

# FLUGGASTRECHTE STÄRKEN STATT ABSENKEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) im Rahmen der Verbändeanhörung zur Wiederaufnahme der Verhandlungen über die Revision der Verordnungen (EG) Nr. 261/2004 und (EG) Nr. 2027/97

12. März 2025

## Impressum

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

*Mobilität und Ressourcenschutz*

[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>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>3</b>
<b>I. EINLEITUNG</b>	<b>5</b>
<b>II. ZU DEN EINZELNEN FRAGEKOMPLEXEN</b>	<b>5</b>
1. Zum Teil B. Allgemeine Fragen	5
2. Zum Teil C. Konkrete Aspekte	9

## VERBRAUCHERRELEVANZ

Geht beim Flug etwas schief, erhalten Reisende eine Kompensation von den Fluggesellschaften als Entschädigung für verlorene Lebens- und Urlaubszeit sowie Stress mit Anschlussflügen und Umbuchungen. Eine Befragung im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) verdeutlicht: 90 Prozent der Verbraucher:innen erwarten, dass sie bei Flugannullierung oder -verspätung angemessen entschädigt werden.<sup>1</sup>

Die europäische Fluggastrechte-Verordnung (EG) Nr. 261/2004<sup>2</sup> ist für Flugreisende eine wichtige Säule ihrer Rechte auf Reisen. Die Befragung des vzbv verdeutlicht dies: Für 75 Prozent der Befragten sind diese Fluggastrechte ein wichtiger Erfolg der Europäischen Union (EU) für Verbraucher:innen.<sup>3</sup> Starke Fluggastrechte geben den Airlines einen Anreiz für ein zuverlässiges Angebot. Sollte das Schutzniveau der Fluggastrechte-VO abgesenkt werden, ginge dieser für Verbraucher:innen wichtige Erfolg verloren.

## ZUSAMMENFASSUNG

Seit über zehn Jahren sollen die europäischen Fluggastrechte überarbeitet werden. Das ist auch erforderlich, denn viele Regelungen sind für die Reisenden bis heute unklar oder in einer sehr umfangreichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH)<sup>4</sup> versteckt. Die Vorschläge der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2013<sup>5</sup> beziehungsweise 2023<sup>6</sup> bedrohen jedoch das heutige Schutzniveau. Statt offene Bedarfe neu zu regeln, sollen nach dem Willen der Europäischen Kommission bestehende Rechte deutlich eingeschränkt werden. Die Europäische Kommission beabsichtigt, Reisenden erst ab fünf, neun oder zwölf Stunden Verspätung das Recht auf einen Ausgleichsanspruch zu geben. Das niederländische Softwareunternehmen Lennoc B.V. hat in Zusammenarbeit mit der niederländischen Verbraucherschutzorganisation Consumentenbond die Flugdaten der europäischen Flugunternehmen und Flüge ab

---

<sup>1</sup> Quelle: Repräsentative Telefonbefragung (21. bis 31. Oktober 2024) von forsa im Auftrag des vzbv. Basis: 1.001 Personen ab 18 Jahren. Statistische Fehlertoleranz:  $\pm 3$  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 vzbv: Flugärger: Reisende erwarten angemessene Entschädigung, 2024, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/flugaerger-reisende-erwarten-angemessene-entschaedigung>, 26.02.2025.

<sup>2</sup> In der Folge Fluggastrechte-VO.

<sup>3</sup> Siehe Fußnote 1. Frage: „Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu? – Ich glaube, dass die Fluggastrechte ein wichtiger Erfolg der EU für Verbraucher sind.“ 75 Prozent der Befragten stimmen voll und ganz oder eher zu.

<sup>4</sup> Europäischer Gerichtshof: Im Folgenden in allen grammatikalischen Varianten abgekürzt als EuGH.

<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>, 27.02.2025.

<sup>6</sup> Europäische Kommission: 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, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d9e7a64f-8f8a-11ee-8aa6-01aa75ed71a1.0023.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d9e7a64f-8f8a-11ee-8aa6-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF), 28.02.2025.

Europa für das Jahr 2024 ausgewertet.<sup>7</sup> Danach würden unter der Annahme der neuen Verspätungsschwellen die meisten der Reisenden ihren Ausgleichsanspruch verlieren. Im Zusammenhang mit Flugverspätungen würden demnach 85,28 Prozent der Reisenden ihren Anspruch auf eine Entschädigung verlieren.<sup>8</sup> Der vzbv setzt sich aus den vorgenannten Gründen seit Jahren für eine verbraucherfreundliche Revision der Fluggastrechte ein<sup>9</sup> und fordert die deutsche Bundesregierung auf, sich im Rat der Europäischen Union für den Erhalt und Ausbau des aktuellen Schutzniveaus einzusetzen. Den Mitgliedstaaten muss es insbesondere gelingen, sich auf eine verbraucherfreundliche Regelung bei den anspruchsauslösenden Verspätungsschwellen zu einigen.

Der vzbv fordert:

- ✚ bei einer Neuregelung der Fluggastrechte-Verordnung der Europäischen Union (EG) Nummer 261/2004 das bestehende Schutzniveau in die Gesetzesform zu überführen (kodifizieren) und auszubauen.
- ✚ den Vorschlag der Europäischen Kommission, erst ab fünf, neun oder zwölf Stunden Verspätung einen Ausgleichsanspruch zu gewähren, abzulehnen sowie eine Untersuchung einzuleiten und die Auswirkungen eines Ausgleichsanspruchs, der sich prozentual am Flugpreis bemisst, auf die Gesamtheit der Flugreisenden zu ermitteln.
- ✚ den unbestimmten Rechtsbegriff der „außergewöhnlichen Umstände“ im Gesetz so genau wie möglich zu konkretisieren. Dabei soll die Rechtsprechung des EuGH vollständig und einschließlich der bekannten Anwendungsfälle in den Gesetzestext – etwa in Form einer nicht abschließenden Liste – einfließen.
- ✚ eine Auskunftspflicht der Airlines einzuführen. 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.
- ✚ „No-show“-Klauseln europaweit zu untersagen. Auch Umgehungsmaßnahmen, wie etwa übermäßige Aufschläge, die Airlines erheben, wenn Teilflüge nicht angetreten worden sind, müssen unzulässig sein.
- ✚ einheitliche Regeln zur Mitnahme von Gepäck in Flugzeugen einzuführen. Aus Verbrauchersicht sollte der Ticketpreis für eine Flugreise immer ein Reisegepäckstück beinhalten. Verbindliche, übergreifende Vorgaben zu Größe, Gewicht und Art des Hand- und Aufgabegepäckes sind notwendig und würden zu mehr Transparenz für Flugreisende über den tatsächlichen Flugpreis führen.

