

## Zum Status der Novelle der EG-VO 261/2004

Rev. 2

Die wohl wichtigste Rechtsnorm im Individualflugverkehr ist die EG VO 261/2004. Diese unterliegt seit 2011 einem Novellierungsprozess. Nachfolgend berichten wir zum Stand und insbesondere zu den wichtigsten Agierenden, Chancen und Risiken. Es ergibt sich dringende Handlungsnotwendigkeit, wenn Verbraucherrechte nicht massiv eingeschränkt statt ausgebaut werden sollen.

### Inhalt

Zum Status der Novelle der EG-VO 261/2004.....	1
Einführung .....	2
Der Novellierungsprozess.....	2
Die Akteure.....	4
Status.....	5
Appell.....	7
Die Vereinigung Passagier .....	7
Disclaimer .....	8
Quellen .....	8

## Einführung

Der vorliegende Text fokussiert auf den Individualreiseverkehr, sei es touristisch oder geschäftlich. Im Gegensatz dazu gibt es im Pauschalтуризм erheblich weiter reichende Konsumentenrechte, die in Deutschland im Schwerpunkt im BGB definiert sind. Dennoch finden auch die die Rechte aus den Rechtsquellen, die bei Individualreisen relevant sind, im Pauschalreiserecht Anwendung (ergänzend oder additiv zum BGB). Von daher sind alle Ausführungen auch für Pauschalreisende von Relevanz.

Die entscheidenden Rechtsnormen sind insbesondere:

- EG VO 261/2004, die Passagierrechte im Rahmen von Verspätungen oder Annullierungen der Passagierbeförderung weitgehend spezifisch regeln.
- Das Montrealer Abkommen, das Haftungsfragen zu Verspätungen, Personen- & Sachschäden generisch regelt. Regelmäßige Anwendung bei Gepäckverspätung und -verlust.
- Das Luftverkehrsgesetz (LuftVG), das u. a. die Regelungen des Montrealer Abkommen in nationales Recht überführt, aber auch definiert wann Gepäck als verloren gilt.
- Die EG VO Nr. 2027/97 präzisiert und erweitert Warschauer und Montrealer Abkommen auf europäischer (damit auch Binnen) Ebene. Anwendung bei Personenschäden.

Die Vereinigung Passagier hat bereits im September 2018 detaillierte Forderungen zu nötigen Verbesserungen der Passagierrechte bei den Regierungsfractionen eingebracht, aber hierzu weder Gesprächsmöglichkeit noch Stellungnahme oder auch nur Eingangsbestätigung erhalten. (1)

## Der Novellierungsprozess

Der Novellierungsprozess basiert auf der Erkenntnis, dass die EG VO in vielen Fällen nicht ausreichend präzise ist, keine Sanktionsmöglichkeiten kennt und einige Aspekte der Verbraucherbedürfnisse komplett unbeachtet lässt. Einige dieser Defizite wurden derweil durch Urteile behoben.

Gerade in Zeiten, in denen die Luftfahrtindustrie sich gegenseitig durch Kostenschlachten mit Low Cost Carriern (LCC) unter Druck setzt, sind natürlich die Rechte aus der EG VO konträr zum eigenen Gewinnstreben und wirtschaftlich relevant.

Im Jahr 2011 startete die EU Kommission nun einen Novellierungsprozess. (Pressemitteilung der EU-Kommission vom 11.04.2011)

Dieser hat bisher einen offiziellen Vorschlag im März 2013 erbracht. (2)

Dieser Vorschlag enthält zahlreiche Verbesserungen in Detailfragen:

- Verschiebung von Flügen,
- Namensfehler der Passagiere,
- Nutzung von Tickets bei No-Show,
- Verbesserung beim Gepäckhandling,
- Überwachung und Sanktionen,
- Durchsetzung von Beschwerden,
- Insolvenzschutz,
- Preistransparenz.

Aber auch Rückschritte für Passagiere:

- Beschränkung von Unterstützungsleistungen.

