

# EU-PASSAGIERRECHTE MODERNISIEREN UND SCHUTZNIVEAU ANHEBEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) zum Vorschlag der Europäischen Kommission vom 29. November 2023 KOM (2023)753 mit dem Schwerpunkt zur Verordnung (EG) Nummer 261/2004

11. März 2024

## Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –  
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

*Mobilität und Reisen*

[Mobilitaet@vzbv.de](mailto:Mobilitaet@vzbv.de)

*Rudi-Dutschke-Straße 17*

*10969 Berlin*

*Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).*

# INHALT

<b>VERBRAUCHERRELEVANZ</b>	<b>3</b>
<b>I. ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>4</b>
<b>II. EINLEITUNG</b>	<b>5</b>
<b>III. POSITIONEN IM EINZELNEN</b>	<b>6</b>
1. Gefahr durch Festhalten am Vorschlag aus dem Jahr 2013	6
2. Dienstqualitätsnormen	6
3. Einheitliches Formular	8
4. Auskunftspflicht bei „ausserordentlichen Umständen“	9
5. Reisegepäck	9
6. Begrifflichkeiten (unbestimmte Rechtsbegriffe)	10
7. Ergänzende Vorschläge	11
7.1 Insolvenzversicherung	11
7.2 Änderung der Vorkasseregelung	12
7.3 Digitalisierung/Automatisierung	12

# VERBRAUCHERRELEVANZ

Starke Passagierrechte geben Verbraucher:innen Sicherheit, sind Grundlage für einen funktionierenden Reiseverkehrsmarkt und motivieren die Beförderungsunternehmen, eine zuverlässige und pünktliche Beförderung anzustreben. Zu oft müssen sich Verbraucher:innen bei Fahrten und Flügen mit Problemen auseinandersetzen. Zu vielen Problemen bietet die europäische Fluggastrechteverordnung (EG) Nummer 261/2004 und die zugehörige Rechtsprechung den Reisenden ein gutes Schutzniveau. Dieses muss unbedingt erhalten bleiben und ausgebaut werden.<sup>1</sup> Eine Umfrage des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zeigt zeigt: Für 77 Prozent der Befragten sind Fluggastrechte ein wichtiger Erfolg der Europäischen Union (EU) für Verbraucher:innen.<sup>2</sup>

Über einen Verbraucheraufruf<sup>3</sup> auf der Website des vzbv melden Verbraucher:innen eine Vielzahl Probleme bei Flugreisen. Die Beschwerden beziehen sich insbesondere auf Annullierung des Fluges und verspätete Ankunft am Zielflughafen von mehr als drei Stunden, aber auch auf verlorenes Gepäck sowie schlechte Kommunikation in Störungsfällen. Die schlechte Erreichbarkeit der Unternehmen ist häufig genanntes Ärgernis. Das belegt, dass Passagiere daran gehindert werden, ihre Rechte in vollem Umfang in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus bleiben Reisende im Falle der Insolvenz eines Beförderungsunternehmens auf dem Schaden sitzen, der durch die Praxis der sofortigen und vollständigen Bezahlung bei Buchung verschärft wird.

---

<sup>1</sup> Weitere Forderungen zur Novellierung der Fluggastrechte: vzbv, Positionspapier: Sicher reisen mit starken Fluggastrechten, 2023, [https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-11/23-07-07\\_Positionspapier\\_vzbv\\_Fluggastrechte\\_Final\\_barrierefrei-Stand%2017-11.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-11/23-07-07_Positionspapier_vzbv_Fluggastrechte_Final_barrierefrei-Stand%2017-11.pdf), 10.01.2024.

<sup>2</sup> vzbv, Pressemitteilung Fluggastrechte: 87 Prozent erwarten Entschädigung bei Verspätung oder Flugausfall, 2021, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/fluggastrechte-87-prozent-erwarten-entschaedigung-bei-verspaetung-oder>, 31.01.2024.

<sup>3</sup> vzbv, Verbraucheraufruf: Probleme beim Fliegen und die Fluggesellschaft hilft nicht?; die Rückmeldungen erfolgten über ein Online-Formular auf der Internetseite der Verbraucherzentralen, Basis: 1.532 Meldungen von Verbraucher:innen im Erhebungszeitraum vom 26. Juli 2022 bis zum 26. Januar 2024, <https://www.verbraucherzentrale.de/reise-mobilitaet/probleme-beim-fliegen-und-die-fluggesellschaft-hilft-nicht-75427>, 31.01.2024.

# I. ZUSAMMENFASSUNG

Die am 29. November 2023 unterbreiteten Vorschläge der Europäischen Kommission zu den Rechten der Reisenden (Passenger Mobility Package)<sup>4</sup> bleiben weit hinter den Erwartungen des vzbv zurück. Die Europäische Kommission möchte mit dem Vorschlag für eine Überarbeitung der Verordnungen über Passagierrechte die Durchsetzungsmechanismen stärken und Vorschriften für Fluggäste einführen, die ihre Flüge über einen Vermittler gebucht haben. So schlägt die Europäische Kommission Berichte zur Erfüllung von Dienstqualitätsnormen sowie ein einheitliches Antragsformular für die Geltendmachung der Rechte der Reisenden vor. Berichte und Formular bringen aus Sicht des vzbv keine unmittelbaren Vorteile für die Reisenden.