<sup>7</sup> Diese Daten sind derzeit noch nicht im Internet veröffentlicht. Lennoc B.V. wird dies aber noch tun.

<sup>8</sup> Das niederländische Softwareunternehmen Lennoc B.V. (Besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid) hat die Flugdaten der europäischen Flugunternehmen und Flüge ab Europa für das Jahr 2024 ausgewertet. Siehe unten.

<sup>9</sup> vzbv: 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), 27.02.2025 sowie: vzbv: EU-Passagierrechte modernisieren und Schutzniveau anheben, 2024, [https://www.vzbv.de/sites/default/files/2024-10/24-03-13\\_Stellungnahme%20zum%20Kommissionsentwurf%20Passagierrechte\\_final\\_Stand\\_01-10-2024\\_bf.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/2024-10/24-03-13_Stellungnahme%20zum%20Kommissionsentwurf%20Passagierrechte_final_Stand_01-10-2024_bf.pdf), 27.02.2025. Hinweis: Im Jahr 2013 und 2014 ging der vzbv bei der Einschätzung des Vorschlages der Europäischen Kommission davon aus, dass etwa 70 Prozent der Reisenden ihren Anspruch auf eine Entschädigung bei Verspätungen verlieren würden.

Der vzbv begrüßt aufgrund der vorgenannten Handlungsbedarfe die Verbändeanhörung des Bundesministeriums der Justiz und des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr und bedankt sich für die damit verbundene Möglichkeit an starken Verbraucherrechten mitzuwirken.

## I. 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 haben zehntausende Verbraucher:innen Geld verloren. Reiserechtsstreitigkeiten fluten die Gerichte.<sup>10</sup> „Die Zahl der Entschädigungsklagen gegen Fluglinien wegen verspäteter oder stornierter Flugreisen klettert von Rekord zu Rekord. [...] Rund 131.000 neue Verfahren melden die zuständigen Amtsgerichte für das Jahr 2024, nie gab es mehr zu tun als in den vergangenen zwölf Monaten“, so eine Umfrage der Deutschen Richterzeitung.<sup>11</sup> Es ist an der Zeit, diese Situation zu beenden.

## II. ZU DEN EINZELNEN FRAGEKOMPLEXEN

### 1. ZUM TEIL B. ALLGEMEINE FRAGEN

#### **Zur Frage 4: Änderungsbedarf zu Unterstützungs- und Betreuungsleistungen (Artikel 8 und 9), anderweitige Beförderung**

In Artikel 9 Fluggastrechte-VO sollte ein Mindestbetrag für die Versorgung mit Speisen und Getränken festgelegt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Reisende sich am Flughafen verpflegen müssen. Dort sind die Preise in der Regel höher als das örtliche Marktniveau. Essensgutscheine sind oft niedrig im Wert und reichen nicht aus, um ein Sandwich und ein Getränk in einem Flughafenladen zu kaufen. Eine warme Mahlzeit ist mit den ausgegebenen Gutscheinen in der Regel nicht bezahlbar.

#### **Zur Frage 5: Können in der Verordnung Änderungen vorgenommen werden, die über die bisher geplanten Änderungen hinausgehen? (Bezug: Digitalisierung)**

Ein standardisiertes Formular, wie es der Gesetzgebungsvorschlag von 2023 der Europäischen Kommission zur Durchsetzung der Fluggastrechte vorsieht, könnte eine Erleichterung darstellen. Denkbar wäre auch, Angebote wie die Flugärger-App der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen zu zertifizieren und als verbindlichen Weg vorzusehen.<sup>12</sup> Ein weiterer unabhängiger Kontaktweg muss aber immer gewährleistet bleiben.

---

<sup>10</sup> Tagesspiegel Background: Digitale Justiz: Fluggast-Klagen steigen massiv, 2024, <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/digitale-justiz-fluggast-klagen-steigen-massiv>, 27.02.2025.

<sup>11</sup> Deutsche Richterzeitung: „Fließbandklagen“ auf Rekordniveau, 2025, <https://richterzeitung.de/fliessbandklagen-auf-rekordniveau/>, 27.02.2025.

<sup>12</sup> Informationen zu dieser App sind unter dem folgenden Link verfügbar: <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/reise-mobilitaet/unterwegs-sein/flugaerger-mit-app-kostenlos-entschaedigung-berechnen-40119>.

Erstattungs- und Entschädigungsanträge – über das geplante einheitliche Formular – müssen von den Reisenden einfach und verbraucherfreundlich eingereicht werden können. Beförderer und Vermittler müssen verpflichtet werden, die erforderlichen Informationen und das Formular von sich aus zur Verfügung zu stellen.

Airlines und Vermittler müssen außerdem verpflichtet werden, den Reisenden elektronische (E-Mail) und physische Einreichungsmöglichkeiten direkt mit dem „Formular“ zur Verfügung zu stellen. Die Umsetzung des „Antragsformulars“ darf sich nicht auf reine Download-Lösungen beschränken, sondern muss auch zeitgemäße Umsetzungen (beispielsweise in unabhängigen Apps) umfassen.

Soweit Airlines zukünftig verstärkt künstliche Intelligenz einsetzen<sup>13</sup>, um ihre Flugangebote zu ändern, muss sichergestellt sein, dass alle Reisenden gleichbehandelt werden. Zum Beispiel darf es keine Rolle spielen, wie viel Reisende für ein Ticket gezahlt haben. Reisende sollten trotz der Digitalisierung außerdem auch immer das Recht und die Möglichkeit haben, mit einem Menschen von der Airline in Kontakt zu treten.

