen. Daten des Eurobarometers²⁵ zufolge wissen jedoch nur 14 % der Bürgerinnen und Bürger der EU, dass es in der EU Fluggastrechte gibt; unter den flugreisenden Umfrageteilnehmern ist weniger als der Hälfte (49 %) die Existenz von EU Fluggastrechten bekannt.

21 Fahr- und Fluggäste haben Anspruch darauf, vor, während und nach der Reise über ihre Rechte informiert zu werden. Dies ist für Passagiere besonders wichtig, wenn viele Störungen auftreten. Daten des Eurobarometers zufolge gaben jedoch nur 37 % der von Reisetörungen betroffenen Personen an, mit der Art und Weise, wie sie informiert worden waren, zufrieden zu sein.

22 Wenn ein Flug annulliert wird, haben Fluggäste außerdem Anspruch auf anderweitige Beförderung oder Rückerstattung. Je nachdem, ob die Fluggäste nur

²⁵ Eurobarometer 93: Summer 2020. Siehe https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2262_93_1_93_1_ENG.

einen Flugschein oder eine "Pauschalreise" mit Flug und Unterbringung erworben haben, gelten jedoch unterschiedliche Vorschriften für die Rückerstattung:

- Reisende, die ausschließlich einen Flug gebucht haben, sollten im Fall eines annullierten Flugs innerhalb von sieben Tagen nach ihrem entsprechenden Antrag von der Fluggesellschaft eine Erstattung der Flugscheinkosten erhalten²⁶;
- Flugreisende mit einer Pauschalreise sollten vom Pauschalreiseveranstalter innerhalb von 14 Tagen nach Beendigung des Pauschalreisevertrags eine Rückerstattung erhalten²⁷.

23 In der COVID-19-Krise gab es darüber hinaus Fluggäste, die nicht mehr reisen konnten oder wollten. Fluggäste ohne Pauschalreise, die ihren Flug nach dem Kauf eines nicht erstattungsfähigen Flugscheins selbst stornieren, haben nach EU-Recht jedoch keinen Anspruch auf Erstattung, selbst wenn außergewöhnliche Umstände vorliegen. In diesen Fällen bestimmt sich der Anspruch des Fluggasts auf Erstattung nach den Bedingungen seines Vertrags mit dem Verkehrsunternehmen sowie nach dem einschlägigen mitgliedstaatlichen Recht. Im Gegensatz dazu müssen Fluggäste, deren Flug Teil einer Pauschalreise ist, gemäß der Pauschalreiserichtlinie eine Rückerstattung erhalten, wenn sie die Pauschalreise selbst stornieren.

24 *Table 1* enthält eine Übersicht über die verschiedenen Szenarien für Reisende, die ausschließlich einen Flug gebucht haben, sowie für Pauschalreisende, wobei angegeben ist, wer bei der Störung zuständig ist und ob eine Rückerstattung erwartet werden kann.

²⁶ Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004.

²⁷ Artikel 12 Absatz 4 der Richtlinie 2015/2302.

Tabelle 1 – Auf Fluggäste anzuwendende Szenarien und Wahrscheinlichkeit einer Rückerstattung bei Annullierung/Stornierung

Situationen, in denen sich Reisende, die ausschließlich einen Flug gebucht haben, und Pauschalreisende befinden können	Wer ist zuständig?		Rückerstattung wahrscheinlich?
	Mitgliedstaaten	Fluggesellschaft/ Pauschalreiseveranstalter	Ja (J)/Nein (N)
A. Flug nicht möglich, da ...			
... die Fluggesellschaft entschieden hat, nicht zu fliegen/... der Pauschalreiseveranstalter die Pauschalreise annulliert hat	N	J	J
... im Zielland ein Reiseverbot besteht (Grenzschließung: Maßnahme des Zielmitgliedstaats)	J	N	N ²
... es unmöglich ist, den Abflughafen zu erreichen (Grenzschließung)	J	N	N ²
... der Abflug- oder Zielflughafen geschlossen ist	J	N	N ²
... die zugehörige Hotelbuchung im Zielland wegen eines Lockdowns oder sonstiger nationaler Maßnahmen annulliert wurde	J	N	Möglich ³
B. Fluggast tritt den Flug nicht an¹, da ...			
... obligatorische Quarantänemaßnahmen gelten	J	N	N ⁴
... ein COVID-19-Test verbindlich vorgeschrieben ist und ...			
a) ... es keine Testmöglichkeit gibt (kurzfristig keine Testzentren geöffnet; Warteliste für Termine zu lang)	J	N	N ⁴
b) ... die vorhandene Testmöglichkeit zu teuer ist	N	N	N ⁴
... persönliche Ängste vorhanden sind (z. B. Angst, nach der Reise nicht nach	N	N	N ⁴

Hause zurückkehren zu können, Angst vor einer COVID-Ansteckung am Flughafen oder auf der Reise, Angst, sich am Zielort anzustecken)			
... die Situation für Flugreisen insgesamt nicht stabil ist (zu viele kurzfristige Änderungen am Abreise-/Zielort)	J	N	N ⁴
... die Verwaltungsformalitäten (z. B. Reiseformular (<i>Passenger Locator Form</i> – PLF), Verfolgung privater Daten) und -kosten zugenommen haben	J	N	N ⁴

- ¹ Bei Flügen, die stattfinden.
- ² Es sei denn, die Bedingungen des Vertrags mit dem Verkehrsunternehmen sind flexibel und ermöglichen eine Umbuchung. Beendet ein Pauschalreiseveranstalter/Reisender den Vertrag aufgrund "unvermeidbarer, außergewöhnlicher Umstände", so hat der Pauschalreisende Anspruch auf Erstattung.
- ³ Jeder Fall muss einzeln betrachtet werden (Einzelfallbewertung). Bei Pauschalreisen ist von Belang, ob die Pauschalreise aufgrund "unvermeidbarer, außergewöhnlicher Umstände" nicht mehr durchgeführt werden kann. Für den Fall, dass das Hotel als Bestandteil einer Pauschalreise gebucht wurde und der Veranstalter keine Änderung des Vertrags (d. h. ein anderes Hotel) anbieten kann, muss der Veranstalter den Vertrag beenden. Der Reisende hat dann Anspruch auf Erstattung der geleisteten Vorauszahlungen (Hotel und Flug). Wurden der Flug und das Hotel nicht als Bestandteil einer Pauschalreise gebucht, so hängt die Rückerstattung des Fluges davon ab, ob die Bedingungen des Vertrags mit dem Verkehrsunternehmen flexibel sind und eine Umbuchung ermöglichen, während die Rückerstattung von Zahlungen für das Hotel vom jeweiligen Vertrag und dem geltenden Vertragsrecht abhängen.
- ⁴ In allen Szenarien unter B lautet die Antwort für Pauschalreisende "ja", wobei jedoch je nach den Umständen angemessene Rücktrittsgebühren anfallen können. Um festzustellen, ob der Reisende den Vertrag ohne Zahlung von Gebühren beenden kann, ist eine Einzelfallbewertung erforderlich, bei der bestimmt wird, ob eine objektive Begründung außerhalb der Kontrolle des Reisenden vorliegt. Für Reisende, die ausschließlich einen Flug gebucht haben, hängt die Erstattung für einen Flug, der nicht von der Fluggesellschaft annulliert wurde, von den Bedingungen des Flugscheins ab (erstattungsfähig oder nicht).

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage einer von ihm vorgenommenen Analyse.

Uneinheitliche Durchsetzung der Fluggastrechte und weit verbreiteter Einsatz von Gutscheinen

25 Um die Situation der Bürgerinnen und Bürger mit Blick auf die Durchsetzung der Fluggastrechte in der COVID-19-Krise zu bewerten, führte der Hof eine Umfrage bei allen 27 nationalen Durchsetzungsstellen und für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zuständigen Behörden durch.

In der Anfangsphase der Krise erhielten viele Fluggäste keine Rückerstattung oder hatten keine andere Wahl, als Gutscheine zu akzeptieren

26 Fluggäste haben Anspruch darauf, binnen sieben oder 14 Tagen eine Erstattung zu erhalten. Die Fluggesellschaften können auch Gutscheine anstelle von Barerstattungen anbieten, doch sind die Fluggäste gemäß EU-Recht nicht verpflichtet, dieses Angebot anzunehmen. Die Antworten der vom Hof konsultierten nationalen Durchsetzungsstellen und für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zuständigen Behörden zeigten, dass die Gutscheine im spezifischen Kontext der COVID-19-Pandemie die folgenden Nachteile hatten:

- Die Anzahl der alternativen Flugverbindungen ist begrenzt oder es gibt gar keine Flugverbindung, für die der Gutschein genutzt werden könnte.
- Die Gutscheine sind im Allgemeinen nicht gegen eine Insolvenz der Fluggesellschaften abgesichert (siehe Ziffer **71**, *dritter Gedankenstrich*).

27 15 Mitgliedstaaten²⁸ erließen Rechtsvorschriften oder nahmen Maßnahmen an, die es erlaubten, von der in der Pauschalreiserichtlinie festgelegten Verpflichtung zur Leistung von Rückerstattungen abzuweichen. Außerdem erließen zwei Mitgliedstaaten (Italien und Griechenland) Rechtsvorschriften, die solche Ausnahmen von der Fluggastrechtereverordnung wegen der COVID-19-Krise erlaubten. Dies verstößt gegen EU-Recht (siehe Ziffer **65**). Beispiele sind *Kasten 4* zu entnehmen.

²⁸ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen (COM(2021) 90 final) vom 26.2.2021, Punkt 5.1.2.

Kasten 4

Beispiele für Ausnahmeregelungen in drei Mitgliedstaaten

Die **belgische** Regierung erließ am 19. März 2020²⁹ ein Dekret, mit dem die Verpflichtung von Reiseveranstaltern, Rückerstattungen für annullierte Pauschalreisen zu leisten, im Zeitraum vom 20. März bis zum 19. Juni 2020 ausgesetzt wurde. In diesem Zeitraum durften Passagiere die Annahme von Gutscheinen nicht verweigern.

In den **Niederlanden** erteilte die Verkehrsministerin den nationalen Durchsetzungsstellen die Anweisung, die Verordnung Nr. 261/2004 im Zeitraum vom 1. März bis zum 14. Mai 2020 nicht durchzusetzen und bei annullierten Flügen ausschließlich Gutscheine zu verwenden³⁰.

In **Frankreich** gestattete ein neues Gesetz³¹ es den Reisebüros, für zwischen dem 1. März und dem 15. September 2020 annullierte Pauschalreisen Gutscheine auszustellen, ohne die Möglichkeit einer Erstattung anzubieten. Die Verbraucher konnten dann keine Erstattungen beantragen.

28 Zahlreiche Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstalter³² mit Liquiditätsproblemen nutzten diese nationalen Gesetze,

- indem sie Rückerstattungen für Fluggäste in der Anfangsphase der Krise (hauptsächlich von März bis Juni 2020) aussetzten oder
- Gutscheine anboten, und zwar mitunter als einzige Möglichkeit und gegen den Willen des Fluggasts.

29 Die vom Hof konsultierten Stellen gaben an, dass einige Fluggesellschaften ihre Entscheidung, Fluggästen keine Rückerstattungen für annullierte Flüge zu leisten, mit den COVID-19-bedingten außergewöhnlichen Umständen begründeten. Andere Fluggesellschaften unternahmen verschiedene Schritte, um die Fluggäste dazu zu bewegen, Gutscheine anstelle von Rückerstattungen zu akzeptieren, darunter die

²⁹ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/bsluit/2020/03/19/2020040676/staatsblad>.

³⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/30/aanwijzing-aan-de-ilt-inzake-handhaving-verordening-eg-nr-261-2004>.

³¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041755833/>.

³² Solche Vorgehensweisen kamen auch bei anderen Beförderungsarten zum Tragen. Im Zuge seiner Prüfung stieß der Hof beispielsweise auf ähnliche Fälle, die Gutscheine für Kreuzfahrten und den Hochgeschwindigkeitsschienenverkehr betrafen.

automatische Verteilung von Gutscheinen, nicht funktionierende Rückerstattungslinks auf Websites sowie beschränkter oder schwieriger Zugang zu Informationen über die Rückerstattungsansprüche. Die Fluggäste wurden somit gezwungen, Gutscheine anzunehmen.

Ab Juni 2020 wurde mit Rückerstattungen begonnen, wenn auch mit erheblichen Verzögerungen, die auf mehrere Faktoren zurückzuführen waren

30 Der Hof wertete aus, wie lange Fluggäste auf eine Rückerstattung warten mussten, indem er Daten für 2019 und die ersten sechs Monate des Jahres 2020 analysierte. Darüber hinaus analysierte er die Anzahl der Beschwerden, die bei den Fluggesellschaften eingingen.

