

Stellungnahme

**zum Vorschlag einer 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) Nr. 2021/782 in Bezug auf die Durchsetzung der Fahr- und Fluggastrechte in der Union
COM (2023) 753**

Der ADAC e.V. ist ein nicht-wirtschaftlicher Verein, der seine vorrangige Aufgabe in der Förderung und Aufrechterhaltung der Mobilität seiner Mitglieder sieht. Hilfe, Rat und Schutz nach Panne, Unfall und Krankheit beschreiben den Kern der Tätigkeiten. Ein hohes Engagement zeigt der ADAC für die Verkehrssicherheit sowie die Verkehrserziehung. Unabhängige Verbraucherschutztests dienen der Aufklärung der Mitglieder und tragen u. a. zu Fortschritten bei der Fahrzeugsicherheit, beim Umwelt- und Klimaschutz bei. Der ADAC ist ein anerkannter Verbraucherverband. Die Beratungsleistung für Mitglieder umfasst juristische, technische sowie touristische Themen. Zusätzlich gilt der Einsatz des ADAC der Förderung des Motorsports und des Tourismus sowie der Erhaltung, Pflege und Nutzung des kraftfahrttechnischen Kulturgutes, der Förderung der Luftrettung sowie der Wahrnehmung und Förderung der Interessen der Sportschifffahrt. Auch können Mitglieder wie Nicht-Mitglieder über den ADAC die THG-Quoten für ihre Elektrofahrzeuge einreichen und handeln. Im Rahmen der Interessenvertretung setzt sich der ADAC für die Belange der Verkehrsteilnehmenden sowie für Fortschritte im Verkehrsweisen unter Berücksichtigung des Umwelt- und Klimaschutzes ein. Der ADAC ist eingetragen im Lobbyregister des Deutschen Bundestags nach dem Lobbyregistergesetz, Registernummer: R002184 sowie im Europäischen Transparenzregister, Registernummer: 02452103934-97. Die Interessensvertretung wird auf der Grundlage des Verhaltenskodex nach dem Lobbyregistergesetz und dem ADAC Verhaltenskodex Interessensvertretung betrieben.

Der ADAC e.V. bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme zum 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) Nr. 2021/782 in Bezug auf die Durchsetzung von Fahr- und Fluggastrechten in der Union und nimmt wie folgt Stellung:

Übergeordnete Anmerkungen

I. Fahrgastrechte

Durch den Vorschlag der EU-Kommission sollen die Fahrgastrechte nicht gänzlich neu geregelt, sondern die bereits bestehenden Fahrgastrechte ergänzt und verbessert werden.

Der Entwurf zu den Fahrgastrechten sieht erfreuliche Regelungen vor, die dem Verbraucher zugutekommen. Dies gilt vor allem in Hinblick auf die Geltendmachung der Rechte von Reisenden.

Hervorzuheben ist insbesondere, dass es Vorschriften zu Kontaktmöglichkeiten gibt, wonach die jeweiligen Beförderer zum Beispiel eine E-Mailadresse für Reisende angeben. Aus Sicht des ADAC wäre wünschenswert, eine entsprechende Regelung zumindest dahingehend zu konkretisieren, dass die Fluggesellschaften und die jeweiligen Verkehrsträger neben einem elektronischen Kontakt auch einen postalischen Kontakt bzw. eine ladungsfähige Anschrift bekannt geben müssen.

Außerdem sind für Flugreisende Regelungen enthalten, wie der Erstattungsprozess gestaltet wird, wenn Reisende einen Flugschein über einen Vermittler gebucht haben. Zu begrüßen ist aus Sicht des ADAC, dass Fluggäste Informationen darüber erhalten, wie die Erstattung erfolgt und dass die Erstattung über den Vermittler ohne Kosten für den Fluggast geschieht. Kritisch wird in diesem Zusammenhang gesehen, dass es bezüglich der Erstattung weiterhin keine einheitliche Vorgehensweise gibt.

II. Fluggastrechte

Aus dem Verordnungsvorschlag geht hervor, dass nach Auffassung der EU-Kommission die 2013 vorgeschlagenen Vorschriften zur besseren Durchsetzung der Fluggastrechte nach wie vor zweckmäßig sind.

Ausgehend davon, dass die Kommission im neuen Mobilitätspaket den Bezug zu den Fluggastrechten und dem Vorschlag aus 2013 herstellt, möchte sich der ADAC wie folgt äußern.