Obwohl die im Jahr 2013 von der Europäische Kommission vorgeschlagenen Änderungen an der europäischen Fluggastrechteverordnung (EG) Nummer 261/2004 nicht unmittelbar Gegenstand dieses Pakets sind, muss an dieser Stelle vor der drohenden Absenkung des Schutzniveaus der Fluggäste erneut gewarnt werden.<sup>5</sup> Denn die Europäische Kommission betont weiterhin, dass ihre im Jahr 2013 vorgeschlagenen Änderungen für die bessere Durchsetzung der Fluggastrechte „nach wie vor zweckmäßig“ seien.<sup>6</sup> Nach dem Willen der Europäischen Kommission ergänzt der Vorschlag des Jahres 2023 den Vorschlag des Jahres 2013 um neue Aspekte.<sup>7</sup> Aus Sicht des vzbv sollte die Europäische Kommission den veralteten Vorschlag zurückziehen und einen neuen Gesetzgebungsprozess für zeitgemäße und faire Fluggastrechte initiieren.<sup>8</sup>

Darüber hinaus bewertet der vzbv die Vorschläge wie folgt und fordert folgende Veränderungen:

- Als obligatorischer Bestandteil der neu eingeführten Dienstqualitätsnormen (festgelegten Mindestnormen für die Dienstqualität) sollte ein unabhängiges Qualitätsmonitoring zur Messung der Kundenzufriedenheit eingeführt werden. Eine neutrale Stelle sollte dafür ein standardisiertes Erhebungskonzept entwickeln – sowohl im Hinblick auf objektive Qualitätskriterien als auch in Bezug auf die subjektive Wahrnehmung von derzeitigen und potenziellen Reisenden.
- Die Angabe der geleisteten Erstattungs- und Entschädigungssumme sowie der eingereichten Fälle pro Kalenderjahr muss verpflichtender Bestandteil der Berichte zur Wahrung der Dienstqualitätsnormen sein.
- Die Einreichung von Anträgen auf Erstattungen und Ausgleichsleistungen mit dem neuen einheitlichen Formular muss einfach und verbraucherfreundlich sein. Beförderer und Vermittler müssen die notwendigen Informationen proaktiv, inklusive

---

<sup>4</sup> Europäische Kommission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EC) No 261/2004, (EC) No 1107/2006, (EU) No 1177/2010, (EU) No 181/2011 and (EU) 2021/782 as regards enforcement of passenger rights in the Union, COM (2023) 753 final, 2023, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d9e7a64f-8f8a-11ee-8aa6-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d9e7a64f-8f8a-11ee-8aa6-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF) sowie [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d9e7a64f-8f8a-11ee-8aa6-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d9e7a64f-8f8a-11ee-8aa6-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF), 02.01.2024.

<sup>5</sup> Europäische Kommission: 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, 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0130>, 07.02.2024.

<sup>6</sup> Siehe Fußnote 4, erster Link, dort Seite 4, vorletzter Absatz.

<sup>7</sup> Siehe Fußnote 4, erster Link, dort Seite 5, erster Absatz, am Ende.

<sup>8</sup> Es soll auf das umfassende Positionspapier zu Fluggastrechten verwiesen sein, das am 7. Juli 2023 veröffentlicht wurde. Dort finden sich weitere nach wie vor berechnete Forderungen. Siehe hier: [https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-11/23-07-07\\_Positionspapier\\_vzbv\\_Fluggastrechte\\_Final\\_barrierefrei-Stand%2017-11.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-11/23-07-07_Positionspapier_vzbv_Fluggastrechte_Final_barrierefrei-Stand%2017-11.pdf), 14.02.2024.

physischer und digitaler Einreichungswege, anbieten. Darüber hinaus ist in dem Formular auf die Möglichkeit einer außergerichtlichen Schlichtung hinzuweisen. Die Umsetzung des „Antragsformulars“ soll sich nicht nur auf reine Download-Lösungen beschränken, sondern auch zeitgemäße Umsetzungen beispielsweise in Apps umfassen.