- Unterstützungsleistungen ab 2h Verspätung.
- Bei Flügen innerhalb der EU und internationalen Kurzstreckenflügen bis 3.500 Km muss die Verspätung nunmehr mindestens fünf Stunden betragen.
- Bei sog. Drittstaatenflügen von mehr als 3.500 Km bis 6.000 Km muss die Verspätung mindestens neun Stunden betragen.
- Bei Drittstaatenflügen über 6.000 Km muss die Verspätung mindestens zwölf Stunden betragen.
- Diese Regelungen gelten – in Umsetzung der Rechtsprechung des EuGHs – auch für Anschlussflüge.
- ...

Hier wurden also bei den Ausgleichszahlungen erhebliche Zugeständnisse an die Airlines gemacht, die sich aus Sicht von Vielfliegern praktisch bei einem geordneten Flugbetrieb nicht notwendig, geschweige sinnvoll erscheinen. Einen Wettbewerbsnachteil hat hier keine Airline.

Eine Regelung, um auch Flüge aus Non-EU in die EU von Non-EU Airlines mit aufzunehmen (Wettbewerbsverzerrung), wurde versäumt.

Ebenso erteilen die Genehmigungsbehörden, wie das Luftfahrtbundesamt, weiterhin sogar Airlines ohne ladungsfähige Anschrift Genehmigungen zum Verkehr in der EU, was die Durchsetzung von Ansprüchen de facto unmöglich macht. Siehe dazu z. B. die casa FlyEgypt.

Im Juni 2016 wurden dann auf Basis bisheriger Rechtsprechung nochmals Leitlinien zur Anwendung der bestehenden Verordnung nachgeschoben. (3)

Im Mai 2019 wurde die VO in Bereich der Informationspflicht durch eine Änderung zu Ungunsten der Verbraucher geschwächt. Der Vorgang war vorher nicht publik. (22)

Während nun also der Novellierungsprozess bereits seit 2011 läuft, hat der Zusammenbruch der Air Berlin und diverser kleiner Carrier im Jahr 2018 und Germania in 2019 einerseits den Kostendruck auf die Airlines erhöht. Andererseits aber auch klar gemacht, dass eine Stärkung der Passagierrecht dringend vonnöten ist.

Ein deutliches Indiz für die große Zahl von Schlechtleistungen der Airlines einerseits und der massiven Abwehrtendenz berechtigter Forderungen andererseits kann man bei den Amtsgerichten erkennen. So erhält das AG Düsseldorf in 2019 2000 Klagen nach der Verordnung pro Monat. Gleichzeitig geben die Prozessdienstleister eine dramatisch hohe Gewinnquote an, bei EU-Claim vor Gericht 98%. (23)

## Die Akteure

- EU-Kommission (18)
- Bundesrepublik Deutschland
  - Zur Unionsfraktion siehe (14). Es bleibt unklar wie sich die passagier- & wählerfreundlichen Aussagen in Handlungen auf EU-Ebene manifestieren.
  - Daneben lassen sich kaum differenzierte Positionen in der Kommunikation der letzten Monate erkennen. (14-16)
  - Das Bundesland Saarland sticht mit Verbraucherschutzminister Jost hervor. (20)
- Weitere Mitgliedsländer der EU
- Dachorganisationen der Airlines
  - IATA
  - ASSOCIATION OF EUROPEAN AIRLINES (AEA)
  - Airlines for Europa (A4E)
  - European Regions Airline Association (ERA)
  - ...
- Airlines auf jeder nationalen Ebene
- Reiseveranstalter und andere Touristiker
  - European Travel Agents and Tour Operators Associations (ECTAA)
- Verbraucherschutzorganisationen

Sowie prüfend der Rechnungshof der EU.

(Differenzierung BRD vs. weitere Mitgliedsländer gewollt, um Maßnahmen aus nationaler Sicht zu differenzieren.)

Bei kurzer Betrachtung ist klar, dass jede Airline mit Lobbyarbeit in jedem Land eine große und intern in der Aussage koordinierte Einwirkungsfläche auf politische Entscheidungsfindungen hat, selbst wenn dies nur auf legitimen Wegen erfolgen sollte.

Darüber hinaus haben europäische Dachverbände eine erhebliche Lobbymacht. (9, 10, 11 – beispielhaft).

