



eccnet.eu
18. März 2025

Auf dem Weg zu einer stärkeren Regelung der Fluggastrechte

Stellungnahme



Inhalt

Auf dem Weg zu einer stärkeren Regelung der Fluggastrechte	3
Vermittler: Seit langem wichtige Akteure beim Verkauf von Flugtickets, aber immer noch nicht reguliert	5
Multimodaler Verkehr: Stärkung der Fahrgastrechte zur Förderung neuer Gewohnheiten	8
Richtlinien für Reisegepäck: Gewährleistung von Transparenz und fairer Entschädigungsberechnung	10
Beschwerdemanagement: Zugängliche und wirksame Rechtsbehelfe für Verbraucher	12
Flugannullierungen und -verspätungen: Gleichbehandlung und einheitliche Fluggastrechte gewährleisten	14
Insolvenz von Fluggesellschaften: wirksamer Schutz und Gleichbehandlung der Verbraucher	18
Weitere Empfehlungen des ECC-Net	20
Schlussfolgerung	25

Auf dem Weg zu einer stärkeren Regelung der Fluggastrechte

Die Europäische Kommission und die polnische EU-Ratspräsidentschaft haben Pläne zur Überarbeitung der Rechte von Fluggästen angekündigt. Diese Bemühungen sind zwar zu begrüßen, aber das Netz der Europäischen Verbraucherzentren¹ (ECC-Net) ist besorgt, ob die vorgeschlagene Überarbeitung auch in Zukunft einen angemessenen und wirksamen Schutz der Fluggäste bieten wird.

Die Notwendigkeit einer Überarbeitung der Verordnung 261/2004² ist nicht neu. Ein erster Versuch, die Verordnung zu aktualisieren, wurde 2013 unternommen³, aber das Gesetzgebungsverfahren geriet ins Stocken, so dass viele notwendige Verbesserungen nicht in Angriff genommen wurden. Wie wichtig es ist, die Rechte von Fluggästen zu stärken, haben große Krisen wie der Ausbruch des Vulkans Eyjafjallajökull im Jahr 2010 und in jüngster Zeit die COVID-19-Pandemie gezeigt, die beide erhebliche Lücken im bestehenden Regelungssystem aufzeigten, auf die das ECC-Net wiederholt hingewiesen und dazu Stellung genommen hat.

In den letzten fast 20 Jahren hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) durch seine umfangreiche Rechtsprechung eine entscheidende Rolle bei der Klärung und Stärkung der Fluggastrechte gespielt. Diese Rechtsprechung hat wesentliche rechtliche Auslegungen geliefert, die im laufenden Revisionsprozess nicht ignoriert werden können. Jede Aktualisierung der Verordnung 261/2004 muss auf diesen Entwicklungen in der Rechtsprechung aufbauen, um Rechtssicherheit und Kohärenz zu gewährleisten.

¹ www.eccnet.eu

² 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 [EUR-Lex - 32004R0261 - DE](#)

³ 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 Falle 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 [EUR-Lex - 52013PC0130 - DE - EUR-Lex](#)

Im Rahmen des Maßnahmenpakets für die Mobilität von Reisenden⁴, das die Vorschläge „Omnibus“⁵ und „Multimodalität“⁶ umfasst, werden derzeit ebenfalls Diskussionen geführt. Diese Initiativen zielen darauf ab, die Rechte der Reisenden durch eine bessere Koordinierung zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern zu stärken und die Herausforderungen anzugehen, die während der Pandemie aufgetreten sind. Dennoch bleiben viele Fragen offen.

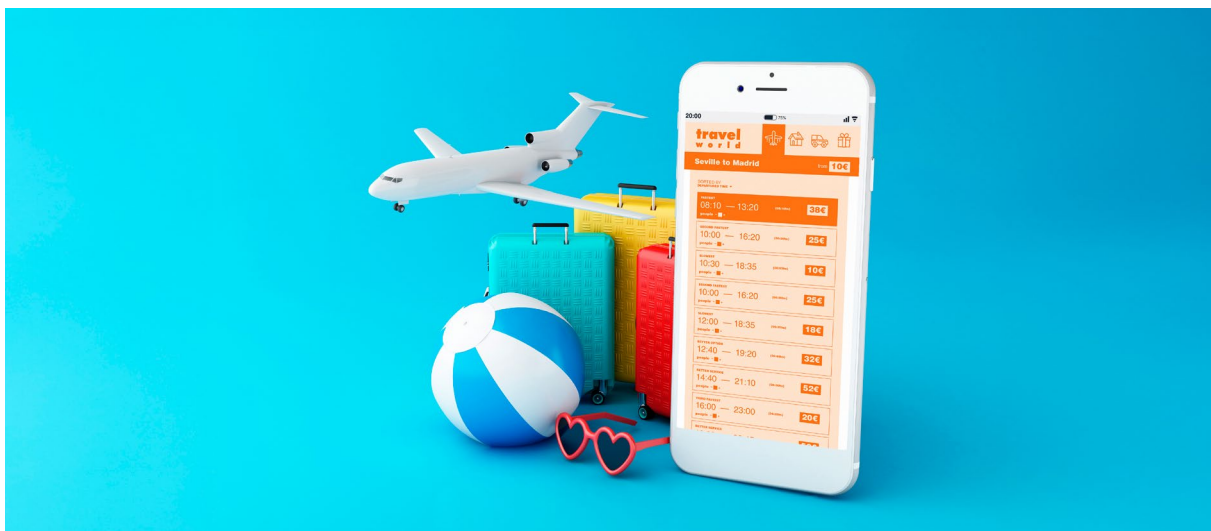
Das ECC-Net unterstützt seit 20 Jahren Verbraucher in allen EU-Mitgliedsstaaten, Island und Norwegen und konnte so eine tiefgreifende Expertise zu den anhaltenden Herausforderungen, mit denen Reisende konfrontiert sind, aufbauen. Dazu gehören nicht nur Flugunterbrechungen, sondern auch andere Probleme wie multimodale Beförderung, No-Show-Klauseln, Gepäckbeförderung, Insolvenz von Fluggesellschaften und Online-Buchungsplattformen.

Eine umfassende und zukunftsorientierte Überarbeitung muss diese seit langem bestehenden Mängel beheben und allen Fluggästen in der EU verlässliche und durchsetzbare Rechte garantieren. Zwei Schlüsselbegriffe sind dabei zu berücksichtigen: **Transparenz und Schutz**.

