



Verbraucherzentrale
Bundesverband

Die europäischen Fluggastrechte

Positionspapier mit Empfehlungen des Verbraucherzentrale
Bundesverbands zur Überarbeitung der Fluggastrechteverordnung
(EG) Nr. 261/2004 und Verordnung (EG) Nr. 2027/97 nach Abschluss der
ersten Lesung

22. Juli 2025

Inhalt

I. Verbraucherrelevanz.....	3
II. Einführung.....	4
III. Empfehlungen	4
1. Entschädigung bei Verspätung.....	4
1.1 Drei-Stunden-Schwelle (Art. 6 Absatz 2, Abänderung 74).....	4
1.2 Entschädigungshöhen (Art. 7 Absatz 1, Abänd. 81).....	5
1.3 Regelmäßige Evaluierung der Anspruchshöhen (Art. 17 Ratsposition)	6
2. „Außergewöhnliche Umstände“.....	6
2.1 Definition und nicht abschließende Liste (Art. 2 (m) und Anhang 1 Ratsposition).....	6
2.2 Beachtung der Rechtsprechung.....	7
3. Ersatzbeförderung – “Re-Routing“, Angebotspflichten der Airlines und Obergrenze	7
3.1 Vorschlagsrecht der Reisenden	7
3.2 Umgang mit dem Vorschlag der Reisenden.....	8
3.3 Kostenübernahme beim Re-Routing (Art. 8 Absatz 6a, Abänd. 90)	8
4. Vorausgefülltes Formular bei abgesagten Flügen oder bei Verspätungen im Falle von Ersatzflügen	8
4.1 Vorausgefülltes Formular im Grundsatz (Art. 5 Absatz 1b Ratsposition).....	8
4.2 Anwendungsbereich für das vorausgefüllte Formular.....	9
4.3 Aufklärungspflicht zu „außergewöhnlichen Umständen“ im Formular.....	9
5. Insolvenzabsicherung (Art. 5 Absatz 5c, Abänd. 69).....	10
6. Unterstützungsleistungen beim „Stranden“ (Art. 9 Absatz 4, Abänd. 96).....	10
7. Handgepäck	11
7.1 Standardisierung	11
7.2 Kostenfreiheit	12
8. Automatische Erstattung für seitens der Airline nicht durchgeführte Flüge (Art. 8 Absatz 1 (a) Ratsposition)	12
9. Antragsfristen	13
Impressum	14

I. Verbraucherrelevanz

Die europäischen Fluggastrechte sind einer der großen Erfolge des europäischen Verbraucherschutzes. Wenn Flugreisende ein Problem haben, dann werden sie durch die europäische Fluggastrechte-Verordnung (EG) Nr. 261/2004 (Fluggastrechte-VO) geschützt. Ist beispielsweise ein Flug erheblich verspätet oder wird abgesagt, erhalten Reisende von den Airlines eine Entschädigung oder ihnen muss mit Informationen, Verpflegung oder Unterkunft weitergeholfen werden. Eine Befragung im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands verdeutlicht: 90 Prozent der Verbraucher:innen erwarten, dass sie bei Flugannullierung oder -verspätung angemessen entschädigt werden.¹ Starke Fluggastrechte geben den Airlines einen Anreiz für ein zuverlässiges Angebot.

Die Europäische Kommission hat im Jahr 2013 einen Vorschlag zur Überarbeitung der Fluggastrechte unterbreitet. In der Folge haben sich das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union dazu positioniert. Nach den drei Positionen droht im Falle der Umsetzung in einer neuen Fluggastrechte-VO die Absenkung des Schutzniveaus der Rechte der Flugreisenden. Sollte das Schutzniveau der Fluggastrechte-VO abgesenkt werden, ginge dieser für Verbraucher:innen wichtige Erfolg verloren und Millionen von heute Anspruchsberechtigten hätten zukünftig weniger Rechte. Die Motivation der Airlines, die Beförderungsverträge ordnungsgemäß zu erfüllen, entfielen oder wäre zumindest erheblich geringer. Die Angebotsqualität der europäischen Flugreisen droht abzusinken. Gleichzeitig würde sich die Reisezufriedenheit der Menschen erheblich verringern.

¹ Quelle: Repräsentative Telefonbefragung (21. bis 31. Oktober 2024) von forsa im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands. Basis: 1.001 Personen ab 18 Jahren. Statistische Fehlertoleranz: ± 3 Prozentpunkte. Frage: „Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu? – Ich erwarte, dass die Fluggastrechte dafür sorgen, dass ich im Falle einer Flugannullierung oder Verspätung für Ärger, Unannehmlichkeiten und sonstige Nachteile angemessen entschädigt werde.“ 90 Prozent der Befragten stimmen voll und ganz oder eher zu. Siehe auch Verbraucherzentrale Bundesverband: Flugärger: Reisende erwarten angemessene Entschädigung, 2024, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/flugaerger-reisende-erwarten-angemessene-entschaedigung>, 21.07.2025.

