



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 30. September 2025
(OR. en)

Interinstitutionelles Dossier:
2013/0072(COD)

10015/1/25
REV 1 ADD 1

AVIATION 75
CONSOM 98
CODEC 762
PARLNAT

BEGRÜNDUNG DES RATES

- Betr.: Standpunkt des Rates in erster Lesung für den Erlass der VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr
- Begründung des Rates
 - Vom Rat am 29. September 2025 angenommen

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat ihren Vorschlag¹ zur Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 im März 2013 angenommen.
2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme am 11. Juli 2013 angenommen. Der Ausschuss der Regionen hat beschlossen, keine Stellungnahme abzugeben.
3. Das Europäische Parlament hat seine erste Lesung im Februar 2014 abgeschlossen².
4. Der Rat hat seinen Standpunkt in erster Lesung am 29. September 2025 festgelegt.

II. ZIEL

5. Mit dem Vorschlag soll sichergestellt werden, dass Luftfahrtunternehmen Fluggästen bei Störungen der Reise ein hohes Schutzniveau bieten, wobei ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den langfristigen Interessen sowohl der Fluggäste als auch der Branche zu gewährleisten ist.

III. ANALYSE DES STANDPUNKTS DES RATES IN ERSTER LESUNG

A. Allgemeines

6. Das Europäische Parlament hat 168 Änderungsanträge zum Vorschlag der Kommission angenommen. Viele der Abänderungen sind für den Rat annehmbar und wurden daher vom Rat vollständig, teilweise oder im Grundsatz in seinen Standpunkt in erster Lesung übernommen.
7. Der Rat hat die anderen Abänderungen abgelehnt, unter anderem weil ihr Mehrwert nicht erkennbar war, weil sie im Widerspruch zu anderen Teilen seines Standpunkts in erster Lesung stehen, weil sie mit anderen EU-Rechtsvorschriften unvereinbar sind oder weil sie aufgrund späterer Gesetzgebungsvorschläge überflüssig geworden sind.

¹ Dok. 7615/13.

² Dok. 5941/14.

8. Zudem enthält der Standpunkt des Rates in erster Lesung noch eine Reihe von Änderungen, die im Standpunkt des Europäischen Parlaments nicht enthalten sind. Die wichtigsten inhaltlichen Änderungen sind nachstehend in Abschnitt D beschrieben. Darüber hinaus wurden wichtige Urteile des Gerichtshofs seit 2013 berücksichtigt, und einige Bestimmungen wurden vor dem Hintergrund dieser Urteile und der bei der Anwendung der Verordnungen gewonnenen Erfahrungen weiter präzisiert. Um die Kohärenz mit den Vorschlägen der Kommission zur Durchsetzung und zu multimodalen Reisen zu gewährleisten, werden die Fristen und die Terminologie im Standpunkt des Rates so weit wie möglich an die allgemeinen Ausrichtungen angepasst, auf die sich der Rat im Dezember 2024 zu diesen Vorschlägen geeinigt hat. Schließlich wurden im Interesse der Eindeutigkeit und der Kohärenz der Verordnungsvorschläge einige redaktionelle Änderungen vorgenommen.

B. Abänderungen des EP, die in den Standpunkt des Rates in erster Lesung übernommen wurden

9. Folgende Abänderungen wurden vollständig oder teilweise oder in einer Formulierung, mit der ganz oder teilweise das gleiche Ziel verfolgt wird, in den Standpunkt des Rates in erster Lesung übernommen: 38, 39, 174/REV, 52, 57, 64, 66, 70, 71, 77, 78, 82, 86, 90, 92, 94, 97, 107, 108, 109, 111, 126, 128, 141, 151, 150, 158, 162, 163, 164.
10. Allerdings ist folgendes anzumerken:
- Die Flughafen-Notfallpläne sind in Artikel 10a definiert und verbindlich für Flughäfen der Union, die ein jährliches Fluggastaufkommen von mehr als fünf Millionen Fluggästen zu verzeichnen haben, wobei die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, diese Pflicht auf Flughäfen unterhalb dieses Schwellenwerts auszuweiten; diese Pläne werden den nationalen Durchsetzungsstellen nur auf deren Ersuchen übermittelt.
 - Die Beträge für Ausgleichsleistungen sind im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission zu aktualisieren.
 - Wenn der Fluggast seine anderweitige Beförderung selbst veranlasst, können Kosten in Höhe von bis zu 400 % der vollständigen Flugscheinkosten erstattet werden.

