



Ausarbeitung

Schutz der Verbraucher vor Insolvenz von Luftfahrtunternehmen Vereinbarkeit der Einführung nationaler Regelungen mit dem Unionsrecht

Schutz der Verbraucher vor Insolvenz von Luftfahrtunternehmen
Vereinbarkeit der Einführung nationaler Regelungen mit dem Unionsrecht

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 115/18
Abschluss der Arbeit: 21. September 2018
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Insolvenzsicherung nach der Pauschalreiserichtlinie	4
2.1.	Anwendungsbereich	4
2.2.	Umfang des Insolvenzschutzes	4
2.3.	Umsetzung ins deutsche Recht	5
3.	Schutz vor Insolvenz von Luftfahrtunternehmen	5
3.1.	Zuständigkeitsverteilung	5
3.2.	Vereinbarkeit mit sonstigem Unionsrecht	7
3.2.1.	Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit	7
3.2.2.	EU-Grundrechte	9
4.	Ergebnis	9

1. Fragestellung

Der Fachbereich wurde um Beantwortung der Frage ersucht, ob die Einführung einer nationalen Regelung zur Insolvenzsicherung von Luftfahrtunternehmen mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Zum Vergleich wurde auf den Schutz von Pauschalreisenden bei Insolvenz des Reiseveranstalters nach der sog. Pauschalreiserichtlinie¹ verwiesen.

Im Folgenden wird zunächst kurz die Insolvenzsicherung auf Grundlage der Pauschalreiserichtlinie vorgestellt (2.). Hierauf aufbauend wird dann erörtert, ob im Lichte des Unionsrechts entsprechende Regelungen für Kunden von Luftfahrtunternehmen auf nationaler Ebene eingeführt werden können (3.).

2. Insolvenzsicherung nach der Pauschalreiserichtlinie

Hinsichtlich der Pauschalreiserichtlinie und des dort geregelten Insolvenzschutzes werden zunächst der Anwendungsbereich des Rechtsaktes (2.1.), der Umfang des Insolvenzschutzes (2.2.) und seine Umsetzung ins deutsche Recht (2.3.) kurz dargestellt.

2.1. Anwendungsbereich

Nach Art. 2 Abs. 1 der Pauschalreiserichtlinie gilt diese nur für Pauschalreisen, die Reisenden von Unternehmen zum Verkauf angeboten oder verkauft werden, und verbundene Reiseleistungen, die Reisenden von Unternehmern vermittelt werden.

Dabei ist eine Pauschalreise gemäß Art. 3 Nr. 2 der Richtlinie eine Kombination aus mindestens zwei verschiedenen Arten von Reiseleistungen² für den Zweck derselben Reise, wobei bestimmte in der Vorschrift genannte Voraussetzungen hinzutreten müssen.

Verbundene Reiseleistungen sind mindestens zwei verschiedene Arten von Reiseleistungen, die für den Zweck derselben Reise erworben werden, bei der es sich nicht um eine Pauschalreise handelt, und die ein Unternehmer unter gewissen in Art. 3 Nr. 5 der Richtlinie genannten Umständen vermittelt hat.

2.2. Umfang des Insolvenzschutzes

Für diese beiden Reisekategorien müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 17 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 der Richtlinie sicherstellen, „*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*“. Ist eine Beförderung von Personen im Pauschalreisevertrag inbegriffen, müssen

1 [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. EU 2015, Nr. L 326/1](#). Im Weiteren auch nur als „Richtlinie“ bezeichnet.

2 Reiseleistungen sind in Art. 3 Nr. 1 der Richtlinie definiert und umfassen u.a. die Beförderung von Personen oder die Unterbringung.

die Reiseveranstalter auch Sicherheit für die Rückbeförderung der Reisenden leisten, vgl. Art. 17 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 der Richtlinie. Gemäß Art. 17 Abs. 1 UAbs. 2 der Richtlinie müssen auch Reiseveranstalter, die nicht in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind und die in einem Mitgliedstaat Pauschalreisen verkaufen oder zum Verkauf anbieten oder in irgendeiner Weise solche Tätigkeiten auf einen Mitgliedstaat ausrichten, nach dem Recht dieses Mitgliedstaats Sicherheit leisten.