- ❖ In den Fällen, in denen Beförderer bei „außergewöhnlichen Umständen“ wie zum Beispiel bei Unwetter die Zahlung einer Entschädigung (Ausgleichsleistung) ablehnen, sollen diese verpflichtet werden, den Reisenden proaktiv und detailliert darzustellen, warum sie die Beförderung nicht wie geschuldet erbrachten.
- ❖ Der vzbv fordert einheitliche Regeln zur Mitnahme von Gepäck in Flugzeugen. Der Ticketpreis für eine Flugreise muss immer ein Reisegepäckstück beinhalten, das in den Maßen und Gewicht mindestens dem heutigen durchschnittlichen Handgepäck entspricht. Verbindliche übergreifende Vorgaben zu Größe, Gewicht und Art des Hand- und Aufgabegepäcks sind notwendig und würden zu mehr Transparenz für Flugreisende führen.
- ❖ Einzelne Begriffe dieser Verordnungen sind nicht immer ausreichend bestimmt und müssen im Gesetzgebungsprozess konkretisiert werden. Dabei sollte der Gesetzgeber die Urteile des Europäischen Gerichtshofes<sup>9</sup> und der obersten nationalen Zivilgerichte der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union berücksichtigen. Für Verbraucher:innen muss beispielsweise klar sein, was „außergewöhnliche Umstände“ sind und was „schnell“ sowie „effektiv“ im Sinne der europäischen Reiseverordnungen bedeutet.
- ❖ Der vzbv fordert darüber hinaus die Einführung einer Insolvenzversicherung zugunsten der Reisenden, die die wirtschaftlichen Folgen der Insolvenz eines Beförderungsunternehmens abdeckt.<sup>10</sup>
- ❖ Desweiteren fordert der vzbv, dass die derzeitige Vorkassepraxis im Reisebeförderungsbereich durch eine Anzahlungsregelung wie im Pauschalreiserecht ersetzt wird.<sup>11</sup>
- ❖ Ein modernes Passagierrecht sollte smarte und digitale Instrumente zur Geltendmachung von Fluggastrechten beinhalten. Rückerstattungs- und Entschädigungsverfahren sollten weiter automatisiert werden, so dass eine unverzügliche Rückerstattung ermöglicht wird.

## II. EINLEITUNG

Reisende werden täglich mit vielseitigen Herausforderungen konfrontiert: es kommt zu Verspätungen, Verbindungen werden annulliert oder geändert, Gepäck wird beschädigt oder geht verloren. Bei Insolvenzen von Airlines wie zum Beispiel Air Berlin haben Zehntausende Verbraucher:innen Geld verloren. Reisestörungen bieten zahlreichen

---

<sup>9</sup> „Europäischen Gerichtshofes“, „Europäischer Gerichtshof“ sowie „Europäischen Gerichtshof“ in der Folge abgekürzt durch EuGH.

<sup>10</sup> vzbv, Pressemitteilung: Verbraucher bei Pleiten von Fluglinien besser schützen, 2019, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/verbraucher-bei-pleiten-von-fluglinien-besser-schuetzen>, 31.01.2024.

<sup>11</sup> vzbv, Positionspapier: Fairness bei Flugbuchungen, 2022, [https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-12/22-09-15%20Positionspapier%20Vorkasse\\_Fluggastrechte.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-12/22-09-15%20Positionspapier%20Vorkasse_Fluggastrechte.pdf), 31.01.2024.

„Claim-Companies“ Betätigungsmöglichkeiten. Reiserechtsstreitigkeiten fluten die Gerichte.<sup>12</sup> Es ist an der Zeit, diese Situation zu beenden.

Mit den Vorschlägen der Europäischen Kommission vom 29. November 2023 soll eine weitere Harmonisierung der Rechte von Reisenden bezüglich der unterschiedlichen Verkehrsträger erreicht werden. Für die nötigen Verbesserungen bezüglich der jeweiligen Reisetransportmittel sind durch die Europäische Kommission folgende drei Hauptmaßnahmen vorgesehen: die Einführung sowie Überwachung von Dienstqualitätsnormen, ein einheitliches Formular für die Geltendmachung von Ansprüchen und letztlich ein risikoanalysebasiertes Monitoring für die Überwachung der Einhaltung der europäischen Reisevorschriften. Die Punkte sollen durch Berichte der Unternehmen und nationalen Durchsetzungsstellen umgesetzt werden.

Der vzbv dankt für die Möglichkeit der Stellungnahme.

## III. POSITIONEN IM EINZELNEN

### 1. GEFahr DURCH FESTHALTEN AM VORSCHLAG AUS DEM JAHR 2013

Mit der europäischen Fluggastrechteverordnung (EG) Nummer 261/2004 wurde ein gutes Schutzniveau für Fluggäste etabliert. Diese Verordnung wollte die Europäische Kommission im Jahr 2013 novellieren. Der Vorschlag hängt nun seit über zehn Jahren wie ein Damoklesschwert drohend über dem Schicksal der Reisenden, denn der Vorschlag beinhaltet eine massive Absenkung des Schutzniveaus von Reisenden. So plant die Europäische Kommission, dass Fluggästen Ausgleichszahlungen/Entschädigungen nicht mehr ab einer Ankunftsverspätung von mindestens drei Stunden, sondern erst ab fünf Stunden zustehen sollen. Bei längeren Flugdistanzen würden Fluggesellschaften sogar erst ab einer Verspätung von neun oder zwölf Stunden Ausgleichszahlungen leisten müssen. Wer bei einem Überseeflug elf Stunden in Wartehallen verbringen muss, hätte dann keinen Anspruch auf eine finanzielle Kompensation mehr. Die Einhaltung der Flugzeiten wäre somit keine vertragliche Verpflichtung mehr, sondern eine unverbindliche Absichtserklärung. Nur noch wenige Reisende hätten bei Verspätungen zukünftig einen Anspruch gegen ihre Fluggesellschaft.

Aus Sicht des vzbv hätte die Europäische Kommission die Vorschläge aus dem Jahr 2013 zurückziehen und ein neues, aktualisiertes Fluggastrechtepaket vorlegen sollen. Mit den Vorschlägen vom 29. November 2023 hält sie jedoch am Vorschlag von 2013 fest. Dieses Festhalten ist eine große Gefahr für die Fluggastrechte.