### **Zur Frage 7: Weiterer bisher nicht adressierter Regelungsbedarf**

Der vzbv sieht diesbezüglich vier Hauptbedarfe: Reisegepäck, Insolvenzabsicherung, Vorkasse und Übertragbarkeit des Flugscheins.

#### **Reisegepäck**

Beim Reisegepäck gibt es einen dringenden Handlungsbedarf. Das wird auch dadurch deutlich, dass das spanische Ministerium für soziale Rechte, Verbraucherfragen und die Agenda 2030 (spanisches Verbraucherschutzministerium) gegen die Airlines Ryanair, Vueling, Easyjet, Volotea und Norwegian ein Bußgeld von insgesamt 179 Millionen Euro verhängte. Die Airlines nutzen missbräuchliche Geschäftspraktiken zum Nachteil der Verbraucher:innen, darunter auch intransparente Regeln zum Handgepäck, was nicht selten zu sehr hohen Gepäckgebühren führte. Der Einspruch der Airlines vor dem Verbraucherschutzministerium hatte keinen Erfolg.<sup>14</sup>

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. Selbst dort sind die Regelungen von Airline zu Airline verschieden.

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>15</sup>

Die Formulierungen der Europäischen Kommission zum Gepäck sind zu unbestimmt und unverbindlich. In ihrem Vorwort, nicht aber in den konkreten Bestimmungen meint

<sup>13</sup> Vergleiche zum Beispiel Steffen Fründt: Bei Lufthansa entscheidet jetzt Kollege Computer, welcher Flug ausfällt, 2023, <https://www.welt.de/wirtschaft/article243359285/Lufthansa-und-Google-Jetzt-entscheidet-eine-KI-welcher-Flug-ausfaellt.html>, 28.02.2025.

<sup>14</sup> Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030: Consumo sanciona con 179 millones de euros a cinco aerolíneas low cost por prácticas abusivas, 2024, <https://www.dsca.gob.es/es/comunicacion/notas-prensa/consumo-sanciona-179-millones-euros-cinco-aerolineas-low-cost-practicas>, 05.03.2025.

<sup>15</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>, 25.02.2025.

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>16</sup> Wenn die Fluggesellschaften dies nicht tun, dann hat das nach den Äußerungen der Europäischen Kommission jedoch keine Konsequenz. Es fehlt eine klare und vor allem verbindliche Regelung. Der vzbv fordert einheitliche Regeln zur Mitnahme von Gepäck in Flugzeugen. Der Ticketpreis für eine Flugreise muss 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 Aufgabegepäckes sind notwendig und würden zu mehr Transparenz für Flugreisende führen.

## Insolvenzabsicherung

Reisende sind gegen die Folgen einer Insolvenz ihrer Airline nicht geschützt. Der vzbv fordert für Reisende einen geeigneten Schutz.<sup>17</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>18</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 fordert eine verpflichtende Insolvenzabsicherung analog zur Absicherung bei Pauschalreisen ein. Über die Pauschalreiserrichtlinie gibt es bereits einen entsprechenden Schutz.<sup>19 20</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.

---

<sup>16</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, Seite 3, Absatz 5 sowie Seite 19, Absatz 3, [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), 25.02.2025. Konkret: "While noting air carriers' freedom to set air fares, there should be a small number of common sizes and weights to reduce the confusion. Air carriers should work with aircraft manufacturers and luggage manufacturers as necessary to agree on these standards, but also inform about their adherence to industry standards on weight and dimensions of hand luggage in the context of their service quality standards on which they have also to report."

<sup>17</sup> Vergleiche dazu auch: vzbv, Stellungnahme: Verbraucher nicht auf Schaden sitzen lassen - Fluggastenschutz 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), 25.02.2025.

<sup>18</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>, 25.02.2025.

<sup>19</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>, 25.05.2025.

<sup>20</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>, 25.02.2025.

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>21</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 Insolvenzabsicherung böte sofort, unmittelbar und vollständig den für die Reisenden gebotenen Schutz.

### **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 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 und den Rest des Flugscheinpreises erst kurz vor Abflug bezahlen 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. Der vzbv fordert daher, die komplette Vorkasse-Praxis bei Flugbuchungen abzuschaffen und eine Anzahlung analog zu den Regeln bei Pauschalreisen einzuführen.

### **Recht auf Übertragung des Flugtickets ohne überzogene Gebühren bei Reiseverhinderung**

Wenn Reisende ihren Flug aus objektiven Gründen nicht antreten können, muss es möglich sein, das Flugticket auf andere Personen übertragen zu können. Das darf nach der Meinung des vzbv nicht zu überzogenen Gebühren führen. Ein sogar weitergehendes Recht zur Übertragbarkeit von Ansprüchen gibt es als Vorbild schon in der Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 (Pauschalreiserecht)<sup>22</sup>. Allerdings müssten neue Reisende dann wegen der Kohärenz zum Pauschalreiserecht einen höheren Flugpreis akzeptieren (Urteil des Bundesgerichtshofes<sup>23</sup>). Das leitet sich aus Artikel 9 Absatz 3 der Europäischen Richtlinie (EU) 2015/2302 ab.

<sup>21</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), 25.02.2025.

<sup>22</sup> Siehe Artikel 9 in der Europäischen Richtlinie (EU) 2015/2302. Dort ist geregelt: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ein Reisender den Pauschalreisevertrag auf eine Person, die alle Vertragsbedingungen erfüllt, übertragen kann, nachdem er den Reiseveranstalter auf einem dauerhaften Datenträger innerhalb einer angemessenen Frist vor Beginn der Pauschalreise davon in Kenntnis gesetzt hat. Eine Mitteilung spätestens sieben Tage vor Beginn der Pauschalreise gilt in jedem Fall als angemessen.“

<sup>23</sup> Bundesgerichtshof, Urteil vom 27.09.2016, Az. X ZR 107/15 und X ZR 141/15, <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&az=X%20ZR%20107/15&nr=76390> sowie <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=76412&pos=0&anz=1>, 12.03.2025.

