



Brüssel, den 23.1.2020  
SWD(2020) 11 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

**Verordnung (EG) Nr. 80/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom  
14. Januar 2009 über einen Verhaltenskodex in Bezug auf  
Computerreservierungssysteme**

{SWD(2020) 9 final}

## 1. Einführung

Der CRS-Verhaltenskodex<sup>1</sup> legt einen Rechtsrahmen für Computerreservierungssysteme (CRS) fest, sofern sie Luftverkehrsprodukte umfassen. CRS (auch bekannt als Global Distribution Systems – GDS) werden von Reisebüros und Großunternehmen als zentrale Anlaufstelle für die Buchung von Flug- und Bahntickets, Hotelzimmern, Mietwagen und weiteren reisebezogenen Produkten verwendet. CRS werden auch von manchen Metasuchmaschinen verwendet, um Informationen über Dienste zu sammeln, die von an CRS teilnehmenden Luftfahrtunternehmen angeboten werden. Der CRS-Verhaltenskodex gilt auch für Schienenverkehrsdienste, wenn sie zusammen mit Luftverkehrsprodukten angeboten werden.

## 2. Bewertung und Umfang

Der Zweck dieser Bewertung besteht darin, zu beurteilen, inwieweit der CRS-Verhaltenskodex seine Ziele – Verhinderung wettbewerbswidriger Praktiken und Gewährleistung der Markteffizienz sowie der Schutz der Verbraucherinteressen – erreicht hat. Die Bewertung basiert auf Informationen aus einer externen Begleitstudie und einer Evidenzanalyse aus einer Vielzahl verschiedener Quellen, einschließlich der im Rahmen von Anhörungen mit Interessenträgern erhaltenen Informationen. Sie deckt alle 28 Mitgliedstaaten ab.

## 3. Schlussfolgerungen

Aufgrund des Wandels auf dem Markt und bei der Technologie stellen sich die Fragen, ob die Ziele des CRS-Verhaltenskodexes noch immer relevant sind und ob der CRS-Verhaltenskodex auch weiterhin zweckmäßig ist. Die bedeutendsten Marktveränderungen sind der fast vollständige Ausstieg der Luftfahrtunternehmen aus CRS, der Anstieg von alternativen Vertriebskanälen und die Zunahme beim Direktvertrieb von Flugtickets. Der wichtigste technologische Wandel betrifft die zunehmende Verbreitung des Internets in Privathaushalten in der Europäischen Union – von 55 % im Jahr 2007 auf durchschnittlich 89 % im Jahr 2018. Zur gleichen Zeit ist in der EU ein Anstieg beim Zugriff auf das Internet über Mobilgeräte zu verzeichnen gewesen – von 36 % im Jahr 2012 auf 69 % im Jahr 2018. Obwohl CRS weiterhin ein wichtiger Akteur beim Vertrieb von Flugtickets sind, hat ihr Anteil an Buchungen nach Volumen seit der Folgenabschätzung von 2007 weiter abgenommen.

### *Relevanz*

Insgesamt sind die Ziele der **Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen** und der **Erhöhung der Transparenz** weiterhin relevant. Jedoch ist angesichts der Entwicklungen beim Verkauf von Flugtickets unklar, ob es weiterhin erforderlich ist, die allgemeinen EU-Wettbewerbsvorschriften um sektorspezifische Vorschriften für die Behandlung traditioneller CRS-Dienste zu ergänzen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu erreichen. Viele

---

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 80/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Januar 2009 über einen Verhaltenskodex in Bezug auf Computerreservierungssysteme und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2299/89 des Rates.

Interessensträger bestätigten jedoch, dass die Transparenzvorschriften in Form einer neutralen Anzeige in dieser Hinsicht nach wie vor wichtig sind.

Wenn davon auszugehen ist, dass der CRS-Verhaltenskodex nach wie vor erforderlich ist, würde sein Anwendungsbereich stärkerer Beachtung bedürfen, um zu gewährleisten, dass er angesichts von Marktentwicklungen weiterhin relevant bleibt. Unter den Interessensträgern gibt es unterschiedliche Ansichten darüber, ob die Vorschriften auf weitere Akteure ausgeweitet werden sollen. Zukünftige politische Entscheidungen sollten gründlich die Auswirkungen auf den Vertrieb von Flugtickets als Ganzes berücksichtigen.