31 Der Hof stellte fest, dass die meisten Fluggesellschaften im Juni 2020 begannen, den Fluggästen Rückerstattungen zu leisten. Die Rückerstattungen erfolgten generell nach erheblich längeren Fristen als den gesetzlich vorgeschriebenen sieben oder 14 Tagen, was teilweise darauf zurückzuführen war, dass die Systeme, mit denen die Fluggesellschaften die Rückerstattungen bearbeiteten, auf eine geringe Anzahl von Anträgen ausgelegt waren. In Kombination mit dem Personalmangel wegen COVID-19 bedeutete dies, dass die Fluggesellschaften Schwierigkeiten hatten, die Flut der eingehenden Anträge zu bearbeiten. **Kasten 5** enthält einige Daten, die die Auswirkungen der Krise auf die Durchsetzung der Fluggastrechte in Portugal illustrieren. Der Hof hat diese Daten im Zuge seiner Umfrage bei den nationalen Durchsetzungsstellen erhalten.

Kasten 5

Auswirkungen der COVID-19-Krise auf Rückerstattungen an Fluggäste in Portugal

Im Jahr 2020 annullierten die größten in Portugal tätigen Fluggesellschaften 5,5 Millionen Flugscheine (87 % der Fluggäste mit Flügen aus oder nach Portugal). Mit diesen wurde dann wie folgt verfahren:

- Für 60 % der Flugscheine (3,3 Millionen) wurden im Laufe des Jahres Rückerstattungen an die Fluggäste geleistet.
- 28 % der Flugscheine (1,6 Millionen) wurden in Gutscheine umgewandelt, ohne dass sichergestellt wurde, dass die Fluggäste damit einverstanden waren.

- Bei 5 % der Flugscheine (mehr als 300 000) gab es bis Ende des Jahres noch keine Klärung.
- Bei 7 % der Flugscheine (360 000) verfolgten die Fluggäste die Rückerstattung nicht weiter oder fanden eine Möglichkeit der anderweitigen Beförderung.

Die einzelnen Fluggesellschaften leisteten Rückerstattungen unterschiedlich schnell. Die für Rückerstattungen benötigte Zeit

- nahm generell nach März 2020 exponentiell zu,
- war zwischen Juni und September (mit 31 bis 59 Tagen) am längsten,
- begann sich im Zeitraum von September bis Dezember schrittweise zu normalisieren.

Im Februar 2021 berichteten Fluggesellschaften in Portugal der nationalen Durchsetzungsstelle, dass sie die Rückerstattungen für Flugscheine zwei bis 22 Tage nach der Annullierung leisteten.

32 Dass die Fluggesellschaften mit den Rückerstattungen begannen, war auf eine Kombination mehrerer Faktoren zurückzuführen:

- a) Bereitstellung staatlicher Beihilfen zur Unterstützung von Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstaltern (siehe Ziffern **55-61**);
- b) Standpunkt der Kommission, dass bezüglich der Fluggastrechte keine Ausnahmeregelung ins Auge gefasst würde (siehe Ziffer **64**); die Empfehlung der Kommission von Mai 2020 wurde von den Mitgliedstaaten über die nationalen Durchsetzungsstellen an die Fluggesellschaften weitergeleitet und außerdem den Pauschalreiseveranstaltern übermittelt;
- c) von der Kommission am 2. Juli 2020 eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren³³ wegen nationaler Rechtsvorschriften, welche die Aussetzung des Anspruchs auf Rückerstattung gestatteten (siehe Ziffer **65**).

³³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf_20_1212.

Da Vermittler in den Rechtsvorschriften über Fluggastrechte nicht berücksichtigt sind, haben Fluggäste Schwierigkeiten, Rückerstattungen zu erhalten

33 Fluggäste nutzen oft Vermittler wie Reisebüros, um Flüge zu buchen oder Flugscheine als Teil einer Pauschalreise zu erwerben. Zur Beurteilung der Rückerstattungszeiten bei Beteiligung von Vermittlern analysierte der Hof die geltenden EU-Rechtsvorschriften sowie Daten, die er im Rahmen seiner Umfrage bei den nationalen Durchsetzungsstellen und den für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zuständigen Behörden einholte.

34 In fast allen Mitgliedstaaten berichteten Fluggäste, die Flugscheine über Vermittler gekauft hatten, dass sie ihre Rückerstattung nur teilweise, mit Verspätung oder gar nicht erhalten hatten. Zu Beginn der COVID-19-Krise im März 2020 zögerten viele Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstalter Erstattungen an Reisende hinaus. So stellten Fluggesellschaften beispielsweise den automatischen Erstattungsmechanismus zugunsten von Reisebüros ein, der es diesen ermöglicht, Rückerstattungen an die Fluggäste zu leisten. Einige Fluggesellschaften gaben an, dass sie Vermittlern deshalb keine Erstattungen leisteten, weil diese die Fluggastdaten nicht vorlegten, die für die Erstattung erforderlich waren (da die Fluggäste nicht direkt bei den Fluggesellschaften gebucht hatten). Einige Reisebüros wiederum leisteten erst dann Rückerstattungen an Fluggäste, wenn sie selbst Mittel von den Fluggesellschaften erhalten hatten.

35 Diese Fälle, in denen beide Parteien auf Informationen der anderen Seite warteten, weisen auf eine mangelnde Koordinierung zwischen Fluggesellschaften und Reisebüros hin. Außerdem fallen Vermittler nicht unter einen einheitlichen Rechtsrahmen. Sie müssen ihren Anspruch auf eine Erstattungszahlung von einer Fluggesellschaft gemäß nationalem Recht durchsetzen, das sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheidet.

36 Der Hof stellte außerdem fest, dass sich Fluggäste, die ausschließlich einen Flug gebucht hatten und eine Rückerstattung erhalten wollten, gezwungen sahen, sowohl die Fluggesellschaft als auch den Vermittler zu kontaktieren, die sich beide nicht als für die Rückerstattung des Flugscheins verantwortlich betrachteten. Es gab auch Beispiele für Fälle, in denen beide Parteien Fluggästen nahelegten, die jeweils andere Partei zu kontaktieren, was dazu führte, dass die Fluggäste zwischen Fluggesellschaft und Reisebüro hin und her verwiesen wurden (siehe einen echten Fall mit geänderten Namen in [Kasten 6](#)).

Kasten 6

Fluggäste zwischen Vermittlern und Fluggesellschaften hin und her verwiesen

Nicolas kaufte seine Flugscheine für eine Hin- und Rückreise von Straßburg zur Insel La Réunion auf der Website eines (Online-)Reisebüros im Dezember 2019. Der Abflug war für den 20. März 2020 vorgesehen. Nachdem am 15. März der Lockdown in Frankreich begonnen hatte, erhielt Nicolas innerhalb von 24 Stunden eine E-Mail von seinem Reisebüro, in der er darüber informiert wurde, dass sein Flug wegen der Pandemie von der Fluggesellschaft annulliert worden war.

Nachdem Nicolas mehrere Wochen lang telefonisch und schriftlich eine Erstattung verlangt hatte, antwortete das Reisebüro im Juni 2020, es könne nichts tun, da die Fluggesellschaft den Flug annulliert habe. Er solle die Fluggesellschaft direkt anrufen. Anfang September bestätigte die Fluggesellschaft nach mehreren Anfragen, sie könne auch nichts tun, da das Reisebüro die Erstattung beantragen müsse. Mit dieser Antwort kontaktierte Nicolas erneut sein Reisebüro, hatte aber wieder keinen Erfolg. Danach unternahm er mehrere Schritte: Er meldete den Fall auf einer französischen Website für Verbraucherschutz (signal.conso.gouv.fr), wandte sich an eine weitere französische Organisation, die Verbrauchern bei Schwierigkeiten hilft, schrieb an die französische Schlichtungsstelle und schickte ein Einschreiben an das Reisebüro.

Im Oktober bestätigte das Reisebüro, dass es bei der Fluggesellschaft eine Rückerstattung beantragen würde. Im März 2021 informierte das Reisebüro Nicolas, dass die Fluggesellschaft eine teilweise Rückerstattung (in Höhe des halben Preises) akzeptiert hatte. Nicolas bestand auf einer vollständigen Rückerstattung für die beiden annullierten Flüge. Das Reisebüro antwortete, dass es die Fluggesellschaft erneut kontaktieren werde, diesmal für eine vollständige Rückerstattung – ein Verfahren mit einer Dauer von voraussichtlich mehreren Monaten.

Nach seinen Bemühungen um Rückerstattung während eines ganzen Jahres hat Nicolas noch kein Geld zurückbekommen.

Die Empfehlung der Kommission zu Gutscheinen verhinderte nicht, dass Fluggäste unterschiedlich behandelt wurden

37 Die Umfrage bei den nationalen Durchsetzungsstellen und den für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zuständigen Behörden sowie die von Verbraucherschutzinstitutionen erhaltenen Unterlagen lieferten dem Hof Daten über die Erfahrungen von Fluggästen, die Gutscheine erhalten hatten.

38 Im Mai 2020 legte die Kommission eine Empfehlung vor, die Gutscheine für annullierte Flüge oder Pauschalreisen zu einer attraktiveren und sichereren Alternative zur Rückerstattung der geleisteten Zahlungen machen sollte³⁴, in der sie aber gleichzeitig betonte, dass die Annahme der Gutscheine freiwillig sein müsse. Die Empfehlung ging dahin, dass Gutscheine durch einen Schutz der Passagiere vor Zahlungsunfähigkeit der Fluggesellschaften oder Pauschalreiseveranstalter abgesichert werden und mehrere spezifische Merkmale aufweisen sollten, darunter

- eine Mindestgültigkeitsdauer von 12 Monaten, kombiniert mit einer automatischen Erstattung für den Fall, dass der Gutschein nicht eingelöst wurde;
- die Möglichkeit für Passagiere und Reisende, die Gutscheine für alle neuen Buchungen zu verwenden, die vor dem Ablaufdatum des Gutscheins getätigt werden, auch wenn die Zahlung oder die Dienstleistung nach diesem Datum stattfindet; auch sollten die Gutscheine für die Zahlung aller vom Beförderer oder Veranstalter angebotenen Reiseprodukte eingesetzt werden können;
- die Ausweitung der Gutscheine auf Buchungen bei anderen Unternehmen derselben Unternehmensgruppe und ihre Übertragbarkeit auf andere Passagiere ohne zusätzliche Kosten.

Da Empfehlungen der Kommission jedoch unverbindlich sind, fuhren die Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstalter damit fort, Gutscheine nach eigenem Gutdünken auszustellen, was zur Folge hatte, dass Passagiere unterschiedlich behandelt wurden.

39 Der Hof stellte fest, dass die Fluggesellschaften und Mitgliedstaaten verschiedene Verfahren anwendeten, die der Empfehlung der Kommission oft nicht entsprachen:

- Während die nationalen Durchsetzungsstellen angaben, dass die meisten Gutscheine eine Gültigkeitsdauer von 12 Monaten hatten, war dieser Zeitraum in einigen Fällen länger, beispielsweise in Zypern und Lettland (gültig bis zum 31. Dezember 2021), Frankreich und Griechenland (18 Monate) und Slowenien (24 Monate). Gleichzeitig beschloss Slowenien für Annullierungen zwischen dem 13. März und dem 31. Mai 2020, dass Pauschalreisende, die keinen Gutschein

³⁴ Empfehlung (EU) 2020/648 der Kommission vom 13. Mai 2020 zu Gutscheinen für Passagiere und Reisende als Alternative zur Rückerstattung von Zahlungen für annullierte Pauschalreisen und Beförderungsdienstleistungen im Kontext der COVID-19-Pandemie (ABl. L 151 vom 14.5.2020, S. 10).

akzeptierten, erst 12 Monate nach dem von Slowenien erklärten Ende der Pandemie eine Rückerstattung erhalten würden. Dies verstößt gegen EU-Recht.

- Nur drei Mitgliedstaaten (siehe Ziffer **60**, *zweiter Gedankenstrich*) nutzten Mittel, die staatliche Beihilfen darstellten, um Gutscheine gegen eine Insolvenz der Veranstalter abzusichern. Dieser Schutz gilt ausschließlich für Pauschalreisen (Reisende, die ausschließlich einen Flug gebucht haben, sind nicht abgesichert).
- Bei den größten Fluggesellschaften in Finnland, Lettland, Luxemburg und Rumänien hatten Passagiere, die den Gutschein angenommen hatten, später keinen Anspruch mehr darauf, stattdessen das Geld zurückzufordern. In Rumänien konnten nicht genutzte Gutscheine nach dem Ablauf des Zwölfmonatszeitraums nicht mehr eingelöst werden.
- In fünf Mitgliedstaaten (Belgien, Finnland, Luxemburg, Slowenien und Ungarn) gestatteten die größten Fluggesellschaften nicht, Gutscheine auf andere Personen zu übertragen.

In Ermangelung von Berichterstattungspflichten fehlt ein Überblick

40 Um die Durchsetzung von Fluggastrechten zu bewerten, analysierte der Hof Daten von Organisationen in den Mitgliedstaaten.