## 2. ZUM TEIL C. KONKRETE ASPEKTE

### I. Schwellenwerte und Beträge für die „compensation“ bei Annullierungen und Verspätungen

#### Vorbemerkung:

Die Europäische Kommission beabsichtigt, Reisenden erst ab fünf, neun oder zwölf Stunden Verspätung einen Ausgleichsanspruch zu geben.

Das niederländische Softwareunternehmen Lennoc B.V. hat in Zusammenarbeit mit der niederländischen Verbraucherschutzorganisation Consumentenbond die Flugdaten der europäischen Flugunternehmen und Flüge ab Europa für das Jahr 2024 ausgewertet.<sup>24</sup> Danach würden unter der Annahme der neuen Verspätungsschwellen die meisten der Reisenden ihren Ausgleichsanspruch verlieren. Folgenden Daten liegen dem vzbv vor:

Im Jahr 2024 hatten 9.244.240 Passagiere nach der aktuellen Rechtslage einen Anspruch aufgrund von Verspätungen. Nach den Plänen der Europäischen Kommission sähe die Lage für das Jahr 2024 vereinfacht wie folgend aus:

Lage nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission, "ab 5, 9 und 12 Stunden"				
	verspätete Flüge	durchschnittliche Passagierzahl (PAX)	verspätete Passagiere	Vergleich zur geltenden Rechtslage
<b>Verspätungen &gt; 3 Stunden</b>				
0-1499 km	5882	160	941120	
<b>Verspätungen &gt; 9 Stunden</b>				
1500-3499 km	1329	200	265800	
<b>Verspätungen &gt; 12 Stunden</b>				
>3500 km	615	250	153750	
<b>Total (verspätete Flüge und verspätete Passagiere)</b>	<b>7826</b>		<b>1360670</b>	1.360.670 Passagiere 14,72% von 9.244.240 Passagieren (Verlust von <b>85,28 Prozent</b> )

Ginge es also nach den Plänen der Europäischen Kommission, würden weniger als 15 Prozent der Reisenden einen Ausgleichsanspruch haben. Die Europäische Kommission behauptet, die Fluggastrechte stärken zu wollen. Dennoch plant sie einem Großteil der Reisenden in der dargestellten Verspätungssituation ihre Rechte zu nehmen.<sup>25</sup>

Nach dem Kommissionsvorschlag würden etwa **85 Prozent** der Reisenden in Verspätungsfällen ihren Anspruch auf eine Entschädigung verlieren. Auch aus diesem Grund hat der vzbv in der Vergangenheit immer wieder gefordert, dass eine Wiederaufnahme der Verhandlungen im Rat der Minister der Europäischen Union von einer neuen, oder ergänzenden Folgeabschätzung der Europäischen Kommission begleitet werden muss, um die möglichen Auswirkungen der Vorschläge auf die Reisenden abschätzen zu können. Denn der Flugmarkt hat sich in den vergangenen zwölf Jahren

<sup>24</sup> Diese Daten sind derzeit noch nicht im Internet veröffentlicht. Lennoc B.V. wird dies aber noch tun.

<sup>25</sup> Nach anderen Zahlen zu verspäteten Flügen im Jahr 2024 hätten nur 28,74 Prozent dieser Flüge zu einem Anspruch für Verspätungen geführt. Zu den Passagierzahlen wird dabei keine Aussage getroffen. Siehe hier: HolidayPirates GmbH: EU-Staaten wollen Entschädigung bei Flugverspätungen kappen, 2025, <https://www.urlaubspiraten.de/reise-journal/de-eu-staaten-wollen-entschaedigung-bei-flugverspaetungen-kappen>, 25.02.2025.

stark weiterentwickelt. Die Bundesregierung sollte auf eine aktualisierte Folgenabschätzung der Europäischen Kommission bestehen.

### **Zur Frage 9 a): Ist eine „Compensation“ für Annullierungen und Verspätungen weiterhin erforderlich**

Die pauschale Entschädigung ist ein Kernanspruch der Verbraucher:innen. Die Fluggastrechte sind zusammen mit der Roaming-Verordnung ein bekannter und weithin geschätzter verbraucherpolitischer Erfolg der Europäischen Union. Eine ersatzlose Beschränkung oder gar Abschaffung dieses Anspruches ist angesichts weiterhin sehr hoher Fallzahlen vor den deutschen Gerichten keine Option für die Reisenden.

### **Zur Frage 9 b): Welche messbaren Effekte der „Compensation“ sind bekannt**

Ein wesentlicher Effekt ist die vom vzbv in einer Befragung ermittelte berechtigte Erwartungshaltung und Überzeugung der Verbraucher:innen zu den europäischen Fluggastrechten. Demnach glauben 68 Prozent der Befragten, dass die Fluggastrechte die Airlines motivieren, pünktlicher und verbraucherfreundlicher zu sein.<sup>26</sup>

Die drohende Verschlechterung der Fluggastrechte bei Verspätungen könnte dazu führen, dass Flugzeiten beliebig würden, da die meisten Verspätungen für die Airlines praktisch folgenlos blieben.

### **Zur Frage 9 c): Welchem Zweck sollte die „compensation“ dienen?**

Zeit ist wertvoll. Wenn die Abflug- und Ankunftszeiten nicht eingehalten werden, bedeutet das für die Fluggäste eine erhebliche Belastung – sei es, dass Termine nicht eingehalten werden können, dass der Flug für den Fluggast seinen eigentlichen Zweck verfehlt oder dass Urlaubszeit in Warteräumen verstreicht. Aus diesen Gründen ist es ein zentrales Interesse der Fluggäste, bei erheblichen Verspätungen zumindest eine finanzielle Kompensation für die mangelhafte Vertragserfüllung zu erhalten. Wenn massive Verspätungen für die Fluggesellschaften finanziell folgenlos blieben, dann wären Flugzeiten faktisch keine vertraglichen Verpflichtungen mehr, sondern bloße Absichtserklärungen. Der Zweck ist nach Auffassung des vzbv deshalb auch eine gewisse Sanktion der Airlines. Wenn Airlines wissen, dass Verspätungen und Flugabsagen sanktioniert werden, besteht eine höhere Motivation, zuverlässiger zu fliegen.