Der ADAC verfolgt mit großem Interesse die Entwicklungen im Luftverkehrsrecht und insbesondere die Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 und hat sich bereits im Jahr 2013 zu dem Entwurf geäußert. Aus unserer rechtlichen Mitgliederberatung wird deutlich, dass Handlungsbedarf/Änderungsbedarf für klarstellende Regelungen in einer Neufassung dieser Verordnung besteht vor allem zu verspäteten Flügen, der Erreichbarkeit von Fluggesellschaften (Angabe von konkreten Kontaktdaten) und zu einer konkreten Definition des Begriffs der „außergewöhnlichen Umstände“.

Es bestehen nach der Auffassung des ADAC weiterhin gewisse Bedenken hinsichtlich einiger Punkte im Verordnungsentwurf von 2013.

Für uns überraschend war, dass an dem alten Verordnungsvorschlag aus dem Jahr 2013 offensichtlich festgehalten werden soll.

Bedauerlicherweise findet dadurch Rechtsprechung des EuGH in Bezug auf die Ausgleichzahlungen bei großen Verspätungen keine Berücksichtigung. Zum Beispiel sollen entgegen der Sturgeon-Rechtsprechung die Verspätungsschwellen sogar angehoben werden.

Der Entwurf sieht eine Regelung vor, wenn ein Teil der Reise mit einem anderen Verkehrsträger durchgeführt wird. Das Mobilitätspaket der EU-Kommission von November 2023 enthält eine eigene Verordnung für multimodales Reisen und regelt das Thema damit eigenständig. Daher erscheint aus unserer Sicht eine parallele Regelung in der Fluggastrechteverordnung nicht zielführend.

Gegen die Fortführung des alten Verordnungsvorschlags spricht nach Auffassung des ADAC auch, dass wichtige Themen wie Schutz gegen Insolvenzen von Fluggesellschaften, die Vorkasse-Praxis bei Flugbuchungen sowie automatisierte Entschädigungen nicht berücksichtigt wurden.

Die kritische Auseinandersetzung mit dem Vorschlag aus 2013 unsererseits bezieht sich insbesondere auf die Regelung zur Ausgleichszahlung mit Anhebung der Verspätungszeiten. Der ADAC sieht die Gefahr, dass damit viele Verspätungsfälle nicht mehr abgedeckt werden und der Fluggast in selteneren Fällen eine Ausgleichszahlung verlangen kann.

Weiterhin werden gemäß dem Vorschlag die Betreuungsleistungen bei außergewöhnlichen Umständen begrenzt. Damit wird nach unseren Überlegungen dem Umstand nicht ausreichend Rechnung getragen, dass es in der Vergangenheit schwerwiegende Ereignisse wie z.B. Vulkanaschefälle und die Covid-19-Krise gab, in denen Reisende über einen längeren Zeitpunkt nicht befördert werden konnten.

Rein vorsorglich möchten wir daher die aus unserer Sicht wichtigsten Bedenken und Kritikpunkte im Überblick darlegen.

Im Einzelnen nimmt der ADAC wie folgt Stellung:

I. Fahrgastrechte im Allgemeinen: Vorschlag einer 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) Nr. 2021/782 in Bezug auf die Durchsetzung der Fahr- und Fluggastrechte in der Union:

1. Einheitliches Formular

(Art. 16aa VO (EG) Nr.261/2004; Art. 19a VO (EU) Nr.1177/2010, Art. 19a VO (EU) Nr.181/2011)¹

Der Entwurf der EU-Kommission sieht die Einführung eines EU-einheitlichen Formulars für Erstattungs- und Entschädigungsanträge für alle Verkehrsträger (Flugzeug, Schiff, Omnibus) vor. Bei der Ausgestaltung ist vorgesehen, dass das Formular in allen Amtssprachen der Union online verfügbar ist. Dies ist aus der Sicht des ADAC sinnvoll. Damit wird den Reisenden bei auftretenden Problemen ein Hilfsmittel mit an die Hand gegeben und dadurch eine einfache Möglichkeit zur Kontaktaufnahme und zur Geltendmachung der Rechte eröffnet. Der Reisende muss sich nicht selbst um ein Formular kümmern, Vordrucke vergleichen bzw. abschätzen, ob ein solcher Vordruck dafür geeignet ist. Ein gemeinsames Formular erleichtert dem betroffenen Reisenden zudem ein Tätigwerden, da über die verschiedenen Verkehrsmittel hinweg eine gewisse Übersichtlichkeit gewährleistet wird und je nach Verkehrsmittel der Weg der Beschwerde mittels des einheitlichen Formulars nach einem vergleichbaren Prinzip abläuft und dadurch einfacher umsetzbar und durchführbar ist.