41 Er stellte fest, dass es an Informationen fehlte, um die wirksame Durchsetzung der Fluggastrechte zu ermöglichen:

- Fluggesellschaften betrachten Verzögerungen bei den Rückerstattungen und die genaue Anzahl der Fluggäste, die eine Rückerstattung für annullierte Flüge beantragen, als sensible Geschäftsinformationen, die sie normalerweise nicht weitergeben.
- Die meisten nationalen Durchsetzungsstellen haben keinen Anspruch darauf, über die Anzahl der Fluggastbeschwerden bei Fluggesellschaften informiert zu werden. Sie müssen sich daher auf die Beschwerden verlassen, die von Fluggästen oder über die Europäischen Verbraucherzentren vorgebracht werden.
- Die Kommission stützt sich auf die freiwillige Berichterstattung der nationalen Durchsetzungsstellen, auf Informationen aus Beschwerden, die ihr von Bürgerinnen und Bürgern über das Europe-Direct-Kontaktzentrum und über das Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren (ECC-Netz) direkt übermittelt werden, sowie auf Kontakte zu Interessenträgern oder zum Netzwerk für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz. Anders als bei anderen Verkehrsträgern

sind die nationalen Durchführungsstellen nach Maßgabe der Verordnung Nr. 261/2004 nicht zur Berichterstattung an die Kommission verpflichtet.

42 Die Analyse des Hofes ergab, dass die Zahl der Beschwerden im Zusammenhang mit Annullierungen von Flügen und Erstattungsanträgen im Vergleich zu den Vorjahren erheblich zugenommen hat. Im Folgenden einige Beispiele:

- 24 nationale Durchsetzungsstellen meldeten 80 000 Beschwerden bezüglich der Rückerstattung für annullierte Flüge. Nicht alle nationalen Durchsetzungsstellen hatten Kompetenzen im Bereich der Bearbeitung von Einzelbeschwerden, und die Sanktionen gegen Fluggesellschaften waren von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich.
- Der Europäische Verbraucherverband (BEUC) meldete in drei Mitgliedstaaten (Deutschland, Portugal und Spanien) 122 000 ähnliche Beschwerden.
- Der Europäische Fahrgastverband (EPF) meldete, dass in vier Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Portugal und Spanien) 72 500 Beschwerden an nationale Verbraucherschutzorganisationen geschickt wurden.
- Das Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren (ECC-Netz) leistete in 32 000 Fällen, die die Verordnung Nr. 261/2004 betrafen, sowie in 12 000 Fällen, die die Pauschalreiserichtlinie betrafen, Unterstützung.
- Das Europe-Direct-Kontaktzentrum erfasste im Jahr 2020 6 700 Zwischenfälle, von denen 70 % Beschwerden im Zusammenhang mit der Annullierung von Flügen betrafen.

43 Möglicherweise lässt sich aus diesen unvollständigen Daten kein Gesamtbild ableiten. Dies ist ein Hinweis darauf, dass ein Überblick über Informationen zu Fluggastbeschwerden, zum Umgang mit diesen Beschwerden und zur Durchsetzung der Fluggastrechte fehlt.

Die Kommission stellte klar, dass die Mitgliedstaaten staatliche Beihilfen an den Schutz der Fluggastrechte knüpfen konnten, was jedoch im Fall der Fluggesellschaften nicht geschah

44 Der Hof untersuchte die Rolle der Kommission bei der Genehmigung staatlicher Beihilfemaßnahmen und ging der Frage nach, ob die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung solcher Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise eine Verknüpfung zwischen den gewährten Beihilfen und dem Schutz der Passagierrechte herstellten.

Die Kommission bemühte sich um die Unterstützung von Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstaltern, konnte Rückerstattungen für Fluggäste aber nicht zu einer Voraussetzung für die Genehmigung staatlicher Beihilfen machen

45 Während der COVID-19-Pandemie sahen sich viele Fluggesellschaften in der EU gezwungen, den größten Teil oder sogar die Gesamtheit ihrer Flotte zumindest für gewisse Zeiträume am Boden zu lassen. Dies hatte erhebliche Auswirkungen auf ihre Finanzen.



© Getty Images/Patrick Foto.

46 Schätzungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation zufolge waren die Einnahmen der europäischen Fluggesellschaften bis Ende 2020 von rund 120 Milliarden Euro im Jahr 2019 auf nur 37 Milliarden Euro im Jahr 2020 gesunken, ein Rückgang um 69 %³⁵. Die IATA gibt an³⁶, in normalen Zeiten würde eine typische europäische Fluggesellschaft Barreserven für den Betrieb von zwei Monaten halten. Der Wegbruch neuer Buchungen im März 2020 bedeutete, dass den Fluggesellschaften bei fehlenden Zuführungen neuer Liquidität und/oder Kostensenkungsmaßnahmen ab Mai 2020 keine Barmittel mehr zur Verfügung gestanden hätten. Von den Mittelabflüssen, mit denen die Fluggesellschaften im Zeitraum März bis Mai 2020 konfrontiert waren, entfielen nach Schätzungen der IATA und des Verbands Airlines for Europe (A4E) 9,2 Milliarden Euro (EU-27 und Vereinigtes Königreich) auf Erstattungen, die Fluggästen für verkaufte, aber nicht genutzte Flugscheine zustanden.

47 Es besteht also das Risiko der Insolvenz von Fluggesellschaften. Sollte dieser Fall eintreten, laufen die Fluggäste Gefahr, ihr Geld zu verlieren. In einer im Auftrag der Kommission durchgeführten externen Studie, die im Januar 2020 veröffentlicht wurde³⁷, wurden Insolvenzen von 87 Fluggesellschaften im vorausgehenden Jahrzehnt aufgelistet und es wurde geschätzt, dass 5,6 Millionen Fluggäste zwischen 2011 und 2019 in irgendeiner Weise von der Insolvenz von Fluggesellschaften betroffen waren. Jedem einzelnen direkt von einer Insolvenz betroffenen Fluggast entstanden Kosten in Höhe von durchschnittlich 431 Euro. Bei 83 % dieses Betrags (357 Euro) war eine Erstattung durch keinen der Schutzmechanismen gewährleistet. Insgesamt fiel rund ein Drittel der von der Insolvenz von Fluggesellschaften betroffenen Fluggäste unter keine der Regelungen. Dies bedeutet, dass rund 1,8 Millionen Fluggäste wegen der Insolvenz von Fluggesellschaften finanzielle Schäden erlitten.

48 Die Kommission erkannte die schweren Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die Fluggesellschaften bereits frühzeitig an. Die wichtigste von der Kommission ergriffene Maßnahme war die Annahme von Vorschriften über staatliche Beihilfen, die auch den Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstaltern zugutekamen. Die Gestaltung der

³⁵ ICAO Air Transport Bureau, "Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis", März 2021, https://www.icao.int/sustainability/Documents/Covid-19/ICAO_coronavirus_Econ_Impact.pdf.

³⁶ IATA, "COVID-19 Cash burn analysis", März 2020.

³⁷ "Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU", https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/news/2020-01-13-air-passenger-rights-study_en.

nationalen Unterstützungsmaßnahmen fällt zwar in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten, doch müssen diese der Kommission gemäß den Anforderungen des Vertrags mitteilen, wenn Unternehmen für staatliche Beihilfen infrage kommen.

49 Eine Maßnahme wird als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union eingestuft, wenn die folgenden kumulativen Bedingungen erfüllt sind:

- a) Die Maßnahme muss dem Staat zurechenbar sein und aus staatlichen Mitteln finanziert werden.
- b) Sie verfälscht den Wettbewerb oder droht ihn zu verfälschen und beeinträchtigt den Handel zwischen Mitgliedstaaten.
- c) Dem Begünstigten der Maßnahme muss daraus ein Vorteil erwachsen.
- d) Dieser Vorteil muss selektiv sein.

50 Die Rolle der Kommission besteht darin, die Auswirkungen der vorgeschlagenen staatlichen Beihilfen auf den Wettbewerb und somit auch ihre Kompatibilität mit dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts zu beurteilen. Bei der Genehmigung staatlicher Beihilfen kann die Kommission lediglich Bedingungen vorschreiben, die sich aus den Vertragsbestimmungen ableiten, auf deren Grundlage die Beihilfen angemeldet werden³⁸, und die erforderlich sind, um durch nationale Maßnahmen verursachte Wettbewerbsverzerrungen zu begrenzen. Dies trifft auf Fluggastrechte nicht zu.

51 Im März 2020 legte die Kommission einen "Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19"³⁹ vor, um für einen einheitlichen Ansatz in allen Mitgliedstaaten zu sorgen. In diesem Rahmen wurde dargelegt, welche Möglichkeiten die Mitgliedstaaten nach den EU-Vorschriften hatten, Unternehmen finanziell zu unterstützen. Er enthielt befristete Kriterien, beispielsweise zu den finanziellen Begrenzungen, zur Dauer und Form der Maßnahmen sowie zu den Berichtspflichten, die die Überprüfung und Genehmigung durch die Kommission erleichtern sollten.

³⁸ Artikel 107 Absätze 2 und 3 AEUV.

³⁹ Mitteilung der Kommission (2020/C 91 I/01), zunächst am 20. März 2020 vorgelegt und ursprünglich bis Ende 2020 gültig. Die Mitteilung wurde in der Folge mehrfach geändert und gilt derzeit bis Ende 2021.

52 Im Befristeten Rahmen stellte die Kommission den Mitgliedstaaten gegenüber auch klar, dass sie diese Unterstützung bei der Gewährung von Beihilfen an Unternehmen der Reise- und Tourismusbranche einsetzen konnten, um sicherzustellen, dass durch die COVID-19-Krise bedingte Erstattungsforderungen erfüllt werden, sodass der Schutz der Fahrgast- und Verbraucherrechte sowie die Gleichbehandlung von Fahrgästen und Reisenden gewährleistet ist⁴⁰. Zwar waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass bestimmte Empfänger staatlicher Beihilfen (Großunternehmen, die Rekapitalisierungsbeihilfen erhalten hatten) der Kommission darüber Bericht erstatten, wie diese Beihilfen zur Unterstützung der politischen Ziele der EU im Zusammenhang mit dem ökologischen und digitalen Wandel eingesetzt wurden⁴¹, doch gab es keine solche Verpflichtung in Bezug auf Rückerstattungen an Fluggäste.

53 Der Befristete Rahmen ermöglichte der Kommission eine Genehmigung staatlicher Beihilfen im Rekordtempo: Im Bereich der Luftverkehrsbranche wurden 54 Beschlüsse über staatliche Beihilfen innerhalb von durchschnittlich 13 Tagen nach der Anmeldung angenommen; 23 davon innerhalb einer Woche.

54 Zusätzlich schlug die Kommission im März 2020 auch eine vorübergehende Aussetzung der für die Zuweisung von Zeitnischen für Abflüge und Landungen auf Flughäfen seit Langem geltenden gemeinsamen Vorschriften vor. Diese Aussetzung wurde als Verordnung angenommen⁴². So sollte vermieden werden, dass Beförderer praktisch leere Flugzeuge fliegen ließen, allein um Zeitnischen in normalerweise überlasteten Flughäfen zu sichern, denn dies hätte ihre finanzielle Lage nur verschlechtert und sich zudem negativ auf die Umwelt ausgewirkt.

Die Mitgliedstaaten gewährten Fluggesellschaften und Reiseveranstaltern Unterstützung, knüpften diese jedoch im Fall der Fluggesellschaften nicht an Rückerstattungen für Fluggäste

55 Die Mitgliedstaaten nutzten während der COVID-19-Krise verschiedene Formen staatlicher Beihilfen, um Unternehmen der Reise- und Tourismusbranche zu

⁴⁰ Ziffer 9 der Mitteilung der Kommission (2020/C 91 I/01).

⁴¹ Ziffern 44 und 83 der Mitteilung der Kommission (2020/C 91 I/01).