- Die Anforderungen an die Information für Fluggäste im Falle einer Störung wurden weiter präzisiert und in den Artikeln 4, 5 und 6 hinzugefügt, um die Klarheit der Verordnung zu erhöhen.
- Alle Informationen, die den Fluggästen im Rahmen der Verordnung 261/2004 zur Verfügung gestellt werden, müssen in einem barrierefreien Format sein.
- Die in Artikel 16a des Standpunkts des Rates festgelegten Fristen sind für die Fluggäste günstiger.
- Während das Europäische Parlament den Erlass delegierter Rechtsakte vorsieht, hält es der Rat angesichts der politischen Bedeutung für angemessener, dass die Liste der außergewöhnlichen Umstände von beiden gesetzgebenden Organen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission aktualisiert wird.
- Der Grundsatz der Preisfreiheit gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 sollte gewahrt werden.

C. Abänderungen des EP, die nicht in den Standpunkt des Rates in erster Lesung übernommen wurden

11. Folgende Abänderungen waren für den Rat nicht annehmbar: 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 63, 65, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 76, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 110, 113, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 160, 161, 165, 166, 167, 168, 169.

12. Folgende Gründe waren dafür maßgeblich:

Zusammenspiel mit anderen EU-Rechtsvorschriften und Rechtsgrundsätzen

- Abänderungen 40 und 56 stehen im Widerspruch mit der Richtlinie (EU) 2015/2302.
- Abänderungen 42 und 55 sind angesichts des Vorschlags der Kommission über Fahr- und Fluggastrechte bei multimodalen Reisen überflüssig.

- Abänderungen 47, 48, 102, 114, 115 und 117 sind angesichts des Vorschlags der Kommission zur Durchsetzung der Fahr- und Fluggastrechte überflüssig.
- Abänderung 96 steht nicht im Einklang mit den in der Richtlinie (EU) 2015/2302 festgelegten Beschränkungen.
- In Abänderung 69 werden Verpflichtungen im Falle der Insolvenz eines Luftfahrtunternehmens festgelegt, die besser im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 berücksichtigt werden könnten.
- Abänderung 101 steht im Widerspruch zu der Verpflichtung der Leitungsorgane von Flughäfen gemäß Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2006.
- Abänderung 104 ist unvereinbar mit dem Zivilrecht und den Prinzipien kommerzieller Verträge.
- Abänderungen 116 und 156 fallen nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 und stehen im Widerspruch zu anderen EU-Rechtsvorschriften.
- Abänderungen 119, 120, 121, 122, 129, 130, 131, 132 und 135 beeinträchtigen den Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten.
- Abänderung 145 stellt eine Abweichung vom Übereinkommen von Montreal dar.
- Abänderung 147 steht im Widerspruch zu den Verpflichtungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2006.

Eingeschränkter Mehrwert

- Abänderungen 93, 112 und 127 sind nicht mehr aktuell.
- Abänderungen 59, 134, 161, 165, 166, 167 und 168 könnten nach Auffassung des Rates in rechtlicher Hinsicht Verwirrung stiften.
- Abänderungen 41, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 146, 149, 152, 155 und 159 würden nach Auffassung des Rates keinen Mehrwert bieten.

Abweichung von der Rechtsprechung

- In den Abänderungen 43 und 61 wird die Änderung der Flugzeiten als Nichtbeförderung angesehen, was der Rat als unangemessen einstuft.
- Mit Abänderung 73 soll ein Anspruch auf Erstattung und anderweitige Beförderung im Falle einer Änderung der Flugzeit um mehr als drei Stunden vor der ursprünglichen Abflugzeit festgelegt werden; der Grundsatz der Gleichbehandlung erfordert jedoch, dass die zeitlichen Grenzwerte in den Fällen einer Erstattung, einer anderweitigen Beförderung oder einer Ausgleichsleistung aneinander angeglichen sind.
- Der Rat vertritt den Standpunkt, dass ein umgeleiteter Flug unter bestimmten Bedingungen, die von den in den Abänderungen 44 und 51 vorgeschlagenen Bedingungen abweichen, als Annullierung anzusehen ist.

