

## **Stellungnahme**

### **zur Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages „Fluggäste schützen“ am 13. März 2019**

**zu**

**a) Antrag der Abgeordneten Roman Johannes Reusch, Stephan Brandner, Jens Maier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD**

**Kundenschutz bei Insolvenzen von Fluggesellschaften**

**BT-Drucksache 19/7035**

**b) Antrag der Abgeordneten Amira Mohamed Ali, Dr. Gesine Löttsch, Lorenz Gösta Beutin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**

**Fluggäste bei Insolvenz der Fluggesellschaft besser schützen**

**BT-Drucksache 19/1036**

**c) Antrag der Abgeordneten Markus Tressel, Renate Künast, Tabea Rößner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**Fluggastrechte besser durchsetzen, Verbraucherinnen und Verbraucher bei Insolvenzen schützen**

**BT-Drucksache 19/6277**

*(Stand 7. März 2019)*

## A. Einleitung

Zu den Anträgen von drei Fraktionen des Deutschen Bundestages führt der Bundestagsausschuss für Recht und Verbraucherschutz eine öffentliche Anhörung „Fluggäste schützen“ am 13. März 2019 durch. Auf die Anträge bezieht der BDL im Folgenden Stellung, insbesondere zu den Themen:

- Insolvenzabsicherung (unter B.),
- Automatisierte Entschädigungszahlung (unter C.) sowie
- Revision der sog. europäischen Fluggastrechteverordnung (EG) Nr. 261/2004 (unter D.).

## B. Insolvenzabsicherung

Die deutsche Luftverkehrswirtschaft lehnt eine weitergehende Insolvenzabsicherung von Luftfahrtunternehmen als Form einer Überregulierung des Sektors sowie als nationale Wettbewerbsverzerrung ab.

### B. I. Vergleich mit anderen Branchen

Zur Verdeutlichung der „Betroffenheit“ von Privatkunden von einer Insolvenz ihres Vertragspartners folgende Zahlen:

- In Deutschland gab es in den letzten sechs Jahren 5 Insolvenzen von größeren Fluggesellschaften<sup>1</sup>.
- Allein im Baugewerbe<sup>2</sup> gab es in Deutschland im Jahre 2016 3.693<sup>3</sup>, 2017 3.298 und in 2018 2.920 Insolvenzen.
- Insgesamt gab es ca. 21.518 Unternehmensinsolvenzen in Deutschland im Jahre 2016, 20.093 in 2017 und 19.900 in 2018.

Diese Zahlen (ausführlich auch für andere Wirtschaftszweige auf der folgenden Seite) spiegeln wider, dass für den Kunden die Wahrscheinlichkeit, von einer Insolvenz eines Luftfahrtunternehmens betroffen zu sein, um ein Vielfaches geringer als in anderen Wirtschaftszweigen ist. Zusätzlich sind auch die Ausfallbeträge weitaus geringer, als z.B. im Baugewerbe, wo es üblich ist gem. Werkvertrag erhebliche Vorauszahlungen zu leisten.

---

<sup>1</sup> 2015: Hamburg Airways  
2017: Air Berlin  
2018: Small Planet Airlines, Azur  
2019: Germania

<sup>2</sup> Im Verbraucherbaurechtsrecht gibt es zwar seit 1. Januar 2018 mit dem § 650 m BGB eine Vertragserfüllungssicherheit für den Verbraucher, diese ist jedoch – anders als für Luftfahrtunternehmen gefordert – nicht vollumfänglich und sichert lediglich 5 % der Gesamtvergütung ab. Darüber hinaus unterliegt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines in der Europäischen Union niedergelassenen Luftfahrtunternehmens der fortlaufenden staatlichen Kontrolle (s.u.). Dies ist bei Bauunternehmen nicht der Fall.

<sup>3</sup> Siehe zu dieser und den folgenden Zahlen Bundesamt für Statistik:  
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/UnternehmenHandwerk/Insolvenzen/Tabelle/WirtschaftszweigeWZ2008.html;jsessionid=8D5FB57E288AE222D45F937DD27FABAC.InternetLive1> und „Insolvenzen in Deutschland“, Creditreform 2018, <https://www.creditreform.de/nc/aktuelles/news-list/details/news-detail/insolvenzen-in-deutschland-jahr-2018.html>

Eine unilaterale einseitige Insolvenzabsicherung zulasten der Luftfahrtunternehmen geht dementsprechend an der jeweiligen „Betroffenheit“ der Bürger vorbei. Die Insolvenz eines Bauträgers hat für den Bau eines Eigenheimes für eine Familie viel weitergehende Folgen als der Ausfall einer Flugreise.