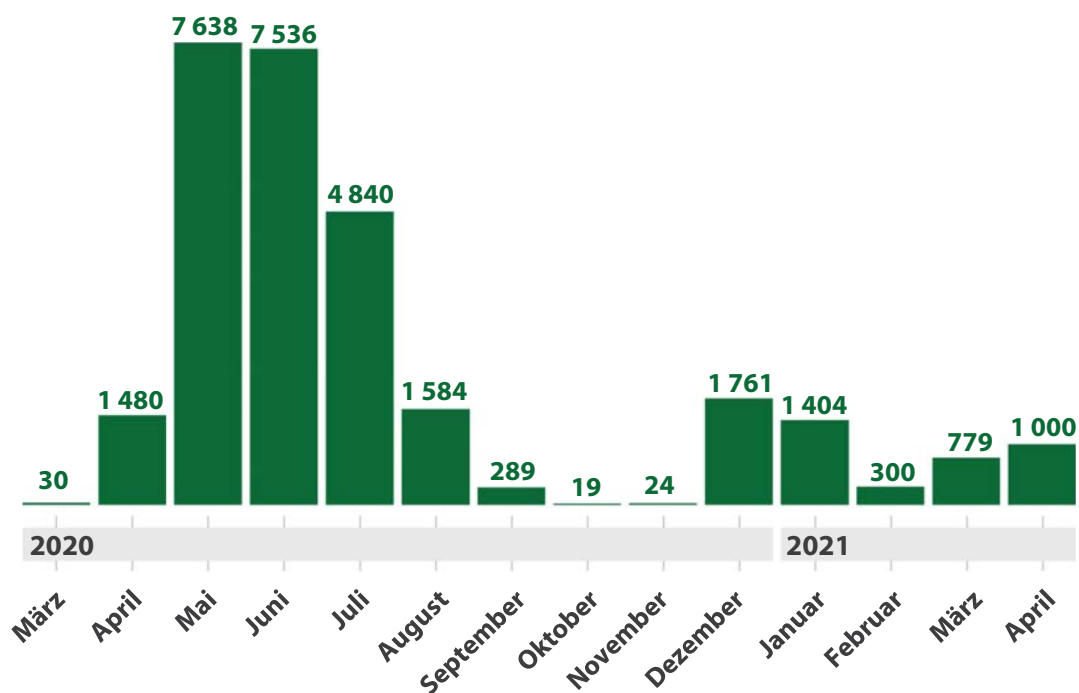
⁴² Verordnung (EU) 2020/459 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft (ABl. L 99 vom 31.3.2020, S. 1).

unterstützen, im Allgemeinen begründet durch "Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse" oder "beträchtliche Störung[en] im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats"⁴³. Um zu ermitteln, ob es eine Verknüpfung zwischen den staatlichen Beihilfen und den Fluggastrechten gab, untersuchte der Hof 38 staatliche Beihilfemaßnahmen, die speziell auf die Unterstützung von Fluggesellschaften in der EU ausgerichtet waren (siehe [Anhang III](#)), sowie 16 staatliche Beihilfemaßnahmen zur Unterstützung von Pauschalreiseveranstaltern in der EU (siehe [Anhang IV](#)). Diese Maßnahmen wurden von der Kommission zwischen März 2020 und April 2021 genehmigt und umfassten staatliche Beihilfen in Höhe von 34,7 Milliarden Euro. Dazu gehörten staatliche Beihilfen in Höhe von 6 Milliarden Euro für bestimmte Fluggesellschaften, die unter nicht speziell den Luftverkehrssektor betreffende Regelungen fielen. Außerdem beziehen sich diese Beträge auf den Beihilfemaximalbetrag, der zur Verfügung gestellt werden kann.

56 Form und Wert dieser Beihilfen unterschieden sich erheblich: Direktdarlehen, Garantien für Darlehen, Zuschüsse oder Liquiditätsspritzen in Form von Rekapitalisierungen. Der Wert der in den einzelnen Beschlüssen genehmigten Beträge bewegte sich zwischen 0,8 und 7 000 Millionen Euro, wobei der Großteil der Beihilfen in den Monaten Mai, Juni und Juli des Jahres 2020 genehmigt wurde (siehe [Abbildung 4](#)).

⁴³ Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

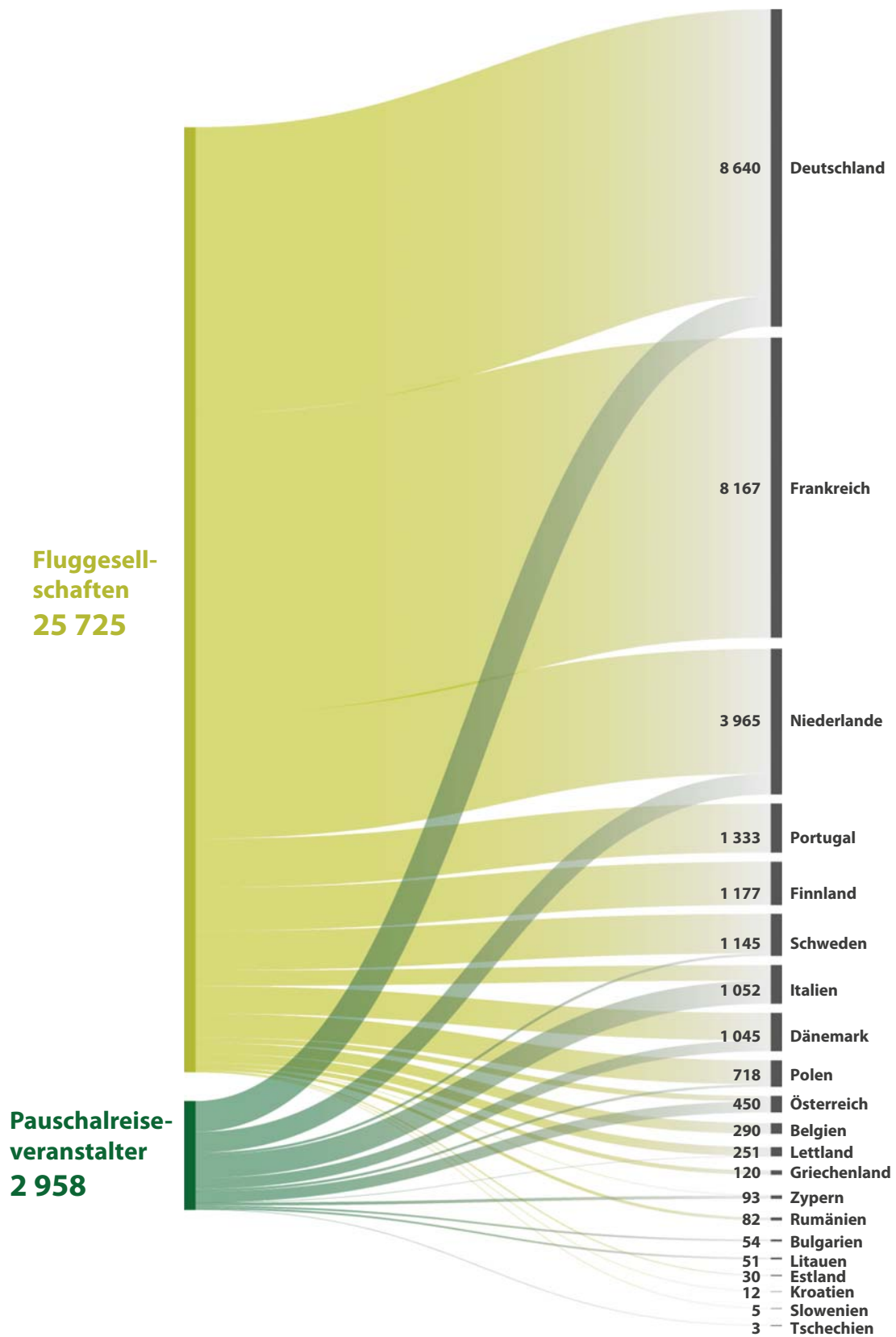
Abbildung 4 – Von der Kommission genehmigte staatliche Beihilfen für Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstalter (in Millionen Euro)



Quelle: Vom Europäischen Rechnungshof vorgenommene Analyse von Beschlüssen über staatliche Beihilfen.

57 Außerdem fielen die staatlichen Beihilfen in den verschiedenen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich aus (siehe [Abbildung 5](#)).

Abbildung 5 – Staatliche Beihilfen der Mitgliedstaaten für Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstalter (in Millionen Euro)



Quelle: Vom Europäischen Rechnungshof vorgenommene Analyse von Beschlüssen über staatliche Beihilfen.

58 Die Analyse des Hofes zeigte, dass der Großteil der von den Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen (31,8 Milliarden Euro bzw. mehr als 90 % der Beihilfen insgesamt) an Fluggesellschaften ging. Darunter fallen staatliche Beihilfen in Höhe von 25,7 Milliarden Euro für bestimmte Fluggesellschaften sowie multisektorale Beihilfen in Höhe von 6,1 Milliarden Euro. Zwar war jede Anmeldung anders, im Allgemeinen ging es jedoch darum, einen Ausgleich für die durch die Pandemie bedingten Verluste der Fluggesellschaften zu leisten und sicherzustellen, dass die Fluggesellschaften über ausreichende Liquidität verfügten, um den Betrieb fortzusetzen, und/oder dass ihre Kapitalstruktur auch während und nach der Krise angemessen blieb.

59 Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass die Mitgliedstaaten in keinem der 38 untersuchten Fälle an Fluggäste zu leistende Rückerstattungen explizit als Ziel oder Bedingung für die Gewährung der Beihilfe nannten, obwohl die Kommission dies empfohlen hatte⁴⁴. In der Praxis bedeutet dies, dass die Mitgliedstaaten die Rückerstattung von Zahlungen an Fluggäste allein den Fluggesellschaften überließen, die bei der Verwendung der staatlichen Beihilfen ihren eigenen Prioritäten folgten. Dass mit der durch diese Beihilfen gewährten Liquidität das Überleben der Fluggesellschaften sichergestellt wurde, hat jedoch möglicherweise indirekt dazu beigetragen, dass Fluggäste Rückerstattungen erhielten (siehe Ziffer [32\(a\)](#)).

60 Hinsichtlich der staatlichen Beihilfemaßnahmen zur Unterstützung von Pauschalreiseveranstaltern ergibt sich ein anderes Bild. Der Hof stellte fest, dass unter den 16 Maßnahmen (Unterstützung in Höhe von insgesamt 2,9 Milliarden Euro) drei Fälle waren, in denen allgemeine Liquiditätshilfen bereitgestellt wurden. Bezüglich der übrigen 13 Fälle gelangte er zu den folgenden Feststellungen:

- In sieben Fällen (909 Millionen Euro)⁴⁵ wurde in der Anmeldung explizit das Ziel genannt, eine rasche Rückerstattung für die Reisenden sicherzustellen.
- In drei Fällen (1,1 Milliarden Euro)⁴⁶ sollte die Attraktivität von Gutscheinen gesteigert werden, indem ihr Wert für den Fall der Insolvenz des Veranstalters durch eine staatliche Garantie abgesichert wurde.

⁴⁴ Erwägungsgrund 22 und Nummer 15 der Empfehlung (EU) 2020/648 der Kommission vom 13. Mai 2020 zu Gutscheinen für Passagiere und Reisende als Alternative zur Rückerstattung von Zahlungen für annullierte Pauschalreisen und Beförderungsdienstleistungen im Kontext der COVID-19-Pandemie (ABl. L 151 vom 14.5.2020, S. 10).

⁴⁵ Bulgarien, Dänemark (zwei Fälle), Litauen, Niederlande, Polen und Schweden.

⁴⁶ Deutschland, Niederlande und Zypern.

- Zwei Fälle⁴⁷ betrafen die Kosten von Rückholungen.
- In einem Fall⁴⁸ wurden die Beihilfen gewährt, um sowohl die Rückholung von Reisenden als auch die Erstattung von vor Abflug annullierten Pauschalreisen sicherzustellen.

61 Dies bedeutet, dass die Rechte von Pauschalreisenden bei der Gestaltung von 13 der 16 Fälle spezifisch und explizit berücksichtigt wurden. Der Unterschied zu den staatlichen Beihilfemaßnahmen für Fluggesellschaften ist darauf zurückzuführen, dass der Insolvenzschutz in der Pauschalreiserichtlinie vorgeschrieben ist und dass die Erstattung annullierter Pauschalreisen für Pauschalreiseveranstalter während der COVID-19-Pandemie den größten Barmittel-Ausgabenbetrag darstellte.

Die Kommission bemühte sich um den Schutz der Fluggastrechte, hat aber begrenzte Durchsetzungsbefugnisse

62 Von Beginn der Krise an hat die Kommission erklärt, dass die Rechte von Fluggästen geachtet werden müssen, und eine Reihe von Initiativen ergriffen, um diese Rechte zu wahren. [Anhang V](#) enthält eine Zeitleiste und eine Übersicht über diese Initiativen. Der Hof analysierte, ob die verschiedenen von der Kommission während der Krise ergriffenen Maßnahmen die Fluggastrechte wirksam schützten. Für eine Stichprobe von 10 Mitgliedstaaten überprüfte der Hof außerdem zu drei Zeitpunkten (1., 15. und 28. Februar 2021) die Richtigkeit der Angaben auf der Website "Re-open EU" sowie die Zeitnähe ihrer Aktualisierungen im Vergleich zu offiziellen nationalen Quellen. Schließlich analysierte der Hof, ob der derzeitige Rechtsrahmen in Krisenzeiten seinen Zweck erfüllt.

Die Kommission ergriff Maßnahmen zur Abmilderung der Auswirkungen der Krise auf Fluggäste

63 Am 1. März 2020 rief die Kommission die Website zur Corona-Krisenreaktion ins Leben, die einen Abschnitt zu [Verkehr](#) und Reisen enthält. Dort veröffentlichte sie

⁴⁷ Lettland und Litauen.

⁴⁸ Österreich.

Factsheets⁴⁹ und Links zu Websites mit allgemeinen Informationen⁵⁰, darunter die Website "Your Europe"⁵¹. Außerdem passte die Kommission ihre Auslegungsleitlinien zu den Verordnungen über Passagierrechte an⁵² und legte ein Informationsblatt⁵³ zur Pauschalreiserichtlinie vor, in dem sie bekräftigte, dass Reisende das Recht hatten, zwischen einer Rückerstattung (Geld oder Gutschein) und einer anderweitigen Beförderung (die häufig unmöglich war) zu wählen. Sie stellte auch klar, dass das Angebot eines Gutscheins nicht bedeutete, dass der Fluggast das Recht verlor, sich stattdessen für eine Rückerstattung der geleisteten Zahlung zu entscheiden, und bestätigte, dass die COVID-19-Pandemie einen "unvermeidbaren, außergewöhnlichen Umstand" darstellte, der den Anspruch auf Ausgleichsleistungen ausschließen kann.