⁴ https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/passenger-mobility-package-2023-11-29_en

⁵ Vorschlag 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 hinsichtlich der Durchsetzung von Fluggastrechten in der Union [EUR-Lex - 52023PC0753 - DE - EUR-Lex](#)

⁶ Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über Fahrgastrechte im multimodalen Verkehr [EUR-Lex - 52023PC0752 - DE - EUR-Lex](#)



Vermittler: Seit langem wichtige Akteure beim Verkauf von Flugtickets, aber immer noch nicht reguliert

Weder der Revisionsvorschlag von 2013 noch die Pauschalreiserichtlinie von 2015⁷ befassten sich mit diesem Verkaufsmodell oder regeln den Verkauf von Einzeltickets. **Seit mehr als einem Jahrzehnt drängen wir jedoch die europäischen und nationalen Gesetzgeber, sich mit den Herausforderungen für die Verbraucher zu befassen** - Herausforderungen, die während der COVID-19-Pandemie noch deutlicher zutage traten.

Der „Omnibus“-Vorschlag des Mobilitätspakets für Reisende ist ein Schritt in die richtige Richtung, **bleibt** aber angesichts der Expansion von Online-Reisebüros (OTAs), ihrer Bedeutung auf dem Markt und der hohen Erwartungen der Verbraucher **unzureichend**. Die Bestimmungen über OTAs sind weder klar noch stark genug, um die Rechte der Verbraucher angemessen zu schützen.

⁷ Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates [Directive - 2015/2302 - EN - EUR-Lex](#)

Die vorvertraglichen Informationspflichten müssen verstärkt werden, insbesondere in Bezug auf Ticketoptionen und Zusatzleistungen (z.B. Gepäckgebühren, Hilfeleistungen für Reisende mit eingeschränkter Mobilität, Ausstellung von Bordkarten usw.). Diese Verpflichtung sollte sich **auf die gesamte Dauer der Reise erstrecken** und sicherstellen, dass die Verbraucher unverzüglich über alle Störungen ihrer Reise wie Verspätungen, Annullierungen, Umleitungen oder Fahrplanänderungen informiert werden.

Verbraucher brauchen Rechtssicherheit und einfache Verfahren. Die Verordnung muss klar festlegen, wer für fehlende oder irreführende Informationen haftet. Der EuGH hat entschieden⁸, dass der Beförderer die alleinige Verantwortung trägt, da es keine Rechtsgrundlage gibt, um Ticketplattformen oder Agenturen haftbar zu machen (außer bei Pauschalreisen).

Darüber hinaus fordern wir, dass Ticketverkäufer **klare Fristen für die Bearbeitung** von Verbraucherbeschwerden **einhalten müssen**. Ihre Haftung sollte insbesondere auch beim Verkauf von kombinierten Flügen verstärkt werden, bei denen einzelne Teilstrecken, die von **verschiedenen Fluggesellschaften durchgeführt werden, vom Verkäufer in einem einzigen Vertrag zusammen verkauft werden (sog. kombinierte One-Way-Buchungen)**.

Gegenwärtig sind diese Segmente in der Praxis nicht miteinander verbunden, was bedeutet, dass die Verbraucher keine automatischen Rechte haben, wenn einer der im Vertrag vorgesehenen Flüge verspätet ist oder annulliert wird. **Der bloße Hinweis im Vorfeld, dass die Flüge „nicht miteinander verbunden“ sind**, wie es im Text der Omnibus-Verordnung heißt, **ist unzureichend und macht die Verbraucher nicht auf die Risiken aufmerksam**. Trotz des Kaufs von Flugtickets im Rahmen eines einzigen Vertrags sind die Verbraucher möglicherweise weniger geschützt, als wenn sie direkt bei einer Fluggesellschaft gebucht hätten. Die meisten Verbraucher sind keine Reise- oder Rechtsexperten, um diesen Unterschied in der Gesetzgebung zu erkennen.

Da Online-Plattformen für ihre Dienste Gebühren erheben und manchmal auch Versicherungen anbieten, sollten sie die Verantwortung tragen - genau wie Reisebüros, wenn sie Reisepakete zusammenstellen. Dies sollte auch für Plattformen oder Agenturen gelten, die reine Beförderungsleistungen verkaufen, bei denen Flüge verschiedener Fluggesellschaften oder sogar verschiedene Verkehrsmittel (multimodal) kombiniert werden.

Schließlich muss auch die **Preistransparenz** verbessert werden. Unabhängig vom Vertriebskanal müssen die Verkäufer vor dem Kauf eine **detaillierte Aufschlüsselung des Preises** angeben, einschließlich des Ticketpreises, der Flughafengebühren (wie von der Fluggesellschaft angegeben), der Vermittlungsgebühren und der Kosten für optionale Dienstleistungen oder Versicherungen. Dies ist wichtig, damit die Verbraucher die **Preise für eine bestimmte Reise auf einer fairen Grundlage vergleichen können**.

⁸ Case C 302/16 - [EUR-Lex - 62016CJ0302 - EN - EUR-Lex](#)

Verbraucher stoßen häufig auf Probleme, wenn sie nach einer **Flugannullierung die Erstattung des Ticketpreises** verlangen. Die Fluggesellschaften **verweisen die Verbraucher an den Vermittler**. Die Verbraucher müssen sich dann an den Vermittler wenden, der den Erstattungsantrag an die Fluggesellschaft weiterleitet. Die Fluggesellschaft leitet dann die Erstattung an den Verbraucher weiter. Dieser Prozess ist sehr zeitaufwändig. Dies war eines der Hauptprobleme während der COVID-Pandemie. Verbraucher sollten die Möglichkeit haben, die Erstattung **direkt bei der Fluggesellschaft** zu beantragen, auch wenn sie über einen Vermittler gebucht haben. Dies ist rechtlich sinnvoll, da die Fluggesellschaft der Vertragspartner des Verbrauchers ist.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass viele Verbraucher mit dem Problem der Vermittlungsgebühren konfrontiert sind, was noch dadurch erschwert wird, dass sie im Falle einer Stornierung oft erst dann von den Gebühren erfahren, wenn sie weniger Geld zurückerhalten als sie bezahlt haben. In der Verordnung sollte im Einklang mit dem Urteil des EuGH in der Rechtssache C-601/17 vom 12. August 2018 klargestellt werden, dass die Fluggesellschaften in solchen Fällen „zulässige“ Provisionen an den Vermittler zurückzahlen müssen.



Multimodaler Verkehr: Stärkung der Fahrgastrechte zur Förderung neuer Gewohnheiten

Der multimodale Verkehr - die Kombination verschiedener Verkehrsträger in einem einzigen Vertrag - wird zunehmend als Mittel **zur Erweiterung der Reisemöglichkeiten und zur Förderung nachhaltigerer Alternativen** zum emissionsintensiven Verkehr gefördert. Die derzeitigen Bestimmungen im multimodalen Teil des Mobilitätspakets für Reisende **bleiben jedoch weit hinter diesem Ziel zurück**.