## Status

Die Lobbyorganisationen der Airlines nehmen natürlich im eigenen Interesse Einfluss und versuchen Regeln weitmöglich zu reduzieren um insbesondere Zahlungen zu vermeiden.

Beispielhaft sei A4E'S POSITION ON THE COMMISSION'S PROPOSAL erwähnt. Generell entsteht bei Diskussionen in Passagierkreisen der Eindruck, dass derlei Lobbyarbeit nicht bekannt ist. Das Dokument enthält sehr relevante Positionen einer der vielen Lobbyorganisationen:

- Zunächst wird korrekterweise eine präzise Beschreibung der außergewöhnlichen Umstände gefordert.
- Es wird eine Aufweichung der 3h Regel Richtung 5h bis zur Fälligkeit von Ausgleichszahlungen gefordert. 5h Verspätung sind also nach A4E noch eine normale Leistung.
- Flüge, die als Folge vorangegangener Verspätungen verspätet sind, sollen außergewöhnliche Umstände werden.
- Es sollen bei Verbindungen nur einzelne Flüge, aber keine kompletten Reisen betrachtet werden.
- Der Zeitraum für Reroutings soll von 12h auf 24h ausgedehnt werden.
- Sogar völlig klar gegen die VO sollen die Fluggastrechte beschränkt werden, in dem Anspruchsabwickler verboten werden sollen.

Allein mit Punkt 2, 3, 4 dürften dramatische Mengen an Ansprüchen negiert werden. Die Passagierrechte werden ausgehöhlt. Das ist völlig inakzeptabel.

Es muss beeindrucken, wie klar sich die Airline Lobby gegen die Verbraucher stellt. A4E Mitglieder sind beispielsweise Lufthansa Group, IAG Group, Ryanair, Icelandair. Auch hier muss beeindrucken, wie einig sich harte Konkurrenten sind, wenn es um die Rechte der Kunden geht.

In Bewertung der Kommunikation vor und nach dem Hamburger Flugverkehrsgipfel, muss Lobbyarbeit pro Fluglinien und gegen die Passagierrechte befürchtet werden.

- Verbraucherorganisationen wurden auch auf Anforderung nicht geladen.
- In der Kommunikation wurde klar, dass Verbraucherrechte nicht im Fokus sind.
  - o Im Gegenteil: „Die Stärkung von Fluggastrechten stand nicht im Mittelpunkt des Gipfels.“
  - o „Der Luftfahrtgipfel in Hamburg hat nach Einschätzung der Verbraucherzentrale den von Ausfällen und Verspätungen geplagten Fluggästen recht wenig gebracht“. (11)
- Die 25 Punkte fordern quasi keine Zugeständnisse der Airlines.

Die ECTAA wiederum beleuchtet die Ausgleichszahlungen sehr klar aus der Brille der Reiseveranstalter und will Haftung im Sinne des BGB Pauschalreiserecht vermeiden. Den meisten sonstigen Vorschlägen der Kommission wird insofern dann zugestimmt. Bei Gepäck und gestrandeten Passagieren (Insolvenzabsicherung) bemängelt ECTAA fehlende Regelungen. (18)

Sehr interessant ist ebenfalls der am 08.11.2018 veröffentlichte Sonderbericht Nr. 30 des EU Rechnungshofes. Dieser hat u. A. die Aufgabe, die Wirksamkeit politischer Maßnahmen – und damit eingesetzter Gelder – zu prüfen. (4) Der Bericht enthält wie üblich auch Kommentare der EU Kommission zu den Ergebnissen.

- Der Rechnungshof erkennt an, dass die Rechte in der EU generell einen guten Stand haben, insbesondere die Deckung aller relevanten Reisemittel.

- In anderen nicht-EU Ländern z. T. gleiche oder auch höherwertige Rechte (z. B. Neuseeland zehnfacher Ticketpreis oder USA \$1.350 als Ausgleichszahlungen.)
- Die Auslegung von Vorschriften ist immer noch schwierig.
- Die Kenntnis der Passagiere über Ihre Rechte ist verbesserungswürdig (z. B. bei Fluggästen herrscht Informationspflicht, aber es ist keine Pönale bei Nichtleistung definiert.)
- Die Durchsetzung der Ansprüche ist schwierig und langwierig.