2. Festlegung von Dienstqualitätsnormen

(Art. 15a VO (EG) Nr.261/2004, Art. 10a VO EG Nr. 1107/2006; Art. 24a VO (EU) Nr.1177/2010; Art. 26a VO (EU) Nr.181/2011)

Es wäre seitens des ADAC wünschenswert, den Begriff Dienstqualitätsnormen genauer zu definieren. **Die Mindestnormen für die Dienstqualität werden je nach Verordnung in den Anhängen zu den Vorschlägen festgelegt.**

Aus Verbrauchersicht sind Dienstqualitätsnormen zu begrüßen. **Die Verkehrsträger müssen Informationen über die Qualität ihrer Dienste auf ihrer Homepage bzw. im Internet (Schiff, Omnibus) zur Verfügung stellen.** Damit haben Verbraucher die Möglichkeit, die Informationen leicht zugänglich zu erhalten - das gilt zumindest für Reisende, die Zugang zum Internet haben. **Hervorzuheben ist der Vorteil für die Verbraucher insbesondere im Hinblick auf die Transparenz zur Beschwerdebearbeitung.** Dieser wichtige Gesichtspunkt stellt einen Vorteil für Reisende dar, da sich diese einen Eindruck zum Beispiel darüber verschaffen können, wie viele Beschwerden es bei dem einzelnen Verkehrsunternehmen gibt und wie das jeweilige Verkehrsunternehmen damit umgeht. Das ermöglicht den Reisenden wiederum, den Verkehrsträger besser einzuschätzen und eine differenzierte Entscheidung bezüglich der Buchung zu treffen. Das kann sich zum Beispiel auf die Frage beziehen, mit welchem Verkehrsträger ein Vertrag abgeschlossen wird.

¹ Die Artikel beziehen sich immer auf den aktuellen Vorschlag vgl. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0753>, aber in Zusammenhang mit der bereits existierenden VO.

3. Überwachung der Einhaltung der Fahrgastrechte, nationale Durchsetzungsstellen und alternative Streitbeilegung

(Art. 16ba,16bb,16bc VO (EG) Nr. 261/2004; Art. 14a,14b,14c VO EG Nr. 1107/2006; Art. 25a,25b,25c VO (EU) Nr. 1177/2010; Art. 28a,28b,28c VO (EU) Nr. 181/2011; 32a VO (EU) 2021/782)

Der ADAC unterstützt und begrüßt das Bestreben, **Vorschriften zur Überwachung der Einhaltung der Fahrgastrechte, nationalen Durchsetzungsstellen und alternativer Streitbeilegung zu gestalten**. So ist unter anderem vorgesehen, dass die nationalen Durchsetzungsstellen den Reisenden über sein Recht informieren, sich für einen individuellen Rechtsbehelf an alternative Streitbeilegungsstellen zu wenden. Auskünfte und Informationen sind für den Reisenden beim Auftreten von Beschwerden hilfreich und daher auch sinnvoll. Allerdings bestehen unsererseits gewisse Bedenken bezüglich der praktischen Umsetzung. Nicht zuletzt sind dafür Ressourcen, wie zum Beispiel entsprechende Stellen und dafür Personal erforderlich. Nach unserer Vorstellung kann es demnach in der Praxis für einzelne Länder schwierig werden, die Vorgaben auch tatsächlich wie vorgegeben umzusetzen. Deshalb gibt der ADAC zu bedenken, unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit bei der Ausgestaltung der Vorschriften den tatsächlichen Aufwand bei der Durchführung und den praktischen Nutzen für den Reisenden genau abzuwegen.

4. Angabe einer Kontaktmöglichkeit

(Art. 16aa VO (EG) Nr. 261/2004; Art. 19a, Art. 23 VO (EU) Nr. 1177/2010; Art. 19a, Art. 25 VO (EU) Nr. 181/2011)

Die Luftfahrtunternehmen sowie Vermittler sind dazu verpflichtet nach dem Entwurf auf ihrer Homepage elektronische Mittel wie z.B. eine E-Mailadresse anzugeben, womit das einheitliche Formular für Erstattungs- und Entschädigungsansprüche eingereicht werden kann. Bei anderen Verkehrsträgern, nämlich solche des Schiffs- und Omnibusverkehrs, sind ebenfalls elektronische Mittel und z.B. eine E-Mailadresse genannt. Der ADAC begrüßt diese Vorgabe zur Angabe eines Kontakts ausdrücklich. Aus unserer Beratungspraxis zeigt sich, dass die Reisenden bei der tatsächlichen Kontaktaufnahme mit dem Verkehrsträger oft vor das praktische Problem gestellt sind, über keinen geeigneten Kontakt zu verfügen. Kontaktadressen sind häufig unvollständig dargestellt oder nur auf umständlichem Wege zu finden und nach zeitaufwändiger Recherche zu ermitteln. Weiterhin bestehen dabei erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Beförderungsunternehmen. Im Hinblick auf die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr VO (EU) 2021/782 wäre eine entsprechende Konkretisierung bezüglich einer E-Mailadresse erfreulich.