## Insolvenzen und Insolvenzhäufigkeiten von Unternehmen

Insolvenzen und Insolvenzhäufigkeiten von Unternehmen nach Wirtschaftsabschnitten

| Nummer der Klassifikation <sup>1</sup> | Wirtschaftsabschnitt  | Insolvenzen |        |
|--|---|-------------|--------|
|  |   | 2016        | 2017   |
| A bis N, P bis S                       | Unternehmen (einschließlich Kleingewerbe)                           | 21 518      | 20 093 |
| A                                      | Land- und Forstwirtschaft, Fischerei                                | 151         | 109    |
| B                                      | Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden                         | 5           | 8      |
| C                                      | Verarbeitendes Gewerbe  | 1 575       | 1 592  |
| D                                      | Energieversorgung   | 119         | 95     |
| E                                      | Wasserversorgung, Entsorgung, Beseitigung von Umweltverschmutzungen | 76          | 89     |
| F                                      | Baugewerbe  | 3 693       | 3 298  |
| G                                      | Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen            | 3 778       | 3 627  |
| H                                      | Verkehr und Lagerei   | 1 381       | 1 319  |
| I                                      | Gastgewerbe   | 2 339       | 2 086  |
| J                                      | Information und Kommunikation                                       | 645         | 640    |
| K                                      | Finanz- und Versicherungsdienstleistungen                           | 598         | 536    |
| L                                      | Grundstücks- und Wohnungswesen                                      | 715         | 614    |
| M                                      | Freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen   | 2 473       | 2 289  |
| N                                      | Sonstige wirtschaftliche Dienstleistung                             | 2 004       | 1 903  |
| P                                      | Erziehung und Unterricht  | 238         | 184    |
| Q                                      | Gesundheits- und Sozialwesen  | 475         | 444    |
| R                                      | Kunst, Unterhaltung und Erholung                                    | 439         | 431    |
| S                                      | Sonstige Dienstleistungen   | 814         | 829    |

<sup>1</sup> Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).

(Quelle: DESTATIS Statistisches Bundesamt; s.u. Fn. 3)

Auch in anderen Branchen, die (eine vertragsrechtlich zulässige) Vorauszahlung verlangen, gibt es keine spezifische Insolvenzabsicherung. Zu nennen wären bspw.:

- Stromanbieter (siehe Insolvenzen Teldafax (Juni 2011), Flexstrom (Juni 2013), BEV (Januar 2019),
- Bestellungen von Waren über das Internet (Onlineshops oder Internetauktionen),
- Konzertkarten/Konzertveranstalter (siehe Insolvenzen Creative Events 2014, Konzertixx April 2018),
- Gutscheinportale (siehe Insolvenz U-Deals September 2016),
- Vorauszahlungen/Abschlagszahlungen bei Handwerkern/Werkstätten,
- Guthabekarten, wie bspw. Prepaid-Handykarten oder Guthaben-Kreditkarten,
- Andere Verkehrsträger, wie bspw. Fernbusse, Bahn oder Mietwagen,
- Individuelle Hotelbuchungen.

## **B. II. Das Insolvenzrisiko ist bereits heute für den Passagier beim Kauf eines Flugtickets erheblich reduziert**

Trotz des insgesamt viel geringeren Insolvenzrisikos ist das vom Fluggast zu tragende Risiko im Fall der Insolvenz seines Vertragspartners anders als in anderen Wirtschaftszweigen bereits durch die unionsrechtlichen sowie nationalen Zulassungs- und Aufsichtsbestimmungen, denen Luftfahrtunternehmen im Linienverkehr unterliegen, und durch weitere Bestimmungen zur Reduzierung oder Verhinderung eines Insolvenzschadens deutlich verringert.

### **B. II. 1. Das Risiko einer überraschenden Insolvenz wird durch staatliche Kontrolle minimiert**

Das Risiko einer unkontrollierten Insolvenz bei einem Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft ist durch die unionsrechtlichen Zulassungs- und Aufsichtsbestimmungen im Vergleich zu einem Unternehmen, das keiner staatlichen Aufsicht unterliegt, deutlich verringert. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines in der Europäischen Union niedergelassenen Luftfahrtunternehmens gehört gemäß Art. 4, 5 VO (EG) Nr. 1008/2008 zu den Schwerpunkten des Verfahrens bei der Erteilung einer Betriebsgenehmigung. Um die Gültigkeit der Genehmigung aufrechtzuerhalten, unterliegt das Luftfahrtunternehmen der permanenten staatlichen Überwachung und ist jederzeit verpflichtet, seine finanzielle Leistungsfähigkeit nachzuweisen (Art. 8, 9 VO (EG) Nr. 1008/2008). Erscheinen die finanziellen Bedingungen für eine Aufrechterhaltung des Betriebs nicht gesichert, hat die Genehmigungsbehörde – nicht zuletzt zur Verringerung des Risikos für Fluggäste (Erwägungsgrund 6 der VO (EG) Nr. 1008/2008) – die Betriebsgenehmigung auszusetzen oder zu widerrufen.