2.3. Umsetzung ins deutsche Recht

Der deutsche Gesetzgeber hat die Richtlinie mit dem Dritten Gesetz zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften³ umgesetzt. § 651r BGB „Insolvenzsicherung; Sicherungsschein“ enthält nun in seinem Abs. 1 die Verpflichtung für Reiseveranstalter, sicherzustellen, dass Reisenden der gezahlte Reisepreis erstattet wird, soweit im Fall der Zahlungsunfähigkeit des Reiseveranstalters Reiseleistungen ausfallen oder der Reisende im Hinblick auf erbrachte Reiseleistungen Zahlungsaufforderungen von Leistungserbringern nachkommt, deren Entgeltforderungen der Reiseveranstalter nicht erfüllt hat. Ist im Vertrag auch die Beförderung der Reisenden vorgesehen, muss der Reiseveranstalter die Rückbeförderung und die Beherbergung bis zum Zeitpunkt der Rückbeförderung sicherstellen.

3. Schutz vor Insolvenz von Luftfahrtunternehmen

Im Hinblick auf den Schutz der Verbraucher vor Insolvenz von Luftfahrtunternehmen besteht im Lichte der Pauschalreiserichtlinie nur insoweit Raum, als Flüge nicht Teil einer von der Pauschalreiserichtlinie erfassten Reise sind. Das ist vor allem bei der Inanspruchnahme eines Fluges als einzelner Reiseleistung im Sinne eines reinen Flugtickets der Fall, soweit die Flugreise nicht mit anderen Reiseleistungen kombiniert oder im Sinne der Richtlinie verbunden wird.

Ob eine solche Regelung unionsrechtlich zulässig ist, hängt zunächst von der Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten für diesen Bereich ab (3.1.). Besteht eine mitgliedstaatliche Zuständigkeit, ist sodann zu fragen, ob nicht sonstiges Unionsrecht einer solchen mitgliedstaatlichen Maßnahme entgegenstehen könnte (3.2.).

3.1. Zuständigkeitsverteilung

Wie beim Insolvenschutz nach der Pauschalreiserichtlinie dürfte es sich auch bei dem Schutz von Inhabern reiner Flugtickets vor der Insolvenz von Luftfahrtunternehmen um einen dem Binnenmarkt nach Art. 4 Abs. 2 Buchst. a AEUV unterfallenden Sachbereich handeln.

So ist die Pauschalreiserichtlinie auf die Binnenmarktharmonisierungskompetenz des Art. 114 AEUV gestützt worden.⁴ Aus grundfreiheitlicher Perspektive geht es dabei insbesondere um die

³ Drittes Gesetz zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften vom 17. Juli 2017, BGBl. I S. 2394.

⁴ Vgl. Pauschalreiserichtlinie (Fn. 1), Rechtsaktrubrum.

Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit der Reiseunternehmen (Art. 49 und 56 AEUV).⁵ Dass die Insolvenzregelung in der Sache v. a. dem Verbraucherschutz dient,⁶ steht dem nicht entgegen. Denn die Förderung dieses Ziels soll die EU nach Art. 169 Abs. 2 Buchst. a AEUV insbesondere durch Harmonisierungsmaßnahmen nach Art. 114 AEUV erreichen. Zur Einhaltung eines hohen Verbraucherschutzniveaus bei Vorschlägen für entsprechende Rechtsakte in diesem Bereich ist die Kommission nach Art. 114 Abs. 3 AEUV zudem verpflichtet.