Kritisch beurteilt der ADAC, **dass die Angabe nicht erforderlich ist, wenn es andere elektronische Kommunikationsmittel gibt, mit denen der Reisende eine Erstattung oder Entschädigung beantragen kann, die der Beantragung mit dem einheitlichen Formular vergleichbar sind. Genannt wird in dem Entwurf zum Beispiel ein Formular auf der Website oder in mobilen Anwendungen**. Auch wenn dadurch sichergestellt werden soll, dass der Reisende ein ähnliches Schutzniveau behält, ist die Angabe der Kontaktadresse via E-Mail eine bevorzugte Möglichkeit, ein Forderungsschreiben konkret zu adressieren. Das vorgesehene einheitliche Formular (siehe dazu die Ausführungen zu 1.) kann nur genutzt werden und erfüllt letztendlich erst dann seinen Zweck, wenn es den Adressaten auch tatsächlich in einer für den Verbraucher gut durchführbaren Weise erreichen kann.

Weiterhin fällt positiv auf, dass bei der Vorschrift zum Schiffsverkehr zusätzlich zur elektronischen Kontaktmöglichkeit auf der Homepage erwähnt wird, dass den Fahrgästen in angemessener Weise

eigene Kontaktdaten bekannt gegeben werden. In der Regelung zum Omnibusverkehr wird sichergestellt, dass Kontaktdaten zur Verfügung gestellt werden. Unklar bleibt, welche Kontaktdaten konkret damit gemeint sind. Außerdem wäre in diesem Zusammenhang anzudenken, die Regelungen zur besseren Übersicht bei allen Verkehrsträgern möglichst vereinheitlicht darzustellen.

Aus den oben dargelegten Erwägungen wäre es aus der Sicht des ADAC wünschenswert, den Begriff der Kontaktdaten zu konkretisieren. Dies kann nach unserer Auffassung bedeuten, dass die Luftfahrtunternehmen verpflichtet werden, neben einer elektronischen Adresse (E-Mailadresse) namentlich eine postalische Adresse bzw. ladungsfähige Anschrift bekannt zu geben. Dies erleichtert die (gerichtliche) Durchsetzung und senkt die Hürde für den Verbraucher, die bestehenden Ansprüche auch tatsächlich zu verfolgen. Unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung und Gleichstellung schlägt der ADAC zudem vor, die Verpflichtung eine ladungsfähige Anschrift anzugeben, auf alle Verkehrsträger zu erstrecken.

5. Rückerstattung bei Ticketbuchung über Vermittler bei Fluggesellschaften

(Art. 8a VO (EG) Nr. 261/2004)

Die Schaffung von Regelungen zu Rückerstattungen bei Buchung über einen Vermittler befürwortet der ADAC. Probleme bei der Rückzahlung sind neben Schwierigkeiten bei der Kontaktaufnahme (siehe dazu die Ausführungen unter 3.) nach unserer Erfahrung in der Beratungstätigkeit die am häufigsten auftretenden Beschwerden der Reisenden. Demnach ist der Reisende vor allem mit der Situation konfrontiert, dass weder der Vermittler noch die Fluggesellschaft sich in der Verantwortung ansieht und für den Reisenden nicht genau klar ist, an wen er sich wenden kann und muss. Es kommt häufig dazu, dass der Reisende wechselseitig hin und her an das Beförderungsunternehmen oder den Vermittler verwiesen wird. Weiterhin werden Reisende seitens der Vermittler teilweise lange vertröstet, bis das Geld von der Fluggesellschaft bei dem jeweiligen Vermittler eingegangen ist.

Im Einzelnen:

Erfreulich ist, dass der Fluggast über das Verfahren zur Erstattung informiert wird und eine Klarstellung dahingehend stattfindet, dass die Rückerstattung durch den Vermittler kostenlos erfolgen muss.