II. Einführung

Am 5. Juni 2025 hat der Rat der Europäischen Union (Rat) seine Position zur europäischen Fluggastrechte-VO² beschlossen. Zusammen mit den Vorschlägen der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2013³ sowie des Europäischen Parlaments (Parlament) aus dem Jahr 2014⁴ gehen die Ko-Gesetzgeber nun in die zweite Lesung. Die Vorschläge beinhalten jedoch zum Teil erhebliche Einschnitte in das bestehende Schutzniveau bei den Fluggastrechten. Aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbands müssen die Rechte der Fluggäste dagegen im Zentrum des EU-Gesetzgebungsvorhabens bleiben, um diesen wichtigen wirtschaftlichen Sektor auch zukünftig für Reisende attraktiv zu halten. Der Verbraucherzentrale Bundesverband hofft, dass er mit diesem Positionspapier dem EU-Gesetzgeber zielführende Impulse gibt.

III. Empfehlungen

1. Entschädigung bei Verspätung

1.1 Drei-Stunden-Schwelle (Art. 6 Absatz 2, Abänderung 74)

Aktuell haben Reisende ab einer dreistündigen Verspätung einen Entschädigungsanspruch. Ziel muss es nach der Überzeugung des Verbraucherzentrale Bundesverbands sein, dass alle Reisenden, die heute einen Anspruch haben, diesen in vergleichbaren Situationen auch künftig haben. Außerdem sollten Verbraucherrechte im Verbraucherinteresse weiterentwickelt werden.

Das Parlament schlägt vor, dass Reisende in Abhängigkeit von der Entfernung künftig nach drei, fünf oder sieben Stunden einen Entschädigungsanspruch haben sollen. Der Rat plant dies nach vier

² Rat der Europäischen Union, Proposal for a regulation 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 - Outcome of proceedings, 2025, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9795-2025-ADD-1/en/pdf>, 22.07.2025.

³ 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/HTML/?uri=CELEX:52013PC0130>, 22.07.2025.

⁴ Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Februar 2014 zu dem 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 – C7-0066/2013 – 2013/0072(COD)), 2014, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0092_DE.html#title2 oder: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0092_EN.html?redirect, beide 22.07.2025.

oder sechs Stunden. Bei der Ratsposition würden rund 60 Prozent⁵ der heute anspruchsberechtigten Reisenden ihren Anspruch verlieren, denn die meisten Verspätungen liegen unterhalb von vier und erst recht von sechs Stunden. Der Gesetzgeber sollte deshalb auf alle über drei Stunden liegenden Zeitschwellen verzichten. Auch die Fünf- und Sieben-Stunden-Schwelle des Parlaments müsste demnach entfallen. Nur so hätten auch in Zukunft alle Reisenden einen Anspruch. Der EuGH urteilte überzeugend, dass eine Verspätung ab drei Stunden von der Belastung her für die Reisenden bereits mit einer Annullierung gleichzusetzen ist⁶, bei der es eben die bekannten Entschädigungen gibt. Diese Schwelle anzuheben, würde diese Wertung ignorieren. Der Gesetzgeber muss alle Reisenden bei gleichen Belastungen auch mit gleichen Rechten ausstatten. Probleme der Airlines dürfen nicht zu den Problemen der Reisenden werden.

Aus den vorgenannten Gründen **unterstützt** der Verbraucherzentrale Bundesverband, unter Beachtung der dargestellten Einschränkung, den **Vorschlag des Parlaments**.

- Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt, **unabhängig von der Flugentfernung**, die aktuelle alleinige **Drei-Stunden-Schwelle** für einen Anspruch auf Entschädigung **beizubehalten**. (Art. 6 Absatz 2, Abänderung (Abänd.) 74)

1.2 Entschädigungshöhen (Art. 7 Absatz 1, Abänd. 81)

Aktuell haben Reisende entfernungsabhängig ab einer dreistündigen Verspätung einen Anspruch auf 250, 400 oder 600 Euro Entschädigung. Diese Regelung wird von den Reisenden akzeptiert und hat sich bewährt. Das Parlament möchte das im Wesentlichen beibehalten und dabei die 250 auf 300 Euro anheben.⁷ Der Rat möchte die Entfernungsstufen von drei auf zwei reduzieren. Die Unterscheidungsgrenze für die Höhe des Entschädigungsanspruchs soll danach bei 3500 Kilometer liegen. Bis zu dieser Grenze soll der Anspruch 300 Euro betragen, über 3500 Kilometer sollen es 500 Euro sein.⁸ Die Absicht des Rats käme teilweise einer Kürzung der Entschädigung gleich. Der 600 Euro-Betrag entfiere und Entfernungen, die heute zum Teil die Reisenden zu 400 Euro Entschädigung berechtigen, würden dies künftig nur noch zu 300 Euro tun. Zusätzlich müssten inflationsbereinigt die Beträge sogar deutlich höher liegen. Die Schäden der Verbraucher:innen wurden faktisch (vom Geldwert her) über die Jahre mit immer geringeren Entschädigungen beantwortet. Der Verbraucherzentrale Bundesverband **empfiehlt** deshalb den **Vorschlag des Europäischen Parlaments**.

- Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt die **Beibehaltung oder Erhöhung der Beträge** der Entschädigungsansprüche. (Art. 7 Absatz 1, Abänd. 81)

⁵ Lennoc B.V. (Besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid): Impact of EU 261/2004 Revisions on eligible flights and passengers, 2025, Seite 5, <https://eur01.safelinks.protection.outlook.com/?url=http%3A%2F%2Fwww.lennoc.com%2Fwp-content%2Fuploads%2F2025%2F06%2FEU-revisions-261-discussed-proposals.pdf&data=05%7C02%7Csteven.berger%40beuc.eu%7C11e74fd62be24467cfb608ddb7b3a0bc%7C139953a6834047b08c4cfcb64b274567%7C0%7C0%7C638868704819389753%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUuSllYiOiJwLjAUMDAwMCIslIiAiOiJXaW4zMiIsIkF0bG9iOiJWFpbGlzclIdUljoyfQ%3D%3D%7C0%7C7C%7C&data=vktEZ04A7UqMQZHdYOiYrJplPOdyYO%2BGxQddm2XhpR8%3D&reserved=0.22.07.2025.>

⁶ Sturgeon gegen Condor, Böck/Lepuschitz gegen Air France.

⁷ Art. 7 Absatz 1, Abänd. 81 Parlamentsposition.

⁸ Art. 7 Absatz 1 Ratsposition.

1.3 Regelmäßige Evaluierung der Anspruchshöhen (Art. 17 Ratsposition)

Derzeit sind die Entschädigungsansprüche in der Höhe fest und werden nicht an aktuelle Entwicklungen, wie etwa die Inflation angepasst. Das führt dazu, dass Reisende aufgrund des Kaufkraftverlustes des Geldes der letzten Jahre faktisch immer geringer entschädigt werden. Das muss nach der Überzeugung des Verbraucherzentrale Bundesverbands zukünftig vermieden werden. Das Parlament sieht eine Evaluierung des Entschädigungsanspruches zukünftig nicht vor. Der Rat beabsichtigt, die Beträge der Entschädigungsansprüche immerhin einmalig nach drei Jahren auf ihre Angemessenheit zu überprüfen. Damit **empfiehlt** der Verbraucherzentrale Bundesverband grundsätzlich **die Ratsposition**. Die Überprüfung der Beträge sollte aber alle drei Jahre erfolgen.

- Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt eine **regelmäßige Evaluierung der Anspruchshöhe** durch die Europäische Kommission alle drei Jahre. (Art. 17 Ratsposition)

2. „Außergewöhnliche Umstände“

2.1 Definition und nicht abschließende Liste (Art. 2 (m) und Anhang 1 Ratsposition)

Wird ein Flug abgesagt oder gibt es eine erhebliche Verspätung, haben Reisende regelmäßig einen Anspruch auf Entschädigung. Das gilt solange, bis sich eine Airline berechtigt auf einen „außergewöhnlichen Umstand“ beruft, also eine zugunsten der Airline haftungsbefreiende Ausnahme vorliegt. Was ein „außergewöhnlicher Umstand“ ist, bewerten die Reisenden und Airlines unterschiedlich. Eine Definition, mit der die Beteiligten das Vorliegen einer Ausnahme feststellen könnten, fehlt in der Fluggastrechte-VO. Das ist für Verbraucher:innen ein Problem, denn so muss ein Streit darüber meist gerichtlich geklärt werden. Eine umfangreiche und für Verbraucher:innen unübersichtliche Rechtsprechung war und ist die Folge. Airlines berufen sich nicht selten zu Unrecht auf einen „außergewöhnlichen Umstand“ und nutzen diese Situation zu ihren Gunsten aus, um nicht zu zahlen. Eine genaue Definition eines „außergewöhnlichen Umstandes“ in Kombination mit einer Beispielliste zu den bereits entschiedenen Verspätungsursachen oder Ursachen von Annullierungen würde den Airlines erschweren oder sogar verhindern, sich zu Unrecht auf einen „außergewöhnlichen Umstand“ zu berufen. Für Reisende entfielen belastende Streitigkeiten. Aus den vorgenannten Gründen empfiehlt der Verbraucherzentrale Bundesverband eine entsprechende Regelung zu „außergewöhnlichen Umständen“. Diese muss transparent und klar sein. Die neue Fluggastrechte-VO sollte den Reisenden Rechtssicherheit geben.

