

Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
am 13. März 2019 zum Thema
„Fluggastrechte“

Anträge

- 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

Markus Fauser

Partner / Geschäftsführer
anchor Management GmbH
Kronprinzstraße 16
70173 Stuttgart

Telefon: 0711 284266-0
markus.fauser@anchor.eu

Düsseldorf, 12. März 2019

A. Einführung

Zu den vorgenannten Anträgen der Bundestagsfraktionen AfD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nehme ich als Sachverständiger in der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Recht und Verbraucherschutz am 13. März 2019 zu folgendem Themengebiet Stellung:

„Insolvenzschutz von Kunden von Fluggesellschaften im Rahmen von Individualreisen“.

B. Zusammenfassende Stellungnahme

Eine verpflichtende Absicherung von Kunden von Fluggesellschaften im Rahmen von Individualreisen ist grundsätzlich nicht notwendig, da ausreichende gesetzliche Instrumentarien der staatlichen Aufsichtsbehörden von Fluggesellschaften zur Verfügung stehen.¹ Abgesehen davon sind weder statistisch noch mit Blick auf das Schutzbedürfnis Gründe dafür ersichtlich, Kunden als Gläubiger von Fluggesellschaften in deren Insolvenz mit weitergehenden regulatorischen Absicherungen auszustatten als Gläubiger im Fall der Insolvenz anderer Vertragspartner. Ein diesbezüglicher regulativer Markteingriff würde auch den Wettbewerb nachteilig beeinflussen.

Einen weitergehenden Schutz des Verbrauchers bei der Buchung von Flugreisen im Rahmen von Individualreisen könnte eine freiwillige Option zum Abschluss einer Insolvenzausfallversicherung ermöglichen. Diese Option könnte als obligatorische aktive Abfrage bei der Buchung einer Individualreise ausgestaltet werden. Der Kunde könnte sich dann für oder gegen eine Insolvenzausfallversicherung mit entsprechender Kostenübernahme bei Abschluss seiner Buchung entscheiden.

C. Ausführungen

I. Keine direkte Vergleichbarkeit von Individual- und Pauschalreisen

Im Gegensatz zu Pauschalreisen kann der Fluggast bei Individualreisen auswählen, mit welcher Fluggesellschaft er eine konkrete Vertragsbeziehung eingehen möchte. Der Kunde kann sich selbst ein Bild über die Zuverlässigkeit und Solvenz des ausgesuchten Vertragspartners machen und ist frei in seiner Kontrahierungsabsicht, was ihm bei Pauschalreisen gerade nicht möglich ist. Bei Pauschalreisen kann der Kunde regelmäßig nicht beurteilen, welche einzelnen Unternehmen mit welcher wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hinter den angebotenen Reisepaketen (Hotel, Flug, Bus, Ausflug etc.) stehen. Bei Pauschalreisen haftet der Reiseveranstalter für die Erfüllung des geschlossenen Vertrages. § 651r BGB fungiert als Insolvenzschutz, indem Vorkassenleistungen der Kunden für den Fall einer Insolvenz des Veranstalters vor und nach Reisebeginn über eine Versicherung oder ein Kreditinstitut abgesichert werden.²

II. Reduzierung des Insolvenzrisikos von Fluggesellschaften bei Individualreisen durch staatliche Aufsichtsbehörden

Ein Schutz für Individualreisende ergibt sich daraus, dass bei Fluggesellschaften gemäß Artikel 8, 9 der Verordnung (EG) 1008/2008 regelmäßige Solvenzprüfungen stattfinden. Dies führt zu einem deutlich höheren Präventivschutz für Gläubiger von Fluggesellschaften gegenüber Gläubigern anderer Unternehmen, die keiner staatlichen Aufsicht unterliegen. Hiernach sind die Mitgliedstaaten bzw. deren zuständige Behörden verpflichtet, Luftfahrtgesellschaften ständig mit Blick auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu überprüfen.³ Auf der Grundlage ihrer Bewertung setzt die Behörde gemäß Artikel 9 Abs. (1) der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 die Betriebsgenehmigung aus oder widerruft sie, wenn sie nicht mehr davon überzeugt ist, dass dieses Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft während eines Zeitraums von 12 Monaten seinen tatsächlichen und möglichen Verpflichtungen nachkommen kann. Liegen eindeutige Hinweise auf finanzielle Schwierigkeiten vor oder werden Insolvenzverfahren oder ähnliche Verfahren gegen ein Luftfahrtunternehmen der

¹ Vgl. VO (EG) Nr. 1008/2008.