Entsprechendes würde für eine Regelung über Insolvenzschutz von Inhabern reiner Flugtickets gelten. Auch hier ginge es einerseits um die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit von Luftfahrtunternehmen, die aus Gründen des Verbraucherschutzes einer Insolvenzschutzverpflichtung unterworfen werden. Es handelte sich somit ebenfalls um einen dem Politikbereich des Binnenmarkts zuzuordnenden Gegenstand und damit um den Fall einer nach Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 Buchst. b AEUV geteilten Zuständigkeit. Gemäß Art. 2 Abs. 2 AEUV können die EU *und* die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtakte erlassen. Die Mitgliedstaaten können ihre Zuständigkeit jedoch nur dann wahrnehmen, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat.

Dies ist bisher nicht geschehen. Das ergibt sich zum einen aus dem auf Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen begrenzten Anwendungsbereich der Pauschalreiserichtlinie. In deren Erwägungsgründen weist der Unionsgesetzgeber zudem selbst darauf hin, dass die Mitgliedstaaten „daher den Bestimmungen oder einigen Bestimmungen dieser Richtlinie entsprechende nationale Rechtsvorschriften für Verträge, die nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, beibehalten oder einführen [dürfen].“⁷

Zum anderen bestehen im Hinblick auf reine Flugtickets auch in anderen Zusammenhängen keine Regelungen zum Schutz der Verbraucher vor Insolvenz von Luftfahrtunternehmen. Das bringt auch die Kommission in einer Mitteilung über den Schutz der Fluggäste bei Insolvenz des Luftfahrtunternehmens aus dem Jahre 2013 zum Ausdruck. Darin stellt sie fest, dass Inhaber rei-

5 Vgl. Erwägungsgründe Nr. 5 f., 51 der Pauschalreiserichtlinie (Fn. 1) sowie Art. 1 der Richtlinie. Siehe auch unten unter 3.2.1., S. 7 f. Zu den tatbestandlichen Voraussetzungen der Inanspruchnahme des Art. 114 Abs. 1 AEUV für den Erlass von Harmonisierungsmaßnahmen, vgl. bspw. Korte, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 114 AEUV, Rn. 38 ff.

6 Vgl. Erwägungsgründe Nr. 1 ff. sowie Art. 1 der Pauschalreiserichtlinie (Fn. 1).

7 Siehe Erwägungsgrund Nr. 21 der Pauschalreiserichtlinie (Fn. 1). Siehe zur sog. überschießenden Umsetzung von Richtlinien durch die Mitgliedstaaten etwa Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 48. Ergänzungslieferung August 2012, Art. 288 AEUV, Rn. 131. Vgl. ferner unten unter 4., S. 9 f.

ner Flugtickets im Falle der Insolvenz des Luftfahrtunternehmens nach Unionsrecht weniger geschützt sind als Inhaber von Flugtickets, die Teil eines Leistungspakets sind.⁸ Denn die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008⁹, die die Genehmigung europäischer Luftfahrtunternehmen regelt und die Mitgliedstaaten zum Eingreifen verpflichtet, wenn sie die Kapitalausstattung eines von ihnen genehmigten Luftfahrtunternehmens für unzureichend halten, enthält keine Insolvenzschutzbestimmung für Inhaber reiner Flugtickets.¹⁰

Somit besteht nach derzeitiger Rechtslage mangels unionsrechtlicher Regelungen eine mitgliedstaatliche Zuständigkeit zum Erlass nationaler Bestimmungen über den Schutz der Verbraucher vor Insolvenz von Luftfahrtunternehmen im Hinblick auf reine Flugtickets.

3.2. Vereinbarkeit mit sonstigem Unionsrecht

Entscheidend ist somit, ob eine solche nationale Regelung in materieller Hinsicht im Einklang mit dem (sonstigen) Unionsrecht stehen würde. Auf diese Voraussetzung weist auch der Unionsgesetzgeber in dem oben zitierten Erwägungsgrund der Pauschalreiserichtlinie hin.¹¹

Das zu beachtende Unionsrecht ergibt sich hierbei zum einen aus den Grundfreiheiten, hier der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit (3.2.1.). Zum anderen ist an Unionsgrundrechte zu denken (3.2.2.).

