

---

**Ausarbeitung**

---

**Zur Frage der Vereinbarkeit einer nationalen Regelung zur automatischen Entschädigung für Fluggäste mit der Fluggastrechteverordnung**

**Zur Frage der Vereinbarkeit einer nationalen Regelung zur automatischen Entschädigung für Fluggäste mit der Fluggastrechteverordnung**

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 093/20  
Abschluss der Arbeit: 4. November 2020  
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.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Begriffsklärung: „Automatische“ bzw. „automatisierte“ Entschädigung</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Die Fluggastrechteverordnung und ihre Regelungsbereichweite</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Prüfung der Vereinbarkeit einer nationalen Regelung zur automatischen Entschädigung mit der Fluggastrechteverordnung</b>	<b>5</b>
<b>5.</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>7</b>

## 1. Einleitung

Der Fachbereich Europa ist um die Prüfung gebeten worden, ob eine nationale Regelung, die eine „automatische“ Entschädigung für Fluggäste vorsieht, mit der Fluggastrechteverordnung<sup>1</sup> vereinbar ist.

Zunächst ist zu klären, was unter einer „automatischen“ bzw. „automatisierten“ Entschädigung i.d.S. zu verstehen ist. Anschließend werden die relevanten Regelungen der Fluggastrechteverordnung sowie deren Regelungsreichweite dargestellt. An diesem Maßstab ist sodann zu prüfen, ob eine nationale Regelung zur automatischen Entschädigung mit der Fluggastrechteverordnung vereinbar ist.

## 2. Begriffsklärung: „Automatische“ bzw. „automatisierte“ Entschädigung

Soweit ersichtlich, werden die Begriffe „automatische“ und „automatisierte“ Entschädigung synonym verwendet. Im Rahmen der Ausarbeitung wird der Begriff der automatischen Entschädigung verwendet. Unter dieser kann zum einen eine antragslose Erstattung – also eine Erstattung ohne vorheriges Tätigwerden des Anspruchsinhabers – gemeint sein.<sup>2</sup> In einer vom Saarland eingebrachten Entschließung des Bundesrates<sup>3</sup> ist von einem „antragslosen und automatisierten Entschädigungsverfahren“ die Rede. Zum anderen kann der Begriff „automatisch“ dahingehend verstanden werden, dass der Anspruchsinhaber seinen Anspruch unter Nutzung technischer Informations- und Kommunikationskanäle geltend machen kann.<sup>4</sup> Laut dem Sprecher für Tourismuspolitik der Grünen, Markus Tressel, könnte dies durch eine entsprechende E-Mail seitens des Luftfahrtunternehmens erfolgen, die wie folgt lauten könnte: „Tut uns leid wegen der Verspätung. Die Verspätung ist durch Grund X entstanden, für den wir verantwortlich sind. Sie haben Anspruch auf eine Entschädigung, bitte klicken Sie hier, um diese zu erhalten.“<sup>5</sup> In beiden Fällen müsste die Erstattung auf Initiative der Luftfahrtunternehmen erfolgen, was eine Andienungspflicht dieser begründen würde. Die Frage einer automatischen Erstattung kann sich nur bei Ausgleichsansprüchen nach Art. 7<sup>6</sup> stellen, denn Art. 9 sieht Sachleistungen vor, während Art. 8 den Fluggästen ein Wahlrecht zwischen Erstattung der Flugscheinkosten oder anderweitiger Beförderung einräumt.

---

1 Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91.

2 Vgl. Stellungnahme des BDL zur Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages „Fluggäste schützen“ am 13. März 2019, S. 7.

3 BR-Drs. 571/18, S. 2.

4 Vgl. Stellungnahme des BDL zur Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages „Fluggäste schützen“ am 13. März 2019, S. 7.

5 <https://www.lto.de/recht/zukunft-digitales/l/fluggastrechte-entschaedigung-automatisch-gruene-legal-tech-plattform-flightright/>

6 Alle nicht näher gekennzeichneten Artikel sind solche der Fluggastrechteverordnung.

### 3. Die Fluggastrechteverordnung und ihre Regelungsreichweite

Die Fluggastrechteverordnung gilt in den Mitgliedstaaten unmittelbar, Art. 288 Abs. 2 Satz 2 AEUV. Soweit ihr Geltungsbereich reicht, besteht für die Mitgliedstaaten kein Regelungsspielraum mehr.

Die Fluggastrechteverordnung legt gemäß ihrem Art. 1 Abs. 1 Mindestrechte für Fluggäste in den Fällen der Nichtbeförderung gegen ihren Willen, der Annullierung und der Verspätung des Fluges fest. Als solche sind Ausgleichszahlungen (Art. 7), Erstattung oder anderweitige Beförderung (Art. 8) sowie Betreuungsleistungen (Art. 9) vorgesehen. Die Fluggastrechteverordnung gilt für Fluggäste, die auf Flughäfen im Gebiet eines EU-Mitgliedstaates einen Flug antreten und – sofern das ausführende Luftfahrtunternehmen ein Luftfahrtunternehmen der EU ist – für Fluggäste, die von einem Flughafen in einem Drittstaat einen Flug in die EU antreten (Art. 3 Abs. 1).