So wie die Verbraucherrechte EU-weit harmonisiert wurden, um das Vertrauen in den Binnenmarkt zu stärken, müssen auch die Fahrgastrechte harmonisiert werden, damit die Verbraucher sich vertrauensvoll für eine multimodale Reise entscheiden können, weil sie wissen, dass sie im Falle von Störungen fair und wirksam geschützt sind. Dies ist nicht nur eine **Frage der Fairness, sondern auch der Transparenz**.

Damit multimodale Verträge wirksam sind und den Kunden Sicherheit geben, muss in ihnen **eindeutig festgelegt sein, wer** im Falle von Störungen wie Annullierungen, Verspätungen oder Nichtbeförderung **haftet**, sei es der Verkäufer, das Hauptbeförderungsunternehmen oder ein anderer Beteiligter. Der geltende Rechtsrahmen muss ebenfalls klar definiert werden, um die Rechte und die Unterstützung der Fahrgäste bis zum Erreichen ihres Ziels zu gewährleisten.

Wie bei kombinierten Flügen, die im Rahmen eines einzigen Vertrags verkauft werden, ist es nicht ausreichend, den Verbraucher lediglich darüber zu informieren, dass es sich bei den einzelnen Flugabschnitten um „**Direktflüge**“ handelt, d.h. dass diese rechtlich nicht miteinander verbunden sind. Die rechtlichen Konsequenzen dieser Unterscheidung sind dem Verbraucher in der Regel nicht klar, was zu noch größerer Frustration führt, wenn er - meist erst nach Auftreten eines Problems - feststellt, dass seine **Rechte deutlich schwächer sind als bei normalen Anschlussflügen**.

Eine faire und einfache Regelung könnte darin bestehen, dass bei einer Reise, die aus zwei Abschnitten besteht, die Fluggesellschaft, die den längeren Abschnitt durchführt, für die gesamte Reise verantwortlich ist. Dies würde bedeuten, dass ihre Vorschriften für beide Reiseabschnitte gelten, was einen kohärenteren und verbraucherfreundlicheren Ansatz in Bezug auf die Fahrgastrechte für die gesamte Reise gewährleisten würde.



Richtlinien für Reisegepäck: Gewährleistung von Transparenz und fairer Entschädigungsberechnung

Die Rechte von Fluggästen in Bezug auf Reisegepäck werden in erster Linie durch das Montrealer Übereinkommen von 1999⁹ geregelt. Der Vorschlag aus dem Jahr 2013 zielt darauf ab, diesen Rechtsrahmen zu verbessern, indem das von den Luftfahrtunternehmen verwendete Formular über Unregelmäßigkeiten bei der Beförderung von Reisegepäck (**Property Irregularity Report - PIR**) verbindlich gemacht und die Fluggesellschaften für die Nichtvorlage dieses Formulars haftbar gemacht werden (Meldefrist auf der Grundlage des Montrealer Übereinkommens).

Trotz der bestehenden Regelungen gibt es **erhebliche Lücken**, die eine gerechte Entschädigung der Fluggäste verhindern. Jede Fluggesellschaft hat ihre eigenen Entschädigungsregeln und Ausschlüsse, und die nationale Rechtsprechung ist nicht harmonisiert, was zu **uneinheitlichen Entschädigungen bei Verspätung, Verlust oder Beschädigung von Gepäck** führt.

⁹ Montrealer Übereinkommen über die Haftung von Luftfahrtunternehmen - [Montrealer Übereinkommen über die Haftung von Luftfahrtunternehmen | EUR-Lex](#)

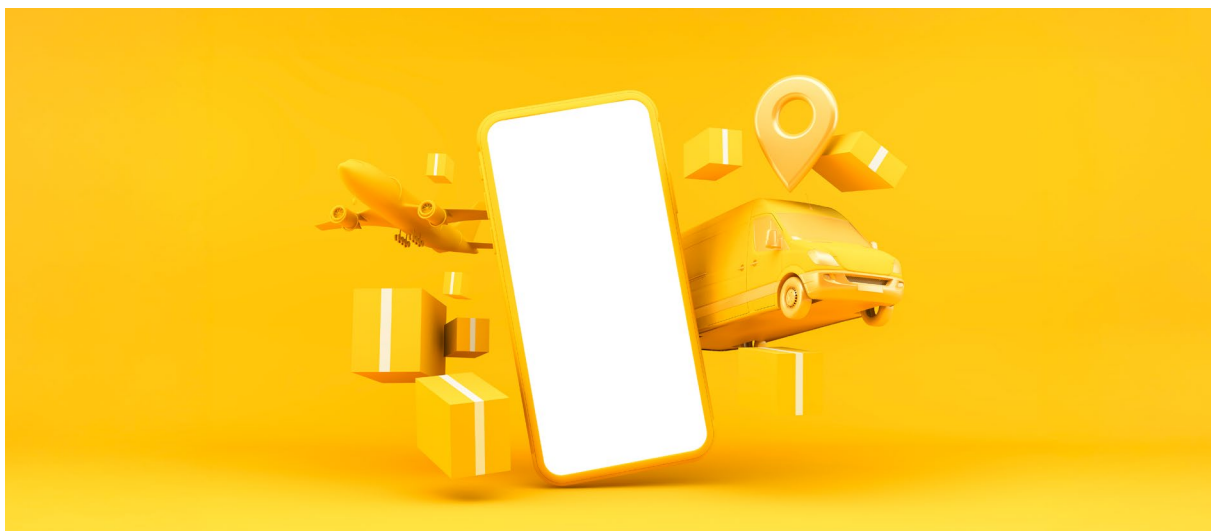
Neben der Festlegung eines angemessenen Entschädigungshöchstbetrags bedarf es klarer Richtlinien, **wie die Verluste der Verbraucher zu berechnen sind**: Gewicht des Gepäcks, eine angemessenere Bemessungsgrundlage für persönliche Gegenstände, die erforderlichen Nachweise (sollte z. B. das Alter des Gegenstands berücksichtigt werden) und die Gegenstände, die von der Entschädigung ausgeschlossen sind. Dies würde **Rechtssicherheit und Transparenz für die Verbraucher** schaffen.

Auch die **Mitnahme von Handgepäck** muss dringend **geregelt werden**, da steigende Preise, uneinheitliche Regelungen und häufige Änderungen durch die Fluggesellschaften zu beobachten sind. Es bedarf klarer Definitionen für aufgegebenes Gepäck, Handgepäck und andere Gegenstände, die in der Kabine mitgeführt werden dürfen. In der Praxis der Fluggesellschaften werden diese Begriffe oft ausgenutzt, um überhöhte Preise für Handgepäck zu verlangen.

Das Problem von Buchungen, die Flüge verschiedener Fluggesellschaften mit unterschiedlichen Handgepäckbestimmungen umfassen, sollte ebenfalls angegangen werden.