Vorschlag der Kommission besser geeignet

- Außergewöhnliche Umstände können aufgrund ihrer Natur nicht vorhergesehen werden. Die Liste der außergewöhnlichen Umstände sollte im Einklang mit dem Vorschlag der Kommission und entgegen den Abänderungen 45 und 160 eine nicht erschöpfende Liste bleiben.
- Im Einklang mit der Rechtsprechung und dem Vorschlag der Kommission und entgegen Abänderung 46 sollten die Rechte auf Anschlussflüge im Rahmen eines einzigen Luftbeförderungsvertrags beschränkt sein.
- Entgegen Abänderung 49 wird der Flugpreis im Einklang mit dem Vorschlag der Kommission berechnet.
- Mit Abänderung 58 werden die von der Kommission vorgeschlagene unverzügliche und unaufgeforderte Erbringung von Unterstützungsleistungen und Ausgleichsleistungen gestrichen und die Fluggastrechte untergraben.
- Verglichen mit dem Kommissionsvorschlag erhöht Abänderung 98 die Komplexität der Optionen, die den Fluggästen angeboten werden, und schafft Verwirrung in rechtlicher Hinsicht über den Umfang der Kosten, die gedeckt werden könnten.

- In Abänderung 100 betrifft die Unterrichtung alle Reisen auf demselben Flugschein; der Rat ist jedoch der Auffassung, dass die Unterrichtung alle Reisen im Rahmen desselben Vertrags betrifft, wie von der Kommission vorgeschlagen.

Anderer Ansatz des Rates

- Abänderungen 50, 63, 72, 74, 76, 79, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 99 und 105 stehen im Widerspruch zu den vom Rat eingeführten Änderungen, deren Kernelemente in Abschnitt D dargelegt sind.
- Entgegen der Abänderung 53, die diese Verpflichtung auf alle Störungen ausweitet, gilt die Verpflichtung für Fluggäste, sich am Flugsteig einzufinden, nur im Fall der Nichtbeförderung, sofern die Fluggäste vorab darüber informiert wurden.
- Mit Abänderung 54 werden Kinder unter zwei Jahren, für die kein eigener Sitz gebucht wurde, vom Anwendungsbereich der Verordnung über Fluggastrechte ausgenommen, was erhebliche Probleme bei der anderweitigen Beförderung und bei Unterstützungsleistungen verursachen könnte.
- Mit Abänderung 60 wird die Möglichkeit einer Berichtigung auf mehrere Schreibfehler ausgeweitet und mit Abänderung 169 wird die Möglichkeit für Luftfahrtunternehmen eingeschränkt, Fluggästen mit ungültiger Dokumentation die Beförderung zu verweigern. Diese Abänderungen könnten erhebliche rechtliche und operative Auswirkungen für Luftfahrtunternehmen haben.
- Mit Abänderungen 65 und 75 wird die Möglichkeit eingeschränkt, sich bei zwei Flügen in der Rotationssequenz auf außergewöhnliche Umstände zu berufen, während diese Möglichkeit im Standpunkt des Rates auf drei Flüge in der Rotationssequenz eingeschränkt wird.
- Abänderung 103 steht im Widerspruch zur Ausrichtung des Rates und dem aktuellen Stand der Rechtsvorschriften, die doppelte Ausgleichsleistungen ausschließen.
- Abänderungen 80 und 118 sind nicht an den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 angeglichen.
- Abänderung 124 steht im Widerspruch zum Ansatz des Rates zu Mechanismen der außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten.