Das Parlament und der Rat schlagen beide jeweils eine Definition zu außergewöhnlichen Umständen in Kombination mit einer Liste vor.⁹ Während das Parlament eine abschließende Liste vorschlägt, die beinhaltet, wann ein entsprechender Umstand vorliegt (Positivliste), geht der Rat weiter und bietet auch eine Liste, wann ein derartiger Umstand nicht vorliegt (Negativliste). Die Liste des Rates ist länger und zudem nicht abschließend (Öffnungsklausel). Damit bietet die Ratsposition mehr Klarheit und ist mit der Öffnungsklausel zukunftstauglich. Der Verbraucherzentrale Bundesverband **empfiehlt deshalb die Ratsposition**.

⁹ Art. 2 m), Abänd. 45 Parlamentsposition beziehungsweise Art. 2 (m) Ratsposition; jeweils in Verbindung mit Anhang 1.

- Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt eine geeignete **Definition und eine nicht abschließende Liste** zu und über „außergewöhnlichen Umstände(n)“. (Art. 2 (m) und Anhang 1 Ratsposition)

2.2 Beachtung der Rechtsprechung

Nicht alle Listenbeispiele der Ratsposition (und der Parlamentsposition) decken sich mit der gut begründeten EuGH-Rechtsprechung. Zum Beispiel sollen bestimmte Streiks oder technische Probleme nach der Ratsposition ein „außergewöhnlicher Umstand“ sein. Damit wären Airlines entgegen der EuGH-Rechtsprechung in diesen Fällen künftig von einer Ausgleichszahlung befreit. Das wäre ein Nachteil für die betroffenen Verbraucher:innen und muss nach der Auffassung des Verbraucherzentrale Bundesverbandes vermieden werden.

- Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt bezüglich der geplanten Liste im ersten Anhang unbedingt, dass der Gesetzgeber die **Rechtsprechung des EuGH** genau übernimmt.

3. Ersatzbeförderung – “Re-Routing“, Angebotspflichten der Airlines und Obergrenze

3.1 Vorschlagsrecht der Reisenden

Flüge werden manchmal annulliert. Reisende erreichen dann nicht wie geplant ihr Ziel, es kommt zu langen Wartezeiten auf Flughäfen oder ungeplanten Übernachtungen. Das ist für die Reisenden eine extrem belastende Situation. Oft könnten sie „auf eigene Faust“ eine Alternative organisieren, um doch noch zumutbar ihr Ziel zu erreichen. Das ist aber mit zusätzlichen Kosten verbunden, auf denen die Reisenden nicht sitzen bleiben wollen. In der aktuellen Fluggastrechte-VO ist ein Vorschlagsrecht für eine Ersatzbeförderung (Re-Routing) nicht enthalten. Für Verbraucher:innen wichtigen Fragen, wie „ab wann“ und „mit wem“ eine Reise weitergeht, sind nicht geregelt. Die Rechte der Reisenden finden sich inzwischen zwar zum großen Teil in der Rechtsprechung, diese kommt aber zu einem hohen Preis. Jedem Urteil ging ein belastendes Verfahren voraus. Ein eindeutiges Gesetz wäre für die betroffenen Verbraucher:innen ein Vorteil.

Nach dem Willen des Rates sollen Airlines zunächst drei Stunden Zeit haben, um einen Ersatz zur ursprünglich vereinbarten Beförderung zu organisieren.¹⁰ Erst dann dürften Reisende selbst aktiv werden. Das lehnt der Verbraucherzentrale Bundesverband ab. Ebenso abzulehnen ist der Vorschlag des Parlaments, nach dem dies erst möglich sein soll, wenn Reisende acht Stunden nach Planankunft ihr Ziel erreichen würden.¹¹ Neben einer deutlichen Ankunftsverspätung für die Reisenden wäre weiterer Stress vorprogrammiert. Beides wäre nicht im Interesse der Reisenden, das nach der Auffassung des Verbraucherzentrale Bundesverbandes im Mittelpunkt stehen muss. Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt, dass bei Flugannullierung die Reisenden sofort ein Vorschlagsrecht für eine Ersatzbeförderung haben. Reisenden muss es gestattet sein, sich selbst und schneller als ihre Airline um eine Reisealternative zu kümmern.

¹⁰ Art. 8 Absatz 5 Ratsposition.

¹¹ Art. 8 Absatz 5, Abänd. 88 Parlamentsposition.

- Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt, dass Reisende im Falle einer Flugabsage bereits **vor Ablauf einer Wartezeit ein Vorschlagsrecht** für eine Ersatzbeförderung (**Re-Routing**) bekommen.

3.2 Umgang mit dem Vorschlag der Reisenden

Wenn es Reisenden gelingt, eine Beförderungsalternative zu organisieren, dann ist der Verbraucherzentrale Bundesverband überzeugt, dass das auch von einem Beförderungsunternehmen erwartet werden darf. Der Vorschlag der Reisenden sollte nach der Auffassung des Verbraucherzentrale Bundesverbands durch eine Airline nur ablehnbar sein, wenn diese eine vergleichbare oder bessere Lösung hat. Der Verbraucherzentrale Bundesverband geht davon aus, dass auf diese Art und Weise Probleme bei Flugannullierungen schneller und damit verbraucher-gerecht gelöst werden könnten.