Die Harmonisierung der Mindestgrößen für Freigepäck und aufgegebenes Gepäck ist von entscheidender Bedeutung für die **Preistransparenz**, da sie den Verbrauchern einen **zuverlässigen Preisvergleich** ermöglicht. Sie würde auch den Reisealltag erleichtern, da die Fluggäste nicht mehr die Größen- und Gewichtsbeschränkungen der einzelnen Fluggesellschaften für ihr Gepäck prüfen müssten. Außerdem ist dies nicht nachhaltig, da die Fluggäste möglicherweise jedes Mal, wenn sie mit einer anderen Fluggesellschaft fliegen, neue Koffer kaufen müssen.

Eine ideale Überarbeitung der Verordnung wäre die Einführung eines „**Basis-Ticketpakets**“, das genau festlegt, welche Leistungen und Bestimmungen im niedrigsten Preis enthalten sein sollten, den jede in der EU zugelassene Fluggesellschaft anbietet: Ticketpreis, Steuern, kostenloses Handgepäck (Größe und Gewicht), verfügbare Sitzplätze, Check-in und Bordkarte.



Beschwerdemanagement: Zugängliche und wirksame Rechtsbehelfe für Verbraucher

Die Einführung oder Änderung von Passagierrechten nützt wenig, wenn die Verbraucher weiterhin Schwierigkeiten haben, diese durchzusetzen. Mehr als 20 Jahre Erfahrung des ECC-Net, einschließlich Krisen wie COVID-19, haben gezeigt, dass es **noch viel Raum für Verbesserungen gibt**. Allerdings haben diese Krisen einige Fluggesellschaften auch dazu veranlasst, ihren Kundenservice zu modernisieren und zu verbessern, und der technologische Fortschritt bietet den Fluggesellschaften heute die Möglichkeit, Beschwerden und Anfragen so zu bearbeiten, dass die **berechtigten Erwartungen** der Verbraucher erfüllt werden.

Mit dem Vorschlag von 2013 wurden in diesem Bereich wertvolle Fortschritte erzielt, die wir unterstützen:

- **Festlegung einer angemessenen Reaktionszeit** für Fluggesellschaften (mit Sanktionen bei Nichteinhaltung).
- Eine klare **Frist für die Einreichung von Beschwerden** durch die Verbraucher.

- **Bereitstellung von Informationen über alternative Streitbeilegungsverfahren (ADR)**, die durch die Verpflichtung der Fluggesellschaften zur Teilnahme an ADR-Verfahren im Rahmen der überarbeiteten ADR-Richtlinie¹⁰ verbessert werden könnten.

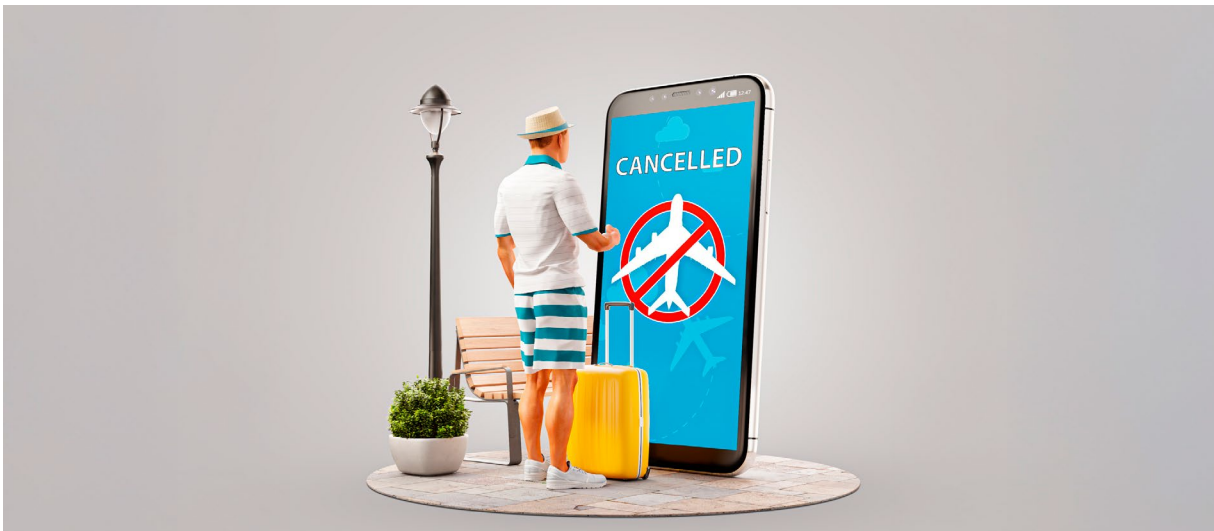
Es muss unbedingt sichergestellt werden, dass die benannten ADR-Stellen in der Lage sind, Beschwerden von Verbrauchern aus anderen EU-Ländern und gegebenenfalls in anderen Sprachen zu bearbeiten. Bei grenzüberschreitenden Fällen sollte eine Koordinierung mit den ADR-Kontaktstellen und dem ECC-Net in Betracht gezogen werden.

Wie im Vorschlag von 2013 vorgesehen, ist eine klare **Rollenverteilung zwischen ADR und den nationalen Durchsetzungsstellen (NEBs)** notwendig, damit die Verbraucher besser verstehen, was sie von der einen oder der anderen Seite erwarten können.

Die nationalen Durchsetzungsstellen sollten nicht nur die Einhaltung der Verordnung überwachen, sondern auch befugt sein, gegebenenfalls Sanktionen zu verhängen oder Betreiber zu verwarren. Die Verpflichtung zur Veröffentlichung **eines jährlichen Tätigkeitsberichts** wäre ein Instrument, das es den Beteiligten ermöglichen würde, die Durchsetzung der EU-Verordnung besser zu verfolgen, und das die Fluggesellschaften zur Einhaltung der Verordnung ermutigen würde, um schlechte Publicity zu vermeiden.

Um die Feststellung von Verstößen zu erleichtern, sollten die nationalen Durchsetzungsstellen ihre Zusammenarbeit mit alternativen Streitbeilegungsstellen, nationalen Verbraucherorganisationen, dem ECC-Net und dem CPC-Netz organisieren und verstärken (auch zur Erhebung von Statistiken, soweit möglich). Warum sollte dies außerdem auf den Luftverkehr beschränkt werden? Ähnliche Herausforderungen bestehen bei allen Verkehrsträgern.