Dass diese staatliche Kontrolle auch konsequent stattfindet und wirksam ist, zeigt ein Beispiel aus der Vergangenheit: Hamburg International. Das LBA stellte eine erhöhte Insolvenzgefahr fest und kündigte an, die Betriebsgenehmigung (AOC) temporär ab Tag x zu entziehen. Die Passagiere, die ihren Hinflug bereits angetreten hatten, wurden vor diesem Tag x noch von Hamburg International oder anderen Luftfahrtunternehmen zurückgeflogen.

Die regelmäßige staatliche Kontrolle der Finanzkraft von Air Berlin hat es im Fall Air Berlin den staatlichen Behörden und der Luftverkehrswirtschaft kurzfristig ermöglicht, geeignete Maßnahmen zu ergreifen um eine unkontrollierte Insolvenz gerade im Sinne der Kunden und Mitarbeiter des Unternehmens zu verhindern.

### **B. II. 2. Mit der Vereinbarung der IATA zu ermäßigten Rückholtarifen wird ein möglicher Schaden während der Reise weiter minimiert**

Die Mitglieder der IATA<sup>4</sup> haben am 25. November 2014 ein Abkommen („Voluntary repatriation assistance to passengers stranded as a result of financial failure by another airline“<sup>5</sup>) unterzeichnet, in dem sich die Luftfahrtunternehmen verpflichten, dass sie im Falle einer Insolvenz eines Mitbewerbers dessen Passagiere zu ermäßigten Rückholtarifen („rescue fares“) an den Ausgangsort seiner Reise zurückbefördern werden.

---

<sup>4</sup> Internationaler Verband der Fluggesellschaften, siehe [www.IATA.org](http://www.IATA.org). Alle deutschen Fluggesellschaften sind hier Mitglieder (Air Berlin und Germania waren es).

<sup>5</sup> Siehe <https://www.iata.org/pressroom/pr/Documents/Voluntary-Repatriation-Assistance-to-Passengers-Report-PR-2014-11-25-01.pdf>

Im konkreten Fall der Insolvenzen von Air Berlin und Germania haben die im BDL organisierten Fluggesellschaften bereits wenige Stunden nach Bekanntwerden der Insolvenz erklärt, verfügbare Sitzplätze zu Sonderkonditionen anzubieten<sup>6</sup>.

### B. II. 3. Absicherung der Vorauszahlung bei der Bezahlung per Kreditkarte oder PayPal

Bei einer Zahlung des Flugtickets per Kreditkarte kann der Kunde bei Nichtleistung des Luftfahrtunternehmens gegenüber dem Kreditkartenunternehmen die Rückzahlung des ihm für den Flug belasteten Betrages einfordern. Dadurch ist bei einer nicht erbrachten Leistung (der Flug) die zuvor erfolgte Zahlung abgesichert<sup>7</sup>.

Gleiches gilt auch für Zahlungen über Zahlungsdienste wie bspw. PayPal<sup>8</sup>.

### B. II. 4. Absicherung im Fall einer pauschal gebuchten Reise

Im Fall der Direktbuchung einer Flugreise bei einer Fluggesellschaft kennt der Kunde seinen Vertragspartner und kann entscheiden, welche Fluggesellschaft er auswählt. Der Verbraucher hat insofern die Möglichkeit, bei der Entscheidung, eine bestimmte Fluggesellschaft zu buchen, das Kriterium der Insolvenz anzulegen.

Anders ist dies bei einer Pauschalreise, bei der der Kunde in der Regel die Vertragspartner des Reiseveranstalters, also hier die entsprechende Fluggesellschaft, nicht kennt und damit auch nicht vorab in der Lage ist, zu diesen Informationen einzuholen. Somit zielt die Insolvenzabsicherung für Pauschalreisen nach den §§ 651r, 651w BGB folgerichtig darauf ab, dass bei der Buchung einer Pauschalreise (einer baukastenartig zusammengestellten Reise aus mehreren verschiedenen Arten von Reiseleistungen, wie Hotel, Rundfahrt, Flug, Mietwagen, Konzertticket, etc.) sich der Reisende in den meisten Fällen nicht aussuchen kann, wer konkret ihm seine gebuchte Leistung erbringt.