### NEUEN VORSCHLAG FÜR NOVELLE FLUGGASTRECHTE VORLEGEN

Die Europäische Kommission muss den Vorschlag aus dem Jahr 2013 zurückziehen und einen Prozess für eine Novellierung der Fluggastrechte starten, die das Schutzniveau anhebt und die Rechte insgesamt modernisiert. Dabei müssen die aktuelle Situation der Reisenden, die Leistung der Beförderer sowie die Bedarfe der Reisenden zu Grunde gelegt werden.

### 2. DIENSTQUALITÄTSNORMEN

<sup>12</sup> Tagesspiegel Background: Digitale Justiz: Fluggast-Klagen steigen massiv, 2024, <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/digitale-justiz-fluggast-klagen-steigen-massiv>, 07.02.2024.

Eine Verpflichtung gemäß Artikel 1 Absatz 4 des Verordnungsvorschlages für einen neuen Artikel 15a der Verordnung (EG) Nummer 261/2004 bezüglich der Mindestnormen für die Dienstqualität für Luftfahrtunternehmen wird prinzipiell begrüßt. Das gilt auch für entsprechende Regelungen für Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität sowie im Bereich der Schifffahrt und der Omnibusreise.<sup>13</sup> Die in den Anhängen<sup>14</sup> festgelegten Mindestmerkmale für die Normen zur Dienstqualität sind jedoch nicht ausreichend, um die Servicequalität und Zufriedenheit der Reisenden angemessen zu beschreiben, systemische Fehler zu entdecken und demzufolge Abhilfe zu schaffen.

Zusätzlich soll nach Auffassung des vzbv ein unabhängiges Qualitätsmonitoring verpflichtender Bestandteil der Bewertung der Dienstqualität werden. Dabei würden nicht die Beförderer selbst eine Erhebung der Kundenzufriedenheit durchführen. Vielmehr würden externe Stellen damit betraut werden, die unabhängig und streng nach wissenschaftlichen Regeln qualitative Befragungen der Kund:innen und quantitative Erhebungen der Leistungen der Beförderer durchführten. Dies würde eine hohe Aussagekraft der Erhebung sichern und die Vergleichbarkeit der Dienstqualität der verschiedenen Beförderer ermöglichen. Zudem wäre auf diese Weise die Veränderung der Kundenzufriedenheit über einen längeren Zeitraum mess- und vergleichbar, was gezielte Steuerungsmaßnahmen ermöglichen würde.

Gemäß den Anhängen des Verordnungsvorschlags sollen nach dem Willen der Europäischen Kommission die Erstattungen und Ausgleichsleistungen für die Nichteinhaltung von Dienstqualitätsnormen verbindlicher Bestandteil des Berichts über die Dienstqualitätsnormen sein. Der vzbv geht davon aus, dass damit zum einen die Anzahl der Erstattungen und Ausgleichsleistungen und zum anderen die Gesamthöhe der Erstattungen und Ausgleichsleistungen in Euro gemeint sind. Idealerweise sind diese Angaben jahresweise auszuweisen, mindestens aber für den vorgegebenen Berichtszeitraum von zwei Jahren. Um unterschiedliche Interpretationen seitens der Berichtspflichtigen zu vermeiden und eine durchgängige Vergleichbarkeit der Angaben sicherzustellen schlägt der vzbv vor, den Vorschlag entsprechend zu konkretisieren.

---

<sup>13</sup> Siehe Fußnote 4, erster Link, dort Artikel 2 Absatz 2 des Verordnungsvorschlages für einen neuen Artikel 10a der Verordnung (EG) Nummer 1107/2006, Artikel 3 Absatz 5 des Verordnungsvorschlages für einen neuen Artikel 24a der Verordnung (EU) Nummer 1177/2010 sowie Artikel 4 Absatz 7 für einen neuen Artikel 26a der Verordnung (EU) Nummer 181/2011.

<sup>14</sup> Europäische Kommission: Anhänge des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 261/2004, (EG) Nr. 1107/2006, (EU) Nr. 1177/2010, (EU) Nr. 181/2011 und (EU) 2021/782 in Bezug auf die Durchsetzung der Fahr- und Fluggastrechte in der Union, 2023, dort Vorschlag Anhang I zu Anhang 2 und Vorschlag Anhang III zu Anhang V sowie Vorschlag Anhang IV zu Anhang III, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d9e7a64f-8f8a-11ee-8aa6-01aa75ed71a1.0023.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d9e7a64f-8f8a-11ee-8aa6-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_2&format=PDF), 09.02.2024.

## UNABHÄNGIGES QUALITÄTSMONITORING EINFÜHREN UND ANGABE DER ERSTATTUNGEN UND AUSGLEICHSLEISTUNGEN

Als verpflichtender Bestandteil der Dienstqualitätsnormen soll nach Auffassung des vzbv ein unabhängiges Qualitätsmonitoring zur Messung der Kundenzufriedenheit eingeführt werden. Eine neutrale Stelle entwickelt dafür ein unabhängiges und standardisiertes Erhebungskonzept – sowohl im Hinblick auf objektive Qualitätskriterien als auch in Bezug auf die subjektive Wahrnehmung von derzeitigen und zukünftigen Reisenden.