3.2.1. Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit

Die Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV und die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 f. AEUV schützen die Ausübung selbständiger Tätigkeiten, die entweder auf Dauer in einem anderen Mitgliedstaat (Art. 49 AEUV)¹² oder dort vorübergehend (Art. 56 f. AEUV)¹³ erbracht werden. Auf beide Grundfreiheiten können sich zudem nicht nur natürliche, sondern auch Gesellschaften und juristische Personen berufen (vgl. Art. 54 AEUV, ggf. i.V.m. Art. 62 AEUV).¹⁴ Sowohl die

8 [Mitteilung der Kommission vom 18. März 2013 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den Schutz der Fluggäste bei Insolvenz des Luftfahrtunternehmens, COM\(2013\) 129 final](#), Rn. 3 f.

9 [Verordnung \(EG\) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdienssten in der Gemeinschaft \(Neufassung\), ABl. EU 2008, Nr. L 293/3.](#)

10 Mitteilung der Kommission vom 18. März 2013 (Fn. 8), Rn. 4.

11 Vgl. Erwägungsgrund Nr. 21 der Pauschalreiserichtlinie (Fn. 1): „im Einklang mit dem Unionsrecht“.

12 Vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 10. Aufl. 2016, Rn. 961 f.

13 Vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 10. Aufl. 2016, Rn. 1007 f..

14 Vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 10. Aufl. 2016, Rn. 965 ff., 968 ff., 1016 f.

Niederlassungsfreiheit als auch die Dienstleistungsfreiheit richten sich v. a. gegen Beschränkungen durch Mitgliedstaaten. Darunter sind alle Maßnahmen zu verstehen, die die Ausübung der jeweiligen Grundfreiheit weniger attraktiv machen.¹⁵

Da der Insolvenzschutz von Verbrauchern in der Regel durch entsprechende Versicherungen gewährleistet wird, die von den zum Schutz verpflichteten Unternehmen, hier der Luftfahrtbranche, auf deren Kosten abgeschlossen werden müssen, dürfte darin eine Maßnahme zu sehen sein, die die Ausübung der Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit weniger attraktiv macht.

Beschränkende Maßnahmen können jedoch gerechtfertigt werden. Die hier im Raum stehenden Insolvenzschutzbestimmungen dienen dem Verbraucherschutz. Hierbei handelt es sich um einen als Rechtfertigungsgrund anerkannten sog. zwingenden Grund des Allgemeinwohls,¹⁶ der allerdings nur dann greift, wenn die betreffende nationale Regelung unterschiedslos ausgestaltet ist.¹⁷

Wäre die nationale Insolvenzschutzregelung nicht unterschiedslos ausgestaltet, sondern würde in irgendeiner Weise Luftfahrtunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten gegenüber inländischen Unternehmen unmittelbar oder mittelbar benachteiligen, läge eine Diskriminierung vor,¹⁸ deren Rechtfertigung nur am Maßstab geschriebener vertraglicher Rechtfertigungsgründe möglich wäre. Zu diesen zählen im Fall der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit lediglich die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Gesundheit (vgl. Art. 52 Abs. 1 AEUV, ggf. i.V.m. Art. 62 AEUV).¹⁹ Auf diese Gründe ließe sich eine Insolvenzschutzbestimmung nicht stützen und eine solche mitgliedstaatliche Regelung wäre unionsrechtlich unzulässig.