Bei einer Pauschalreise gibt es häufig unterschiedliche Unternehmen, die Teilleistungen erbringen, da ein Pauschalreisevertrag aus mehreren Einzelleistungen bestehen kann. In dieser Konstellation hat der Reisende zu den eigentlichen Leistungserbringern – wie einem Luftfahrtunternehmen oder einem Hotel – keine direkte Vertragsbeziehung. Im Falle einer Insolvenz des Reiseveranstalters, zu dem allein die Vertragsbeziehung besteht, hat der Reisende unter Umständen keine Ansprüche gegenüber den nachgeordneten Leistungserbringern (Mietwagenunternehmen, Hotel). Es ist für den Kunden praktisch kaum möglich, die Solvenz dieser verschiedenen Anbieter einzuschätzen. Deshalb ist hier der Reisende zusätzlich abgesichert worden. Bei der Buchung nur einer Reiseleistung wie z.B. nur einer Hotelleistung über einen Reiseveranstalter besteht auch weiterhin keine Insolvenzabsicherung.

---

<sup>6</sup> Siehe <https://www.bdl.aero/de/presse/pressemitteilungen/deutsche-fluggesellschaften-helfen-mit-beim-ruecktransport-von-germania-passagieren-nach-deutschland/> und Information durch das Luftfahrt-Bundesamt [https://www.lba.de/SharedDocs/Startseite\\_Nachrichten/DE/Germania.html](https://www.lba.de/SharedDocs/Startseite_Nachrichten/DE/Germania.html)

<sup>7</sup> Das „Chargeback-Verfahren“ wird von den in Deutschland sehr verbreiteten Kreditkarten VISA/und MasterCard (ca. 90 Prozent des Marktes) angeboten, siehe u.a. <https://www.mastercard.us/content/dam/mccom/en-us/documents/rules/chargeback-guide.pdf>; Deutsche Kreditbank: <https://www.dkb.de/info/germania>

<sup>8</sup> Siehe den sog. „Käuferschutz“ in Nr. 13 der AGBs [https://www.paypal.com/de/webapps/mpp/ua/useragreement-full?locale.x=de\\_DE#r13](https://www.paypal.com/de/webapps/mpp/ua/useragreement-full?locale.x=de_DE#r13)

### **B. III. Bundesgerichtshof sieht durch bestehende europarechtliche Vorgaben und öffentlich-rechtliche Regelungen einen ausreichenden Schutz zur Absicherung der Kunden beim Kauf einer Flugreise**

Vor dem Hintergrund der derzeitigen Rechtslage und der zuvor aufgeführten Schutzmechanismen hat der Bundesgerichtshof geurteilt<sup>9</sup>, dass ein Fluggast nur ein sehr geringes Insolvenzrisiko trägt.

Nach Ansicht des Gerichts ist das vom Fluggast zu tragende Risiko der Insolvenz seines Vertragspartners durch die unionsrechtlichen wie nationalen Zulassungs- und Aufsichtsbestimmungen, denen Luftfahrtunternehmen im Linienverkehr unterliegen, deutlich verringert. Dazu heißt es in der Urteilsbegründung (Rn. 28):

*„Sowohl der Unions- als auch der nationale Gesetzgeber halten im Bereich des Personenbeförderungsrechts durch spezielle Unionsvorschriften, namentlich die Fluggastrechteverordnung und die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008, einen ausreichenden Verbraucherschutz für gewährleistet. Dies folgt aus Erwägungsgrund 27 der Verbraucherrechterichtlinie (Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates; ABl. EU L 304 S. 64 vom 22. November 2011), wonach die Beförderung von Personen vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen sein sollte, weil sie bereits im Rahmen anderer Unionsvorschriften geregelt werde, beziehungsweise, was den öffentlichen Verkehr und Taxis betrifft, auf nationaler Ebene geregelt sei. Infolge der Umsetzung der Richtlinie fällt im nationalen Recht die Beförderung von Personen nicht unter den Anwendungsbereich des Untertitels über besondere Vertriebsformen, „da hier europarechtliche Vorgaben, etwa bei Fluggastrechten und öffentlich-rechtliche Regelungen einen ausreichenden Schutz bieten“ (Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie und zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Wohnungsvermittlung; BT-Drucks. 17/12637, S. 47 zu § 312 Abs. 2 Nr. 5 BGB).“*