Der Rechnungshof kommt also zu eher analogen Bewertungen wie Verbraucherschutzorganisationen. Er empfiehlt u. A. automatisierte Abrechnung und Erstattung von Ausgleichszahlungen.

In den Antworten der Kommission räumt man in der Umsetzung Handlungsnotwendigkeiten (eher auf nationaler Ebene) ein, sie weist in dem Rahmen auch auf mögliche nationale "abschreckende" Sanktionen zur Durchsetzung der Ansprüche hin.

Im Eisenbahnverkehr scheinen Reformen an dem Festhalten an nationalen Regelungen zu scheitern (5), was insofern interessant ist, als dass Vorteile in der Durchsetzung bei eher multinationalen Anwendungen wie dem Flugverkehr zeigen. Generell sieht die Kommission den Status Quo positiv.

Ferner ist interessant, dass die Kommission offenlegt, dass nur wenige Anbieter Kosten von Ausgleichszahlungen bei außergewöhnlichen Umständen offenlegen.

Zeitgleich muss konstatiert werden, dass die von den Airlines beklagten schwierigen Marktumstände nicht durch die Passagiere zu verantworten sind. Im Gegenteil ist erstaunlich, wie auf Basis der jährlich von der IATA vorgelegten Planzahlen ein verständiger Kaufmann in Europa überhaupt in einen ruinösen Wettbewerb einsteigen kann. Mit der erreichten Sitzplatzdichte, bei der zu erwartenden demographischen Entwicklung und dem Downscaling des Service muss hinterfragt werden, welche denn die Erwartungen der Industrie sind. Und weshalb Schlechtleistungen liberaler gehandhabt werden sollen (6, 7). Politisch stellt sich die Frage, ob LCC in ihrer volkswirtschaftlichen und ökonomischen Auswirkung nicht einer genaueren Analyse bedürfen.

Seit dem 05.06.2014 ruht der Prozess in der EU offiziell als "Awaiting Council 1st reading position /budgetary conciliation convocation". (18) Durch die Ereignisse im Jahr 2018 ist eine zeitnahe Wiederaufnahme zu erwarten.

Mit Schreiben vom 28.6.2019 erklärt das BMVI die Aufnahme des Revisionsprozesses im zweiten Halbjahr 2019.

Einzig das Saarland scheint den Status – insbesondere den Bericht des EU Rechnungshofes – in Taten umzusetzen. Es hat folgerichtig dem Bundesrat einen Beschlussantrag für eine automatisierte Abwicklung der Entschädigungen vorgelegt. (21)

Derweil sind resultierende Probleme aus schlecht geleisteten hoheitlichen Diensten wie der Sicherheitskontrolle niemand auch nur einen Kommentar wert. Da können in Verantwortung der Bundespolizei 3.000 Passagiere vor Weihnachten in Frankfurt stranden und viele Flugverspätungen zustande kommen. Weder Regierung noch Bundesbehörde ist dies eine Kommunikation wert. (19)

## Appell

Die Novelle der EG VO 261/2004 muss vorangetrieben werden.

Weitere Klarheit in Begrifflichkeit, Kenntnis der Reisenden zu Rechten der Durchsetzbarkeit der Ansprüche sind wichtige operative Ziele. Letztere sind nur durch Fristen und Pönalen durchsetzbar. Die von der EU Kommission diskutierten Verbesserungen sind eine gute Grundlage, aber die Politik auf nationaler und EU Ebene muss Verbrauchervertreter stärker einbeziehen. Regelungen zu Gepäckproblemen einfließen, Verspätungsgründe standardisiert und veröffentlicht werden und eine automatische Auszahlung von Ausgleichszahlungen angestrebt werden. Eine Angleichung von Individual- und Pauschalreiserecht – z. B. die Insolvenzabsicherung – muss betrachtet werden.