Geht man von einer unterschiedslosen Ausgestaltung aus und begründet den Insolvenzschutz mit dem Schutz der Verbraucher, müsste die betreffende Regelung noch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen.²⁰ Insbesondere müsste sie zur Erreichung des als Rechtfertigungsgrund ggf. angeführten Verbraucherschutzes erstens geeignet und zweitens erforderlich sein. Letzteres ist immer dann der Fall, wenn es keine mildereren Mittel zur Zielerreichung gibt. Während an der Eignetheit eines Insolvenzschutzes im Hinblick auf das Ziel des Verbraucherschutzes keine Zweifel bestehen dürften, hängt die Erforderlichkeit entscheidend von der konkreten Ausgestaltung entsprechender Regelungen ab. Die in der Pauschalreiserichtlinie getroffene Regelung sah der

15 Vgl. *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 10. Aufl. 2016, Rn. 988, 1031.

16 Erstmals in EuGH, Urt. v. 20. Februar 1979, Rs. 120/78 – *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Rn. 8. Siehe aus neuerer Rechtsprechung etwa EuGH, Urt. v. 28. Januar 2016, Rs. C-375/14 (Laezza), Rn. 31.

17 EuGH, Urt. v. 5. März 2002, verb. Rs. C-515/99, C-519/99 bis C-524/99 und C-526/99 bis C-540/99 – *Reisch u.a.*, Rn. 33; EuGH, Urt. v. 25. Januar 2007, Rs. C-370/05 – *Festersen*, Rn. 26; EuGH, Urt. v. 23. September 2013, Rs. C-452/01 – *Ospelt*, Rn. 34; EuGH, Urt. v. 28. Januar 2016, Rs. C-375/14 – *Laezza*, Rn. 26.

18 Siehe zum grundfreiheitlichen Diskriminierungsverbot *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 10. Aufl. 2016, Rn. 835.

19 Vgl. etwa EuGH, Urt. v. 28. Februar 2018, Rs. C-3/17 (Sporting Odds), Rn. 39 ff.

20 *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 10. Aufl. 2016, Rn. 843 ff.

Unionsgesetzgeber als verhältnismäßig an.²¹ Soweit ersichtlich, wurde das ferner weder im Schrifttum noch seitens der Rechtsprechung in Frage gestellt.

3.2.2. EU-Grundrechte

In EU-grundrechtlicher Hinsicht wäre zunächst zu bestimmen, ob die Mitgliedstaaten bei Erlass entsprechender Regelungen an diese gebunden wären. Denn die EU-Grundrechte sind von den Mitgliedstaaten nach Art. 51 Abs. 1 Grundrechte-Charta (GRC) nur zu beachten, wenn diese das Unionsrecht durchführen. Das ist nach ständiger Rechtsprechung jedoch dann der Fall, wenn mitgliedstaatliche Maßnahmen in Grundfreiheiten eingreifen.²² EU-Grundrechte sind in derartigen Konstellationen als Schranken-Schranken im Rahmen der grundfreiheitlichen Rechtfertigung zu berücksichtigen.

Da nach den obigen Ausführungen eine mitgliedstaatliche Verpflichtung zur Gewährleistung eines Insolvenzschutzes eine Beschränkung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit darstellen dürfte, wären hier auch EU-Grundrechte zu beachten. In Betracht käme die unternehmerische Freiheit gemäß Art. 16 GRC. Ob und inwieweit diese verletzt sein könnte, hinge entscheidend von der konkreten Ausgestaltung des Insolvenzschutzes ab. Die in der Pauschalreiserichtlinie getroffene Regelung sah der Unionsgesetzgeber insoweit als grundrechtskonform an.²³ Auch insoweit ist nicht ersichtlich, dass diese Beurteilung im Schrifttum oder der Rechtsprechung in Frage gestellt wurde. Im Rahmen der nach Art. 52 Abs. 1 S. 2 GRC auch bei den Grundrechten zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsprüfung könnte hier allerdings von Bedeutung sein, wie hoch die Kosten eines solchen Insolvenzschutzes für die Unternehmen sind, insbesondere im Verhältnis zu den Kosten eines zum Insolvenzschutz berichtigenden Flugtickets.