### **B. IV. Fonds- oder Versicherungslösungen als Insolvenzabsicherung sind kontraproduktiv!**

Mit einer Fondslösung würden die liquiditätsstarken, gesunden Fluggesellschaften für ihre solide Finanzkraft auch noch bestraft werden, indem sie für eine Absicherung der Risiken der finanzschwachen Airlines aufkommen müssten. Darüber hinaus besteht sogar die Gefahr, dass finanzschwächere Fluggesellschaften mit aggressiven Preisangeboten auf Kosten der finanzstarken Qualitätsairlines ein bewusst höheres Insolvenzrisiko eingehen könnten. Eine verpflichtende Insolvenzabsicherung für alle Luftfahrtunternehmen kann daher dazu beitragen, dass das Risiko von Insolvenzen sogar gefördert wird.

Eine Ausgestaltung als Versicherungslösung hat den Nachteil, dass sich diese nur auf eine Kostenerstattung – deren Rahmen genauer bestimmt werden muss – beziehen kann und nicht auf die Organisation der Rückholung. Darüber hinaus lehnt die Versicherungsbranche einen Kontrahierungszwang ab, da nicht jedes Unternehmen versicherbar ist, dessen Bonität nicht in ausreichendem Maße gewährleistet ist. D.h. eine Versicherung könnte einem Luftfahrtunternehmen den Versicherungsschutz u.U. auch entziehen.

<sup>9</sup> BGH Urteile vom 16. Februar 2016 - X ZR 97/14, X ZR 98/14, X ZR 5/15.

Auch die Versicherungsprämien würden abhängig von der Bonität des Luftfahrtunternehmens erheblich variieren und müssten permanent angepasst werden. Zudem besteht die Gefahr, dass bereits der Hinweis, dass gewisse Unternehmen keinen Versicherungsschutz erhalten, zu einer Beschleunigung der Zahlungsunfähigkeit des betroffenen Unternehmens führt.

## C. Automatisierte Entschädigungszahlung

Eine Reihe von aktuellen politischen Initiativen thematisieren die Durchsetzung von Fluggastrechten und fordern in diesem Kontext einen Systemwechsel, bei dem eventuelle Ansprüche aus der europäischen Fluggastrechte-Verordnung durch ein „automatisiertes“ Entschädigungsverfahren geltend gemacht werden sollen. Wenn unter „automatisiert“ eine antragslose Erstattung – also eine Erstattung ohne vorheriges Tätigwerden des Anspruchsinhabers – gemeint ist, dann lehnt der BDL dies ab. Wenn unter „automatisiert“ gemeint ist, dass der Anspruchsinhaber seinen Anspruch unter Nutzung technischer Informations- und Kommunikationskanäle geltend macht, befürwortet dies der BDL.

### C. I. Weshalb wäre eine „automatisierte“ d.h. antraglose Entschädigungszahlung systemfremd?

Dass Kunden automatisch eine Entschädigungsleistung ausbezahlt bekommen, wäre ein kompletter Systemwechsel im deutschen Wirtschaftsleben. Es gibt keinen anderen Wirtschaftsbereich, in dem Kunden automatisch eine Entschädigungsleistung ausbezahlt bekommen, ohne dass sie vorher proaktiv einen Anspruch angemeldet haben. Es ist nicht nachzuvollziehen, weshalb isoliert für einen Wirtschaftszweig eine Sonderregelung geschaffen werden soll.

Der Vorschlag läuft dem deutschen Rechtssystem zuwider, welches davon geprägt ist, dass jeder Anspruch individuell geltend gemacht werden muss. Eine automatisierte Auszahlung wäre nicht nur ein kompletter Systemwechsel bei den Verbraucherrechten, sondern sowohl aus rechtlichen als auch praktischen Gründen kaum umsetzbar:

- Beispielsweise ist es bei den geltenden Datenschutzregeln zweifelhaft, ob bei der Buchung genutzte Konto- oder Kreditkartendaten aufbewahrt werden dürfen, um diese zu einem späteren Zeitpunkt erneut für eine Auszahlung ohne explizite Zustimmung des Kunden zu verwenden.
- Dem Unternehmen sind die Kontodaten der Kunden häufig gar nicht bekannt, etwa wenn diese nicht bei der Airline gebucht haben sondern über ein Buchungsportal oder wenn die verwendete Kreditkarte ungültig geworden ist oder gewechselt wurde.
- Der Anspruchsberechtigte ist oft gar nicht derjenige, der den Flug gebucht und bezahlt hat, etwa bei einer Buchung einer Geschäftsreise über die Reisestelle einer Firma.