Laut dem Entwurf hat das Luftfahrtunternehmen die Möglichkeit, die Erstattung über einen Vermittler abzuwickeln. Weiterhin gibt das Luftfahrtunternehmen öffentlich bekannt, ob und mit wem es Erstattungen über einen Vermittler tätigt. Gewisse Bedenken bestehen vor allem deswegen, weil keine einheitliche Vorgehensweise vorgesehen ist, wie die Erstattung abläuft und die Fluggesellschaft entscheiden kann, ob sie die Erstattung über einen Vermittler vornimmt oder nicht. Dies kann von Airline zu Airline unterschiedlich sein. Jede Airline kann es anders handhaben. Wenn das Luftfahrtunternehmen entscheiden kann und der Fluggast nicht oder nicht ausreichend informiert wird, weiß dieser nicht, von wem er das Geld erhält. Wenn der Fluggast wählen könnte zwischen der Erstattung über die Fluggesellschaft oder den Vermittler, kann er sich auch für den Vermittler entscheiden. Der Fluggast sieht durch den Kontakt zum Vermittler diesen häufig als Ansprechpartner bezüglich der Ansprüche. Auch ist der Vermittler oft „näher“ am Reisenden und für diesen leichter greifbar als zum Beispiel eine Fluggesellschaft eines Drittstaates.

Es wird geregelt, wer die Erstattung vornimmt bzw. wie sie erfolgt, wenn der Vermittler dem Luftfahrtunternehmen den Flugschein vom eigenen Konto bezahlt hat. Weiterhin ergeben sich bei der Rückzahlung für den Reisenden keine weiteren Erfordernisse, d.h. dieser muss nicht weiter tätig werden, um eine Rückzahlung zu erhalten. Aus unserer Sicht trägt die Regelung zu den Zahlungen im

B2B-Bereich innerhalb einer bestimmten Frist dazu bei, für den Reisenden die ihm zustehende Rückzahlung zu ermöglichen und eine zeitnahe Rückzahlung zu gewährleisten. Der Reisende muss dabei eine Frist von 14 Tagen in Kauf nehmen, die die Frist bei Erstattung nach der EU-Fluggastrechte-VO um das Doppelte übersteigt. Umso wichtiger ist deshalb, dass die Regeln auch tatsächlich eingehalten werden.

Nicht geregelt ist, was passiert bzw. welche Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen ist, wenn die Fluggesellschaft und der Vermittler ihren „Verpflichtungen“ z.B. zur Information nicht nachkommen. Es wird sich künftig in der Praxis zeigen, wie die Vermittler bzw. die Fluggesellschaft mit der Thematik umgehen und ob sich die Situation für den Verbraucher verbessern wird.

In der Beratungspraxis des ADAC zeigt sich, dass die dargelegten Probleme bei der Buchung über einen Vermittler vor allem bei Flugbuchungen auftreten und der Fokus bei den Flugbuchungen liegt. Von daher erscheint es zunächst plausibel, explizit Regelungen für Fluggesellschaften zu schaffen. Im Zuge der Gleichbehandlung aller Verkehrsträger regt der ADAC jedoch an, eine entsprechende Regelung auch auf die anderen Beförderungsträger auszuweiten. Dieser Schritt würde für zusätzliche Klarheit auch bei anderen Verkehrsträgern sorgen und zur Gleichheit aller Verkehrsträger beitragen. Letztendlich sollte es für die über einen Vermittler buchenden Reisenden keinen Unterschied machen, ob es etwa um einen Flug oder um eine andere Beförderung geht. Die Situation, in der sich der Reisende wegen der Rückerstattung befindet, ist unabhängig von der Art des Verkehrsmittels vergleichbar. Dies würde auch dem Gedanken des hohen Schutzniveaus für Reisende Rechnung tragen.

II. 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 Annulierung oder großer Verspätung von Flügen und der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr (COM (2013) 130)

1. Ausgleichszahlung bei Verspätungen (Art. 6 Abs.2 VO (EG) Nr. 261/2004)

Der Entwurf sieht bei Ausgleichszahlungen für Verspätungen die Anhebung der Verspätungsdauer vor. Aus Sicht des ADAC ist die Normierung eines Ausgleichsanspruchs auch für Verspätungen zwar erfreulich. Allerdings ergibt sich daraus eine erhebliche Erhöhung der für die Fluggesellschaften sanktionslosen Verspätungsdauer auf bis zu 12 Stunden. Es ist anzunehmen, dass die neue Regelung für viele Fälle ins Leere läuft und eine Entschädigung für Verspätungen nur in selteneren Fällen erfolgt. Durch die höheren Schwellenwerte entstehen große Unterschiede für die Reisenden. Für Reisende innerhalb Europas ist eine Ausgleichszahlung frühestens ab fünf Stunden Verspätung möglich. Aus der Beratungspraxis des ADAC mit Mitgliedern geht hervor, dass sich Verspätungen meistens in einem zeitlichen Rahmen zwischen zwei bis fünf Stunden oder bei Langstreckenflügen manchmal in einem Zeitraum von mehr als einem Tag bewegen. Die Erhöhung steht nicht zuletzt der Sturgeon-Rechtsprechung des EuGH (C-402/07 und C-432/07) entgegen.