¹⁰Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten sowie der Richtlinien (EU) 2015/2302, (EU) 2019/2161 und (EU) 2020/1828 - [EUR-Lex - 52023PC0649 - DE - EUR-Lex](#)



Flugannullierungen und -verspätungen: Gleichbehandlung und einheitliche Fluggastrechte gewährleisten

Aufrechterhaltung hoher Standards und gerechte Entschädigung der Verbraucher bei Flugverspätungen

Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass Fluggäste bei Verspätungen im Gegensatz zu Annullierungen ursprünglich keinen Anspruch auf Ausgleichsleistungen gemäß der Verordnung 261/2004 hatten. Dies führte dazu, dass die Fluggesellschaften große Verspätungen, die manchmal mehrere Tage dauerten, „vortäuschten“, anstatt Annullierungen zuzugeben, um Entschädigungszahlungen zu vermeiden. Dies hatte zur Folge, dass die Fluggäste häufig keine angemessene Lösung und keine Entschädigung erhielten, unabhängig davon, wie viel Zeit sie benötigten, um ihr Ziel zu erreichen.

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat diese Frage in seiner Rechtsprechung¹¹ geklärt und entschieden, dass Fluggäste, die mit einer Verspätung von drei Stunden oder mehr an ihrem Zielort ankommen, die gleichen Ausgleichsleistungen erhalten sollten wie bei einer Annullierung (zwischen 250 € und 600 €, je nach Entfernung des Fluges). Nach Ansicht des Gerichts ist der Schaden derselbe. Die Fluggesellschaften wehrten sich zunächst gegen diese Auslegung, aber der Fall „Nelson“ aus dem Jahr 2012 bestätigte ihre Verpflichtung, die Verbraucher zu entschädigen.

Mit der vorgeschlagenen Überarbeitung von 2013 wird eine gestaffelte Entschädigungsregelung für Verspätungen eingeführt, die je nach Flugdistanz unterschiedliche Schwellenwerte vorsieht (5 Stunden bei Kurzstreckenflügen, 9 Stunden bei Mittelstreckenflügen und 12 Stunden bei Langstreckenflügen).

Diese Überarbeitung schwächt jedoch die Rechte der Fluggäste erheblich, da die Schwellenwerte für Ausgleichszahlungen angehoben werden, was dazu führen würde, dass fast **85 %¹² der betroffenen Fluggäste keinen Anspruch auf Ausgleichszahlungen mehr hätten**, da die meisten Verspätungen zwischen 2 und 4 Stunden liegen¹³.

Da die Ausgleichszahlungen für Annullierungen unabhängig von der Dauer der Verspätung fällig werden, könnte für die Fluggesellschaften ein Anreiz bestehen, Flüge zu verspäten, anstatt sie zu annullieren, um Ausgleichszahlungen zu vermeiden, wie dies in den ersten Jahren der Verordnung 261/2004 der Fall war.

Während der Diskussionen über den Vorschlag zur Überarbeitung der Verordnung im Jahr 2013 sprachen sich die Fluggesellschaften für eine Verringerung der Ausgleichszahlungen an die Fluggäste aus, da die finanzielle Belastung zu hoch sei. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss¹⁴ war jedoch bereits zu dem Schluss gekommen, dass das Recht der Verbraucher auf Entschädigung kein finanzielles Risiko für die Fluggesellschaften darstellt.

Daher sollte die Höhe der Entschädigungs- und Unterstützungsregelungen für Flugannullierungen und -verspätungen nicht geändert werden, bis sie wirksamer umgesetzt werden.

¹¹ Verbundene Rechtssachen C-402/07 und C-432/07 - [EUR-Lex - 62007CJ0402 - EN - EUR-Lex](#)

¹² BEUC: [Die Überarbeitung der Verordnung über Fluggastrechte](#), Lennoc (European Flight Intelligence company):

<https://www.lennoc.com/wp-content/uploads/2025/03/Research-paper-Impact-revisions-261.pdf>

¹³ Statistik aus UFC que choisir communication - [Droits des passagers aériens - Une proposition qui vole bien trop bas ! - Billet de la présidente - UFC-Que Choisir](#)

¹⁴ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste (laufendes Programm)- COM(2013) 130 final - 2013/C 327/20 - [C_2013327DE.01011501.xml](#)

Angemessene Unterstützungsleistungen gewährleisten und angemessene anderweitige Beförderung sicherstellen

Der Vorschlag von 2013 führt Beschränkungen für Unterstützungsleistungen (z. B. Unterkunft, Verpflegung) ein, einschließlich Höchstbeträgen und zeitlichen Beschränkungen für Übernachtungen.

Eine solche Einschränkung der Verbraucherrechte mag auf den ersten Blick nachvollziehbar erscheinen, da eine ähnliche Systematik bereits in anderen reisebezogenen Rechtsvorschriften zur Anwendung kommt. Diese Beschränkung muss jedoch kohärent und im Verhältnis zu den verursachten Unannehmlichkeiten angemessen sein, d.h. nicht weniger als drei Übernachtungen, die von der Fluggesellschaft übernommen werden, und nicht weniger als 150 EUR pro Übernachtung und Fluggast. Ferner sollten Fluggäste, die keine Unterkunft finden konnten und am Flughafen übernachten mussten, was regelmäßig vorkommt, diesen Betrag als eine Art Pauschalerstattung fordern dürfen.

Unser Hauptanliegen ist es, sicherzustellen, dass die Entschädigungs- und Unterstützungsregelungen ähnlich sind, wenn Fluggäste Verspätungen oder erhebliche Änderungen ihrer Reisepläne erfahren (sei es aufgrund von Flugverspätungen oder -annullierungen mit Umbuchungen). Der EuGH hat seit mehr als einem Jahrzehnt kontinuierlich Urteile zu diesem Thema gefällt, und es wäre unklug, diese Urteile bei der Überarbeitung der Verordnung 261/2004 zu ignorieren.

Es ist wichtig anzumerken, dass die Fluggesellschaft im Falle einer Umbuchung auch sicherstellen sollte, dass die Freigepäckmenge auf dem alternativen Flug der Freigepäckmenge auf dem ursprünglich gebuchten Flug entspricht.

In Bezug auf Umbuchungen ist hervorzuheben, dass die Fluggesellschaften verpflichtet sein sollten, die Verbraucher auf Flüge anderer Fluggesellschaften umzubuchen, wenn die Fluggesellschaft nicht in der Lage ist, die Verbraucher innerhalb von fünf Stunden auf einen ihrer eigenen Flüge umzubuchen.

Der Vorschlag aus dem Jahr 2023, Umbuchungen auf andere Verkehrsträger zuzulassen, um Verspätungen bei der Ankunft zu minimieren und gleichzeitig angemessene Reisebedingungen aufrechtzuerhalten, sollte bei der Überarbeitung ebenfalls berücksichtigt werden.