Vor allem aber geht eine automatisierte Auszahlung völlig am eigentlichen Problem vorbei:

Die Fluggastrechte-Verordnung in ihrer jetzigen Form ist nicht hinreichend präzise in der Frage, wann dem Fluggast tatsächlich ein Ausgleich zusteht und wann dem Fluggast keine Ausgleichzahlung zusteht, weil ein

„außergewöhnlicher Umstand“ im Sinne der Verordnung vorlag. Das zeigen zahlreiche teils widersprüchliche Urteile zur Auslegung der Verordnung.

## C. II. Wie kann eine „Automatisierung“ im Sinne eines Einsatzes von technischen Informations- und Kommunikationsmedien ermöglicht werden?

Die Mitgliedsunternehmen des BDL nutzen verstärkt die Möglichkeit von technischen Informations- und Kommunikationskanälen um die Passagiere über ihre Rechte umfassend aufzuklären und es somit den Kunden zu erleichtern, eventuelle Ansprüche geltend machen zu können.

Beim hochrangigen Treffen „Fortschrittstreiber Luftfahrt: Ein Schwerpunkt der deutschen Verkehrspolitik“ am 5. Oktober 2018 in Hamburg haben Luftfahrtunternehmen zugesagt, unter Nutzung aller Möglichkeiten der schnellen Kommunikationsmedien und der Webseiten der Unternehmen, die Information über Verspätungen und Annullierungen zu optimieren und den Kunden leicht zugängliche Kontaktstellen bei Umbuchungen, Stornierungen oder Erstattungen anzubieten. Diese Zusage haben die Mitgliedsunternehmen des BDL inzwischen umgesetzt.

Die Kunden werden seit Inkrafttreten der VO (EG) Nr. 261/2004 über ihre Rechte und seit Beginn der Schlichtung im Luftverkehr über die Möglichkeit einer kostenlosen Schlichtung – zum Beispiel am Check-in-Schalter, auf der Webseite, per E-Mail, in der App etc. – informiert. Diese Information ist durch die genannte VO vorgeschrieben. Ein Verstoß führt zur Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens nach § 108 Abs. 2 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung in Verbindung mit § 58 Abs. 1 Nr. 13 Luftverkehrsgesetzes durch das Luftfahrt-Bundesamt LBA<sup>10</sup>.

Fluggesellschaften und Flughäfen stellen auf ihren Webseiten umfassend und so früh wie möglich Informationen zu Verspätungen und Ausfällen sowie zu den Fluggastrechten und zur Möglichkeit der Einschaltung der Schlichtungsstelle bereit.

Die Fluggesellschaften verfügen über ein kundenorientiertes Beschwerdemanagement und ermöglichen es den Kunden, online und ohne Medienbruch ihre Beschwerde abzugeben. Zentrale Kontaktstellen für die Kunden gibt es in dem Sinne, dass die Fluggesellschaften einen zentralen Kundenservice anbieten mit einer E-Mail-Erreichbarkeit, entsprechenden telefonischen Kontaktmöglichkeiten und einer postalischen inländischen Anschrift. Ebenso werden auf den Webseiten Services für Buchungen, Umbuchungen und Erstattungen angeboten.

Die Informationen zu den Fluggastrechten und zur Möglichkeit einer Schlichtung werden so auf den Webseiten platziert, dass sie leicht aufgefunden werden können, zum Beispiel im Footer auf der Startseite, im Servicebereich der Webseiten oder durch die Suchfunktion auf der Webseite.

Fluggesellschaften haben zudem Systeme implementiert, mit denen die Kunden schnell ihre Entschädigungsansprüche geltend machen können<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Siehe [https://www.lba.de/DE/ZentraleDienste/Fluggastrechte/Durchsetzung\\_LBA/Durchsetzung\\_node.html](https://www.lba.de/DE/ZentraleDienste/Fluggastrechte/Durchsetzung_LBA/Durchsetzung_node.html)

<sup>11</sup> Siehe <https://www.lufthansa.com/de/de/faq-rebooking-cancellation?faqcat=80808&faqname=Umbuchung>, <https://www.eurowings.com/de/4u/online-service-ausgleichsanspruch.html>, <https://www.condor.com/de/hilfe-kontakt/schlichtungsstelle.jsp> oder <https://www.tuifly.com/de/service/reklamation.html>

Wo strittig ist, ob ein berechtigter Anspruch auf eine Ausgleichszahlung besteht, wird den Kunden eine kostenlose Schlichtung angeboten. Schon seit mehreren Jahren bearbeitet die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr SÖP erfolgreich solche Fälle (Schlichtungsquote 2018 im Bereich Flug: 86 Prozent). Das Schlichtungsverfahren bei der SÖP ist – anders als bei Einschaltung eines Inkasso-Unternehmens – für den Verbraucher kostenfrei, weil die Verfahrenskosten von den betroffenen Fluggesellschaften getragen werden. Eine den Reisenden zustehende Ausgleichszahlung/Entschädigung wird also weder durch Bearbeitungsgebühren, Erfolgshonorare noch durch eine zu berechnende Mehrwertsteuer gekürzt<sup>12</sup>.