Übermäßige Belastung

- Mit den Abänderungen 67, 68, 106, 110 und 144 werden den Leitungsorganen von Flughäfen und den Luftfahrtunternehmen unverhältnismäßige Verpflichtungen auferlegt.
- Die Anwendung der in Abänderung 89 vorgesehenen Vorschriften über die Verbindung von Flügen mit anderen Verkehrsträgern bei der anderweitigen Beförderung führt zu operativen Schwierigkeiten.
- Abänderungen 91, 152, 153, 154 und 157 bewirken eine unverhältnismäßige Belastung für Luftfahrtunternehmen und könnten zu ernststen operativen Schwierigkeiten führen.
- Die Einführung von Abänderung 95 würde eine Folgenabschätzung erfordern.
- Abänderung 113 verursacht unverhältnismäßige Kosten für Luftfahrtunternehmen.
- Abänderungen 123 und 148 würden zu einem übermäßigen Verwaltungsaufwand für die nationalen Durchsetzungsstellen führen.
- Abänderung 125 würde zu einem übermäßigen und unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand für die Luftfahrtunternehmen und die nationalen Durchsetzungsstellen führen.

D. Weitere Änderungen, die in den Standpunkt des Rates in erster Lesung aufgenommen wurden

13. Die inhaltlichen Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission betreffen in erster Linie Vorschriften über Ausgleichsleistungen:
 - Fluggäste, die weniger als 14 Tage vor Abflug über die Annullierung ihres Fluges informiert werden, haben nunmehr in den meisten Fällen Anspruch auf eine Ausgleichsleistung. Zu diesem Zweck müssen Luftfahrtunternehmen den Fluggästen vorausgefüllte Formulare für den Antrag auf Ausgleichsleistung zur Verfügung stellen.

- Für die Berechnung der Verspätung und der Ausgleichsleistungen werden dieselben Entfernungsgrenzwerte zugrunde gelegt: 1. für Reisen innerhalb der Union und über eine Entfernung von bis zu 3500 km sowie 2. für Reisen über eine Entfernung von über 3500 km. Diese Grenzwerte spiegeln die Unterschiede bei den betrieblichen Zwängen, den Erfahrungen der Fluggäste und den Wettbewerbsbedingungen wider und gewährleisten die Gleichbehandlung von Fluggästen auf Reisen innerhalb der Union.
- Im Standpunkt des Rates werden die zeitlichen Grenzwerte für Ausgleichsleistungen je nach Entfernung auf vier und sechs Stunden festgelegt, während die Kommission je nach Entfernung drei Grenzwerte von fünf, neun oder zwölf Stunden vorgeschlagen hat.
- Der Ausgleichsbetrag für Flüge innerhalb der EU oder Flüge über eine Entfernung von bis zu 3500 km wurde leicht erhöht, um die Erhöhung des Grenzwerts für eine Verspätung um eine Stunde auszugleichen. Der Ausgleichsbetrag für Flüge über eine Entfernung von über 3500 km wurde leicht gesenkt, um Wettbewerbsverzerrungen aufgrund des internationalen Wettbewerbs bei Langstreckenflügen zu verringern.
- Luftfahrtunternehmen können ausschließlich bei Nichtbeförderung eine freiwillige Vereinbarung mit den Fluggästen treffen, die die Ausgleichsleistung ersetzt.
- Die Kommission wird beauftragt, innerhalb von drei Jahren nach Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 in der aus der vorliegenden Gesetzesänderung resultierenden Fassung zu bewerten, ob die eine Ausgleichszahlung begründenden Schwellenwerte angepasst werden müssen, und stützt sich dabei auf Statistiken über die Entwicklung der Annullierungen und Verspätungen aus den fünf Jahren vor Geltungsbeginn der Verordnung und aus jedem Jahr danach.
- Fluggäste haben ab dem Datum der Störung bis zu sechs Monate Zeit, um beim Luftfahrtunternehmen einen Antrag oder eine Beschwerde einzureichen. Dem Luftfahrtunternehmen wird eine Frist von 14 Tagen ab Einreichung des Antrags für die Zahlung der Ausgleichsleistung oder für die Übermittlung einer begründeten Antwort an die Fluggäste eingeräumt.