- Der Regelungsvorschlag für die zweite Lesung sollte nach der Überzeugung des Verbraucherzentrale Bundesverbands beinhalten, dass die Airlines einen alternativen Beförderungsvorschlag von Reisenden nur mit einem vergleichbaren oder besseren Gegenvorschlag ablehnen dürfen.

3.3 Kostenübernahme beim Re-Routing (Art. 8 Absatz 6a, Abänd. 90)

Wenn Reisende zulässig eine Ersatzbeförderung organisieren, gibt ihnen die Rechtsprechung einen Anspruch auf Kostenerstattung. Unter der Beachtung einer Schadensminderungspflicht durch die geschädigten Personen, ist die volle Schadensübernahme Standard im Schadensersatzrecht. Auch im Bahnreiserecht ist für Reisende in der vergleichbaren Situation keine Kostenobergrenze vorgesehen.

Die vom Rat geplante Deckelung der Kosten bei 400 Prozent für einen selbst organisierten Ersatzflug¹² wäre eine unbegründbare Einschränkung. Der Verbraucherzentrale Bundesverband erwartet diesbezüglich, dass die Airlines die vollen Kosten eines Ersatzfluges übernehmen müssen. Deshalb **empfiehlt** er diesbezüglich **die Position des Europäischen Parlaments**, die keine pauschale Kostendeckelung vorsieht.

- Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt, dass die Airlines die **vollen Kosten** eines durch Reisende organisierten Ersatzfluges übernehmen müssen. (Art. 8 Absatz 6a, Abänd. 90)

4. Vorausgefülltes Formular bei abgesagten Flügen oder bei Verspätungen im Falle von Ersatzflügen

4.1 Vorausgefülltes Formular im Grundsatz (Art. 5 Absatz 1b Ratsposition)

Die europäischen Fluggastrechte und die zugehörige EuGH-Rechtsprechung sind den Reisenden nicht umfassend bekannt. Airlines verletzen Aufklärungs- und Informationspflichten.¹³ Sind diese Hürden durch Verbraucher:innen genommen, sind bei Airlines immer wieder Abwehrreflexe wie

¹² Art. 8 Absatz 5 Ratsposition.

¹³ Erkenntnisse aus dem Verbraucheraufruf bezüglich Flugreisen; siehe hier: <https://www.verbraucherzentrale.de/reise-mobilitaet/probleme-beim-fliegen-und-die-fluggesellschaft-hilft-nicht-75427>, 22.07.2025.

schlechter Erreichbarkeit, Formalien oder monatelangen Bearbeitungsfristen zu beobachten.¹⁴ Durch diese Gesamtsituation kommen Verbraucher:innen nicht oder nur umständlich zu ihrem Recht. Das ist inakzeptabel und muss enden. Reisende sollten nach der Auffassung des Verbraucherzentrale Bundesverbands so niederschwellig wie möglich zu ihrem Recht kommen und schon gar nicht an formalen Hürden der Airlines scheitern. Vorausgefüllte Formulare stärken damit den Verbraucherschutz.

Wenn Flüge abgesagt werden, sollen Reisende zukünftig nach dem Willen des Rates von der Airline ein vorausgefülltes Formular erhalten. Mit diesem können sie ihre Ansprüche geltend machen. Auf den innerhalb von sechs Monaten einzureichenden Antrag sollen Airlines dann innerhalb von 14 Kalendertagen reagieren. Das muss die Zahlung oder eine detailliert begründete Ablehnung sein. Das gleiche soll gelten, wenn Reisende eine erhebliche Verspätung haben, nachdem sie mit einem Ersatzflug befördert worden sind.¹⁵ Mit diesem Formular wäre ein erster Schritt in die richtige Richtung getan, denn es nimmt den Verbraucher:innen Arbeit ab und informiert gleichzeitig über Rechte. Deshalb **empfiehlt** der Verbraucherzentrale Bundesverband **die Ratsposition**. Die Antragsfrist sollte dabei aber länger als sechs Monate sein.

- Der Verbraucherzentrale Bundesverband unterstützt ein von den Airlines **vorausgefülltes Formular** bezüglich der Erstattung bei Flugabsagen und eine entsprechende Regelung in der Fluggastrechte-VO. (Art. 5 Absatz 1b Ratsposition)

4.2 Anwendungsbereich für das vorausgefüllte Formular

Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt dem Gesetzgeber, dass im Rahmen der zweiten Lesung das vom Rat vorgeschlagene Formular verbraucherfreundlich weiterentwickelt wird. Viele Probleme bei der Flugbeförderung werden durch das Formular noch nicht erfasst, obwohl die dahinterstehenden Daten dieselben sind. Reisende würden in diesen Fällen ihren Rechten weiterhin hinterherlaufen müssen. Ein entsprechendes vorausgefülltes Formular sollte es nach der Auffassung des Verbraucherzentrale Bundesverbands im Grundsatz für alle Fälle von Flugabsagen oder -verspätungen geben.

- Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt, dass der Gesetzgeber das vor-ausgefüllte **Formular für alle Fälle von Flugabsagen und -verspätungen** einführt.

4.3 Aufklärungspflicht zu „außergewöhnlichen Umständen“ im Formular

Bei dem vorausgefüllten Formular sollen Airlines nach der Ratsposition das Recht haben, einen Anspruch abzulehnen. Berufen sich diese dabei berechtigt auf einen „außergewöhnlichen Umstand“, entfiele der Entschädigungsanspruch. Aufgrund dieser Folge sollten nach der Auffassung des Verbraucherzentrale Bundesverbands die Reisenden schriftlich und verbindlich über alle Umstände aufzuklären sein, warum es bei der Flugannullierung oder -verspätung nach der Meinung der Airlines keinen Entschädigungsanspruch geben soll. Das gilt insbesondere bei einer Berufung auf „außergewöhnliche Umstände“. Die Ratsposition, dass zum Beispiel Reisende erst auf Anfrage eine schriftliche Informationen zum Grund einer Absage¹⁶ oder Verspätung¹⁷ erhalten

¹⁴ Fußnote 13.

¹⁵ Art. 5 Absatz 1b in Verbindung mit Art. 7 und 8 Ratsposition.

¹⁶ Art. 5 Absatz 0 Ratsposition.

¹⁷ Art. 6 Absatz 0 Ratsposition.

sollen, ist nicht verbraucherfreundlich. Der Anfragezwang würde die effiziente Rechtswahrnehmung erschweren. Reisende sollten nach der Auffassung des Verbraucherzentrale Bundesverbands immer und ohne Zwischenschritte entscheiden können, ob es sich lohnen würde, gegen ihre Airlines vorzugehen.

- Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt, dass eine Airline bereits in dem vorausgefüllten Formular einen behaupteten oder behauptbaren „außergewöhnlichen Umstand“ darstellen und begründen muss.

5. Insolvenzabsicherung (Art. 5 Absatz 5c, Abänd. 69)

Flugreisende sind bei Airline-Insolvenzen ungeschützt. Tritt dieser Fall ein, stranden sie oder bekommen für bereits gezahlte Flüge keine Beförderung mehr. Erstattungen beschränken sich auf Insolvenzquoten im Promillebereich oder entfallen ganz. Im Vergleich zu Pauschalreisenden sind Individualreisende völlig schutzlos. Das ist unbegründbar, denn oft sitzen Pauschal- und Individualreisende im gleichen Flieger – oder sollten dies ursprünglich.

Der Rat bietet in seiner Positionierung bezüglich dieser Situation keine Lösung. Das Europäische Parlament hat in seiner Positionierung zutreffend deutlich gemacht, dass es an einem Schutz der Reisenden fehlt und dass Airlines sich gegen Insolvenzen absichern sollen.¹⁸ Reisende sollen danach im Insolvenzfall unter anderem eine Erstattung erhalten, einen Rückflug zum Ausgangsort oder eine anderweitige Beförderung. Der Verbraucherzentrale Bundesverband weist darauf hin, dass Flugreisende und Pauschalreisende gleich schutzbedürftig sind. Daher **unterstützt der Verbraucherzentrale Bundesverband die Parlamentsposition.**

- Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt für Reisende einen **Schutz gegen Schäden aufgrund von Insolvenzen** von Fluggesellschaften. Dazu gehört nach der Überzeugung des Verbraucherzentrale Bundesverbands, dass Reisende an ihren Ausgangsort befördert werden. (Art. 5 Absatz 5c, Abänd. 69)

6. Unterstützungsleistungen beim „Stranden“ (Art. 9 Absatz 4, Abänd. 96)

Fallen Flüge überraschend aufgrund von geologischen Ereignissen (zum Beispiel Vulkanausbruch) oder Extremwetter aus, stranden Reisende fern der Heimat. Die Fluggastrechte-VO regelt diesen Fall nur unvollständig, die Rechte der Reisenden wurden in der Vergangenheit im Wesentlichen durch die Gerichte bestimmt. Diese Situation ist für Reisende eine Belastung, weil sie ohne klar geregelte Rechte in der Ausnahmesituation den Entscheidungen der Airlines ausgeliefert sind.