² Vgl. ErwGr. 39 Pauschalreise-RL II; HK-BGB/Ansgar Staudinger, 10. Aufl. 2019, BGB § 651r Rn. 1-9.

³ Vgl. Artikel 8,9 VO (EG) Nr. 1008/2008.

Gemeinschaft eröffnet, dem die zuständige Genehmigungsbehörde eine Betriebsgenehmigung erteilt hat, nimmt diese gemäß Artikel 9 Abs. (2) der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 unverzüglich eine gründliche Bewertung der Finanzsituation vor und überprüft den Status der Betriebsgenehmigung auf der Grundlage ihrer Erkenntnisse in Übereinstimmung mit diesem Artikel innerhalb von drei Monaten.

Diese Regelung ermöglicht es den Aufsichtsbehörden, bei ordnungsgemäßer Ausübung der Aufsichtspflicht frühzeitig finanzielle Leistungsdefizite und wirtschaftliche Risiken zu erkennen und entsprechende Gegenmaßnahmen einzuleiten bzw. zu fordern. Im weitesten Sinne ist diese Regelung auch mit der Überprüfung einer positiven Fortbestehensprognose im insolvenzrechtlichen Sinn vergleichbar. Eine positive Fortbestehensprognose wird auf Basis eines vorgelegten Fortführungskonzeptes und einer daraus abgeleiteten integrierten Finanzplanung getroffen.⁴ Grundsätzlich soll eine Aussage darüber getroffen werden, ob das Unternehmen aufgrund der mit plausiblen Annahmen hinterlegten Ertrags- und Liquiditätsplanung im Planungszeitraum in der Lage ist, mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln die jeweils fälligen Verbindlichkeiten zu bedienen.⁵ Als notwendiger Planungshorizont zur Überprüfung einer insolvenzrechtlichen Fortbestehensprognose werden das laufende und das folgende Geschäftsjahr angesehen.⁶

Die behördlichen Solvenzprüfungen stellen somit einen erhöhten Schutz für Kunden von Fluggesellschaften dar, den Kunden vieler anderer Branchen nicht genießen.

III. Vorauszahlungen beim Kauf eines Flugtickets kein ausreichendes Argument für eine zusätzliche Insolvenzversicherung von Individualreisen, insb. auch im Hinblick auf andere Branchen mit gleichen oder ähnlichen Risiken

Vorauszahlungen bzw. auch Anzahlungen sind auch in vielen anderen Vertragsbeziehungen in der Privatwirtschaft anzutreffen, so etwa im Baugewerbe, bei Möbelhäusern, im Hotelgewerbe, bei Autohäusern etc. Gerade hier sind teilweise über Monate hinweg hohe Vorauszahlungen/Anzahlungen zu leisten, die im Falle einer Insolvenz des jeweiligen Vertragspartners Insolvenzforderungen darstellen und ohne ausreichende Absicherung – z.B. durch eine Anzahlungs- oder Gewährleistungsbürgschaft – allenfalls Aussicht auf eine (statistisch betrachtet niedrige) quotale Befriedigung haben. Betroffen ist eine breite Masse von Verbrauchern. Im Baugewerbe geht es oftmals um betraglich deutlich höhere Vorauszahlungen/Anzahlungen, die insbesondere Familien und Privatpersonen hart und teilweise existenzgefährdend treffen können. Im Insolvenzfall stellen auch Gewährleistungsansprüche und sonstige berechnete Schadensersatzansprüche der Kunden ohne ausreichende Absicherungen Insolvenzforderungen mit bloßer Quotenaussicht dar. Hinsichtlich des Schutzbedürfnisses von Verbrauchern bzw. Gläubigern in diesen Fällen und im Fall von Vorausleistungen auf Individualreisen ist kein wesentlicher Unterschied feststellbar. Es ist nicht gerechtfertigt, Gläubiger einer insolventen Fluggesellschaft gegenüber Gläubigern anderer Wirtschaftsbereiche in einem Insolvenzverfahren besser zu stellen. Im Rahmen der Diskussion wird auch auf die obigen Ausführungen unter Punkt I. zur verpflichtenden Solvenzprüfung von Fluggesellschaften durch staatliche Aufsichtsbehörden verwiesen. Diese die Kunden privilegierende Solvenzprüfung dient als zusätzliche präventive Sicherung, die in vielen anderen Wirtschaftsbereichen nicht existiert.