Eine Verschärfung der Ausgleichszahlungen ist anzustreben, eine Aufweichung ist keinesfalls tolerierbar und die Umlegung willentlicher Geschäftsrisiken der Unternehmen auf die Verbraucher nicht logisch darstellbar und hinnehmbar.

Die Verknüpfung von Verkehrsmitteln muss im Sinne von Kapazität des Luftraums aber auch der Ökologie einfließen. Passgiere dürfen keinen Nachteil – z. B. bei Verspätungen - von Zubringern per Bahn und Bus haben.

Es ist Zeit, dass

- Verbraucher aktiv werden,
- die Politik einen ernsthaften Dialog mit sachkundigen Vertretern der Verbraucher auf nationaler und EU-Ebene aufnimmt,
- die Fortschritte der Novellierung transparent gemacht werden, insbesondere die Lobbyeinflüsse und
- der Bundesrat Initiativen pro Verbraucherschutz wie die des Saarlandes stützt.

Berlin, den 24.07.2019

Ralf Hülsmann

Pressesprecher Vereinigung Passagier e.V.

Impressum

Vereinigung Passagier e. V.

Kirchbachstraße 11, 10783 Berlin, Germany

[www.vpassagier.com](http://www.vpassagier.com)

[Vereinigung Passagier e. V. auf Facebook](#)

[mail@vpassagier.com](mailto:mail@vpassagier.com)

## Die Vereinigung Passagier

Die Vereinigung Passagier e.V. (VPassagier) mit Sitz in Berlin wurde im Jahr 2017 gegründet und 2018 in das Vereinsregister des Amtsgerichts Berlin-Charlottenburg eingetragen. Der Verein versteht sich als Selbsthilfevereinigung und Interessenvertretung reisender Menschen. Dabei sind alle öffentlichen Reisemittel eingeschlossen.

Satzungsgemäß orientieren wir uns an:

- Verbraucherberatung und Verbraucherschutz
- Verbraucherinformation
- Förderung des Umweltschutzes

Sie ist der Verbraucherrechtsabnehmer einer in Personalunion betriebener Gruppe von Foren in Facebook mit ca. 20.000 Teilnehmern für den Bereich Flug, zumeist Vielfliegern. So ergaben sich die ersten Schwerpunktthemen auch im Bereich der Luftfahrt. Für die Zukunft sieht VPassagier stärker verknüpfte Verkehrsmittel – z.B. Bahnzubringer zum Airport – weshalb die Betrachtung aller Verkehrsmittel wichtig ist.

Wir sehen den direkten täglichen Zugang zu Praxiserfahrungen und Verbraucherstimmen über die Foren als relevanter, als eine große Mitgliederbasis in einer dann doch von der Realität entkoppelten Vereinsstruktur. Uns ist im Flugbereich kein Verein bekannt, der über einen ähnlich großen Pool an Reisenden Zugang zum Markt hat.

Die VPassagier strebt Kooperation mit Organisationen und Einzelpersonen im Bereich Verbraucherschutz an. Kontakte zu den Fraktionen sind uns – ohne politische Präferenzen - willkommen. Ebenfalls nehmen wir gerne Medien in unseren Verteiler auf und stehen als kompetenter Ansprechpartner in unseren Schwerpunktthemen zur Verfügung.

Jeder Reisende der unsere Arbeit als sinnvoll ansieht, ist herzlich als Fördermitglied und/oder zur aktiven Mitarbeit eingeladen. (8)

## Disclaimer

Der Bericht erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit & Richtigkeit, wurde aber mit dem Ziel umfassender, trotz Fokus auf Passagierrechte, ausgewogene Analyse erstellt.