Die Angabe der geleisteten Erstattungs- und Entschädigungssumme sowie der eingereichten Fälle pro Kalenderjahr müssen verpflichtender Bestandteil der Berichte zur Wahrung der Dienstqualitätsnormen werden.

### 3. EINHEITLICHES FORMULAR

Das Ziel eines einfach auszufüllenden Formulars für alle Anträge auf Erstattungen und Ausgleichsleistungen wird prinzipiell begrüßt. Dieses soll nach den Vorschlägen der Europäischen Kommission für jedes Fernverkehrsreisemittel eingeführt werden.<sup>15</sup> Für die Eisenbahn ist es bereits gesetzlich erforderlich und in Arbeit, vergleiche Artikel 18 Absatz 6 und Artikel 19 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/782 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr.

Die Regelung im Verordnungsvorschlag, wie die Reisenden zukünftig an das Formular gelangen sollen, ist nicht ausreichend. Danach muss zum Beispiel im Bereich der Flugbeförderung das Formular gemäß Artikel 1 Absatz 5 für einen neuen Artikel 16aa Absatz 4 der Verordnung (EG) Nummer 261/2004 auf der Internetseite der Europäischen Kommission bereitgestellt werden. Für die anderen Beförderer gibt es jeweils eine ähnliche Regelung.<sup>16</sup> Es besteht die Gefahr, dass Reisende das Formular nicht auf der Seite der Europäischen Kommission suchen oder finden. Entsprechende Vorgaben an die Beförderer und Vermittler, das beabsichtigte Formular proaktiv bereitzustellen, fehlen in dem Vorschlag. Das Formular wird vielmehr als eine Möglichkeit unter mehreren Möglichkeiten aufgeführt, wie Reisende mit ihren Vertragspartner:innen in Kontakt treten können.

Dabei ist es wichtig, dass im Schadensfall die Informationen über die Rechte der Fahrgäste und die notwendigen Schritte zur Wahrnehmung der Rechte proaktiv an die Passagier:innen gelangen. Das schließt das Formular eindeutig mit ein. Da die Kontaktinformationen und die Frage, ob ein Schadensfall eingetreten ist, den Beförderern und Vermittlern bekannt sind, sollten die Fahrgäste proaktiv informiert werden, inklusive Übersendungsoptionen des Schadensformulars.

Der vzbv begrüßt, dass die nationalen Durchsetzungsstellen laut Kommissionsvorschlag auf die Möglichkeit zur Streitschlichtung hinzuweisen haben.<sup>17</sup> Jede Möglichkeit,

---

<sup>15</sup> Siehe zum Beispiel Fußnote 4, erster Link, dort Artikel 1 Absatz 5 des Verordnungsvorschlages für einen neuen Artikel 16aa der Verordnung (EG) Nummer 261/2004, Artikel 3 Absatz 2 des Verordnungsvorschlages für einen neuen Artikel 19a der Verordnung (EU) Nummer 1177/2010 sowie Artikel 4 Absatz 1 für einen neuen Artikel 19a der Verordnung (EU) Nummer 181/2011.

<sup>16</sup> Siehe Fußnote 4, erster Link, dort Artikel 3 Absatz 2 des Verordnungsvorschlages für einen neuen Artikel 19a Absatz 4 der Verordnung (EU) Nummer 1177/2010 sowie Artikel 4 Absatz 1 für einen neuen Artikel 19a Absatz 4 der Verordnung (EU) Nummer 181/2011.

<sup>17</sup> Siehe zum Beispiel Fußnote 4, erster Link, dort Artikel 1 Absatz 6 des Verordnungsvorschlages für einen neuen Artikel 16bc der Verordnung (EG) Nummer 261/2004, Artikel 2 Absatz 3 des Verordnungsvorschlages für einen neuen Artikel 16c der Verordnung (EG) Nummer 1107/2006, Artikel 3 Absatz 6 des Verordnungsvorschlages für einen neuen Artikel 25c der Verordnung (EU) Nummer 1177/2010 sowie Artikel 4 Absatz 8 für einen neuen Artikel 28c der Verordnung (EU) Nummer 181/2011.



um Schlichtungsstellen bekannter zu machen, ist zu nutzen. Der vzbv bezweifelt jedoch, dass die geplante Hinweispflicht eine relevante Lenkungswirkung für die in dieser Stellungnahme dargestellten Probleme haben wird. Der größte Hebel, um Fluggäste auf die Möglichkeit der Schlichtung hinzuweisen, wird auch in Zukunft bei den Fluggesellschaften liegen. Verpflichtender Bestandteil des einheitlichen Formulars – unabhängig ob es als PDF, digital oder in einer modularen Form angeboten wird – muss der Hinweis auf die Möglichkeit der alternativen Streitbeilegung und der dafür in Frage kommenden Stellen sein.

#### **EINHEITLICHES FORMULAR MODERN UND VERBRAUCHERFREUNDLICH GESTALTEN**

Die Einreichung von Anträgen auf Erstattungen und Ausgleichsleistungen muss einfach und verbraucherfreundlich sein. Beförderer und Vermittler müssen die notwendigen Informationen proaktiv anbieten. In dem Formular ist zudem auf die Möglichkeit einer außergerichtlichen Schlichtung hinzuweisen. Die Umsetzung des „Antragsformulars“ soll sich nicht nur auf reine Download-Lösungen beschränken, sondern auch zeitgemäße Umsetzungen beispielsweise in Apps umfassen.