Der ADAC empfiehlt im Hinblick auf die angedachte Anhebung aus dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes, eine Erhebung über die Verspätungszeiten in Erwägung zu ziehen. Weiterhin besteht nach unserer Ansicht die Befürchtung, dass die Durchsetzung der Ausgleichszahlung aufgrund von Annulierung erschwert werden könnte. Im Einzelfall kann die Abgrenzung Annulierung/Verspätung kompliziert sein und zur Folge haben, dass eine Annulierung innerhalb der Verspätungsdauer als sanktionslose Verspätung angesehen wird. Vor der Sturgeon-Rechtsprechung sind solche Konstellationen nicht unbekannt.

Ferner hält der ADAC es für nicht zumutbar, dass ein Fluggast neun oder zwölf Stunden auf eine vertraglich vereinbarte Leistung warten muss. Eine derart lange Karenzzeit zugunsten der Fluggesellschaften stellt eine untragbare einseitige Privilegierung der Unternehmerseite dar.

Daher regt der ADAC mit Nachdruck an, die Dauer der Verspätung auf drei Stunden bzw. maximal fünf Stunden bei Langstreckenflügen zu beschränken.

2. Betreuungsleistungen bei außergewöhnlichen Umständen

(Art. 9 Abs. 4 VO (EG) Nr. 261/2004)

In dem Entwurf ist eine Beschränkung der Betreuungsleistungen bei außergewöhnlichen Umständen enthalten. Der ADAC erachtet es als nachvollziehbar und angemessen, Betreuungsleistungen für den Fall der außergewöhnlichen Umstände zu begrenzen. Das Pauschalreiserecht sieht für Reisende ebenfalls eine zeitliche Begrenzung der Kosten für die Beherbergung von Reisenden im Falle von unvermeidbaren außergewöhnlichen Umständen vor.

Es wäre wünschenswert, zumindest bei besonders schwerwiegenden Ereignissen Betreuungsleistungen über einen längeren Zeitraum zu gewähren. Es könnte in diesem Zusammenhang zunächst erwogen werden, die Anzahl der Tage von drei auf bis zu fünf Tage anzuheben. Als Beispiel für diese Ereignisse können aus der Vergangenheit die sog. Vulkanasche-, und Tsunamifälle- sowie die Covid-19-Krise angeführt werden. Wir geben zumindest zu bedenken, dass es Situationen gab, in denen Reisende über einen Zeitraum von drei Tagen hinaus gestrandet waren. Diesem Umstand sollte nach unserer Auffassung Rechnung getragen werden; dies sollte zumindest bei den weiteren Verhandlungen berücksichtigt werden. Reisende können dadurch erheblichen finanziellen Belastungen ausgesetzt sein. Bei den erwähnten Ereignissen kam es in der Vergangenheit dazu, dass ein Flugbetrieb allenfalls eingeschränkt möglich war. Diese Tatsache könnte möglicherweise auch als ein Bewertungskriterium herangezogen werden. Durch den eingeschränkten Flugbetrieb ist es schwierig bzw. nicht möglich, eine gleichzeitige (Rück)Beförderung einer Vielzahl von Reisenden sicherzustellen. Dann hängt es für den einzelnen Reisenden vom Zufall ab und er hat keinen Einfluss darauf, ob dieser nur innerhalb der drei Tage bleiben oder noch länger warten muss und demnach einem Kostenrisiko ausgesetzt wird. Neben der nach wie vor bestehenden zeitlichen Begrenzung ist bei den Betreuungsleistungen ohnehin eine Deckelung der Kosten auf 100 Euro pro Nacht vorgesehen, sodass auch ausreichend finanzielle Planungssicherheit für die Fluggesellschaften bestehen dürfte. Der ADAC gibt zu bedenken, dass die 100 Euro-Regelung 2013 gewählt wurde, ob diese Preisgrenze noch als zeitgemäß zu betrachten ist, gilt es im Einzelfall zu überprüfen.