Anerkennung der Arbeit der letzten 20 Jahre am Konzept der außergewöhnlichen Umstände

Generell ist es wichtig, die jahrelange Rechtsprechung zu berücksichtigen, die viele der unbestimmten Rechtsbegriffe in der Verordnung 261/2004 geklärt hat, wie z. B. die Liste der vom EuGH anerkannten außergewöhnlichen Umstände.

Die Fluggesellschaften sollten verpflichtet werden, den **nationalen Durchsetzungsstellen** (NEBs) bei Annullierung oder großer Verspätung eines Fluges Bericht zu erstatten, insbesondere, wenn **außergewöhnliche Umstände** wie technische Probleme oder witterungsbedingte Vorfälle vorliegen, die besondere Fachkenntnisse erfordern. Die nationalen Durchsetzungsstellen sollten diese Daten analysieren, Empfehlungen aussprechen und eine Stellungnahme zur Ursache der Störung abgeben. Sobald diese Stellungnahme vorliegt, sollte sie veröffentlicht werden, da sie für alle Fluggäste des betreffenden Fluges gilt. Unter Weglassung von sensiblen Daten, würde die Veröffentlichung dieser Berichte den Fluggästen dabei helfen, zu beurteilen, ob Ihnen eine Entschädigung zusteht, und so die Zahl der Beschwerden bei **alternativen Streitbeilegungsstellen, nationalen Fluggastberatungsstellen und Gerichten** verringern. Darüber hinaus würde das Führen solcher Aufzeichnungen eine Kultur der Verantwortung unter den Fluggesellschaften fördern.

Die COVID-Pandemie hat uns auch gelehrt, dass **Gutscheine** eine akzeptable Lösung sein können, wenn es den Verbrauchern freisteht, sie anzunehmen, und wenn es klare Regeln für ihre Verwendung gibt. Bei der Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 können die Leitlinien der Europäischen Kommission¹⁵ für Gutscheine, die von Fluggesellschaften während der Pandemie angeboten wurden, übernommen werden: eine zeitliche Begrenzung der Verwendung, die Möglichkeit, den Gutschein in Bargeld umzuwandeln, wenn er nicht innerhalb der Frist verwendet wird, und die einfache Übertragbarkeit auf eine andere Person.

¹⁵ Empfehlung (EU) 2020/648 der Kommission vom 13. Mai 2020 zu Gutscheinen, die Fluggästen und Reisenden als Alternative zur Erstattung annullierter Pauschalreisen und Beförderungsleistungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie angeboten werden - [EUR-Lex - 32020H0648 - DE - EUR- Lex](#)



Insolvenz von Fluggesellschaften: wirksamer Schutz und Gleichbehandlung der Verbraucher

Die derzeitige Situation bei Insolvenzen von Fluggesellschaften ist unbefriedigend und bietet keine praktikablen Lösungen. Die Verbraucher haben als Gläubiger keinen Vorrang, und kollektive Verfahren sind für sie schwierig zu handhaben, insbesondere in einem grenzüberschreitenden Kontext.

Die rechtliche Stellung von Fluggästen hängt davon ab, ob der Flug Teil einer Pauschalreise war oder nicht. Diejenigen, die eine Pauschalreise gebucht haben, haben Anspruch auf Erstattung oder Ersatz durch den Reiseveranstalter, während Individualreisende in der Regel keinen solchen Schutz genießen.

Dieses Problem betrifft auch Reisebüros und andere in der Branche Tätige, die mit dem Konkurs von Fluggesellschaften konfrontiert sind, ohne dass sie wirksame Rechtsmittel einlegen können. Warum sind die Fluggesellschaften nicht verpflichtet, sich selbst zu versichern, wie es die Reisebüros können - die oft über weniger finanzielle Mittel verfügen?

Die Verschärfung der Vorschriften (die im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008¹⁶ vorgesehen war) für die Erlangung einer Betriebsgenehmigung für Luftfahrtunternehmen beseitigt nicht das Risiko eines Konkurses und lässt die Unterschiede zwischen den Ländern, von denen einige strenger sind als andere, bestehen.

Das ECC-Net hat zusammen mit BEUC diese Bedenken im Jahr 2023 mit der Europäischen Kommission diskutiert. Damals war eines der Argumente der Kommission, keine verbindlichen Maßnahmen zu ergreifen, dass sie nicht wisse, wie viele Fluggäste im Falle einer Insolvenz der Fluggesellschaft ohne Schutz und adäquate Absicherung betroffen sind. Solche Daten wurden von den Interessenvertretern des Verbraucherschutzes und den Reiseveranstaltern angefordert, bevor eine weitere Diskussion stattfinden konnte.

Weder BEUC noch das ECC-Net sind aufgrund Ihrer Aufgabengebiete in der Lage, die Auswirkungen von Insolvenzen zu quantifizieren und die Zahl derer zu benennen, die im Fall einer Insolvenz über keine adäquate sonstige Absicherung verfügen.

Im Insolvenzverfahren selbst werden auch nicht automatisch alle betroffenen Verbraucher erfasst, sie bleiben Gläubiger ohne „Vorrang“. Die Verbraucher werden nicht automatisch in das Verfahren einbezogen, es sei denn, sie stellen proaktiv einen entsprechenden Antrag. In den meisten Fällen müssen sie dies in einem anderen Mitgliedstaat und unter Beachtung eines besonderen Verfahrens in einer Fremdsprache tun. Dies schränkt ihren Zugang zum Verfahren und ihre Aussichten auf eine Erstattung erheblich ein. Viele Verbraucher sind entmutigt und verfolgen die Angelegenheit nicht weiter. Nur die Fluggesellschaften wissen, wie viele Flüge (und damit Fluggäste) betroffen sind und welche Forderungen und Streitigkeiten zum Zeitpunkt der Insolvenz noch beim Kundendienst anhängig sind.

Die Kommission schien auch der Ansicht zu sein, dass die Möglichkeit für Verbraucher, eine persönliche Versicherung für ihre Flugreise abzuschließen, ausreichend sei. Wir müssen jedoch betonen, dass es unseres Wissens nach in keinem EU-Mitgliedstaat eine adäquate Versicherung gibt, die solche Situationen abdeckt.

Um Insolvenzen von Fluggesellschaften entgegenzuwirken, könnte ein **obligatorischer Entschädigungsfonds** eingerichtet werden, in den die Fluggesellschaften regelmäßig einzahlen müssen. Dieser Fonds würde als Schutz dienen, um die Fluggäste zu entschädigen, wenn die Fluggesellschaften ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkommen, ähnlich den Schutzmechanismen, die für Reiseveranstalter gelten. Darüber hinaus könnte eine obligatorische **Insolvenzversicherung für Fluggesellschaften** den Schutz der Fluggäste weiter verbessern, indem sichergestellt wird, dass die Reisenden im Falle des finanziellen Zusammenbruchs einer Fluggesellschaft abgesichert sind. Ohne konkrete Rechte bleiben diese Passagiere schutzlos.

¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (Neufassung) (Text von Bedeutung für den EWR) - [Verordnung - 1008/2008 - EN - EUR-Lex](#)



Weitere Empfehlungen des ECC-Net

Die Rolle der Flughäfen im Krisenmanagement und bei der Unterstützung von Passagieren

Die Flughäfen müssen auf Notfälle und Krisen vorbereitet sein, indem sie den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen wie Betten, Wasser und Nahrung für gestrandete Fluggäste sicherstellen, wie im Vorschlag von 2013 vorgesehen.

Darüber hinaus sollten die Flughäfen zur Verantwortung gezogen werden, wenn Flugunterbrechungen auf ihr eigenes betriebliches Versagen zurückzuführen sind, z. B. schlecht organisierte Abfertungsverfahren, ineffiziente Sicherheitskontrollen, unzureichende Enteisung der Flugzeuge oder schlechtes Management der Gepäckabfertigung durch Subunternehmer. Ihre Rolle bei der Minimierung von Störungen und der Unterstützung betroffener Fluggäste muss klar definiert sein.

Gewährleistung der Weiterbeförderung zum ursprünglichen Zielort

Wird der Zielort eines Fluges während des Fluges geändert, muss die Fluggesellschaft die Kosten für die Weiterbeförderung der Fluggäste zu ihrem ursprünglichen vertraglich vereinbarten Zielort tragen, unabhängig davon, ob der neue Zielort in derselben „Region“ liegt. Darüber hinaus ist der Begriff „Region“, wie er in der Verordnung 261/2004 verwendet wird, nicht eindeutig und sollte nicht als einschränkender Faktor verwendet werden.

Auch wenn ein Fluggast aufgrund einer Annullierung oder einer großen Verspätung vor dem Abflug einer Änderung des Bestimmungsortes zustimmt, muss er das Recht haben, anderweitig an den vertraglich vereinbarten Bestimmungsort befördert zu werden, wenn die Fluggesellschaft nicht innerhalb von 24 Stunden eine alternative Beförderung anbietet. Dieser Service sollte von der Fluggesellschaft kostenlos angeboten werden, und die Entschädigung sollte immer auf der Grundlage des ursprünglichen Bestimmungsortes berechnet werden.

Begrenzung der Auswirkungen des Cross-Ticketing auf die Verbraucher

Die Praxis des Cross-Ticketing, bei der Fluggesellschaften alle nachfolgenden Flüge streichen, wenn ein Fluggast einen Flug verpasst, sollte reguliert und eingeschränkt werden. Die Fluggäste **sollten die Möglichkeit haben, ihre verbleibenden Flüge** gegen Zahlung einer angemessenen Gebühr zu nutzen, anstatt ihre gesamte Buchung zu verlieren.

Harmonisierung der Abfertigungs- und Einsteigeverfahren, um die Zugänglichkeit für alle zu gewährleisten

Einige Fluggesellschaften ändern einseitig ihre Abfertigungs- und Einsteigeverfahren, indem sie beispielsweise die kostenlose Abfertigung nur noch online anbieten oder die Einsteigefristen ändern. Da diese Einschränkungen von allen Fluggesellschaften praktiziert werden, wäre eine Harmonisierung dringend geboten. Besondere Aufmerksamkeit sollte auch schutzbedürftigen Verbrauchern gewidmet werden, die möglicherweise keinen Zugang zu Online-Technologien haben und ungerechtfertigt diskriminiert werden, z. B. weil sie ohne Smartphone keine Bordkarte erhalten können.

Änderung der Buchung / Korrektur von Rechtschreibfehlern

Verbraucher sollten das Recht haben, Schreibfehler innerhalb von 48 Stunden zu korrigieren. Die derzeitige Rechtslage gibt Verbrauchern nicht das Recht zu einer solchen Korrektur. Dies kann dazu führen, dass Verbrauchern bei Schreibfehlern die Beförderung verweigert wird. Um dies zu vermeiden, versuchen die Verbraucher oft im Vorfeld, ihren Fehler zu korrigieren. Einige Fluggesellschaften verlangen für die Korrektur eine Gebühr. Die Situation wird oft noch komplizierter werden, wenn ein Vermittler beteiligt ist. Dem ECC-Net lag ein Fall vor, in dem der Vermittler eine Neubuchung verlangte. Die Fluggesellschaft räumte ihren Kunden das Recht ein, ihre Fehler gegen Zahlung einer Gebühr zu korrigieren. Da der Verbraucher jedoch über einen Vermittler gebucht hatte, verwies die Fluggesellschaft den Verbraucher an den Vermittler.

¹⁷ C-395/20 - Corendon Airlines <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&td=ALL&num=C-395/20>

Verschobene Abflüge

Der EuGH hat klargestellt, dass eine erhebliche Änderung der Abflugzeit, wie z.B. die Vorverlegung oder Verspätung eines Fluges um mehrere Stunden, als Annullierung angesehen werden kann. Diese Auslegung steht im Einklang mit dem Zweck der Verordnung (EG) Nr. 261/2004, die Fluggäste vor erheblichen Unannehmlichkeiten aufgrund derartiger Änderungen der Flugzeiten zu schützen.

Es sollte daher eine Bestimmung eingeführt werden, die dem Urteil des EuGH in der Rechtssache AD und andere gegen Corendon Airlines (C-395/20)¹⁷ Rechnung trägt.

Klärung der Rechtsgrundlagen bei Flugunregelmäßigkeiten

Empfehlung zur weiteren Klärung von Ansprüchen vor nationalen Gerichten im Lichte des EuGH-Urteils C-153/19 (28. Mai 2020)

Die Frage **konkurrierender Rechtsgrundlagen für die Entschädigung** von Fluggästen stellt sich in der Praxis immer wieder, insbesondere wenn es im Rahmen einer Pauschalreise zu Flugunregelmäßigkeiten kommt. Die betroffenen Fluggäste wissen oft nicht, wie sie ihre Ansprüche geltend machen können, und die entsprechenden Aufrechnungsmechanismen scheinen unbekannt oder unklar zu sein.

Hinzu kommt, dass nationale Gerichte die Situation unterschiedlich auslegen und zusätzliche **nationale Gesetze zur Aufrechnung** die Sache verkomplizieren. Das Urteil des EuGH ist zwar eine wertvolle Orientierungshilfe, bietet aber keine abschließende Lösung, da die Umstände jedes Einzelfalls weiterhin individuell geprüft werden müssen.