#### **4. AUSKUNFTSPFLICHT BEI „AUßERORDENTLICHEN UMSTÄNDEN“**

In den Fällen, in denen Beförderungsunternehmen sich auf „außergewöhnliche Umstände“ berufen, bleiben Reisende oft auf einem Schaden sitzen, denn sie können die Argumentation der Fluggesellschaft nicht unmittelbar nachprüfen, verzichten dadurch gegebenenfalls auf die Geltendmachung von Ansprüchen oder scheuen ein Gerichtsverfahren. Kommt es zu einer gerichtlichen Klärung ist das für Reisende oft zeitintensiv und kann teuer werden.

Die in den Kommissionsvorschlägen vom 29. November 2023 enthaltenden Berichtspflichten über die Einhaltung der Dienstqualitätsnormen für Fluggesellschaften können dieses Problem nicht beheben. Sie wären erstens nicht detailliert genug und zweitens kämen diese mit einer zeitlichen Verzögerung, weil die Berichte nur im zweijährigen Abstand erscheinen würden.

Auch die weiteren Auskunftsansprüche zugunsten der Reisenden in den jüngsten Vorschlägen der Europäischen Kommission helfen nicht weiter. Aus den genannten Gründen fordert der vzbv, dass eine Auskunftspflicht der Beförderer gegenüber den Reisenden eingeführt wird und diese verpflichtet werden, proaktiv und detailliert dazustellen, warum die Beförderung verspätet war oder abgesagt worden ist. Nur dadurch können Reisende oder gegebenenfalls ihre Anwält:innen eine Entscheidung treffen, ob der Rechtsweg sinnvoll ist.

#### **AUSKUNFTSPFLICHT EINFÜHREN**

Fluggesellschaften sollten den von einer Verspätung oder einem Flugausfall betroffenen Reisenden proaktiv und detailliert darstellen, warum sie eine Beförderung nicht wie geschuldet erbracht haben. Das sollte insbesondere für die Fälle gelten, in denen sich Fluggesellschaften auf „außergewöhnliche Umstände“ berufen.

#### **5. REISEGEPÄCK**

Zum Reisen gehört Gepäck. In den vergangenen Jahren sind immer mehr Fluggesellschaften dazu übergegangen, für die Mitnahme von Handgepäckstücken Gebühren zu verlangen. Kostenlos erlaubt sind teilweise nur noch Handtaschen oder kleine Rucksäcke. Der vzbv fordert, dass in einem Flugpreis, wie bei einem Bahnticket, gängiges Gepäck enthalten ist.

Unterschiedliche Gepäckregeln und versteckte Kosten erschweren Verbraucher:innen den Preisvergleich erheblich. Diese Situation widerspricht aus Sicht des vzbv der europäischen Luftverkehrsdienste-Verordnung (Verordnung (EG) Nummer 1008/2008), die das Gebot der Preistransparenz beinhaltet.<sup>18</sup>

Die Formulierung der Europäischen Kommission zum Gepäck sind unkonkret und unverbindlich. In ihrem Vorwort, nicht aber in den konkreten Bestimmungen meint diese, dass es eine kleine Anzahl gemeinsamer Größen und Gewichte für Gepäck geben sollte, um die Verwirrung der Verbraucher:innen zu verringern. Die Luftfahrtunternehmen sollten mit den Flugzeug- und Gepäckherstellern zusammenarbeiten, um diese Industriestandards zu vereinbaren.<sup>19</sup> Wenn die Fluggesellschaften dies nicht tun, dann hat das jedoch keine Konsequenz. Es fehlt eine klare und vor allem verbindliche Regelung.

### **GEPÄCK ALS BESTANDTEIL DES GESAMTREISEPREISES INKLUDIEREN**

Der vzbv fordert einheitliche Regeln zur Mitnahme von Gepäck in Flugzeugen. Der Ticketpreis für eine Flugreise muss immer ein Reisegepäckstück beinhalten, das in den Maßen und Gewicht mindestens dem heutigen durchschnittlichen Handgepäck entspricht. Verbindliche übergreifende Vorgaben zu Größe, Gewicht und Art des Hand- und Aufgabegepäcks sind notwendig und würden zu mehr Transparenz für Flugreisende führen.