Zudem ist die Anzahl der Insolvenzverfahren von Unternehmen der Personenbeförderung in der Luftfahrt im Vergleich zu der Anzahl von Insolvenzverfahren in anderen Wirtschaftsbereichen und von Reiseveranstaltern relativ gering. In Summe gab es in Deutschland in den Jahren 2016 und 2017 jeweils über 20.000 Unternehmensinsolvenzen. Alleine im Baugewerbe gab es in den Jahren 2016-2018 (bis November) jeweils über 3.000 Insolvenzverfahren.⁷ Im Gegensatz dazu gab es in den Jahren 2016-2019 fünf größere Insolvenzen bei Fluggesellschaften (Germania, Small Planet Airlines, Azur, Air Berlin, NIKI als Sekundärinsolvenzverfahren in Deutschland).

⁴ Vgl. IDW S 11, IDW Verlautbarungen 68. EL November 2018, Rn. 59.

⁵ Vgl. IDW S 11, IDW Verlautbarungen 68. EL November 2018, Rn. 60.

⁶ Vgl. IDW S 6, Tz. 13.

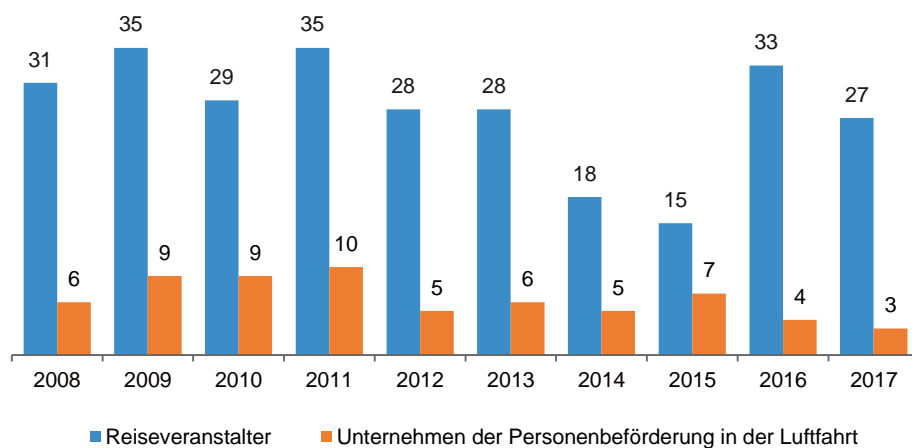
⁷ <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/UnternehmenHandwerk/Insolvenzen/Tabellen/WirtschaftszweigeWZ2008.html>; https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/12/PD18_481_52411.html; https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2019/01/PD19_011_52411.html; https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2019/02/PD19_049_52411.html

Tabelle 1: Insolvenzen und Insolvenzhäufigkeiten von Unternehmen:⁸

Wirtschaftszweig - Statistik Anzahl der Insolvenzen	2016	2017	2018*
Unternehmen (einschl. Kleingewerbe)	21.518	20.093	17.937
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	151	109	103
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	5	8	10
Verarbeitendes Gewerbe	1.575	1.592	1.300
Energieversorgung	119	95	79
Wasserversorgung, Entsorgung, Beseitigung von Umweltverschmutzungen	76	89	55
Baugewerbe	3.693	3.298	3.113
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	3.778	3.627	3.038
Verkehr und Lagerei	1.381	1.319	1.162
Gastgewerbe	2.339	2.086	2.105
Information und Kommunikation	645	640	636
Finanz- und Versicherungsleistungen	598	536	430
Grundstücks- und Wohnungswesen	715	614	521
Freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	2.473	2.289	1.821
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistung	2.004	1.903	1.757
Erziehung und Unterricht	238	184	170
Gesundheits- und Sozialwesen	475	444	417
Kunst, Unterhaltung und Erholung	439	431	368
Sonstige Dienstleistungen	814	829	852