## Quellen

- (1) VPassagier zu Passagierrechten 09/2018
- (2) Memo der EU Kommission 03/2013 - [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-203\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-203_de.htm)
- (3) Leitlinien der EU Kommission 06/2016 - [https://ec.europa.eu/germany/news/fluggastrechte-besser-durchsetzen-kommission-ver%C3%B6ffentlicht-leitlinien\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/fluggastrechte-besser-durchsetzen-kommission-ver%C3%B6ffentlicht-leitlinien_de)
- (4) Sonderbericht 30/2018 EU Rechnungshof - [https://www.eca.europa.eu/Lists/E-CADocuments/SR18\\_30/SR\\_PASSENGER\\_RIGHTS\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/E-CADocuments/SR18_30/SR_PASSENGER_RIGHTS_DE.pdf)
- (5) Ratsdokument 8721/18 - <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8721-2018-INIT/de/pdf>
- (6) IATA Airline financial performance 2017 - <https://www.iata.org/publications/economics/Reports/Presentations/DVBBank-BP-London-Mar-2017.pdf>
- (7) IATA financial Monitor 03/2018 - <https://www.iata.org/publications/economics/Reports/afm/Airlines-Financial-Monitor-Mar-18.pdf>
- (8) Satzung VPassagier - <http://vpassagier.com/satzung.html>
- (9) AEA - <https://lobbyfacts.eu/representative/7c42d63dc6dc471cb7d8fbbbf25592a8/association-of-european-airlines>
- (10) A4E - <https://lobbyfacts.eu/representative/b2488ffc00b6413d8e1df7aa10cd3b53/airlines-for-europe>



- (11) A4E'S POSITION ON THE COMMISSION'S PROPOSAL zur EU VO Novelle - [https://a4e.eu/wp-content/uploads/2017/09/A4E-Position-Paper-Review-of-Air-Passenger-Rights-Regulation\\_FINAL.pdf](https://a4e.eu/wp-content/uploads/2017/09/A4E-Position-Paper-Review-of-Air-Passenger-Rights-Regulation_FINAL.pdf)
- (12) Welt zum Luftfahrtgipfel Hamburg - [https://www.welt.de/print/die\\_welt/hamburg/article181797834/Luftfahrtgipfel-hat-nur-wenig-gebracht.html](https://www.welt.de/print/die_welt/hamburg/article181797834/Luftfahrtgipfel-hat-nur-wenig-gebracht.html)
- (13) Position CDU-CSU - <https://www.cducsu.de/presse/pressestatement/verbraucher-besser-ueber-fluggastrechte-aufklaeren>
- (14) EU Passagierechte in Bezug auf Ryanair SPD EU - <https://www.spd-europa.de/pressemitteilungen/ryanair-muss-rechte-der-passagiere-achten-3180>
- (15) EU Passagierechte in Bezug auf Ryanair Grüne - <https://www.gruene-bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2014/februar/eu-parlament-verhindert-ausverkauf-der-passagierrechte.html>
- (16) EU Passagierechte in Bezug auf Ryanair FDP MV - <https://www.fdp-mv.de/2017/10/04/ryanair-versucht-passagierrechte-zu-%C3%BCbergehen/>
- (17) European Travel Agents and Tour Operators Associations (ECTAA) Position zur Novelle - <http://www.ectaa.org/files/cms/cr13-057-941312-ectaa-final-position-.pdf>
- (18) Statusseite der EU zu Air transport: enforcement of passenger rights - <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2013/0072>
- (19) <https://www.welt.de/vermischtes/article186056090/Frankfurter-Flughafen-Tausende-Passagiere-verpassen-ihren-Flieger-wegen-langer-Wartezeit.html>
- (20) [https://www.saarbruecker-zeitung.de/politik/inland/saarland-im-bundesrat-jost-will-automatische-entschaedigung-fuer-reisende\\_aid-34506495](https://www.saarbruecker-zeitung.de/politik/inland/saarland-im-bundesrat-jost-will-automatische-entschaedigung-fuer-reisende_aid-34506495)
- (21) [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2018/0501-0600/571-18.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2018/0501-0600/571-18.pdf?__blob=publicationFile&v=1)
- (22) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R0261R\(11\)&from=DE&fbclid=IwAR3SsDD3kpn8wum27qQXMwPhyJINcpBhA9gxOGEQciSX13ZhtUEYkqEAZzE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R0261R(11)&from=DE&fbclid=IwAR3SsDD3kpn8wum27qQXMwPhyJINcpBhA9gxOGEQciSX13ZhtUEYkqEAZzE)
- (23) <https://www1.wdr.de/nachrichten/rheinland/duesseldorf-amsgericht-fluggast-klagen-100.html>