## **6. BEGRIFFLICHKEITEN (UNBESTIMMTE RECHTSBEGRIFFE)**

Die Rechte der Reisenden sind wesentlich in den europäischen Verordnungen für Reisende geregelt, für Flugreisende zum Beispiel in der europäischen Fluggastrechteverordnung. Die Begriffe in diesen Gesetzen sind nicht immer eindeutig. Begriffe wie Imbiss, Mahlzeiten und Erfrischungen sind nicht genau definiert, die Reisenden wissen nicht, was sie beinhalten.<sup>20</sup>

Die Europäische Kommission schlägt weiter bereits im Jahr 2013 vor, den Begriff „höhere Gewalt“ als „Vorkommnisse, die aufgrund ihrer Natur oder Ursache nicht Teil der normalen Ausübung der Tätigkeit des betroffenen Luftfahrtunternehmens und von ihm tatsächlich nicht zu beherrschen sind“ zu definieren. Zudem enthält der damalige Vorschlag eine nicht erschöpfende Liste von Umständen, die als außergewöhnlich und als nicht außergewöhnlich anzusehen sind (Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe e sowie Anhang 1 des Vorschlags, Artikel 2 Buchstabe m der geänderten Verordnung (EG) Nummer 261/2004).<sup>21</sup> Beides hat nach dem Willen der Europäischen Kommission nach wie vor Bestand und ist nicht hinreichend. Der vzbv fordert daher die Europäische Kommission auf, dass sich diese in einer Novellierung der Fluggastrechteverordnung nicht nur an

<sup>18</sup> Vergleiche Artikel 23 Absatz 1 der europäischen Luftverkehrsdienste-Verordnung (VO (EG) Nummer 1008/2008), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R1008>, 11.03.2024.

<sup>19</sup> Siehe Fußnote 4, erster Link, Seite 3, Absatz 5 sowie Seite 19, Absatz 3.

<sup>20</sup> European Court of Auditors (ECA): Special report number 30/2018: EU passenger rights are comprehensive but passengers still need to fight for them, 2018, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=47547>, 11.01.2024.

<sup>21</sup> Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nummer 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) Nummer 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr, 2013, Seite 9 von 36, <https://dserver.bundestag.de/brd/2013/0199-13.pdf> sowie Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 261/2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights and Regulation (EC) No 2027/97 on air carrier liability in respect of the carriage of passengers and their baggage by air, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0130>, 11.03.2024.

das Urteil – Wallentin-Hermann<sup>22</sup> - „anlehnt“, sondern dass sie dessen gerichtliche Würdigung und aufgestellten Maßstäbe beachtet. Zudem gibt es mindestens 180 andere Urteile des EuGH, die den unbestimmten Rechtsbegriff „außergewöhnliche Umstände“ schärfen und greifbar machen.

## BEGRIFFLICHKEITEN KONKRETISIEREN

Begrifflichkeiten müssen so weit, wie inzwischen durch die Gerichte ausgeurteilt, in einer Novelle der europäischen Fluggastrechteverordnung näher bestimmt werden.

## 7. ERGÄNZENDE VORSCHLÄGE

### 7.1 Insolvenzversicherung

Aktuell fehlt es an einer Versicherung gegen die Folgen einer Insolvenz eines Beförderungsunternehmens. In den vorliegenden Vorschlägen findet sich kein Lösungsvorschlag für dieses wichtige Anliegen.

Der vzbv fordert für Reisende einen Schutz gegen Schäden aufgrund von Insolvenzen von Fluggesellschaften.<sup>23</sup> Mehr als acht von zehn zuletzt im Jahre 2023 Befragten (88 Prozent) sind (voll und ganz oder eher) der Meinung, dass Fluggäste vor Insolvenzen von Fluggesellschaften durch eine verpflichtende Insolvenzabsicherung geschützt werden sollten.<sup>24</sup> Nach den Insolvenzen unter anderem von Air Berlin, NIKI und Germania sind Verbraucher:innen auf den faktisch wertlosen Erstattungsansprüchen bezüglich ihrer Vorauszahlungen für ihre geplanten aber entfallenen Flugreisen sitzengeblieben. Der vzbv setzt sich für eine verpflichtende Insolvenzabsicherung analog zur Absicherung bei Pauschalreisen ein. Über die Pauschalreiserichtlinie gibt es bereits einen entsprechenden Schutz.<sup>25 26</sup> In Deutschland startete im Jahr 2021 der neue Reisesicherungsfonds, mit dem das System der Insolvenzabsicherung von Pauschalreisen nach der Insolvenz von Thomas Cook grundlegend reformiert und endlich auf eine stabile Basis gestellt wurde. Der Reisesicherungsfonds kann als Blaupause für einen Flugreisesicherungsfonds herangezogen werden. Hier bedarf es einer einheitlichen europäischen Regelung, damit sich analog dem Pauschalreiserecht alle Fluggesellschaften in der Europäischen Union absichern. Ob eine Fluggesellschaft noch leistungsfähig und solvent ist, wenn die Beförderungsleistung fällig wird, hängt für die Reisenden vom Zufall ab. Die im Voraus gezahlten Kundengelder müssen folglich vor entsprechenden Insolvenzen geschützt werden.

---

<sup>22</sup> Urteil des EuGH vom 22. Dezember 2008, Aktenzeichen: C-549/07, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=73223&doclang=DE>, 06.06.2023.

<sup>23</sup> Vergleiche dazu auch: vzbv, Stellungnahme: Verbraucher nicht auf Schaden sitzen lassen - Fluggastschutz bei Insolvenz, 2019, [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/03/12/19-03-13\\_stellungnahme\\_insolvenzversicherung\\_end\\_003.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/03/12/19-03-13_stellungnahme_insolvenzversicherung_end_003.pdf), 05.07.2023.