* bis November 2018

Abbildung 1: Anzahl der Insolvenzverfahren von Reiseveranstaltern und Unternehmen der Personenbeförderung in der Luftfahrt:⁹



⁸ <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/UnternehmenHandwerk/Insolvenzen/Tabellen/WirtschaftszweigeWZ2008.html>; https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/12/PD18_481_52411.html; https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2019/01/PD19_011_52411.html; https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2019/02/PD19_049_52411.html

⁹ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/981597/umfrage/eroeffnete-und-abgewiesene-insolvenzverfahren-von-reiseveranstaltern/>; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/981664/umfrage/insolvenzverfahren-von-unternehmen-der-personenbefoerderung-in-der-luftfahrt/>

IV. Verpflichtender Schutz durch Insolvenzausfallversicherung / Fondslösung stellt keine Lösung unter Wettbewerbsgesichtspunkten dar

Ein verpflichtender Schutz durch eine Insolvenzausfallversicherung für Flugbuchungen von Kunden bei Individualreisen kann unter der Annahme einer Weitergabe der Versicherungsgebühr an den Kunden dazu führen, dass die Preise für Flugreisen in Abhängigkeit von der individuellen Bonität der jeweiligen Fluggesellschaften unterschiedlich stark ansteigen. Dies kann gerade bei kleineren Fluggesellschaften zu einem weiteren Wettbewerbsnachteil führen. Die großen Fluggesellschaften könnten – aufgrund ihrer teilweise marktbeherrschenden Stellung und i.d.R. auch besseren Bonitätseinstufung – alleine schon aufgrund der unterschiedlichen Größenmerkmale ihre Marktposition zulasten der kleineren Fluggesellschaften weiter ausbauen. Würde so eine Regulierung nur auf nationaler Ebene erfolgen, ergäbe sich daraus zudem ein Wettbewerbsnachteil gegenüber ausländischen Fluggesellschaften. Das Gleiche würde für eine Fondslösung gelten, in der die Fluggesellschaften entsprechend ihrer Leistungserbringung und/oder Leistungsfähigkeit verpflichtet werden könnten, eine definierte Haftsumme in einen gemeinsamen oder auch fluggesellschaftsspezifischen Insolvenzausfallsicherungsfonds einzubezahlen. In beiden Fällen würde dies durch eine höhere, teilweise auch unterschiedliche Belastung der Fluggesellschaften zu steigenden Ticketpreisen führen.

V. Freiwilliger Schutz durch Insolvenzausfallversicherung mit obligatorischer Auswahl bei der Flugbuchung kann die Schutzmöglichkeiten des Kunden fördern und den Wettbewerb schützen

Zum Schutz des Verbrauchers ist bei der individuellen Buchung von Flugreisen hingegen vorstellbar, dem Kunden eine freiwillige Option zum Abschluss einer Insolvenzausfallversicherung zu ermöglichen. Dies könnte als obligatorische aktive Abfrage bei der Buchung einer Individualreise so ausgestaltet werden, dass der Kunde sich entsprechend eines aktiven Versicherungsvorschlags für oder gegen eine Insolvenzausfallversicherung mit entsprechender Kostenübernahme entscheidet. Auf diese Weise könnte sichergestellt werden, dass jeder Kunde die faktische Möglichkeit hat, sich gegen die Insolvenz seines Vertragspartners zu schützen. Dies könnte die Erstattung der geleisteten Vorkassenzahlung wie auch die Sicherung seines (Weiter-)Transports einschließen.

Eine derartige Regelung würde möglicherweise versteckten Preiserhöhungen für einen Insolvenzschutz entgegenwirken und eine transparente Preispolitik für Flugtickets gleichermaßen bei großen und kleinen Fluggesellschaften fördern und den ohnehin schon eingeschränkten Wettbewerb zwischen großen und kleinen Fluggesellschaften nicht noch weiter zu Lasten der kleineren Anbieter verschlechtern. Eine freiwillige Versicherungslösung wäre somit auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten ein geeignetes und ausreichendes Mittel, um dem Schutzbedürfnis von Kunden von Fluggesellschaften bestmöglich nachzukommen. Der Kunde ist zudem frei in seiner Entscheidung, zusätzliche Versicherungskosten zur Abdeckung eines möglichen Insolvenzrisikos seines gewählten Vertragspartners zu tragen.