64 Am 17. April 2020 forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, dafür zu sorgen, dass ihre Auslegungsleitlinien vor dem Hintergrund der sich entwickelnden Situation im Zusammenhang mit COVID-19 ordnungsgemäß umgesetzt werden⁵⁴. Am 29. April 2020 forderten mehrere Mitgliedstaaten die Kommission während der informellen Videokonferenz der Verkehrsminister⁵⁵ auf, vorübergehend Ausnahmen bezüglich der Frist für die von Fluggesellschaften an Fluggäste zu leistenden Rückerstattung zu gewähren. Die Kommission lehnte eine Schmälerung der Fluggastrechte ab, wurde aber aktiv, indem sie am 13. Mai 2020 eine Empfehlung abgab, um Gutscheine zu einer attraktiven und sicheren Alternative zur Rückerstattung geleisteter Zahlungen zu machen und die Annahme von Gutscheinen durch die Passagiere zu fördern. Auf diese Weise wollte die Kommission auch zur Entschärfung der Liquiditätsprobleme von Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstaltern beitragen (siehe Ziffer **38**).

⁴⁹ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_de#passenger-and-traveller-rights.

⁵⁰ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_de#passenger-and-traveller-rights.

⁵¹ <https://europa.eu/youreurope/>.

⁵² Bekanntmachung der Kommission, "Auslegungsleitlinien zu den EU-Verordnungen über Passagierrechte vor dem Hintergrund der sich entwickelnden Situation im Zusammenhang mit Covid-19", (C(2020) 1830 final vom 18.3.2020).

⁵³ Siehe https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf.

⁵⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_DE.html.

⁵⁵ <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/tte/2020/04/29/>.

65 Außerdem leitete sie im Juli 2020 aus den folgenden Gründen Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten ein:

- Annahme nationaler Gesetze, die nicht im Einklang mit der Verordnung Nr. 261/2004 stehen (gegen Italien und Griechenland)⁵⁶. Diese Verfahren wurden inzwischen eingestellt, da die nationalen Gesetze wieder mit dem EU-Recht in Einklang gebracht wurden⁵⁷.
- Maßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19, die im Widerspruch zur Pauschalreiserichtlinie stehen. Betroffen waren 11 Mitgliedstaaten⁵⁸. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren sieben Verfahren eingestellt worden, entweder da nationale Maßnahmen aufgehoben/geändert wurden, oder da sie ausgelaufen waren und nicht verlängert wurden. Kroatien, Litauen und die Slowakei hatten ihre Rechtsvorschriften nicht korrigiert, weshalb die Kommission den nächsten Schritt im Vertragsverletzungsverfahren einleitete und diesen Ländern eine mit Gründen versehene Stellungnahme übermittelte. Bulgarien erhielt wegen der im August 2020 eingeführten nationalen Vorschriften, die gegen die Pauschalreiserichtlinie verstoßen, ein Aufforderungsschreiben⁵⁹. Diese vier Verfahren sind zum Zeitpunkt der Prüfung noch anhängig (Bulgarien, Kroatien, Litauen und Slowakei).

66 Darüber hinaus sind mehrere weitere Aktivitäten im Gange:

- Im August 2020 leitete die Kommission ein "EU-Pilot-Verfahren" zur Verordnung Nr. 261/2004 ein, um den Stand der Umsetzung der Fluggastrechte in sämtlichen Mitgliedstaaten zu beurteilen. Das "EU-Pilot-Verfahren" ist ein Mechanismus des informellen Dialogs zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat bei Problemen im Zusammenhang mit einer möglichen Nichteinhaltung des EU-Rechts. Es wird als erster Schritt zur Klärung oder Lösung von Problemen eingesetzt, damit förmliche Vertragsverletzungsverfahren wenn möglich vermieden werden können.

⁵⁶ Siehe https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/INF_20_1212.

⁵⁷ https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=de.

⁵⁸ Außer Griechenland und Italien ging es um Bulgarien, Frankreich, Kroatien, Litauen, Polen, Portugal, die Slowakei, Tschechien und Zypern. Siehe https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/INF_20_1687.

⁵⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf_20_1687.

- Seit Mai 2020 unterhält die Kommission auch einen regelmäßigen Dialog mit den nationalen Durchsetzungsstellen, die die Anwendung der Fluggastrechte überwacht haben. Im Februar 2021 leitete die Kommission gemeinsam mit dem Netzwerk für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz eine koordinierte Umfrage bei 16 in der EU tätigen Fluggesellschaften in die Wege, bei der es darum ging, welche Verfahren sie bei Annullierung anwendeten, wie sie die Verbraucher über ihre Rechte informierten und wie sie mit Anträgen auf Rückerstattung umgingen.
- Am 17. März 2021 legte die Kommission den Entwurf einer Verordnung zur Einführung eines "digitalen grünen Zertifikats" vor. Die Gesetzgeber einigten sich am 20. Mai 2021 auf den Text für ein "digitales COVID-Zertifikat der EU", mit dem Impfungen, Tests oder die Genesung bescheinigt werden, um die Freizügigkeit zu erleichtern.

67 Mit Blick auf die Zeit nach der derzeitigen COVID-19-Pandemie hat die Kommission bereits Vorschläge unterbreitet, um die Resilienz der EU im Falle längerer Reisetörungen zu stärken:

- In der neuen Verbraucheragenda⁶⁰, die im November 2020 herausgegeben wurde, werden Prioritäten und wichtige Aktionspunkte für die kommenden fünf Jahre genannt. Dazu gehört, dass die Kommission analysieren wird, inwieweit die Pauschalreiserichtlinie angesichts der jüngsten Krisen noch angemessen ist, wobei sie sich auf einen Bericht über deren Anwendung von 2021 stützen wird⁶¹. Außerdem wird sie die Zusammenarbeit zwischen dem Netzwerk für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz und anderen Netzen und Interessenträgern unterstützen und erleichtern.
- Ziel der im Dezember 2020 ins Leben gerufenen Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität⁶² ist eine Überprüfung des Rechtsrahmens für Passagierrechte sowie eine Auslotung der Optionen finanzieller Absicherungssysteme, um sicherzustellen, dass ausreichend Liquidität vorhanden

⁶⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, "Neue Verbraucheragenda – Stärkung der Resilienz der Verbraucher/innen für eine nachhaltige Erholung" (COM(2020) 696 final); https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_2069.

⁶¹ COM(2021) 90 final vom 26.2.2021.

⁶² Mitteilung der Kommission, "Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität: Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen" (COM(2020) 789 final vom 9.12.2020), Ziffern 91 und 92.

ist, um Passagieren auch in Krisenzeiten Rückerstattungen leisten und sie erforderlichenfalls zurückholen zu können. Darüber hinaus plant die Kommission eine Überarbeitung der Verordnung über Luftverkehrsdienste und die Ausarbeitung von Notfallplänen für Krisensituationen im Verkehrssektor. Ein weiteres Ziel der Kommission besteht darin, die EU-Passagierrechte besser zu schützen, sie sowohl für die Beförderungsunternehmen als auch für die Passagiere klarer zu fassen und eine angemessene Unterstützung, Rückerstattung und ggf. Entschädigung bei Störungen vorzusehen sowie angemessene Sanktionen für den Fall, dass die Vorschriften nicht ordnungsgemäß angewandt werden.

Die Kommission stellte Reisenden Informationen über die Situation vor Ort zur Verfügung

68 Im Juni 2020 rief die Kommission die Website "Re-open EU" ins Leben⁶³. Hier erhalten Reisende einen Überblick über die Situation im Bereich der öffentlichen Gesundheit in europäischen Ländern, über Reiseinformationen sowie über Kontaktverfolgungs- und Warn-Apps. Auf der Website werden Daten des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten sowie Informationen der Mitgliedstaaten über Reisebeschränkungen verwendet, um Reisenden bei der Planung ihrer Reisen zu helfen. Mit Stand von Januar 2021 wurden 9 Millionen Besuche auf der Website verzeichnet.

69 Der Hof stellte fest, dass dieses Instrument für Reisewillige aller Beförderungsarten eine wertvolle Hilfe darstellt, da in einem Standardformat nützliche Informationen bereitgestellt werden: zu den Testpflichten vor Abreise, zu Quarantäneauflagen bei Ankunft sowie zu den Vorschriften, die für Personen gelten, welche einen Mitgliedstaat lediglich durchreisen.

70 Seit ihrer Einführung wurde die Website regelmäßig angepasst und verbessert. Nach wie vor ist sie jedoch weitgehend darauf angewiesen, dass die Mitgliedstaaten zeitnah korrekte Informationen bereitstellen. Die Kommission selbst warnte davor,

⁶³ <https://reopen.europa.eu/de>.

dass verspätete oder unvollständige Informationen den Nutzen der Website mindern würden⁶⁴. Die Analyse des Hofes bestätigte dies, da die Website

- für zwei der 10 untersuchten Mitgliedstaaten (Belgien und Luxemburg) bezüglich der geltenden Beschränkungen nicht auf dem neuesten Stand war;
- nicht immer Auskunft über die von den Mitgliedstaaten angenommenen Beschränkungen gab, die zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft treten sollten;
- mitunter unvollständige Informationen (Mindestalter für Tests, Erklärung vor Reiseantritt) oder voneinander abweichende Informationen enthielt (in verschiedenen Abschnitten der Website wurden unterschiedliche Testpflichten angezeigt).

Der aktuelle Rechtsrahmen für den Schutz der Fluggastrechte ist unvollständig und nicht krisenfest

71 Die vom Hof vorgenommene Analyse ergab Folgendes:

- Weder in der Verordnung Nr. 261/2004 noch in der Pauschalreiserichtlinie ist eine Beteiligung der Kommission an der Überwachung der Durchsetzung der Rechte einzelner Fluggäste vorgesehen. Im Jahr 2013 schlug die Kommission Instrumente für eine bessere Durchsetzung für die Verordnung Nr. 261/2004 vor, und der Sonderbericht des Hofes von 2018 enthielt eine gleichlautende Empfehlung (siehe **Kasten 1** und Ziffer **13**). Der Vorschlag von 2013 war auch eine Reaktion auf Probleme im Bereich der Luftfahrt, die wegen der Aschewolke des isländischen Vulkans im Jahr 2010 entstanden waren. Er enthielt Lösungen, die hätten helfen können, die Passagierrechte in Krisenzeiten besser durchzusetzen, beispielsweise bessere Bearbeitungsverfahren für Beschwerden sowie verstärkte Durchsetzung, Überwachung und Sanktionierung zum Schutz der Passagierrechte.

Das Europäische Parlament forderte die Kommission auf, die Pauschalreiserichtlinie zu bewerten und erforderlichenfalls zu überarbeiten und die Verhandlungen im Rat über die Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 wieder aufzunehmen, um den Auswirkungen der jüngsten Krise

⁶⁴ Mitteilung der Kommission über weitere Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie (COM (2020) 687 final).

Rechnung zu tragen, künftigen Situationen der Rechtsunsicherheit vorzubeugen und den Schutz der Verbraucherrechte zu gewährleisten⁶⁵.

- Bezüglich der Annullierung von Flügen ist in den Rechtsvorschriften nicht vorgesehen, dass für Reisende, die ausschließlich einen Flug gebucht haben, eine Absicherung gegen Insolvenz bestehen muss (für Pauschalreisende ist im Gegensatz dazu in der Pauschalreiserichtlinie für den Fall der Insolvenz von Reiseveranstaltern die Rückerstattung garantiert). Das Europäische Parlament empfahl im Jahr 2014, dass eine solche Garantie auch für Reisende, die ausschließlich einen Flug gebucht haben, bestehen sollte. In den Jahren 2020 und 2021⁶⁶ forderte das Parlament die Kommission auf, zu prüfen, ob auf der Grundlage der im Rahmen der COVID-19-Krise gemachten Erfahrungen und vergleichbarer Systeme der Mitgliedstaaten ein EU-Reisegarantiesystem für Unternehmen ausgearbeitet werden kann, um für finanzielle Liquidität zu sorgen, um sicherzustellen, dass Reisenden ihre Kosten und Kosten für die Rückholung erstattet werden, und für einen angemessenen Schadenersatz für jegliche Schäden, die durch eine Insolvenz verursacht wurden, zu sorgen.
- Es gibt keine finanzielle Absicherung für Gutscheine, die – wenn eine anderweitige Beförderung nicht möglich ist – im Grunde einen vorübergehenden Aufschub der Rückerstattung an Passagiere darstellen (eine Ausnahme bilden Pauschalreisen, bei denen drei Mitgliedstaaten Gutscheine explizit absicherten, indem sie staatliche Beihilfen einsetzten) (siehe Ziffer 60).
- Die Verordnung Nr. 261/2004 enthält keine spezifischen Bestimmungen dazu, wie Fluggäste ihre Rechte durchsetzen können, wenn Vermittler beteiligt sind (siehe Ziffern 33-36). Dies führte dazu, dass vor dem Gerichtshof der Europäischen Union mehrere Klagen erhoben wurden.