<sup>24</sup> vzbv, Einzelübersichten zu einer repräsentativen Umfrage, Basis 1500 Personen, Verbraucherreport 2023, Die Lage der Verbraucher:innen, Seite 24, <https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-06/Verbraucherreport-2023-Befragung.pdf>, 02.11.2023.

<sup>25</sup> Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, Richtlinie (EU) 2015/2302, 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L2302&from=DE>, 31.05.2023.

<sup>26</sup> „Eine Pauschalreise ist eine Gesamtheit von mindestens zwei verschiedenen Arten von Reiseleistungen für den Zweck derselben Reise.“, vergleiche Paragraph 651a Absatz 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches der Bundesrepublik Deutschland. Zu Pauschalreisen zählen auch Kreuzfahrten. Weitere Details Artikel 17 und 18 RICHTLINIE (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nummer 2006/2004 und der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L2302&from=DE>, 31.05.2023.

Die Europäische Kommission führt zum Schutz von Reisenden für Fälle von Insolvenzen und schweren Krisen aus, dass im Rahmen der laufenden Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 – Luftverkehrsdienste-Verordnung – das Insolvenzthema behandelt werden soll. Dabei würde das Augenmerk insbesondere auf Maßnahmen zur Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit von Luftfahrtunternehmen liegen.<sup>27</sup> Es bleibt somit ungewiss, ob die von der Europäischen Kommission benannten Hebel – Steigerung der finanziellen Leistungs- und Widerstandsfähigkeit – die gewünschte Wirkung haben werden. Nur eine Insolvenzversicherung böte sofort, unmittelbar und vollständig den für die Reisenden gebotenen Schutz.

### **INSOLVENZABSICHERUNG EINFÜHREN**

Reisende brauchen einen Schutz gegen Schäden aufgrund von Insolvenzen von Fluggesellschaften. Dazu sollen Fluggesellschaften verpflichtet werden, eine Insolvenzabsicherung nach Vorbild des Reisesicherungsfonds bei Pauschalreisen einführen.

## **7.2 Änderung der Vorkasseregelung**

Um die Folgen des Insolvenzrisikos zu verringern, muss neben einer geeigneten Versicherung zugunsten von Flugreisenden eine ausgewogene gesetzliche Anzahlungsregelung geschaffen werden. Die Änderung der Vorkassepraxis ist aber auch unabhängig vom Insolvenzthema geboten. Das deckt sich auch mit den Bedürfnissen der Verbraucher:innen, denn eine repräsentative Umfrage ergab, dass mehr als sechs von zehn zuletzt im Jahre 2023 Befragten (63 Prozent) (voll und ganz oder eher) der Meinung sind, dass Fluggäste bei der Flugbuchung nur eine Anzahlung leisten sollten und den Rest des Flugscheinpreises erst kurz vor Abflug bezahlen müssen. Es gibt keinen relevanten Grund dafür, dass Reisende den Fluggesellschaften faktisch als Darlehensgebende dienen sollten.

Wie oben ausgeführt möchte die Europäische Kommission in der „Air Services Regulation“ Maßnahmen verankern, die die finanzielle Leistungsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit der Fluggesellschaften verbessern. Dieses Ziel darf nicht durch die weitere Vorfinanzierung der Fluggesellschaften über die Vorkasse der Reisenden erreicht werden. Ein wirtschaftlich gesundes Unternehmen sollte in Echtzeit seine Verbindlichkeiten bedienen können und nicht von Vorauszahlungen und Verrechnungen abhängig sein.

### **PRAXIS DER KOMPLETTEN VORKASSE ABSCHAFFEN**

Der vzbv fordert, dass die derzeitige Vorkassepraxis im Reisebeförderungsbereich durch eine Anzahlungsregelung wie im Pauschalreiserecht ersetzt wird.

## **7.3 Digitalisierung/Automatisierung**

Der vzbv bedauert, dass die Europäische Kommission für die Digitalisierung und mögliche Automatisierung von Ansprüchen keine Vorschläge unterbreitete. Eine Automatisierung von Ansprüchen könnte den Reisenden in einigen Fällen einfach und schnell zu ihrem Recht verhelfen. Die Reisenden und die Fluggesellschaften würden von umständlichen zeit- und geldraubenden Verfahren entlastet werden.

### **CHANCEN DER DIGITALISIERUNG FÜR VERBRAUCHER:INNEN NUTZEN**

<sup>27</sup> Europäische Kommission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EC) No 261/2004, (EC) No 1107/2006, (EU) No 1177/2010, (EU) No 181/2011 and (EU) 2021/782 as regards enforcement of passenger rights in the Union, COM (2023) 753 final, 2023, dort Seite 5 letzter Absatz, Seite 6 erster Absatz, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d9e7a64f-8f8a-11ee-8aa6-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d9e7a64f-8f8a-11ee-8aa6-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF), 03.01.2024.

Ein zeitgemäßes Passagierrecht beinhaltet digitale Werkzeuge für Reisende zur Geltendmachung ihrer Rechte. Die bereits bei den Fluggesellschaften laufenden automatisierten Ticketerstattungssysteme müssen mindestens durchgängig funktionieren. Verfahren sollen weiter automatisiert werden, so dass in geeigneten Fällen eine unverzügliche Rückerstattung von Ausgleichs- und Erstattungsleistungen ermöglicht wird.