#### D. Revision der sog. Fluggastrechte-Verordnung Nr. 261/2004

Die europäische Fluggastrechteverordnung wurde in den Jahren 2003/2004 vom europäischen Gesetzgeber mit dem Ziel geschaffen, Überbuchungen und Annullierungen bei den Fluggesellschaften stärker zu regulieren. Im Jahr 2009 hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass – anders als im Wortlaut der Verordnung vorgesehen und entgegen der Gesetzgebungshistorie in Europäischem Parlament<sup>13</sup> und Rat – bei den Fluggastrechten große Verspätungen wie annullierte Flüge behandelt werden sollten. Dies führt gegenwärtig dazu, dass bereits Flüge ab einer Verspätung von drei Stunden mit umfangreichen Ausgleichszahlungen belegt werden (je nach Flugdistanz 250, 400, 600 EUR). Ein konkreter, eingetretener Schaden muss dabei weder vorliegen noch nachgewiesen werden.

Dabei übersteigen die Ausgleichsansprüche häufig den Preis des Flugtickets um ein Vielfaches. Die Folge: Allein die deutschen Fluggesellschaften zahlen für Ausgleichszahlungen jährlich einen dreistelligen Millionenbetrag.

Eine derart scharfe Regulierung gibt es weder in anderen Regionen der Welt noch bei anderen Verkehrsträgern. Unsere Unternehmen sind überproportional benachteiligt, weil alle (!) ihre Flüge diesem Verbraucherschutzregime unterliegen, während es bei Wettbewerbern aus Drittländern nur die wenigen Flüge betrifft, die von einem EU-Flughafen aus starten. Die enormen Summen, die unsere Unternehmen für die Ausgleichszahlungen aufwenden müssen, schwächen die europäischen Unternehmen im Wettbewerb mit Unternehmen aus Drittländern, die weniger scharfe Regelungen haben oder die solche Regelungen überhaupt nicht kennen.

Die EU-Kommission hat daher bereits 2013 einen Novellierungsvorschlag eingebracht<sup>14</sup>, der die Fluggastrechte in geordnete Bahnen lenken würde (u.a. Anhebung der Auslöseschwelle bei kurzen Strecken

---

<sup>12</sup> zum Verfahren und der Arbeitsweise der SÖP siehe <https://soep-online.de/die-schlichtung.html>

<sup>13</sup> Zum Legislativ-Verfahren siehe [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2001/0305\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2001/0305(COD)&l=en), zum Thema Verspätung – Nichtbeförderung/Annullierung siehe bspw. Plenardebatte des Europäischen Parlaments vom 17. Dezember 2003 unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20031217+ITEM-007+DOC+XML+V0//DE>.

<sup>14</sup> Vorschlag für eine 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, COM/2013/0130 vom 13.3.2013, siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52013PC0130>

von 3 auf 5 Stunden; präzisere Definition von „außergewöhnlichen Umständen“, bei denen kein Anspruch auf Ausgleichszahlungen besteht). Doch das Dossier ruht seit nunmehr fünf Jahren, da es bislang nicht gelungen ist, zu einer einheitlichen Position von Kommission, Parlament und Rat zu kommen<sup>15</sup>.

Die Koalition aus CDU, CSU und SPD hat sich im Koalitionsvertrag darauf verständigt, bei der Novellierung der europäischen Fluggastrechte-Verordnung den Vorschlag der EU-Kommission zu unterstützen. Dies birgt die Chance, die jahrelang blockierte Diskussion im Rat endlich aufzulösen. Wichtig ist, dass die Bundesregierung diese Linie nun gemeinsam vertritt (BMJV und BMVI in doppelter Federführung) und in den EU-Verkehrsministerrat einbringt, um Bewegung in das festgefahrene Dossier zu bringen.

Wenn BMJV und BMVI auf Basis des Koalitionsvertrags eine gemeinsame Position zur Novellierung der Fluggastrechte-Verordnung einbringen, besteht die Chance, das Thema spätestens unter der deutschen Präsidentschaft des Europäischen Rates (2. Halbjahr 2020) abschließend zu behandeln.