Die Ausgleichszahlungsansprüche sind nach Art. 7 Abs. 1 gestaffelt ausgestaltet und umfassen je nach Flugentfernung 250 bis 600 Euro. Diese hat das ausführende Luftfahrtunternehmen im Fall der Nichtbeförderung gegen den Willen des Fluggastes „unverzüglich zu erbringen“ (Art. 4 Abs. 3). Im Falle der Annullierung sind die „Ansprüche auf Ausgleichsleistung einzuräumen“ (Art. 5 Abs. 1 lit. c). Der Wortlaut des Art. 6 regelt für den Fall der Verspätung keinen Anspruch auf Ausgleichszahlung. Der EuGH hat in einem Urteil vom 19. November 2009<sup>7</sup> jedoch entschieden, dass Fluggästen in analoger Anwendung des Art. 7 Abs. 1 Ansprüche auf Ausgleichszahlung auch bei großer Verspätung zustehen, sofern der Zeitverlust drei Stunden oder mehr beträgt, „d. h., wenn sie ihr Endziel nicht früher als drei Stunden nach der von dem Luftfahrtunternehmen ursprünglich geplanten Ankunftszeit erreichen“.

Art. 12 stellt klar, dass weiter gehender Schadensersatz neben den Rechten aus der Fluggastrechteverordnung steht. In Art. 14 sind Informationspflichten bezüglich der in der Fluggastrechteverordnung vorgesehenen Rechte geregelt. Nach Art. 14 Abs. 2 Satz 1 besteht die Pflicht für ausführende Luftfahrtunternehmen, im Falle der Beförderungsverweigerung oder Flug-Annullierung, jedem betroffenen Fluggast einen schriftlichen Hinweis auszuhändigen, in dem die Regeln für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen gemäß der Fluggastrechteverordnung dargelegt werden.

### 4. Prüfung der Vereinbarkeit einer nationalen Regelung zur automatischen Entschädigung mit der Fluggastrechteverordnung

Sofern die in der Fluggastrechteverordnung festgelegten Rechte eine Regelung erfahren haben, dürften die Mitgliedstaaten insoweit keine diese modifizierenden Regelungen erlassen. Andere bzw. weitergehende Rechte dürften hingegen von den MSen national geregelt werden.<sup>8</sup> Dies folgt

---

7 EuGH, verb. Rs. C-402/07 und C-432/07.

8 Maruhn, in: BeckOK Fluggastrechte-Verordnung, 16. Edition Stand 01.10.2020, Art. 1, Rn. 8, weist darauf hin, dass mit dem Begriff „Mindestrechte“ nur die Rechte gemeint sind, die Luftfahrtunternehmen ihren Passagieren in jedem Fall gewähren müssen, aber zugunsten des Fluggastes weitergehende Rechte eingeräumt werden können.

aus der Formulierung „Mindestrechte“ in Art. 1 Abs. 1. So bleiben Ansprüche auf weitergehenden Schadensersatz nach Art. 12 von der Fluggastrechteverordnung ausdrücklich unberührt.

Die Regelung einer automatischen Erstattung und damit einer Andienungspflicht auf nationaler Ebene wäre jedenfalls unionsrechtswidrig, wenn eine solche durch gegenteilige Vorgaben in der Fluggastrechteverordnung ausgeschlossen wird. Die Überschrift des Art. 7 „Ausgleichsanspruch“ spricht nach allgemeinem Verständnis dafür, dass diese Rechte vom Anspruchsinhaber (und auf dessen Initiative) geltend gemacht werden müssen.<sup>9</sup> So sollen die Informationen nach Art. 14 den Fluggast „in die Lage versetzen, seinen Anspruch gegenüber dem ausführenden Luftfahrtunternehmen geltend zu machen“<sup>10</sup>. Eine Verpflichtung zur Angabe des Grundes für die Annullierung oder die Verspätung ist gerade nicht vorgesehen, was im Falle einer automatischen Erstattung zumindest indirekt erforderlich wäre.<sup>11</sup> Für die Informationen nach Art. 14 ist zudem vorgesehen, dass diese gerade auf Initiative der Luftfahrtunternehmen erfolgen müssen.<sup>12</sup>

Der Wortlaut des Art. 4 Abs. 3 spricht vom unverzüglichen Erbringen der Ausgleichsleistungen, was für eine Andienungspflicht im Falle der Nichtbeförderung gegen den Willen des Fluggastes sprechen könnte. Der Unterschied im Wortlaut zu Art. 5 Abs. 1 lit. c dürfte jedoch daher rühren, dass im Falle der Nichtbeförderung gegen den Willen des Fluggastes keine Exkulpation der Luftfahrtunternehmen (nach Art. 5 Abs. 3<sup>13</sup>) möglich ist, während dies in den Fällen der Annullierung und der großen Verspätung hinsichtlich der Ausgleichszahlung der Fall ist.