Zudem befürwortet der ADAC, dass Beförderer zumindest eine Versicherung auf freiwilliger Basis für den Fall anbieten, dass der Reisende Betreuungsleistungen über den Zeitraum hinaus in Anspruch nehmen muss.

Des Weiteren spricht sich der ADAC dafür aus, dass die Fluggesellschaften die Passagiere über die Informationen über freie Unterkünfte hinaus im Rahmen ihrer vertraglichen Fürsorgepflicht unterstützen, eine geeignete Unterkunft zu organisieren/erhalten. Die Erfahrung mit den Vulkanaschefällen und der Covid-19-Krise verdeutlicht, dass die Verfügbarkeit von Unterkünften begrenzt ist und diese oft nur zu hohen Preisen angeboten werden. Es besteht die Gefahr, dass viele Fluggäste keine Unterkunft finden, sei es aufgrund sprachlicher Barrieren, mangelnde Kommunikationsmöglichkeiten oder schlicht Unbeholfenheit in der Situation. Dies würde für Reisende und im Besonderen für ältere Menschen oder mitreisende Kinder mit erheblichen Unannehmlichkeiten und extremer Belastung verbunden sein und könnte auch damit einhergehende gesundheitliche Risiken auslösen.

3. Regelungen zu Anschlussflügen, Ersatzflügen und Rollbahnverspätung (Art. 6a, Art. 7 Abs.2, Art. 6 Abs.5 VO (EG) Nr. 261/2004)

Positiv bewertet der ADAC, dass der Entwurf das Thema Anschlussflüge aufgreift und Regelungen dazu festgeschrieben werden. Für den Reisenden wird durch die Normierung eine gewisse Rechtssicherheit geschaffen. Aus unserer Beratungspraxis zeigt sich, dass Reisen häufig aus mehreren Flügen, nämlich Zubringerflug und Anschlussflug bestehen. Nicht selten wird in diesen Fällen der Anschlussflug verpasst. Tritt an einer Stelle der Beförderung eine Störung auf, kann dies erhebliche Auswirkungen auf die Fortsetzung und damit auf die gesamte Reise haben.

Der Entwurf gewährt keine weitere Ausgleichszahlung bei Flugstörungen des Ersatzfluges. Allerdings hat der EuGH zu einer Verspätung des Alternativfluges entschieden, dass ein zusätzlicher Anspruch auf Ausgleichszahlung bestehen kann. Daran wird deutlich, dass der Entwurf bezogen auf einzelne Themen mittlerweile durch die Rechtsprechung überholt ist.

Weiterhin normiert/präzisiert der Entwurf die Rechte von Reisenden, wenn das Flugzeug nicht von der Rollbahn abhebt. Der ADAC begrüßt dies und regt gleichzeitig an, auch bei Rollbahnverspätungen von weniger als einer Stunde unentgeltlich Toiletten und bei Bedarf Trinkwasser zur Verfügung zu stellen sowie für eine angemessene Beheizung oder Kühlung der Kabine zu sorgen. Außerdem befürwortet der ADAC, dass ein Verlassen des Flugzeugs nicht erst ab fünf Stunden, sondern erheblich früher ermöglicht wird. Eine längere unfreiwillige Verweildauer als zwei bis maximal drei Stunden in der Kabine ist Fluggästen aus medizinischen Gründen als auch unter dem Gesichtspunkt der Persönlichkeitsrechte nicht zumutbar.

4. Drei-Monats-Frist für Beschwerden (Art. 16a Abs.2 VO (EG) Nr. 261/2004)

Der Verordnungsvorschlag sieht eine Frist von drei Monaten vor, innerhalb derer ein Fluggast aufgrund seiner ihm nach dieser Verordnung zustehenden Rechte eine Beschwerde beim Luftfahrtunternehmen einreichen muss. Aus Sicht des ADAC können solche „Rügepflichten“ gegenüber dem Verbraucher oft schwer kommuniziert werden und haben nicht selten aufgrund von Unkenntnis den Verlust von berechtigten Ansprüchen zur Folge.

Der ADAC regt daher an, über eine Streichung der Frist nachzudenken. Unserer Ansicht nach ist eine Frist für Beschwerden nicht notwendig. Jedenfalls sollte in keinem Fall eine kürzere Frist als drei Monate festgeschrieben werden. Der ADAC spricht sich in diesem Zusammenhang deutlich dafür aus, dass die Fluggesellschaften im Rahmen ihrer Informationspflichten auch deutlich auf diese Beschwerdefrist hinweisen müssen.