4. Ergebnis

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Einführung einer dem Schutz von Reisenden bei Pauschalreisen nach der Pauschalreiserichtlinie vergleichbaren nationalen Regelung zum Schutz der Verbraucher vor der Insolvenz von Luftfahrtunternehmen keinen unionsrechtlichen Bedenken begegnet. Nach derzeitiger Rechtslage wären die Mitgliedstaaten – mangels unionsrechtlicher Regelungen hierzu – kompetenziell berechtigt, entsprechende Bestimmungen selbst zu erlassen. Hierbei wären zum einen die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit der Luftfahrtunternehmen und zum anderen das EU-Grundrecht auf unternehmerische Freiheit zu achten. Sowohl die beiden Grundfreiheiten als auch das EU-Grundrecht können jedoch aus Gründen des Verbraucherschutzes, der entsprechenden Insolvenzregelungen als Ziel zugrunde liegt, eingeschränkt werden. Ob und inwieweit der ebenfalls einzuhaltenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet würde, hinge von der konkreten Ausgestaltung des Insolvenzschutzes ab. Die der Pauschalreise-

21 Siehe Erwägungsgrund Nr. 51 der Pauschalreiserichtlinie (Fn. 1).

22 Vgl. hierzu *Jarass*, Charta der EU-Grundrechte, 3. Aufl. 2016, Art. 51 GRC, Rn. 24 f., mit Nachweisen aus der Rechtsprechung.

23 Vgl. Erwägungsgrund Nr. 52 der Pauschalreiserichtlinie (Fn. 1).

richtlinie zugrunde liegende Insolvenzschutzbestimmung wird vom Unionsgesetzgeber als verhältnismäßig angesehen und ist insoweit – soweit ersichtlich – bisher weder im Schrifttum noch in der Rechtsprechung in Zweifel gezogen worden.

Was die Umsetzung eines Insolvenzschutzes in Bezug auf Luftfahrtunternehmen angeht, so könnte eine Erstreckung der Regelungen zur Pauschalreiserichtlinie erwogen werden. Auf eine solche Möglichkeit weist der Unionsgesetzgeber in Erwägungsgrund Nr. 21 des betreffenden Rechtsakts selbst hin. Dort heißt es:

„Die Mitgliedstaaten sollten im Einklang mit dem Unionsrecht weiterhin befugt sein, diese Richtlinie auf Bereiche anzuwenden, die nicht in deren Anwendungsbereich fallen. Die Mitgliedstaaten können daher den Bestimmungen oder einigen Bestimmungen dieser Richtlinie entsprechende nationale Rechtsvorschriften für Verträge, die nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, beibehalten oder einführen. Beispielsweise können die Mitgliedstaaten entsprechende Bestimmungen für eigenständige Verträge über einzelne Reiseleistungen (wie etwa die Vermietung von Ferienwohnungen) [...] beibehalten oder einführen.“²⁴

Auf diese Weise ist etwa Dänemark das Problem der Passagiere mit reinen Flugtickets angegangen. Es hat den *Rejsegarantifonden*, einen Fonds, mit dem Dänemark seine Verpflichtungen aus der alten Richtlinie über Pauschalreisen²⁵ erfüllen wollte, erweitert um für Fluggäste die Möglichkeit eines Schutzes für alle von Dänemark ausgehenden Flügen mit in Dänemark ansässigen Luftfahrtunternehmen zu schaffen. Hierin sah die Kommission keine Verletzung des Unionsrechts, sondern nannte es in ihrer Mitteilung über den Schutz der Fluggäste bei Insolvenz des Luftfahrtunternehmens als ein Beispiel, wie Reisenden mit reinen Flugtickets geholfen werden kann.²⁶

– Fachbereich Europa –

24 Hervorhebung durch Verfasser.

25 [Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen, ABl. EG 1990, Nr. L 158/59.](#)

26 Mitteilung der Kommission vom 18. März 2013 (Fn. 8), Rn. 14.