### **Zur Frage 10: Sollten Reisende mit Flugannullierungen und solche mit Verspätungen bei den Ausgleichszahlungen anders behandelt werden?**

Der vzbv lehnt eine unterschiedliche Behandlung von Flugreisenden ab.

Eine Annullierung wirkt sich oft auf den Flugpreis aus. Wer sehr früh bucht und schon Monate vorher bezahlt hat, muss dann kurzfristig einen neuen passenden Flug finden. Kurzfristige Flüge sind oft teurer. Wenn Verbraucher:innen den Preisunterschied erstattet haben wollen, müssen sie sich mit den Airlines auseinandersetzen und die Reiseplanung wird hinfällig oder erheblich gestört. Bei langen Verspätungen ist es oft ähnlich.

---

<sup>26</sup> Quelle: Repräsentative Telefonbefragung (21. bis 31. Oktober 2024) von forsa im Auftrag des vzbv. Basis: 1.001 Personen ab 18 Jahren. Statistische Fehlertoleranz:  $\pm 3$  Prozentpunkte. Frage: „Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu? – Ich glaube, dass die Fluggastrechte die Fluggesellschaften motivieren, pünktlicher und verbraucherfreundlicher zu sein.“ 68 Prozent der Befragten stimmen voll und ganz oder eher zu. Siehe auch vzbv: Flugärger: Reisende erwarten angemessene Entschädigung, 2024, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/flugaerger-reisende-erwarten-angemessene-entschaedigung>, 05.03.2025.

Hinzu kommt, dass eine unterschiedliche Behandlung dazu führen könnte, dass sich Airlines die für sie beste Lösung eines Problems aussuchen würden und gegebenenfalls Flüge eher absagen. Haben die Reisenden in beiden Situationen vergleichbare Rechte, verringert sich dieses Risiko.

**Zu den Fragen 11a) und 11b): Wonach soll bei der Frage, ob es überhaupt eine Ausgleichszahlung geben soll, differenziert werden? Wonach soll sich die Höhe einer Ausgleichszahlung richten? – prozentualer Anteil vom Ticketpreis (Prozentlösung)**

Der Schaden bei einer Verspätung ist für die Reisenden die verlorene Zeit und die damit zusammenhängenden Folgen. Daher sollte die Verspätungszeit nach der Auffassung des vzbv auch zukünftig der wesentliche Maßstab für die Ausgleichsansprüche der Reisenden sein. Eine Prozentlösung würde der Vereinfachung dienen und die Passagierrechte harmonisieren. Den Ticketpreis bei der Festlegung der „Compensation“ einzubeziehen scheint jedoch trotzdem nicht sinnvoll. Denn die Einschränkungen sind für die Reisenden bei Verspätung identisch, unabhängig vom Preis des Tickets. Preisbewusste Verbraucher:innen wären ansonsten bei der Entschädigung schlechter gestellt.

Da jedoch der Vorschlag der Europäischen Kommission dazu führen würde, dass die Mehrheit der Verbraucher:innen bei Verspätungen in Zukunft gar keinen Anspruch auf Kompensation hätten, fordert der vzbv die deutsche Bundesregierung auf, eine Untersuchung einzuleiten und die Auswirkungen einer Prozentlösung auf die Gesamtheit der Flugreisenden zu ermitteln.

Die Grundlage für den gegenständlichen Ausgleichsanspruch ist die Verspätung. Diese ist für Reisende entscheidend. Die Größe einer Airline steht in keinem Zusammenhang mit der konkreten Verspätung. Folgerichtig darf dieses Kriterium nach der Auffassung des vzbv keine Berücksichtigung finden. Nach dem Gleichheitsgrundsatz müssen außerdem Reisende bei einer Verspätung gleichbehandelt werden. Letztlich würde eine derartige Unterscheidung nicht im Interesse der Reisenden sein, weil dadurch die Fluggastrechte-VO (noch) unübersichtlicher würde.

**Zur Frage 12: Beträge für Verpflegung und Unterkunft**

Die konkreten Beträge sollten sich an den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort orientieren. Wenn am Flughafen eine Speise 15 Euro und ein Getränk (Wasser) fünf Euro kostet, sollte der Betrag nach unten mit einem Mindestbetrag festgelegt werden. Er sollte also zum Beispiel für eine kurze Verspätung nicht unter 20 Euro liegen. Der konkrete Bedarf der Reisenden muss durch die Beträge immer abgedeckt sein.

Dasselbe gilt für eine Hotelübernachtung. Wenn diese zum Beispiel in der Regel 150 Euro für ein Doppelzimmer in Flughafennähe kostet, sollte dieser Betrag nicht unterschritten werden.

Die Höhe sollte in regelmäßigen Abständen (beispielsweise alle drei Jahre) im Rahmen einer Evaluierung überprüft und an die dann aktuellen Preise angepasst werden. Reisende dürfen im Falle von steigenden Preisen nicht benachteiligt werden.

**II. Zum Abschnitt zu den verpassten Anschlussflügen**

**Zur Fragen 13: Konkretisierung zum Begriff „frühestmöglicher Zeitpunkt“ (Artikel 8)**

Denkbar wäre eine zeitliche Einschränkung bei Flügen, die am Vormittag (bis 12 Uhr) verpasst wurden. Dort sollte in der Regel eine Beförderung am selben Tag erfolgen.

Zur Klarstellung sollte hier angemerkt werden, dass auch eine Beförderung mit einer anderen Fluggesellschaft in Betracht zu ziehen ist. Bei Flügen nach 12 Uhr sollte eine Beförderung – soweit möglich – spätestens am Folgetag sichergestellt werden.