Keines der drei traditionellen CRS, die in Europa eingesetzt werden, gehört zu wesentlichen Teilen einem Luftfahrtunternehmen. Es besteht die theoretische Möglichkeit, dass Luftfahrtunternehmen möglicherweise erneut in CRS investieren, obwohl es aktuell keine Anhaltspunkte dafür gibt. Die EU-Wettbewerbsregeln würden mit oder ohne CRS-Verhaltenskodex weiterhin gelten. **Mutterunternehmen daran zu hindern, den Wettbewerb zwischen CRS und/oder zwischen den einzelnen Mutterunternehmen und teilnehmenden Luftfahrtunternehmen zu verzerren**, scheint daher nicht länger ein relevantes Ziel für eine Vorabregulierung zu sein. Die Bestimmungen des CRS-Verhaltenskodexes sind daher möglicherweise nicht mehr erforderlich.

**Der Zugriff auf und die Verhinderung des Missbrauchs von Marketingdaten (MIDT-Daten)** scheinen zu einem gewissen Grad immer noch relevant zu sein, da solche Daten ein wichtiges Werkzeug für Luftfahrtunternehmen in der Marktforschung sind und manche Reisebüros der Ansicht sind, dass MIDT-Daten unfair verwendet wurden, um sie unter Druck zu setzen. Es gibt jedoch keine eindeutigen Belege dafür, ob es weiterhin notwendig ist, die allgemeinen EU-Wettbewerbsvorschriften mit sektorspezifischen Bestimmungen diesbezüglich zu ergänzen.

Das Ziel der **einheitlichen Anwendung von Datenschutzvorschriften** wird von der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) vollständig erfüllt. Da sich jedoch die Vorschriften in den zwei Rechtsakten in gewisser Hinsicht – in Bezug auf den Detaillierungsgrad oder den Anwendungsbereich – unterscheiden, muss eine weitere Kosten-Nutzen-Analyse der Vorschriften des CRS-Verhaltenskodexes durchgeführt werden, falls diese über die Datenschutz-Grundverordnung hinausgehen.

Der CRS-Verhaltenskodex enthält nur sehr begrenzte Vorschriften über die **Förderung des Schienenverkehrs und des intermodalen Verkehrs** und die Bewertung hat ergeben, dass nur einige wenige Eisenbahnunternehmen heute an CRS teilnehmen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass dieses spezifische Ziel irrelevant ist und dass eine mögliche Initiative zur Förderung dieses Ziels notwendigerweise in Zukunft ausgeschlossen werden sollte. Dennoch gibt es unzureichende Beweise, die bestätigen, dass der CRS-Verhaltenskodex weiterhin das am besten geeignete oder notwendige Instrument zur Erreichung dieses Ziels ist.

#### *Wirksamkeit*

Insgesamt gibt es Anzeichen dafür, dass der CRS-Verhaltenskodex das Ziel der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle teilnehmenden Luftfahrtunternehmen im Hinblick auf den Zugang zu und die Nutzung von CRS-Diensten nicht in vollem Umfang erreicht hat, da er nicht zu einem besseren Gleichgewicht in Bezug

auf die Verhandlungsmacht von unterschiedlich großen Luftfahrtunternehmen gegenüber CRS führte.

Das Ziel der Verhinderung einer Wettbewerbsverzerrung zwischen CRS-Anbietern durch Mutterunternehmen wird derzeit erreicht, da kein Luftfahrtunternehmen eine Kontrollbeteiligung an einem CRS hat. Es ist jedoch unklar, ob die Luftfahrtunternehmen die CRS schlicht aufgrund der Marktentwicklung veräußerten oder ob der CRS-Verhaltenskodex ebenfalls eine Rolle spielte.

Es gibt auch einige Anzeichen dafür, dass Reisebüros trotz des CRS-Verhaltenskodexes immer noch Druck von Luftfahrtunternehmen auf der Grundlage von Marketingdaten ausgesetzt waren. Dies wird jedoch als ein mögliches Problem im Zusammenhang mit der Durchsetzung des CRS-Verhaltenskodex angesehen statt mit seinen Bestimmungen *per se*.