Die Ratsposition, nach der gestrandete Reisende von den Airlines künftig mit bis zu drei Übernachtungen geschützt sein sollen, ist nicht verbraucherfreundlich, denn die Schutzbedürftigkeit steigt mit der längeren Dauer des Strandens eher, als dass sie abnimmt. Drei Übernachtungen sind

¹⁸ Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Februar 2014 zu dem 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 – C7-0066/2013 – 2013/0072(COD)), 2014, Abänderung 69, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0092_DE.html#title2, 22.07.2025.

deutlich zu kurz. Das Europäische Parlament sieht bis zu fünf Übernachtungen vor¹⁹, in der aktuellen Fluggastrechte-VO gibt es diesbezüglich keine zeitliche Beschränkung. Soweit der Rat die Verkürzung des aktuellen Schutzes damit begründet, dass Reisende zukünftig ein geringeres Risiko des Strandens haben – weil ihnen zukünftig etwa nach drei Stunden das Recht zum “Self-Re-Routing“ eingeräumt werden soll – überzeugt das nicht in jedem Fall. Wenn beispielsweise aufgrund eines geologischen Ereignisses oder Extremwetter die Beförderung durch eine Airline nicht möglich ist, dann würde auch keine andere Airline fliegen. Der Verbraucherzentrale Bundesverband **unterstützt daher die Parlamentsposition**, beziehungsweise empfiehlt dem Gesetzgeber, in Vorbereitung der zweiten Lesung eine verbraucherfreundlichere Regelung zu finden.

- Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt, dass Airlines „gestrandete“ Reisende für **unvermeidbare Übernachtungen kostenfrei** in einer angemessenen Unterkunft unterbringen müssen. **Mindestens** sollten Gestrandete nach der Überzeugung des Verbraucherzentrale Bundesverbands in diesen Fällen **ein Recht auf fünf Übernachtungen** haben. (Art. 9 Absatz 4, Abänd. 96)

7. Handgepäck

7.1 Standardisierung

Es gibt keinen einheitlichen Standard für Handgepäck auf Flugreisen. Reisende müssen praktisch vor jeder Reise überlegen, welches Gepäckstück sie auf den Flug mitnehmen dürfen. Nicht selten gibt es beim Check-in unangenehme Kostenüberraschungen, wenn das gewählte Gepäck zu groß ist. Zum Reisen gehört naturgemäß Gepäck. Selbst bei Bahnreisen, die in der Regel nur national sind, ist die Gepäckmitnahme selbstverständlich. Die aktuelle Situation wird den Verbraucherbedürfnissen und der Lebenswirklichkeit nicht gerecht.

Die Fluggastrechte-VO bietet für die vorgenannten Probleme der Reisenden keine Lösung. Weder Rat noch Parlament haben sich zu Handgepäck positioniert. Lediglich für ein “personal item“, was etwa eine Handtasche oder Man-Purse ist, gibt es eine Regelung. Für die Reisenden ist die bestehende Regelungslücke zum Handgepäck ein großer Nachteil, denn Airlines interpretieren die zugehörige Rechtsprechung des EuGH²⁰ anders als der Verbraucherzentrale Bundesverband und nicht zuletzt die Reisenden. Ohne eine künftige Regelung bestünde die Gefahr, dass Airlines ihre verschiedenen Gepäckstandards beibehalten. Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt deshalb für die Reisenden einen zur Größe und zum Gewicht einheitlichen reisetauglichen Standard für Handgepäck. Relevant ist das für das „große Handgepäck“, das bei den Airlines zusätzliche Kosten verursacht.

- Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt, dass es eine **Standardisierung für ein praxistaugliches Handgepäck** gibt. Das Kantenmaß des Gepäckstückes sollte nach der Überzeugung des Verbraucherzentrale Bundesverbands **mindestens 115 Zentimeter** (Länge plus Breite plus Höhe) und das **Gewicht zehn Kilogramm** betragen dürfen.

¹⁹ Art. 9 Absatz 4, Abänd. 96 Parlamentsposition.

²⁰ EuGH, Spanien gegen Vueling, C-487/12 vom 18.09.2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:62012CJ0487>, 26.06.2025.

7.2 Kostenfreiheit

Oft werden für ein größeres Handgepäck Gebühren fällig. Diese sind meist unterschiedlich und manchmal teurer als der Flug selbst. Kostentransparenz – Fehlanzeige, Reisende können die Flugpreise nur umständlich vergleichen und sind durch den fehlenden Standard vor zusätzlichen Gepäckgebühren beim Einchecken nicht sicher.

Eine gesetzliche Regelung fehlt und weder der Rat noch das Parlament haben sich bezüglich eines „großen“ Handgepäcks positioniert. Mit Blick auf das Urteil des EuGH aus dem Jahre 2014 und dessen anhaltende unterschiedliche Interpretation durch die Airlines und Reisenden bedarf es nach der Überzeugung des Verbraucherzentrale Bundesverbands einer Klarstellung in der neuen Fluggastrechte-VO.

- Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt, dass neben einem kleinen Handgepäck („Personal Item“) ein in Abmaßen und Gewicht übliches Handgepäck ohne Aufpreis im Flugpreis enthalten sein muss.