Hierzu könnte ein Ausnahmekatalog erstellt werden, warum von der Regel abgewichen werden kann. Das könnte beispielsweise bei witterungsbedingten Umständen sein, die eine Beförderung am selben oder am nächsten Tag nicht zulassen.

### **Zu den Fragen 14 bis 15 – zur Multimodalität, Konnektivität und zu anderen verwandten Themen**

Kombinierte „multimodale Beförderungsausweise“ sind getrennte Beförderungsverträge, die von einem Beförderer oder Vermittler auf eigene Initiative kombiniert werden. Diese Kategorie würde für die Reisenden keine Vorteile bedeuten, denn nach dem Verordnungsvorschlag könnten Beförderer und Vermittler die Passagierrechte durch einen Haftungsausschluss ausschließen. Kombinierte multimodale Tickets müssen aus Verbrauchersicht zumindest einen Schutz bei verpassten Anschlüssen in Form von Hilfeleistung und Ersatzbeförderung bieten. Ohne diese aus Verbrauchersicht zwingenden Änderungen sollte die Kategorie „kombinierte multimodale Beförderungsausweise“ überhaupt nicht eingeführt werden.

Der Haftungsausschluss für „kombinierte multimodale Beförderungsausweise“ ist ersatzlos zu streichen. Die Kategorie würde ansonsten in der vorgeschlagenen Form keine Vorteile für die Reisenden bedeuten. Reisende mit solchen Tickets müssen im Schadensfall Anspruch auf anderweitige Beförderung und Hilfeleistung haben. Bei verspäteter Ankunft am Endziel müssen Reisende auch einen Anspruch auf eine Ausgleichszahlung für die gesamte Verspätungszeit haben. Die Höhe der Ausgleichszahlung sollte sich nach dem Hauptverkehrsmittel richten. Bei „kombinierten multimodalen Beförderungsausweisen“ sollte sich der Anspruch auf Ausgleichszahlung auch nach der Verspätung am Endziel richten.

### **III. Zum Abschnitt der außergewöhnlichen Umstände**

#### **Zu den Fragen 16 und 17: Welches Regelungskonzept sollte hinsichtlich der außergewöhnlichen Umstände genutzt werden?**

Der vzbv befürwortet bezüglich einer Regelung zu außergewöhnlichen Umständen eine Kombination aus einer Definition mit einer nicht abschließenden Auflistung, was außergewöhnliche Umstände sind.

Zunächst bedarf es einer allgemeingültigen Definition, die mit bereits in Urteilen bewerteten Ereignissen ergänzt werden sollte.

Es gibt mindestens 180 Urteile des EuGH, die den unbestimmten Rechtsbegriff „außergewöhnliche Umstände“ schärfen und greifbar machen. Die durch den EuGH festgestellten Fallvarianten sind bei der Revision in das neue Gesetz in Form einer **Positivliste** aufzunehmen. Gleichermaßen sollten nach der Auffassung des vzbv auch die Fallvarianten aufgeführt werden, bei denen der EuGH außergewöhnliche Umstände bereits ablehnte. Das wäre dann eine ergänzende **Negativliste**. Der Vorteil läge darin, dass bei den Ereignissen aus einer Negativliste, die Überprüfung entfiel, ob diese Ereignisse unter die Definition fallen könnten. Den Gerichten bliebe damit eine Wertungsfrage erspart, Reisende hätten schnell Gewissheit. Beide Listen gehören somit in eine Anlage zur neuen Fluggastrechte-VO.

Der vzbv lehnt es ab, technische Mängel zu den außergewöhnlichen Umständen zu zählen. Technische Mängel sind entweder Konstruktionsfehler, (verdeckte) Fertigungsfehler, Wartungsfehler (inklusive unentdecktem Verschleiß) oder eine Materialermüdung, die mangels Wartbarkeit zur Außerbetriebnahme eines Flugzeuges führen müsste. Eine Enthftung der Fluggesellschaften ist besonders dann nicht nachvollziehbar, wenn der technische Defekt von der Fluggesellschaft oder von einem Auftragnehmer der Fluggesellschaft verursacht worden ist. Der Nachweis, dass dies geschehen ist, wird indes kaum zu führen sein. Wenn die Fluggesellschaften jedoch mit Ersatzansprüchen der Fluggäste rechnen müssen, werden sie im Vorfeld des Fluges alles tun, damit nicht im letzten Moment ein sicherheitsrelevantes Problem auftaucht. In den Fällen, in denen Beförderungsunternehmen sich auf „außergewöhnliche Umstände“ berufen, bleiben Reisende oft auf einem Schaden sitzen, denn sie können die Argumentation der Airlines nicht unmittelbar nachprüfen, verzichten dadurch bisher 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 Vorschlägen der Europäischen Kommission 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 Airlines 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.

#### **IV. Zum Abschnitt der weiteren Themen**

##### **Zu den Fragen 18 und 24: Information und außergerichtliche Streitbeilegung**

Der vzbv begrüßt die Harmonisierung der Informationspflichten im Flugverkehr mit den entsprechenden Pflichten in den Verordnungen zum Kraftomnibus- und Schiffsverkehr. Dort sind wartende Reisende innerhalb von 30 Minuten nach der planmäßigen Abfahrtszeit zu informieren.