72 Der Hof stellte fest, dass auch der Rechtsrahmen für Pauschalreisen nicht vollständig krisenfest ist. Gemäß der Pauschalreiserichtlinie⁶⁷ haben die

⁶⁵ Ziffer 66 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2021 zu der Festlegung einer EU-Strategie für nachhaltigen Tourismus (2020/2038(INI)).

⁶⁶ Ziffer 67 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2021 zu der Festlegung einer EU-Strategie für nachhaltigen Tourismus (2020/2038(INI)).

⁶⁷ Artikel 17 Absätze 1 und 2 der Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates (ABl. L 326 vom 11.12.2015, S. 1).

Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassene Reiseveranstalter Sicherheit für die Erstattung aller von Reisenden oder in deren Namen geleisteten Zahlungen leisten, sofern die betreffenden Leistungen infolge der Insolvenz des Reiseveranstalters nicht erbracht werden. Diese Sicherheit soll die "nach vernünftigem Ermessen vorhersehbaren Kosten" abdecken.

73 Die Kommission berichtete Folgendes⁶⁸:

- Einige Banken böten Reiseveranstaltern keine Sicherheit mehr und auch einige der bereits recht spärlich vertretenen Versicherungsgesellschaften, die Insolvenzschutz bieten, zögen sich aus dem Markt zurück (z. B. in Österreich und Belgien). Daher sei es wichtig, ein solides System zu entwickeln, das Reisende wirksam vor dem Insolvenzrisiko schützt. Überlegungen zur Bewältigung der verschiedenen Schwierigkeiten umfassten unter anderem das Einspringen mehrerer Sicherheitsanbieter für einen einzelnen Reiseveranstalter oder die Einrichtung eines EU-weiten Garantiefonds als eine Art Rückversicherung für die zuerst in Anspruch genommenen Garantiegeber.
- Risiken im Zusammenhang mit Pandemien seien in den Versicherungspolizen häufig ausgeschlossen, insbesondere bei Reiserücktrittsversicherungen⁶⁹. Dies schränke die Möglichkeiten der Reisenden ein, sich gegen mögliche Verluste zu versichern, wenn eine Reise aufgrund einer Pandemie annulliert würde.

74 Für Pauschalreisende besteht also Rechtsunsicherheit bezüglich der Frage, ob Reisende durch die nationalen Insolvenzschutzsysteme im Falle einer Pandemie wie der COVID-19-Pandemie im Hinblick auf Erstattungsanträge oder Gutscheine vollständig geschützt sind. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich diese Systeme stark voneinander unterscheiden und in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt werden.

⁶⁸ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen (COM(2021) 90 final) vom 26.2.2021, Punkt 4.2.2 und Punkt 5.2.6.

⁶⁹ Siehe <https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus>.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

75 Die Prüfung des Hofes ergab, dass grundlegende Fluggastrechte in dieser beispiellosen Krise insgesamt gesehen nicht geschützt waren. Dies gilt insbesondere für die frühen Phasen der COVID-19-Pandemie. Rückerstattungen an Fluggäste für annullierte Flüge wurden ausgesetzt und Passagiere wurden innerhalb der EU unterschiedlich behandelt. Gleichzeitig unterstützten die Mitgliedstaaten Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstalter mit staatlichen Beihilfen in nie dagewesener Höhe. Während diese Beihilfen von den Mitgliedstaaten bei keiner einzigen Fluggesellschaft an Erstattungen an die Fluggäste geknüpft wurden, nahmen die meisten Mitgliedstaaten bei Pauschalreiseveranstaltern eine solche Verknüpfung vor. Sie trafen diese Entscheidungen bezüglich der Fluggesellschaften, obwohl die Kommission deutlich gemacht hatte, dass sie im Rahmen der Vorschriften über staatliche Beihilfen eine Verknüpfung vornehmen konnten. Die Kommission bemühte sich um den Schutz der Fluggastrechte und ergriff Maßnahmen zur Abmilderung der Auswirkungen der Krise auf Fluggäste. Gemäß dem Rechtsrahmen verfügt sie jedoch nur über begrenzte Befugnisse, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten diese Rechte durchsetzen.

76 Die COVID-19-Krise hat schlagartig deutlich gemacht, dass Fluggäste nicht gut über ihre Rechte informiert waren und daher Gefahr liefen, möglicherweise Geld zu verlieren, das ihnen zustand. Was die Durchsetzung der Fluggastrechte durch die Mitgliedstaaten angeht, brachte die Krise zusätzlich zu den Beschränkungen, auf die der Hof bereits 2018 hingewiesen hatte, noch weitere Beschränkungen mit sich. In den ersten Monaten der Krise erhielten viele Fluggäste keine Erstattungen, und viele weitere hatten keine andere Wahl, als Gutscheine zu akzeptieren. Ab Juni 2020 begannen zahlreiche Fluggesellschaften, Rückerstattungen zu leisten, wenn auch mit erheblichen Verzögerungen. Fluggäste sind jedoch nach wie vor nur eingeschränkt in der Lage, Rückerstattungen zu erhalten, wenn Vermittler (z. B. Reisebüros) beteiligt sind oder wenn ihnen die Annahme von Gutscheinen aufgezwungen wurde. Außerdem sind die meisten Flugscheine und Gutscheine der Passagiere nicht gegen eine Insolvenz der Fluggesellschaft abgesichert. Der Umstand, dass in Ermangelung von Berichterstattungspflichten ein Überblick fehlt – beispielsweise über die Anzahl der Passagiere, die ihr Geld zurückfordern, und über die Anzahl der nicht innerhalb der gesetzlichen Fristen gelösten Fälle in der EU –, ist selbst ein wichtiger Teil des Problems der Durchsetzung von Fluggastrechten (Ziffern [19-43](#)).

Empfehlung 1 – Besserer Schutz der Fluggastrechte und bessere Unterrichtung darüber

Die Kommission sollte

- a) Maßnahmen ergreifen, indem sie z. B. Leitlinien erstellt und die sozialen Medien nutzt sowie ggf. Legislativvorschläge unterbreitet, um Passagiere – auch in Zeiten erheblicher Reisetörungen – besser über ihre Rechte zu informieren;
- b) Maßnahmen ergreifen und ggf. Legislativvorschläge unterbreiten, um die proaktive Überwachung durch die nationalen Durchsetzungsstellen zu verbessern – beispielsweise durch Verpflichtung der Fluggesellschaften, den nationalen Durchsetzungsstellen Bericht zu erstatten, oder durch Kontrollen, ob die Fluggesellschaften die Fluggäste rechtzeitig, korrekt und vollständig über ihre Rechte informieren;
- c) Maßnahmen ergreifen und ggf. Legislativvorschläge unterbreiten, um Fluggästen die Möglichkeit zu geben, für ihre Erstattungsanträge an die Fluggesellschaften ein EU-weit standardisiertes Erstattungsformular zu verwenden, ähnlich dem für den Schienenverkehrssektor eingeführten Formular;
- d) Maßnahmen ergreifen und ggf. Legislativvorschläge unterbreiten, um sicherzustellen, dass Fluggäste innerhalb der gesetzlichen Fristen (sieben oder 14 Tage) eine Rückerstattung erhalten, und zwar auch in Krisenzeiten. Diese Maßnahmen könnten u. a. Folgendes umfassen:
 - Verringerung der anfallenden Rückerstattungen an Fluggäste und Pauschalreisende, indem die Möglichkeit der Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstalter, zum Zeitpunkt der Buchung Vorauszahlungen zu verlangen, eingeschränkt wird;
 - Klarstellung, dass der Insolvenzschutz, den die Pauschalreiserichtlinie bietet, auch Erstattungsanträge und Gutscheine abdeckt, und Ausweitung dieses Schutzes – einschließlich Rückholungskosten – auf die Verordnung Nr. 261/2004;
 - Schaffung von Garantiefonds für Annullierungen von Flügen und Pauschalreisen mit Flügen, auf die Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstalter in Krisenzeiten zurückgreifen können, um Rückerstattungen an Fluggäste zu leisten und sie erforderlichenfalls zurückzuholen;

- oder: Rückstellung eines festen Prozentsatzes der für Flugscheine geleisteten Vorauszahlungen ("Zweckbindung") in den einzelnen Fluggesellschaften, um Forderungen von Reisenden abzudecken;
- e) Maßnahmen ergreifen und ggf. Legislativvorschläge unterbreiten, um das Risiko einer Liquiditätskrise oder der Insolvenz von Beförderern zu mindern, indem sie beispielsweise die Vorschriften über die finanzielle Eignung von Fluggesellschaften überarbeitet.

Zeitraumen: bis Ende 2022.

77 Nationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie, beispielsweise Quarantänemaßnahmen oder einseitige Einreiseverbote, trugen zum Einbruch der Flugreisen bei. Dies führte bei Fluggesellschaften und Pauschalreiseveranstaltern zu plötzlichen und ernsthaften Liquiditätsengpässen. Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass der EU-Vertrag keine Bestimmungen enthält, wonach die Kommission die wirksame Koordinierung nationaler Maßnahmen sicherzustellen hat. Zudem ist die Kommission nicht befugt, Bedingungen zu setzen, die Begünstigte im Gegenzug zu staatlichen Beihilfen einhalten müssen – außer in Fällen, in denen diese Bedingungen erforderlich sind, um durch nationale Maßnahmen entstandene Wettbewerbsverzerrungen zu begrenzen. Dies trifft auf den Bereich der Fluggastrechte nicht zu.

78 Der von der Kommission eingeführte befristete Rahmen für staatliche Beihilfen erleichterte es, Fluggesellschaften staatliche Beihilfen in nie dagewesener Höhe zur Verfügung zu stellen. Zwar waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass bestimmte Empfänger staatlicher Beihilfen der Kommission darüber Bericht erstatten, wie diese Beihilfen zur Unterstützung der politischen Ziele der EU im Zusammenhang mit dem ökologischen und digitalen Wandel eingesetzt wurden, doch gab es keine solche Verpflichtung in Bezug auf Rückerstattungen an Fluggäste. Die Mitgliedstaaten gewährten Fluggesellschaften und Reiseveranstaltern staatliche Beihilfen in Höhe von 34,7 Milliarden Euro. Im Fall der Fluggesellschaften knüpften sie diese Beihilfen jedoch nicht an Rückerstattungen an Fluggäste, obwohl die Kommission deutlich gemacht hatte, dass diese Möglichkeit bestand. Dies ist einer der Gründe, warum die Fluggesellschaften im Hinblick auf Rückerstattungen unterschiedlich vorgehen – auch, was deren Zeitpunkt betrifft (Ziffern [44-61](#)).

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

Die Kommission sollte

- a) zusammen mit den Mitgliedstaaten nach Möglichkeiten suchen, die Koordinierung untereinander zu verbessern und zeitnahe Informationen über nationale Maßnahmen mit wichtigen Konsequenzen für Fluggesellschaften, wie beispielsweise Quarantäneauflagen oder einseitige Reiseverbote, bereitzustellen;
- b) weitere Maßnahmen ergreifen, um die Mitgliedstaaten daran zu erinnern, dass Fluggesellschaften die ihnen gewährten staatlichen Beihilfen auch zur Deckung der Rückerstattungen an Fluggäste einsetzen können. Zu solchen Maßnahmen könnten beispielsweise eine spezielle Mitteilung oder ein Vermerk gehören, in der/dem die Mitgliedstaaten auf diesen Aspekt hingewiesen werden.

Zeitraumen: bis Ende 2021.

79 Der Handlungsspielraum der Kommission in Krisenzeiten ist durch den derzeitigen Rechtsrahmen für Fluggastrechte eingeschränkt. Während der Pandemie ergriff die Kommission Maßnahmen zum Schutz der Fluggastrechte sowie zur Abmilderung der Auswirkungen der Krise. Auf ihrer "Re-open EU"-Website finden Reisewillige wertvolle Informationen für alle Beförderungsarten. Die Website ist jedoch auf Informationen der Mitgliedstaaten angewiesen und nicht immer auf dem neuesten Stand. Im aktuellen Rechtsrahmen für Fluggastrechte verfügt die Kommission nur über begrenzte Befugnisse zur Durchsetzung dieser Rechte. Vorschläge, die dazu beitragen könnten, hier Abhilfe zu schaffen, wurden 2013 vorgelegt, aber bislang konnte sich der Rat noch nicht auf einen Standpunkt einigen (Ziffern [62-74](#)).

Empfehlung 3 – Verbesserte Instrumente und Rechtsvorschriften zum Schutz der Fluggastrechte

Die Kommission sollte

- a) Maßnahmen ergreifen, damit die Mitgliedstaaten auf dem Portal "Re-open EU" zeitnahe und zuverlässige Informationen für potenzielle Fluggäste bereitstellen, beispielsweise über die zukünftige Einführung oder Aufhebung von Reisebeschränkungen, sobald die Änderungen beschlossen wurden;

- b) Maßnahmen ergreifen und ggf. Legislativvorschläge unterbreiten, um
- sicherzustellen, dass die Kommission Berichte der nationalen Durchsetzungsstellen erhält, die es ihr ermöglichen, den aktuellen Stand der Anwendung und Durchsetzung der Fluggastrechte regelmäßig und – wenn angemessen, z. B. in Krisenzeiten– auch auf Ad-hoc-Basis zu überwachen;
 - den nationalen Durchsetzungsstellen die für die Durchsetzung der Fluggastrechte erforderlichen Instrumente an die Hand zu geben;
 - im Falle der Beteiligung von Vermittlern die Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Erstattung des Preises von Flugscheinen zu klären;
- c) überprüfen, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zuständigen Behörden, die die Rechte von Passagieren und Reisenden durchsetzen, im Einklang mit den Rechtsvorschriften über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz über die erforderlichen Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse verfügen und diese effektiv nutzen.