Die wichtigsten Punkte des Urteils (EuGH C-153/19, 28. Mai 2020):

- Art. 12 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 schließt nicht aus, dass ein Fluggast sowohl eine Ausgleichszahlung nach Art. 7 der Verordnung als auch eine zusätzliche Ausgleichszahlung nach nationalem Recht in Form einer Minderung des Reisepreises erhält, sofern letztere einen individuellen Schaden abdeckt, der durch ein in Art. 1 Abs. 1 der Verordnung genanntes Ereignis entstanden ist.
- Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob diese Ansprüche die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen.

Angesichts der in der Praxis immer wieder auftretenden Schwierigkeiten wäre eine weitere Klärung und Harmonisierung dieser rechtlichen Zusammenhänge sowohl für die Fluggäste als auch für die anwendenden Juristen von Vorteil.



Schlussfolgerung

Die EU-Gesetzgebung darf nicht mehr als 20 Jahre Erfahrung im Bereich der Fahrgastrechte ignorieren. Die Erwartungen der Verbraucher und ihrer Vertreter in der EU sind sehr hoch, und ihr Vertrauen in die EU-Institutionen und deren Fähigkeit, sie zu schützen, steht auf dem Spiel.

Das ECC-Net unterstreicht die Bedeutung einer Überarbeitung der Passagierrechte, insbesondere im Luftverkehr, und schlägt vor, die folgenden wesentlichen Punkte sorgfältig zu berücksichtigen:

Schutz der Verbraucher

- Gleichbehandlung und Entschädigung bei Verspätung und Annullierung mit anderweitiger Beförderung.
- Keine Verlängerung der Frist für Ausgleichszahlungen bei Verspätung oder Annullierung. Für längere Flüge können neue Kategorien geschaffen werden.
- Bestätigung der Liste der außergewöhnlichen Umstände, die von der Rechtsprechung des EuGH als solche akzeptiert oder abgelehnt wurden.
- Veröffentlichung der abschließenden Bewertung eines Vorkommnisses als außergewöhnlicher Umstände durch die nationalen Durchsetzungsstellen, um individuelle Ansprüche aufgrund einer Verspätung oder Annullierung rechtfertigen zu können oder nicht.

- Bestätigung der Rechtsprechung des EuGH, dass eine alternative Beförderung mit anderen Verkehrsmitteln angeboten werden kann.
- Regelung der Verwendung von Gutscheinen als Entschädigungsmittel.
- Regulierung von OTAs und anderen Ticketverkäufern, um klar zu definieren, wer im Falle eines Zwischenfalls vor oder nach dem Abflug gegenüber dem Verbraucher verantwortlich ist.
- Klare Fristen für Vermittler und Fluggesellschaften zur Regelung von Verbraucheransprüchen.
- Verpflichtende Informationen über ADR-Systeme durch Fluggesellschaften und Online-Ticketplattformen.
- Ein klares System zur Koordinierung der Rechtsvorschriften bei multimodalen Beförderungen: Welcher Beförderer ist zuständig, welche Bestimmungen gelten für die Reise usw., um den Verbrauchern eine faire und angemessene Unterstützung zukommen zu lassen.
- Einführung des „Property Irregularity Report“ in die Verordnung (für verspätetes, verlorenes oder beschädigtes Gepäck) und die Folgen, wenn der Beförderer dieses Dokument nicht vorlegt.
- Festlegung eines Systems zur Berechnung der Entschädigung bei Verspätung, Verlust oder Beschädigung von Reisegepäck, das die Gleichbehandlung der Fluggäste unabhängig vom Luftfahrtunternehmen gewährleistet.
- Bereitstellung einer Garantie, einer Versicherung oder eines anderen Systems, um im Falle der Insolvenz einer Fluggesellschaft sicherzustellen, dass die Verbraucher zumindest den vollen Preis für stornierte Tickets oder Gutscheine zurückerhalten.
- Verantwortung der Flughäfen für die Organisation von Hilfeleistungen für Verbraucher bei größeren Verkehrsstörungen.

TRANSPARENZ

- Definition eines „Basis-Ticketpakets“, d. h. welche Mindestleistungen im günstigsten Tarif einer Fluggesellschaft enthalten sein müssen (Handgepäck, Freigeäck, Sitzplatzreservierung, Snacks je nach Entfernung etc.).
- Harmonisierung der Definition, der Größe und des Gewichts des minimalen kostenlosen Handgepäcks.
- Verpflichtung für alle Ticketverkäufer, den Ticketpreis, Steuern (und erstattungsfähige Steuern), optionale Leistungen (Versicherung, Gepäck, bevorzugte Abfertigung usw.) klar auszuweisen.

- Darstellung und Verbesserung der vorvertraglichen Informationen, die ein Ticketverkäufer einem Verbraucher beim Kauf eines Flugtickets (sowie Bahn-, Bus- und Schiffstickets) zur Verfügung stellen muss.
- Ordnungsgemäße und angemessene Information des Verbrauchers im Falle eines Ereignisses vor Reiseantritt (Annullierung, Verspätung, Änderung). Die Verantwortung für diese Informationen muss geregelt, durchgesetzt und gegebenenfalls sanktioniert werden.
- Klare vorvertragliche Informationspflichten über die Kombination von direkten Flugtickets, nicht nur über die Tatsache, dass sie nicht „verbunden“ sind, sondern auch über die Auswirkungen auf das Recht des Verbrauchers auf Entschädigung, anderweitige Beförderung und Betreuung bei Annullierung eines der Flüge.
- Klare vorvertragliche Informationen zu multimodalen Tickets und insbesondere zu den Auswirkungen auf das Recht des Verbrauchers auf Entschädigung, anderweitige Beförderung und Unterstützung im Falle einer Unterbrechung eines der Segmente.
- Regulierung der Praxis des „Cross-Ticketing“, um faire Bedingungen zu gewährleisten, die es den Passagieren ermöglichen, den tatsächlich genutzten Teil der Reise beizubehalten.
- Veröffentlichung von Jahresberichten der nationalen Durchsetzungsstellen über ihre Maßnahmen zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Anwendung der EU-Verordnung.
- Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Durchsetzungsstellen, den Schlichtungsstellen, den Verbraucherverbänden, dem ECC-Net und den ADR-Kontaktstellen, um einen klaren und einfachen Arbeitsablauf zur Unterstützung der Passagiere zu gewährleisten.

Finanziell unterstützt durch
die Europäische Union



Europäisches
Verbraucherzentrum
Deutschland



Finanziert durch die Europäische Union. Die geäußerten Ansichten und Meinungen sind jedoch ausschließlich die des Autors / der Autoren und spiegeln nicht unbedingt die der Europäischen Union oder des Europäischen Innovationsrates und der Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (EISMEA) wider. Weder die Europäische Union noch die Bewilligungsbehörde können dafür zur Verantwortung gezogen werden.