#### **D. I. Weshalb sollte die Fluggastrechte-Verordnung novelliert werden?**

Zum einen sollte die Verordnung novelliert werden, um präziser zu fassen, wann ein Anspruch auf eine Ausgleichszahlung besteht und wann dies aufgrund eines „außergewöhnlichen Umstandes“ nicht der Fall ist. Eine Vielzahl von widersprüchlichen Gerichtsurteilen zeigt, dass dies gegenwärtig nicht hinreichend klar ist.

Zum anderen ist die gegenwärtige Regelung nicht im Sinne der Kunden, denn sie unterläuft das eigentliche Ziel des Verbrauchers: auch bei Störungen möglichst schnell an sein Reiseziel gebracht zu werden. Ein Beispiel:

Wenn heute z. B. ein Flugzeug auf dem Flug von Berlin nach Mallorca dort aufgrund eines technischen Defekts stehenbleiben muss (Ausfall eines wichtigen Instrumentes im Cockpit) und die Fluggesellschaft findet die Möglichkeit, ein Ersatzflugzeug nach Mallorca zu bringen, um die Passagiere des Rückfluges nach Berlin abzuholen, müsste der Flieger es dann in drei Stunden von Berlin nach Mallorca schaffen, die Passagiere einsteigen lassen und deren Gepäck einladen, um dann zurückzufliegen.

Schafft es das Flugzeug nicht, mit einer Verspätung unter drei Stunden Berlin zu erreichen, entstehen dem Unternehmen nicht nur die Zusatzkosten für das Ersatzflugzeug, sondern auch die Kosten für die Ausgleichszahlungen. Der wirtschaftliche Anreiz, ein Ersatzflugzeug zu organisieren, ist damit dahin. Es käme das Unternehmen deutlich billiger, die Passagiere gegebenenfalls sogar übernachten zu lassen und Betreuungsleistungen zu zahlen, als ein Ersatzflugzeug zu schicken.

Das wäre bei einem Zeitfenster von fünf Stunden auf der Strecke bis eine Ausgleichleistungspflicht des Unternehmens eintritt eher nicht der Fall. Dann würde nämlich der Anreiz bestehen bleiben zu versuchen

---

<sup>15</sup> Im Verkehrsministerrat auf Ministerebene bestand Einigkeit, den Kommissionsvorschlag zu unterstützen. Eine Einigung wurde v.a. wegen der Blockadeposition des Vereinigten Königreichs bzgl. Gibraltars nicht erreicht. Siehe den „Sachstandsbericht“ der Ratsarbeitsgruppe unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9820-2014-REV-1/de/pdf>. Zum Verhandlungsstand im Verkehrsministerrat siehe <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9820-2014-ADD-1-REV-1/de/pdf>.

eine Ersatzmaschine zur Abholung der Passagiere zu organisieren. Die EU-Kommission hat deswegen bereits vor Jahren einen Novellierungsvorschlag eingebracht, der für die Kurz- und Mittelstrecke Ausgleichszahlungen erst ab fünf Stunden vorsieht.

## D. II. Inhalte einer Reform der Europäischen Fluggastrechte-Verordnung

Deshalb empfiehlt die deutsche Luftverkehrswirtschaft die Unterstützung des Kommissionsvorschlags zur Novellierung der EU-Fluggastrechte-Verordnung:

- Schaffung von Rechtssicherheit für Verbraucher und Unternehmen und Beschleunigung des Verfahrens, indem präzisiert wird, wann ein Anspruch besteht und wann ein „außergewöhnlicher Umstand“ vorliegt.
- Erhalt des Anreizes für Fluggesellschaften, im Fall von starken Verspätungen eine Ersatzmaschine einzusetzen, um die Passagiere möglichst schnell an ihr Ziel zu bringen.

## Kontakt

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)

Dr. Lars Hoppe, Leiter Recht und Steuern

Rechtsanwalt

– Haus der Luftfahrt –

Friedrichstraße 79

10117 Berlin

E-Mail: [lars.hoppe@bdl.aero](mailto:lars.hoppe@bdl.aero)

Telefon: 030 / 520 077 135

*Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr. Die Mitgliedsunternehmen beschäftigen mehr als 180.000 Mitarbeiter. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft ermöglicht Mobilität für jährlich über 200 Millionen Fluggäste und trägt mit dem Transport von Außenhandelswaren im Wert von über 200 Milliarden Euro zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei.*