Zum Recht auf Information gehört nach Auffassung des vzbv neben der durch die Europäische Kommission vorgesehenen Regelung aber auch die aktive Information über bestehende Schlichtungsangebote. Das würde nach Überzeugung des vzbv beispielsweise beinhalten, dass ein Hinweis auf die Schlichtungsstellen bereits gut sichtbar und offensiv am Flughafen erfolgt. Darüber hinaus ist in dem geplanten Antragsformular<sup>27</sup> auf die Möglichkeit einer außergerichtlichen Schlichtung hinzuweisen. Um diesen Aspekt wäre der Vorschlag der Europäischen Kommission somit zu ergänzen. Die Möglichkeit der kostenfreien Schlichtung ist den Reisenden oft nicht bekannt oder wird nicht

---

<sup>27</sup> „Formulare für Anträge auf Ausgleichsleistungen und für Erstattungsanträge gemäß den Artikeln 7 und 8“: Europäische Kommission: 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, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d9e7a64f-8f8a-11ee-8aa6-01aa75ed71a1.0023.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d9e7a64f-8f8a-11ee-8aa6-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF), 28.02.2025. Dort Artikel 16aa des Verordnungsentwurfes.

genutzt. Im Rahmen einer vom vzbv beauftragten repräsentativen Umfrage wurde festgestellt, dass von 1001 Befragten nur rund 10 Prozent einen Anspruch aus einem Flugbeförderungsvertrag verfolgt haben. Von dieser 10-Prozent-Gruppe (konkret 99 Befragte) ließen sich dabei nur 15 Personen von der Schlichtungsstelle für öffentlichen Personenverkehr unterstützen.<sup>28</sup> Eine Umfrage der Schlichtungsstelle Reise & Verkehr zeigt das gleiche Problem in einer bevölkerungsrepräsentativen Umfrage aus dem Sommer 2023 auf: Rund 80 Prozent der insgesamt 1.200 Befragten kannten die Schlichtungsstelle Reise & Verkehr – eine der größten Verbraucherschlichtungsstellen in Europa – nicht.<sup>29</sup>

Das ist überraschend und schlecht für die Reisenden, denn die Schlichtungsstelle für Reise und Verkehr bietet eine für Verbraucher:innen kostenfreie Alternative zu den „Claim-Companies“ und der anwaltlichen Anspruchsverfolgung. Gleichwohl wählten ein Viertel der Personen, die ihren Anspruch verfolgten, diesen kostenbehafteten Weg. Deshalb fordert der vzbv seit langem die Bundesregierung auf, eine reichweitenstarke Informationskampagne für Fluggastrechte und Schlichtungsmöglichkeiten zu starten.<sup>30</sup>

In der neuen Fluggastrechte-VO sollten nach Überzeugung des vzbv Schlichtungsstellen ausdrücklich benannt werden. Ein alleiniger Hinweis auf die nationalen Durchsetzungsstellen ist aus Sicht des vzbv nicht ausreichend.

### **Zur Frage 19: Bearbeitung von Beschwerden und Umgang mit Forderungen**

Für Reisende ist es ein Nachteil und ärgerlich, wenn sie nicht zeitnah und effizient in die Problemlösung gehen können. Noch größer wird das Problem, wenn Airlines den Reisenden die Verfolgung ihrer Rechte erschweren und zum Beispiel nur bestimmte Einreichungswege für Beschwerden oder Anträge zulassen.<sup>31</sup> Es ist darüber hinaus nicht nachvollziehbar, warum Reisende faktisch oft Monate auf eine Klärung warten müssen.

Eine kürzere Klage- oder Verjährungsfrist als die regelmäßige dreijährige Frist würde die Verbraucherrechte unnötig einschränken. Viele Verbraucher:innen wollen erst ihren Urlaub genießen und benötigen auch danach noch Zeit, um sich über die Rechtslage zu informieren.

Eine Eingangsbestätigung der Fluggesellschaft sollte im elektronischen Geschäftsverkehr unverzüglich erfolgen. Dies erspart Verbraucher:innen die Unsicherheit, ob ihre E-Mail oder das elektronische Formular tatsächlich bei der Fluggesellschaft angekommen ist.

Denkbar erscheint ein automatisches „In-Verzug-Setzen“ bei einer ausbleibenden Antwort durch die Airline. So sollte nach der Meinung des vzbv gesetzlich geregelt werden,

---

<sup>28</sup> vzbv, Pressemitteilung: Fluggastrechte: 87 Prozent erwarten Entschädigung bei Flugverspätung oder -ausfall, 2021, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/fluggastrechte-87-prozent-erwarten-entschaedigung-bei-verspaetung-oder>, 28.02.2025. Die Schlichtungsstelle für öffentlichen Personenverkehr ist nunmehr die Schlichtungsstelle für Reise & Verkehr.

<sup>29</sup> Schlichtungsstelle Reise & Verkehr: Jahresbericht 2023, S. 15, <https://www.schlichtung-reise-und-verkehr.de/wp-content/uploads/2024/07/Jahresbericht-2023.pdf>, 28.02.2025.

<sup>30</sup> Siehe auch: 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>, 28.02.2025 mit weiterem Nachweis.

<sup>31</sup> Vergleiche dazu auch ein Urteil des Landgerichtes Frankfurt (Main) vom 24. März 2021 zu einer Klage der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, Aktenzeichen 3-08 O 75/20.

dass diese nach Ablauf eines Monats in Verzug geraten, wenn auf einen geltend gemachten Anspruch nicht qualifiziert reagiert wurde. Das könnte zum Beispiel die gezahlte Ausgleichszahlung sein.

### **Zur Frage 20: Verspätungen auf der Rollbahn**

Reisende sollten nach zwei Stunden erfolgloser Wartezeit aus einem Flugzeug aussteigen dürfen. Die Flüssigkeitsversorgung der Fluggäste sollte von den Airlines durch bereitgestelltes Wasser immer ermöglicht werden. Die Nutzung der sanitären Einrichtungen muss unter Beachtung der konkreten Sicherheitssituation immer möglich sein.

### **Zu den Fragen 22 und 23: Umgang mit Flugverschiebungen und sachverwandte Fragen.**

Verbraucher:innen suchen sich regelmäßig den passenden Flug aus, der zu ihren Wünschen und Bedürfnissen passt. Auch wenn Verbraucher:innen drei Wochen vor einem Reiseantritt von der Verlegung auf einen späteren Zeitpunkt erfahren, ist die gebuchte Fähre dann gegebenenfalls nicht mehr erreichbar oder das gebuchte Konzert ist bereits zur Hälfte vorbei. Auch hier sollten Verbraucher:innen ohne Frist, wie bei der Verspätung, die Möglichkeit haben, selbst eine alternative Ersatzbeförderung zu organisieren und die Kostendifferenz der Airline in Rechnung zu stellen.