Zeitraumen: bis Ende 2022.

80 Im Zuge seiner Prüfung stieß der Hof auf ähnliche Fälle, in denen Gutscheine für Kreuzfahrten und den Hochgeschwindigkeitsschienenverkehr ausgegeben wurden.

Empfehlung 4 – Anwendung auf andere Beförderungsarten

Die Kommission sollte erwägen, inwieweit die in diesem Bericht ausgesprochenen Empfehlungen für andere Beförderungsarten relevant sind.

Zeitraumen: bis Ende 2022.

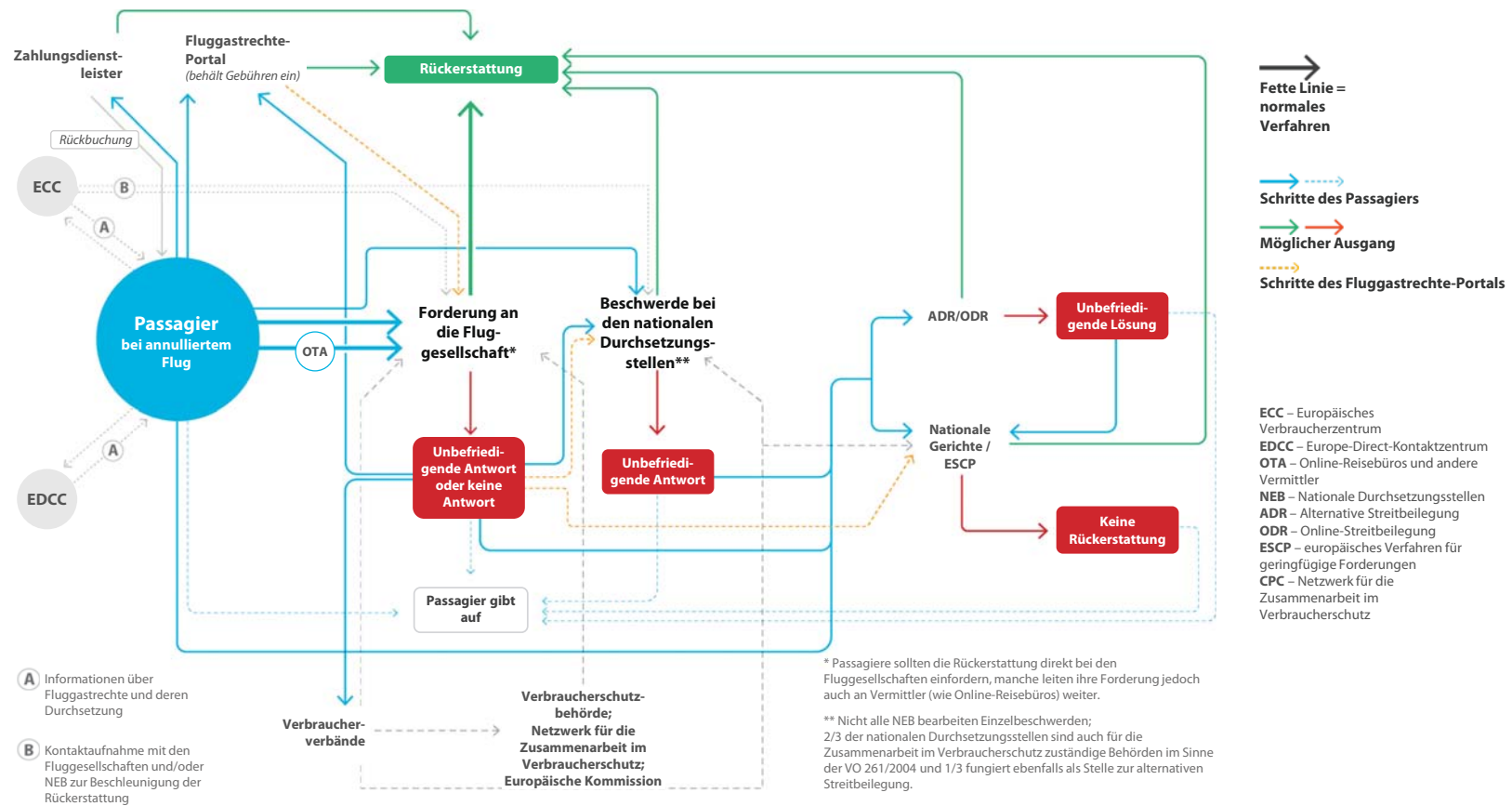
Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Iliana Ivanova, Mitglied des Rechnungshofs, am 9. Juni 2021 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

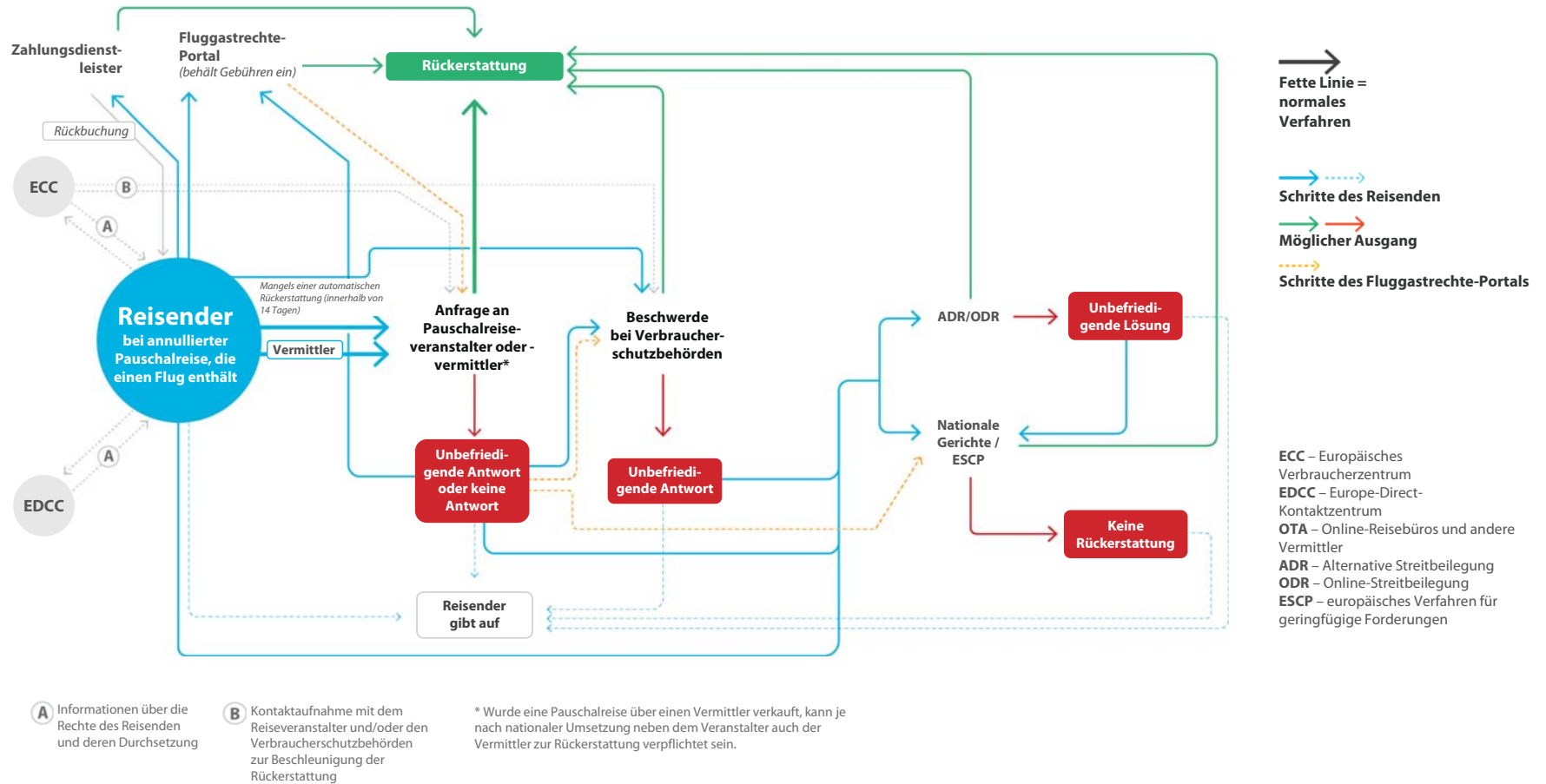
Anhänge

Anhang I – Rückerstattungsregelung für Reisende, die ausschließlich einen Flug gebucht haben



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang II – Rückerstattungsregelung für Pauschalreisende



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang III – Liste der Beschlüsse über staatliche Beihilfen zur Unterstützung von Fluggesellschaften

Nr. der Beihilfe	Maßnahme	Mitgliedstaat	Beschluss vom	Haushaltsmittel (Millionen Euro)
SA.55373	COVID-19: Damage compensation to Croatia Airlines	HR	30.11.2020	11,70
SA.56765	COVID-19: Moratoire sur le paiement de taxes aéronautiques en faveur des entreprises de transport public aérien	FR	31.3.2020	29,90
SA.56795	Compensation for the damage caused by the COVID-19 outbreak to Scandinavian Airlines	DK	15.4.2020	137,00
SA.56809	COVID-19: State loan guarantee for Finnair	FI	18.5.2020	540,00
SA.56810	COVID-19: Aid to TAROM	RO	2.10.2020	19,33
SA.56812	COVID-19: Loan guarantee scheme to airlines	SE	11.4.2020	455,00
SA.56867	Compensation for the damage caused by the COVID-19 outbreak to Condor Flugdienst GmbH	DE	26.4.2020	550,00
SA.56943	COVID-19: Recapitalisation of Air Baltic	LV	3.7.2020	250,00
SA.57026	COVID-19: Aid to Blue Air	RO	20.8.2020	62,13
SA.57061	Compensation for the damage caused by the COVID-19 outbreak to Scandinavian Airlines	SE	24.4.2020	137,00

SA.57082	COVID-19: Garantie et prêt d'actionnaire au bénéfice d'Air France	FR	4.5.2020	7 000,00
SA.57116	COVID-19: State loan guarantee and State loan for KLM	NL	13.7.2020	3 400,00
SA.57153	COVID-19: Aid to Lufthansa	DE	25.6.2020	6 000,00
SA.57369	COVID-19: Portugal Aid to TAP	PT	10.6.2020	1 200,00
SA.57410	COVID-19: Recapitalisation of Finnair	FI	9.6.2020	286,00
SA.57539	COVID-19: Aid to Austrian Airlines	AT	6.7.2020	150,00
SA.57543	COVID-19: Recapitalisation of SAS AB	DK	17.8.2020	583,00
SA.57544	COVID-19: Aid to Brussels Airlines	BE	21.8.2020	290,00
SA.57586	COVID-19: Recapitalisation and subsidised interest loan for Nordica	EE	11.8.2020	30,00
SA.57691	COVID-19: Incentive scheme towards airlines	CY	1.7.2020	6,30
SA.57817	COVID-19: Oradea airport support scheme to airlines	RO	27.7.2020	1,00
SA.58101	COVID-19: Portugal Aid to SATA Group – Rescue loan	PT	18.8.2020	133,00
SA.58114	COVID-19: Aid to Alitalia	IT	4.9.2020	199,45
SA.58125	Corsair – Compensation for the damage caused by the COVID-19 outbreak	FR	11.12.2020	30,20
SA.58157	COVID-19: Aid to Danish airports and to airlines that land in and depart from Denmark	DK	3.9.2020	20,00

SA.58342	COVID-19: Recapitalisation of SAS AB	SE	17.8.2020	486,00
SA.58463	Aide à la restructuration de Corsair	FR	11.12.2020	106,70
SA.59029	COVID-19: Compensation scheme for airlines with an Italian operating license	IT	22.12.2020	130,00
SA.59124	COVID-19: Re-establishment of air connectivity of Slovenia	SI	16.11.2020	5,00
SA.59158	COVID-19: Aid to LOT	PL	22.12.2020	650,00
SA.59188	COVID-19: Aid to Alitalia	IT	29.12.2020	73,02
SA.59370	COVID-19: Temporary Framework/3.1 measure to support airlines holding a Danish air operator certificate	DK	27.11.2020	6,00
SA.59378	Aid of a social character to passengers on domestic flights to and from Bornholm and Sønderborg	DK	30.11.2020	1,30
SA.59462	COVID-19: Damage compensation for Aegean Airlines	EL	23.12.2020	120,00
SA.59812	COVID-19: Recapitalisation of TUI	DE	4.1.2021	1 250,00
SA.59913	COVID-19: Recapitalisation of Air France and the Air France – KLM Holding	FR	5.4.2021	1 000,00
SA.60113	Finland – COVID-19 aid to Finnair	FI	12.3.2021	351,38
SA.61676	Italy – COVID-19: Aid to Alitalia	IT	26.3.2021	24,70
Gesamtbetrag (Millionen Euro)				25 725,11
Gesamtzahl der Maßnahmen				38

Quelle: Europäischer Rechnungshof unter Verwendung von Daten der Europäischen Kommission.