Auch die Formulierung in Art. 5 Abs. 1 lit. c, nach dem den Fluggästen im Falle der Annullierung „ein Anspruch auf Ausgleichsleistungen gemäß Art. 7 eingeräumt“ wird, spricht gegen eine Andienungspflicht. Die Leistungen nach Art. 8 und 9 werden hingegen vom ausführenden Luftfahrtunternehmen „angeboten“, was für eine entsprechende Andienungspflicht des Luftfahrtun-

---

9 Nach der Aussage des EuGH in der Rs. C-139/11: „Diesen Anspruch [den Anspruch auf Ausgleichszahlung nach Art. 5, 7] können die Fluggäste nötigenfalls vor den nationalen Gerichten geltend machen“ scheint auch der EuGH davon auszugehen, dass dieser Anspruch von den Fluggästen geltend gemacht werden muss.

10 Schmid, in: BeckOK Fluggastrechte-Verordnung, 16. Edition Stand 01.10.2020, Art. 14, Rn. 11.

11 Über die Gründe für eine Flugunterbrechung sollten die Fluggäste nach dem Vorschlag der Kommission zur Änderung der Fluggastrechteverordnung aus dem Jahr 2013 angemessen unterrichtet werden, sobald diese Informationen vorliegen (vgl. dessen Erwägungsgrund 20). Dieser Änderungsvorschlag wurde bislang nicht umgesetzt. Der Änderungsvorschlag abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0130&from=DE>.

Kritisch zur fehlenden Verpflichtung der Luftfahrtunternehmen auch: Rodegra, MDR 2013, 373 (377).

12 Wortlaut des Art. 14: „Das ausführende Luftfahrtunternehmen stellt sicher, dass bei Abfertigung ein klar lesbarer Hinweis mit dem folgenden Wortlaut für Fluggäste deutlich sichtbar angebracht wird: [...]. Ein ausführendes Luftfahrtunternehmen, das Fluggästen die Beförderung verweigert oder einen Flug annulliert, händigt jedem betroffenen Fluggast einen schriftlichen Hinweis aus, in dem ...“

13 Nach Art. 2 lit. j) liegt dagegen kein Fall der die Rechte des Art. 4 auslösenden Nichtbeförderung vor, wenn vertretbare Gründe für die Nichtbeförderung gegeben sind, z.B. im Zusammenhang mit der Gesundheit oder der allgemeinen oder betrieblichen Sicherheit oder unzureichenden Reiseunterlagen.

---

ternehmens spricht. So führt auch die Kommission in ihren Leitlinien zur Auslegung der Fluggastrechtereverordnung<sup>14</sup> aus: „Die ausführenden Luftfahrtunternehmen sind vielmehr verpflichtet, aktiv Betreuung anzubieten.“ Auch regelt Art. 5 Abs. 3 den Fall von Einwendungen gegen die Ausgleichszahlungspflicht, während die Unterstützungsleistungen nach Art. 8 und 9 keinen Einwendungen ausgesetzt werden können.

Dafür, dass hinter den Wortlautunterschieden eine bewusste Entscheidung des Verordnungsgebers für bzw. gegen eine Andienungspflicht steht, spricht auch die Entstehungsgeschichte der Verordnung: Während im (englischsprachigen) Kommissionsentwurf (COM/2001/0784 final) zunächst für alle Rechte die Formulierung „shall be offered ...“ vorgesehen war, wurde diese dann für das Recht auf Ausgleichszahlung in „have the right to compensation“ (Art. 5 Abs. 1 lit c)) abgeändert, während sie für die anderen Rechte beibehalten wurde.

Diese Wortlautunterschiede der Fluggastrechtereverordnung sprechen dafür, dass diese gerade keine Andienungspflicht für Luftfahrtunternehmen im Hinblick auf die Ausgleichszahlung regeln wollte, während sie eine solche für Unterstützungsleistungen (und Informationen) gerade vorsieht. Eine nationale Regelung, die eine automatische Erstattung und damit eine Andienungspflicht vorsieht, dürfte daher mit der Fluggastrechtereverordnung nicht vereinbar sein.<sup>15</sup>

## 5. Zusammenfassung

Nationale Regelungen, die eine automatische Erstattung für Ausgleichszahlungen i.S.d. Art. 7 festlegen, dürften mit der Fluggastrechtereverordnung unvereinbar sein.

- Fachbereich Europa -

---

14 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0615\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0615(01)&from=DE), dort unter 4.3.2.

15 Die Wortlautunterschiede – auch unter Verweis auf weitere Sprachfassungen – sowie die Entstehungsgeschichte erörterte Prof. Jörn Axel Kämmerer in einem – soweit ersichtlich: nicht veröffentlichten – Gutachten aus dem Jahr 2019 mit dem auch hier vertretenen Ergebnis.