Bei einer Vorverlegung eines Fluges kann es ebenso zu Problemen kommen. Wenn Verbraucher:innen statt um 20 Uhr bereits um 12 Uhr fliegen, könnte dies damit kollidieren, dass schulpflichtige Kinder mitreisen, die zu diesem Zeitpunkt noch in der Schule sein müssten. Die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen berücksichtigt das bereits in ihrer App-Lösung<sup>32</sup>. Der vzbv unterstützt diese Lösung.

### **Zur Frage 25: Durchsetzung und Sanktionierung**

Airlines, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, sollten nach der Auffassung des vzbv sanktioniert werden. Insbesondere wenn Airlines Ansprüche nicht zahlen, kein Impressum oder keine ladungsfähige Anschrift haben, nicht erreichbar sind oder sich der Schlichtung entziehen.

Denkbar wären Sanktionsmöglichkeiten des Luftfahrtbundesamtes gegenüber Fluggesellschaften, die systematisch gegen geltendes Recht verstoßen, bis hin zur Verweigerung von Start- und Landeerlaubnissen.

### **Zur Frage 26: Beschränkung der Unterstützungsleistungen (Obergrenze für die Unterbringung)**

Diese Einschränkung wäre aus Sicht des vzbv nicht gerechtfertigt. Eine Kurzstrecke von bis zu 250 Kilometer Entfernung schließt nicht aus, dass die betroffenen Reisenden keine Ausweichmöglichkeit haben; weder bezüglich der Beförderung, noch der Übernachtung. Hier sollte nur dann keine Übernachtung angeboten werden, wenn die Fluggesellschaft die Beförderung zum Zielort auf andere Weise (Bus-Charter oder ähnliches) angeboten hat.

---

<sup>32</sup> Informationen zu dieser App sind unter dem folgenden Link verfügbar: <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/reise-mobilitaet/unterwegs-sein/flugaerger-mit-app-kostenlos-entschaedigung-berechnen-40119>.

## Zur Frage 27: “No-Show“-Regelungen

Entsprechende Klauseln sind beispielsweise in Deutschland, Österreich und Spanien gerichtlich als unwirksam erklärt worden. In Deutschland waren die Grundlage für die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zwei erfolgreiche Klagen des vzbv gegen Luftverkehrsunternehmen.<sup>33</sup>

Airlines haben keinen Schaden, nur, weil Reisende zu einzelnen Flügen nicht erscheinen. Immerhin bleibt der Vergütungsanspruch für den nicht in Anspruch genommenen Flugreiseabschnitt regelmäßig bestehen. Schon aus diesem Grunde gibt es kein Argument, für derartige Geschäftsgebaren der Fluggesellschaften.<sup>34</sup> Den Reisenden darf ein Flugabschnitt nicht verwehrt werden, nur, weil ein anderer Flugabschnitt nicht angetreten wurde. Die Europäische Kommission kann nicht nachvollziehbar darstellen, warum die Fluggesellschaften bei einem vollständigen Verbot von “No-show“-Klauseln keine indirekten Flüge zu günstigeren Preisen mehr anbieten können sollen.<sup>35</sup> Die beschriebene drohende Wettbewerbsverzerrung erkennt der vzbv auch nicht. Der Vorschlag der Europäischen Kommission zu “No-show“-Klauseln ist mangels Vollständigkeit insgesamt abzulehnen.

No-show“-Klauseln sowie diesbezügliche Umgehungsmaßnahmen der Airlines, wie etwa übermäßige Aufschläge, die diese erheben, wenn Teilflüge nicht angetreten werden, müssen europaweit unzulässig sein. Die Höhe der Aufschläge sollte vom Grund des Nichtantritts abhängig gemacht werden. Buchen Verbraucher:innen bewusst Billigflüge in der Absicht, ein Flugsegment nicht anzutreten, sollte der höhere Flugpreis verlangt werden können und erst wenn dieser nicht gezahlt wird, die Weiterbeförderung verweigert werden können. Können Verbraucher:innen jedoch belastbar vortragen, dass aufgrund äußerer Umstände (drohender Streik in Düsseldorf, deswegen einen Tag vorher mit der Bahn nach München anreisen), sollte dies ohne Konsequenzen bleiben.

---

<sup>33</sup> Urteile des Bundesgerichtshofes der Bundesrepublik Deutschland vom 29. April 2010, Aktenzeichen: Xa ZR 101/09 sowie Xa ZR 5/09, <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=pm&Datum=2010&Sort=3&anz=94&pos=3&nr=52057&linked=urt&Blank=1&file=dokument.pdf> sowie <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=pm&Datum=2010&Sort=3&anz=94&pos=3&nr=52098&linked=urt&Blank=1&file=dokument.pdf>, beide 28.02.2025.

<sup>34</sup> Aufgrund des bestehenden Vergütungsanspruches gibt es im Übrigen auch keine Rechtfertigung, für die Praxis, dass Fluggesellschaften ihre Flüge überbuchen. Eine bewusste Überbuchung sollte empfindlich sanktioniert werden, weil die Fluggesellschaften es so bewusst dem Zufall überlassen, ob Reisenden der vertraglich geregelte Beförderungsanspruch erfüllt werden kann.

<sup>35</sup> Die Europäische Kommission führt zu “No-show“-Klauseln in ihrem Vorschlag aus: „Der Vorschlag hält fest, dass Fluggästen auf einem Rückflug die Beförderung nicht deshalb verweigert werden darf, weil sie den Hinflug desselben Flugscheins nicht angetreten haben. Dies hindert die Luftfahrtunternehmen allerdings nicht daran, für die Flugabfolge einer Reise besondere Regeln festzulegen. Die Europäische Kommission hat sich gegen ein vollständiges Verbot der “No-show“-Politik entschieden, weil es den Luftfahrtunternehmen die Möglichkeit, indirekte Flüge zu günstigeren Preisen anzubieten als Direktflüge, nehmen und dadurch den Wettbewerb beeinträchtigen würde (Artikel 1 Absatz 3 littera b des Vorschlags, Artikel 4 Absatz 4 der geänderten Verordnung (EG) Nummer 261/2004).“