Der Einsatz neuer Technologien kann – obwohl er den Wettbewerb auf dem Markt ankurbelt – zu einer höheren Aufsplitterung von Inhalten führen, und somit die Transparenz und Vergleichbarkeit reduzieren. Jedoch hatte der CRS-Verhaltenskodex nie zum Ziel, eine Aufsplitterung zu verhindern und Flugtickets aller Luftfahrtunternehmen auf CRS verfügbar zu machen. Vielmehr verfolgte er das Ziel, zu gewährleisten, dass alle durch die teilnehmenden Luftfahrtunternehmen an CRS bereitgestellten Informationen auf neutrale und umfassende Art den abonnierten Nutzer des CRS zur Verfügung gestellt werden. Daher scheint es, dass der CRS-Verhaltenskodex dahin gehend wirksam war, eine Transparenz hinsichtlich der auf CRS-Plattformen verfügbar gemachten Reiseoptionen zu erreichen.

In Bezug auf Transparenz und Anzeigenneutralität äußern manche Interessensträger Bedenken angesichts des zunehmenden Trend unter Luftfahrtunternehmen zur Trennung ihrer Dienste vom Endpreis (d. h. separates Angebot von Diensten wie Gepäck, Mahlzeiten oder Sitzauswahl). Es bleibt abzuwarten, ob diese Probleme weiterer Aufmerksamkeit bedürfen und was gegebenenfalls das beste Instrument wäre, um sie anzugehen.

In Hinblick auf eine einheitliche Anwendung der für CRS in der EU spezifischen Datenschutzbestimmungen hat die Begleitstudie keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass dieses Ziel nicht erreicht wurde.

Schließlich deuten die Ergebnisse der Begleitstudie darauf hin, dass Reisebüros in ihren Systemen Zugang zu Optionen für Zugreisen haben. CRS-Anbieter bestätigten zudem, dass sie mit einer Reihe von Eisenbahnunternehmen zusammenarbeiten und – sofern relevant – auf Hauptanzeigen Optionen für Zugreisen bereitstellen. Daher scheint es, dass das spezifische Ziel der Förderung des Schienenverkehrs teilweise erreicht wurde.

### *Effizienz*

Die meisten der von verschiedenen Interessengruppen gemeldeten Kosten scheinen auf den Markt und nicht auf die Bestimmungen des CRS-Verhaltenskodex zurückzuführen zu sein. Der CRS-Verhaltenskodex geht bei den CRS-Anbietern mit laufenden direkten Kosten einher, die sich aus den Berichtspflichten (Audits) aus Artikel 12 ergeben. Da die CRS-Anbieter alle börsennotierte Unternehmen sind, scheinen diese Berichtspflichten redundant, da es sich um bereits öffentlich zugängliche Informationen handelt.

In Bezug auf die Vorteile scheint die Aufhebung von Beschränkungen vertraglicher Beziehungen zwischen CRS-Anbietern und -Luftfahrtunternehmen zu besser auf Luftfahrtunternehmen zugeschnittene Angebote geführt zu haben.

Insgesamt scheinen die im Zusammenhang mit dem CRS-Verhaltenskodex stehenden Kosten minimal zu sein, und die Vorteile scheinen die Kosten aufzuwiegen.

#### *Kohärenz*

Die Bewertung zeigte, dass die Bestimmungen des Verhaltenskodex intern einheitlich sind. Sie identifizierte auch keine Unvereinbarkeiten mit den allgemeinen Wettbewerbsvorschriften, Verbraucherschutzvorschriften der EU oder anderen unternehmensbezogenen Rechtsvorschriften. Hingegen gibt es einige Unterschiede zwischen dem CRS-Verhaltenskodex und der *Verordnung (EU) 2019/712 zur Sicherstellung des Wettbewerbs im Luftverkehr und zur Aufhebung von Verordnung (EG) Nr. 868/2004* in Bezug auf die Art und Weise, wie Diskriminierung von EU-Luftfahrtunternehmen beseitigt wird.

Einige der wesentlichen Datenschutzbestimmungen des CRS-Verhaltenskodexes werden durch die DSGVO überflüssig. Jedoch unterscheiden sich die DSGVO und die Datenschutzbestimmungen des CRS-Verhaltenskodex in Bezug auf den Detaillierungsgrad oder den Anwendungsbereich Umfang.

#### *EU-Mehrwert*

Die EU-Maßnahme verfügt im Vergleich zu einer Maßnahme auf nationaler oder globaler Ebene über einen Mehrwert. Angesichts des internationalen Charakters der CRS-Angebote und des Luftfahrtgeschäfts würde eine Regulierung des Sektors auf nationaler Ebene Kosten erhöhen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen Mitgliedsstaaten auslösen.