14. Weitere inhaltliche Änderungen sind im Folgenden zusammengefasst:

- Die Verpflichtungen von Luftfahrtunternehmen und Vermittlern in Bezug auf vorvertragliche Informationen und Informationen im Falle einer Störung wurden gestärkt.
- Beantragt ein Fluggast im Falle einer Störung die Erstattung seines Fluges, erfolgt die Erstattung automatisch.
- Die Vorschriften in Bezug auf anderweitige Beförderung wurden erheblich verbessert. Ein Luftfahrtunternehmen muss Fluggästen Alternativen zu seinen eigenen Diensten zur Verfügung stellen (z. B. die Dienste eines anderen Luftfahrtunternehmens oder eines anderen Verkehrsträgers), damit die Fluggäste zum frühestmöglichen Zeitpunkt ankommen. Bietet das Luftfahrtunternehmen nicht innerhalb von drei Stunden, nachdem Fluggäste ihre Entscheidung für eine anderweitige Beförderung bestätigt haben, eine anderweitige Beförderung an, so können die Fluggäste ihre eigenen Vorkehrungen treffen.
- Die Vorschriften über die Unterstützung von Fluggästen wurden ebenfalls präzisiert und verschärft. Die Rechte auf die Versorgung mit Erfrischungen, Mahlzeiten und Unterbringung sind ausführlich beschrieben. Kommt das Luftfahrtunternehmen seinen Verpflichtungen in Bezug auf die Unterstützungsleistungen nicht nach, haben die Fluggäste das Recht, eigene Vorkehrungen zu treffen und vom Luftfahrtunternehmen innerhalb von 14 Tagen eine Ausgleichsleistung zu erhalten.
- Im Einklang mit der Pauschalreiserichtlinie kann ein Luftfahrtunternehmen im Falle außergewöhnlicher Umstände die Unterbringung auf drei Nächte beschränken, wobei es keine Obergrenze für die Hotelkosten gibt. Die Begrenzung der Anzahl der Nächte gilt nicht für Menschen mit besonderen Bedürfnissen.
- Bei Verspätungen auf der Rollbahn, die über das Öffnen und das Schließen der Türen definiert sind, haben Fluggäste Anspruch auf ein Mindestmaß an Unterstützung und müssen nach drei Stunden von Bord gebracht werden.
- Die Rechte von Fluggästen mit besonderen Bedürfnissen wie Personen mit eingeschränkter Mobilität und Menschen mit Behinderung, aber auch Schwangeren, Kindern und Personen mit besonderen medizinischen Bedürfnissen werden erheblich gestärkt. Es ist verboten, Menschen mit besonderen Bedürfnissen die Beförderung zu verweigern. Die Möglichkeit anerkannte Assistenzhunde mitzuführen, wird eingeführt, und Menschen mit besonderen Bedürfnissen können zusammen mit ihren Begleitpersonen sitzen. Bei Beschädigung, Verlust oder Zerstörung von Mobilitätshilfen oder Verletzungen oder Tod anerkannter Assistenzhunde muss das Luftfahrtunternehmen einen vorübergehenden Ersatz oder eine alternative Ersatzlösung bereitstellen.

- Um gleiche Wettbewerbsbedingungen für Luftfahrtunternehmen aus der Union und aus Drittländern zu verbessern, wird die Kommission beauftragt, innerhalb von drei Jahren nach Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 zu bewerten, ob der Anwendungsbereich der Verordnung auf Fluggäste ausgeweitet werden kann, die auf von Luftfahrtunternehmen aus Drittländern durchgeführten Flügen aus Drittländern ankommen, und ein mögliches Vorgehen zur Lösung von Zuständigkeits- und Durchsetzungsfragen zu empfehlen.
- Der Rat hat die Abmessungen persönlicher Gegenstände präzisiert, die einen unverzichtbaren Bestandteil der Beförderung der Fluggäste darstellen und die Fluggäste ohne zusätzliche Kosten in der Kabine mitführen dürfen.

IV. **FAZIT**

15. Der Rat ist der Auffassung, dass sein Standpunkt in erster Lesung einen ausgewogenen Wortlaut darstellt, der allen betroffenen Interessen Rechnung trägt. Er hofft auf konstruktive Beratungen mit dem Europäischen Parlament in zweiter Lesung, damit die Verordnung angenommen werden kann.
-