5. Information über Bearbeitungsverfahren für Forderungen und Beschwerden (Art. 16a Abs.1 VO (EG) Nr. 261/2004)

Bei der Buchung müssen Fluggesellschaften über die Bearbeitungsverfahren für Forderungen und Beschwerden informieren. Diese Regelung begrüßt der ADAC ausdrücklich. Reisenden wird dadurch bei auftretenden Problemen erleichtert, Beschwerden und Ansprüche auch zielgerichtet verfolgen zu können. In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert, den Begriff der Kontaktadressen bzw. Kontaktdaten zu konkretisieren und die Fluggesellschaften zu verpflichten, neben einem elektronischen Kontakt (E-Mailadresse) eine ladungsfähige Anschrift anzugeben (siehe dazu auch die Ausführungen zu den Fahrgastrechten dort 4.).

6. Begriff und Liste zu außergewöhnlichen Umständen

(Art. 2 (m) VO (EG) Nr. 261/2004; Anhang 1 Abs.1 ii)

Im Vorschlag wird eine Begriffsbestimmung der „außergewöhnlichen Umstände“ aufgenommen. In Anhang 1 des Verordnungsvorschlags findet sich eine „nicht erschöpfende Liste außergewöhnlicher Umstände“. Darin werden technische Probleme zu den außergewöhnlichen Umständen gezählt, die nicht Teil des normalen Luftfahrzeugbetriebs sind. Als Beispiel hierfür wird die Feststellung eines Fehlers während der Durchführung des betreffenden Fluges genannt, der die normale Fortsetzung des Betriebs unmöglich macht. Der ADAC weist darauf hin, dass es bei der Auslegung des Begriffs „Durchführung des Fluges“ zu Problemen kommen könnte und daraus weitere Streitigkeiten entstehen. So ist nicht klar, wann die Durchführung eines Fluges beginnt, ob beim Check-in, beim Einstiegen oder wenn sich alle Passagiere an Bord des Flugzeugs befinden. Selbst die naheliegende Auslegung, dass die Durchführung des Fluges erst beginnt, wenn alle Passagiere an Bord sind, würde nach der derzeitigen Formulierung zur Folge haben, dass jeder Fehler, der ab diesem Zeitpunkt auftritt, als außergewöhnlicher Umstand zu bewerten ist.

Damit wäre jede Fluggesellschaft von Ausgleichszahlungen befreit, sobald mit der „Durchführung“ des Fluges begonnen wurde, d.h. wenn ein Fehler erst zu diesem Zeitpunkt bekannt (gegeben) wird.

Zu begrüßen ist nach unserer Ansicht, dass es sich um eine Liste handelt, die lediglich eine beispielhafte Aufzählung enthält und nicht erschöpfend ist. Ferner wäre grundsätzlich zu überlegen, inwieweit die zwingende Notwendigkeit einer verbindlichen Liste als Anhang der Verordnung besteht. Aus Sicht des ADAC würde eine präzise Definition des Begriffs der außergewöhnlichen Umstände als ausreichend erachtet werden. Dazu könnte eine Orientierung an der bisher ergangenen Rechtsprechung des EuGH zu „außergewöhnlichen Umständen“ erfolgen. Unklare Einzelfälle sollten ohnehin von der Rechtsprechung geklärt werden. Es bestehen unsererseits gewisse Bedenken, dass bei einer verbindlichen Liste diese als abschließend angesehen wird und damit viele Fälle nicht umfasst.

7. Freiwillige Vereinbarung, die eine Ausgleichsbestimmung ersetzt

(Art. 7 Abs. 5 VO (EG) Nr. 261/2004)

Nach dem Vorschlag kann das Luftfahrtunternehmen „mit dem Fluggast eine freiwillige Vereinbarung treffen, die die Ausgleichsbestimmungen in Absatz 1 ersetzt, sofern diese Vereinbarung durch ein vom Fluggast unterzeichnetes Dokument bestätigt wird, in dem er auf die ihm nach der vorliegenden Verordnung zustehenden Ausgleichsansprüche hingewiesen wird“.

Aus Sicht des ADAC besteht eine gewisse Gefahr, dass dem Fluggast bereits bei der Buchung ein Standardformular unterbreitet wird, das besagt, dass der Reisende mit einem Fluggutschein oder anderen Vergünstigungen einverstanden ist, anstatt einer Ausgleichszahlung. Daher sollte eine ergänzende Anpassung des Verordnungstextes erfolgen, dass der Abschluss einer derartigen Vereinbarung frühestens nach Eintritt des haftungsbegründenden Ereignisses möglich ist.

ADAC e.V.
Hansastraße 19
80686 München
adac.de