8. Automatische Erstattung für seitens der Airline nicht durchgeführte Flüge (Art. 8 Absatz 1 (a) Ratsposition)

Fluggastrechte sind komplex. Reisende kennen oft ihre Rechte nicht oder nicht vollständig. Die Folge ist, dass Reisende auf ihre Rechte verzichten oder diese aus Unkenntnis nicht einfordern. Kommt es bei Reisen zu Verspätungen, Flugabsagen oder sonstigen Problemen und haben dann die Reisenden das Gefühl, keine Rechte zu haben oder Reisende kommen tatsächlich nicht zu ihrem Recht, kann das zu finanziellen Einbußen, nachvollziehbaren Enttäuschungen und Reisefrust führen. In der Folge und auf Dauer ist das für die Airlines und die Reisenden von Nachteil.

Wenn Reisende – wie vom Rat geplant – ihre Erstattung bei Flugabsagen automatisch bekämen²¹, wäre das verbraucherfreundlich, weil Reisende unkompliziert zu ihrem Geld kämen. **Der Verbraucherzentrale Bundesverband befürwortet deshalb die vom Rat geplante automatische Erstattung.**

- Der Verbraucherzentrale Bundesverband befürwortet, für nicht ausgeführte (Teil-)Flüge, eine automatische Erstattung einzuführen. (Art. 8 Absatz 1 (a) Ratsposition)

Auch für den Fall des „Downgrading“ der Flugklasse²² – beispielsweise von Business- in Economy-Class – ist eine Automatisierung möglich und nach dem Gesetzeswortlaut des Art. 10 Absatz 2 Fluggastrechte-VO²³ naheliegend. Deshalb sollte der Gesetzgeber auch dort eine Automatisierung aufnehmen.

- Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt die Automatisierung zusätzlich auch für Fälle, bei denen die Airline die ursprünglich gebuchte Klasse absenkt („Downgrading“).

²¹ Art. 8 Absatz 1 (a) Ratsposition.

²² Art. 10 Absatz 2 in Verbindung mit Art. 7 Absatz 3 Ratsposition.

²³ Wortlaut: „Verlegt ein ausführendes Luftfahrtunternehmen einen Fluggast in eine niedrigere Klasse als die, für die der Flugschein erworben wurde, so erstattet es binnen sieben Tagen nach den in Artikel 7 Absatz 3 genannten Modalitäten [...]“.

9. Antragsfristen

Alle Ansprüche müssen innerhalb bestimmter Fristen geltend gemacht werden, damit man sie nicht durch Verjährung oder Verwirkung verliert. Aktuell gelten in jedem europäischen Land andere Regelungen für die Geltendmachung von Ansprüchen. In Deutschland können Reisende zum Beispiel bis zu drei Jahre ihren Entschädigungsanspruch geltend machen. Diese Frist beginnt mit dem Schluss des Jahres, in dem der Anspruch entstanden ist. Lange Fristen sind für Verbraucher:innen vorteilig, weil sie so genügend Zeit haben, ihre Rechte wahrzunehmen. Insbesondere bei mangelnder Rechtskenntnis oder ausgebliebenen Informationen über die Rechte²⁴ vermeiden lange Fristen, dass Verbraucher:innen ihre Ansprüche verlieren. Erst wenn diese Probleme (Rechtsunkenntnis, fehlende Information) behoben sind, könnte eine kürzere Antragsfrist vertretbar sein. Aktuelle dient eine längere Frist einem effektiven Verbraucherschutz.

Der Rat möchte beispielsweise für den Antrag auf eine Ausgleichszahlung bei einer Flugverspätung²⁵ oder für den Antrag auf eine Ausgleichszahlung bei einer Flugannullierung mit Ersatzflug (Re-Routing)²⁶ die bestehenden Fristen deutlich verkürzen. Reisende sollen nach dem Willen des Rates künftig innerhalb von **sechs Monaten** den Entschädigungsantrag stellen. Das Parlament legt sich bei den Fristen nicht fest und verweist auf den EuGH, der seinerseits auf die nationalen Fristen verweist.²⁷

- Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt, dass Reisende auch zukünftig **drei Jahre** Zeit haben, ihre Rechte bei der Airline und gerichtlich geltend zu machen und es bei der aktuellen Rechtslage zu belassen. Diese Frist sollte dabei mit dem Schluss des Jahres beginnen, in dem der Anspruch entstanden ist.

²⁴ Fußnote 13.

²⁵ Art. 7 Absatz 2a Ratsposition.

²⁶ Art. 5 Abs. 1b in Verbindung mit Art. 7 Abs. 2a Ratsposition.

²⁷ Erwägungsgrund 23, Abänd. 30 Parlamentsposition.

Impressum

Herausgegeben von:

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.
Rudi-Dutschke-Straße 17, 10969 Berlin

T +49 30 25800-0

Mobilitaet@vzbv.de

vzbv.de

Stand:

Juli, 2025

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