Anhang IV – Liste der Beschlüsse über staatliche Beihilfen zur Unterstützung von Pauschalreiseveranstaltern

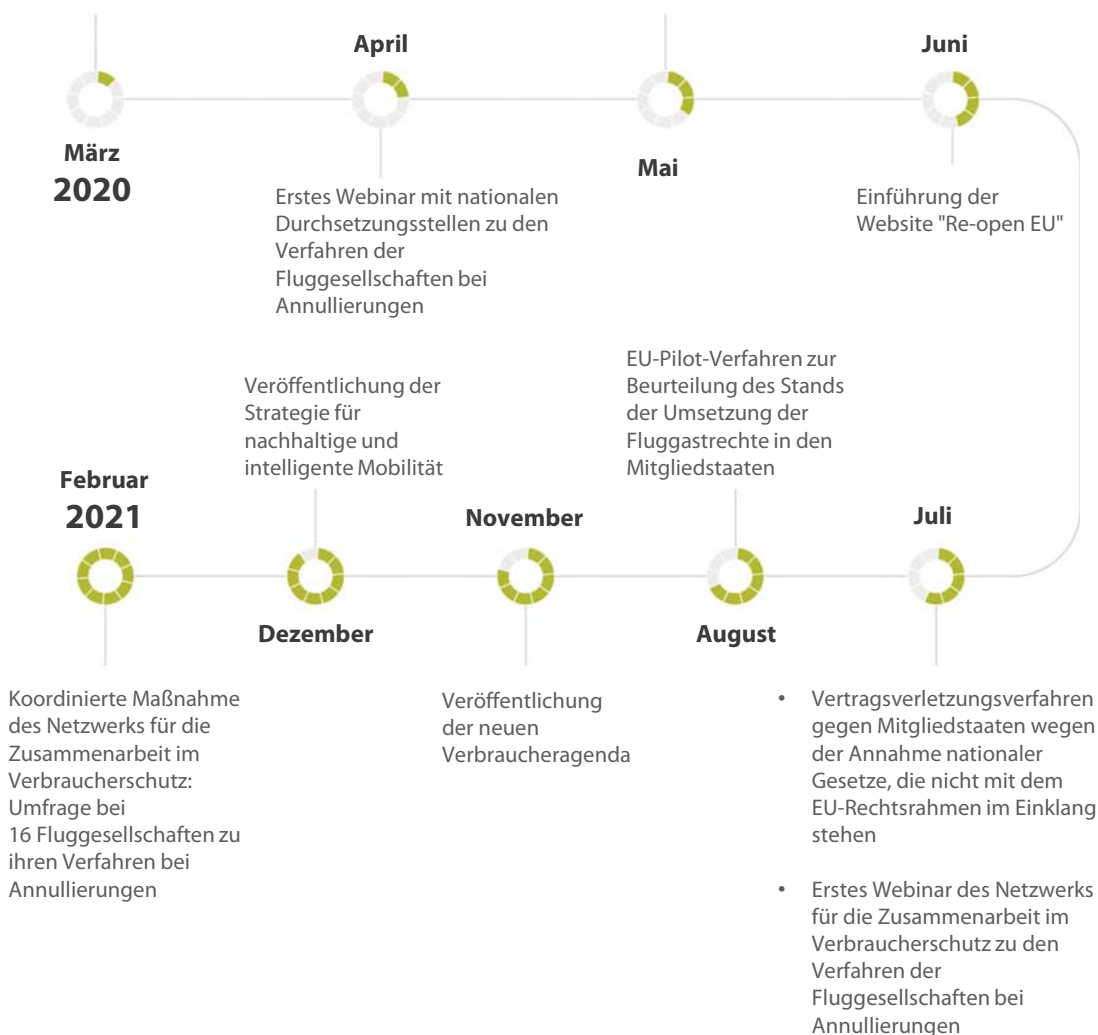
Nr. der Beihilfe	Maßnahme	Mitgliedstaat	Beschluss vom	Haushaltsmittel (Millionen Euro)
SA.56856	COVID-19: State loan for the Danish Travel Guarantee Fund	DK	2.4.2020	201,00
SA.57352	COVID-19: Compensation scheme to travel operators for losses incurred by cancellations	DK	29.5.2020	97,00
SA.57423	COVID-19: Grants for the benefit of tourism operators	LV	29.5.2020	0,80
SA.57665	COVID-19: Lithuanian guarantees and loans for tour operators, accommodation and catering service providers	LT	25.6.2020	50,00
SA.57741	COVID-19: Aid in the form of guarantees on vouchers issued for package tours	DE	31.7.2020	840,00
SA.57985	COVID-19: State loans for Travel Guarantee Funds	NL	28.7.2020	165,00
SA.58050	COVID-19: State aid for tour operators	BG	24.7.2020	28,10
SA.58102	COVID-19: Support to tour operators	PL	21.9.2020	68,06
SA.58476	COVID-19: Grants to tour operators for the repatriation of travellers	LT	11.9.2020	1,00
SA.59639	COVID-19: Aid scheme for travel agencies and tour operators	SE	28.1.2021	66,90
SA.59668	COVID-19: Aid in the form of guarantees on credit notes issued	CY	12.1.2021	86,60

	for consumers and package travel organisers			
SA.59755	COVID-19: Aid for tour operators and travel agencies	IT	4.12.2020	625,00
SA.59990	COVID-19: State aid scheme for tour operators and travel agents	BG	18.12.2020	26,00
SA.60280	COVID-19: Support to tour operators	CZ	19.3.2021	2,90
SA.60521	COVID-19: State guarantee to package travel organisers and facilitators of linked travel services	AT	4.2.2021	300,00
SA.62271	COVID-19: SGR Voucher credit facility	NL	30.3.2021	400,00
Gesamtbetrag (Millionen Euro)				2 958,36
Gesamtzahl der Maßnahmen				16

Quelle: Europäischer Rechnungshof unter Verwendung von Daten der Europäischen Kommission.

Anhang V Maßnahmen der Kommission zur Abmilderung der Auswirkungen der Krise auf Fluggäste: Zeitleiste

- Auslegungsleitlinien zu den EU-Passagierrechten und zur Pauschalreiserichtlinie vor dem Hintergrund von COVID-19
- Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19
- Empfehlung zu Gutscheinen für Passagiere und Reisende als Alternative zur Rückerstattung von Zahlungen für annullierte Pauschalreisen und Beförderungsdienstleistungen
- Veröffentlichung der häufig gestellten Fragen (FAQ) zu Passagierrechten und zu Pauschalreisen (aktualisiert am 31. Juli 2020)



Anmerkung: - Für einen ausführlicheren Überblick über die Maßnahmen der Kommission siehe die Liste der Maßnahmen zur Corona-Krisenreaktion auf der Kommissionswebsite [Zeitleiste der EU-Maßnahmen | Europäische Kommission \(europa.eu\)](#).

- Für Maßnahmen des Rates siehe [COVID-19 Pandemie: Reaktion der EU – Consilium \(europa.eu\)](#).
- Für Maßnahmen des Europäischen Parlaments siehe [Coronavirus: Reaktion der EU | Aktuelles | Europäisches Parlament \(europa.eu\)](#).

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Europäischen Kommission.

Glossar

Verband der Fluggesellschaften: Berufsverband wie die IATA, der Luftfahrtunternehmen repräsentiert.

Verbraucherschutzstelle: von einem Mitgliedstaat benannte öffentliche oder private Einrichtung, die Verbrauchern kostenlose Hilfestellung und Beratung im Zusammenhang mit ihren Rechten bei Käufen bereitstellt.

Zusammenarbeit im Verbraucherschutz: Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden zweier oder mehrerer Staaten zur Bekämpfung von Verstößen gegen die Verbraucherschutzvorschriften in Fällen, in denen der Unternehmer in einem anderen Staat ansässig ist als der Verbraucher.

Europe-Direct-Kontaktzentrum (EDCC): allgemeine Kontaktstellen für allgemeine Anfragen zur Europäischen Union, die von Bürgerinnen und Bürgern gestellt werden. Sie bieten Verbrauchern eine allgemeine Beratung, treten aber nicht mit Unternehmern oder Mitgliedstaaten in Kontakt.

Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren (ECC-Netz): von der Kommission im Jahr 2005 eingerichtetes Netzwerk, das das Vertrauen der Verbraucher in den Binnenmarkt stärken soll. Das Netzwerk hilft Verbrauchern in der gesamten EU dadurch, dass es sie über ihre Rechte beim Erwerb von Waren und Dienstleistungen in einem anderen EU-Mitgliedstaat informiert, sie bei Problemen berät, ihnen bei Beschwerden hilft und mit politischen Entscheidungsträgern und Durchsetzungsstellen zusammenarbeitet, um die Interessen der Verbraucher zu fördern und zu schützen. Das Netzwerk umfasst 30 Zentren: eines in jedem EU-Mitgliedstaat, in Island und Norwegen sowie im Vereinigten Königreich. Sie sind entweder bei der für Verbraucherschutz zuständigen nationalen Behörde oder bei einem Verbraucherverband angesiedelt.

Verbundene Reiseleistung: Reisebuchung, bei der beispielsweise ein Unternehmer eine Leistung verkauft und die Buchung einer oder mehrerer zusätzlicher Leistungen für dieselbe Reise innerhalb von 24 Stunden unter separaten Verträgen bei anderen Unternehmern erleichtert.

Nationale Durchsetzungsstelle: mitgliedstaatliche Behörde, die eingerichtet wurde, um die Einhaltung der EU-Vorschriften im Bereich der Fahr- und Fluggastrechte sicherzustellen.

Pauschalreise: Reise, bei der eine oder mehrere Leistungen (Beförderung, Unterbringung usw.) kombiniert werden und bestimmte Kriterien erfüllt sind (z. B. ein einziger Vertrag oder Gesamt- oder Pauschalpreis).

Abkürzungen

CPC: *Consumer Protection Cooperation* (Zusammenarbeit im Verbraucherschutz)

GD COMP: Generaldirektion Wettbewerb

GD JUST: Generaldirektion Justiz und Verbraucher

GD MOVE: Generaldirektion Mobilität und Verkehr

NEB: *National Enforcement Body* (nationale Durchsetzungsstelle)

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=58696>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=58696>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II – Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Annemie Turtelboom, Mitglied des Hofes. Frau Turtelboom wurde unterstützt von ihrer Kabinettchefin Florence Fornaroli und dem Attaché Celil Ishik, dem Leitenden Manager Pietro Puricella, dem Aufgabenleiter Luc T'Joen, dem Prüfer René Reiterer und der Prüferin Sabine Maur-Helmes. James Verity leistete sprachliche Unterstützung.



Annemie Turtelboom



Florence Fornaroli



Celil Ishik



Pietro Puricella



Luc T'Joen



Rene Reiterer



Sabine Maur-Helmes



James Verity

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2021.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen:

Foto Ziffer 09: © Getty Images/Vertigo3d.

Foto Ziffer 45: © Getty Images/Patrick Foto.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-6373-3	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/668	QJ-AB-21-015-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-6363-4	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/220241	QJ-AB-21-015-DE-Q

Der Hof analysierte, wie die Fluggastrechte in der EU während der COVID-19-Krise von der Kommission geschützt wurden.

Er stellte fest, dass Fluggäste nicht in vollem Umfang über ihre Rechte während der Corona-Krise informiert waren. In der Anfangsphase der Krise erhielten viele Fluggäste keine Rückerstattung oder hatten keine andere Wahl, als Gutscheine zu akzeptieren. Ab Juni 2020 begannen die Fluggesellschaften dann, ihren Passagieren Rückerstattungen zu leisten, wenn auch mit erheblichen Verzögerungen. Die Mitgliedstaaten knüpften staatliche Beihilfen nicht an die Bedingung, dass auch Rückerstattungen an Fluggäste geleistet wurden, obwohl die Kommission deutlich gemacht hatte, dass diese Möglichkeit bestand. Die Kommission ergriff trotz der Beschränkungen des geltenden Rechtsrahmens Maßnahmen zum Schutz der Fluggastrechte sowie zur Abmilderung der Auswirkungen der Krise. Diesbezügliche Vorschläge, die dazu beitragen könnten, hier Abhilfe zu schaffen, wurden 2013 vorgelegt, aber bislang konnte sich der Rat noch nicht auf einen Standpunkt einigen.

Der Hof empfiehlt der Kommission Folgendes: Sie sollte die Fluggastrechte besser schützen und Fluggäste über ihre Rechte informieren. Außerdem sollte sie die Koordinierung der nationalen Maßnahmen verstärken und staatliche Beihilfen für Fluggesellschaften besser mit Rückerstattungen für Fluggäste verknüpfen. Schließlich sollte sie die Instrumente und Rechtsvorschriften zum Schutz der Fluggastrechte verbessern.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors