

# ADAC Positionspapier Fluggastrechte effektiver durchsetzen und Passagiere vor Zahlungsausfällen schützen

Die Nachfrage nach Flugreisen ist wieder stark angestiegen, nachdem die pandemiebedingten Beschränkungen weggefallen sind. Akute Personalengpässe haben zum Start der Hauptreisezeit in den Sommerferien 2022 teilweise zu chaotischen Verhältnissen an einigen Flughäfen geführt. Gestrichene Flüge führten dazu, dass viele Reisende - sofern sie nicht umgebucht haben – das Geld für ihre bereits bezahlten Tickets zurückfordern mussten.

Aber auch schon in den Jahren vor der Corona-Pandemie lief der Flugbetrieb nicht reibungslos. Der Flugchaos-Sommer 2018, Airline-Insolvenzen und zuletzt die verzögerten und zum Teil verweigerten Erstattungen für Tickets von Corona-bedingt ausgefallenen Flüge haben gezeigt, dass es strukturelle Probleme bei den Verbraucherrechten in der Luftverkehrswirtschaft gibt. Diese Entwicklungen haben letztlich dazu geführt, das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in die Fluggesellschaften zu erschüttern. Das belegen die stark angestiegenen Zahlen von Schlichtungsanträgen bei der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) und von Bußgeldverfahren des Luftfahrt-Bundesamtes (LBA) gegen Airlines wegen verspäteter und abgesagter Flüge sowie wegen nicht zurückerstatteter Flugpreise. Wiederholte Medienberichte über nicht oder spät zurückgezahlte Kundengelder sowie die schwierige gesamtwirtschaftliche Lage steigern die Sorgen auf Kundenseite vor zukünftigen Zahlungsausfällen oder verzögerten Rückzahlungen.

**Als Verbraucherverband erlebt der ADAC e. V. die Entwicklungen der Luftverkehrsbranche im unmittelbaren Kontakt mit den Betroffenen.** Gerade die Problematik der Flugstörungen - wie ausgefallene Flüge, Verspätungen, Insolvenzen und verzögerte Ticket-Erstattung für ausgefallene Flüge - bildet einen der Schwerpunkte der rechtlichen Beratung des ADAC. Der ADAC bringt sich deshalb im Interesse seiner Verbraucher in die aktuelle politische Debatte zur besseren Durchsetzung der Passagierrechte und zum Schutz der Flugreisenden ein. Auf europäischer Ebene setzt sich der ADAC bei der geplanten Überarbeitung der Fluggastrechteverordnung (EG) 261/2004<sup>1</sup> dafür ein, dass die Verbraucherrechte nicht geschmälert werden.

**Unabhängig von der Novellierung der Fluggastrechte in Brüssel, besteht auch auf nationaler Ebene Handlungsbedarf.** Ziel muss sein, die Situation für die Passagiere zu verbessern und so ihr Vertrauen in die Luftverkehrsunternehmen zurückzugewinnen. Dabei sind ausdrücklich auch internationale Fluggesellschaften in den Blick zu nehmen, da es besonders für Kundinnen und Kunden von nicht in Deutschland ansässigen Airlines schwierig ist, ihre Rechte durchzusetzen.

Der ADAC schlägt hierfür die nachfolgenden Maßnahmen vor.

## 1. Schutzniveau aufrechterhalten

Der ADAC setzt sich dafür ein, im Rahmen der **Revision der EU-Fluggastrechte-Verordnung (VO)** das **bisherige Schutzniveau** für Verbraucherinnen und Verbraucher **nicht zu verringern**.

---

1 Nach längerem Stillstand zur Reform der Fluggastrechte-Verordnung wurde Anfang 2020 ein Kompromissvorschlag zur [Revision der Fluggastrechte-Verordnung](#) vorgelegt, der aber seitens der Mitgliedstaaten noch nicht weiter behandelt wurde.

Die geltende Verordnung sieht eine Schwelle von drei Stunden vor, bis zu der Flugverspätungen nicht sanktioniert werden. Diese Schwelle darf nicht angehoben werden. Die Entscheidung des EuGHs („Sturgeon“ C-402/07 und C-432/07), in dem eine erhebliche Verspätung (ab drei Stunden) der Annullierung gleichgestellt wurde, und die darauffolgende Rechtsprechung des EuGHs müssen im Sinne der Reisenden in die Verordnung aufgenommen werden. Eine erhebliche Erhöhung der für die Fluggesellschaften sanktionslosen Verspätungsdauer würde dazu führen, dass die Neuregelungen ins Leere laufen und Ausgleichszahlungen für Verspätungen nur noch in seltenen, extremen Fällen erfolgen.

Nach Ansicht des ADAC sollte zudem auch die Regelung für eine Vorverlegung von Flügen aufgenommen werden. Denn auch in diesen Fällen entstehen den Passagieren Unannehmlichkeiten, die berücksichtigt werden sollten. Der Rechtsunsicherheit aufgrund einer uneinheitlichen Beurteilung in Literatur und Rechtsprechung sollte durch eine gesetzliche Regelung entgegengetreten werden.

Dabei darf **keine abschließende Aufzählung der geplanten Liste für „außergewöhnliche Umstände“** eingefügt werden, bei deren Auftreten kein Ausgleich gezahlt wird. Bei einer solchen verbindlichen Liste besteht regelmäßig die Gefahr, dass die Inhalte nicht ausreichend präzise formuliert werden und damit Raum bieten, viele Fallvarianten unter einem Stichwort zu subsumieren. Als Beispiel sei der Begriff „technischer Mangel“ genannt. Würde man diesen Begriff verbindlich als außergewöhnlichen Umstand festschreiben, hätte dies zur Folge, dass Fluggesellschaften sich bei jedem (geringfügigen) technischen Mangel pauschal von der Ausgleichszahlung entlasten könnten, unabhängig davon, ob der Mangel sicherheitsrelevant ist oder nicht. Ebenso lässt sich Streik nicht pauschal als außergewöhnlicher Umstand einstufen, wie die Rechtsprechung des EuGHs zeigt. Denn ein außergewöhnlicher Umstand soll nur dann vorliegen, wenn der Streik nicht der betrieblichen Sphäre der Fluggesellschaft zuzuordnen ist und für sie nicht beherrschbar ist. So wurden außergewöhnliche Umstände beispielsweise bei einem Piloten- oder Flugbegleiterstreik verneint, wohingegen sich die Fluggesellschaft bei „externen“ Ursachen, wie etwa einem Streik von Fluglotsen oder Flughafenspersonal exkulpieren kann.

Zusammen mit der Novelle der Fluggastrechte-Verordnung sollte auch eine verpflichtende Insolvenzabsicherung für Airlines behandelt werden. Die Insolvenzen zahlreicher Fluggesellschaften in den letzten Jahren zeigen, dass hier – ähnlich wie im Pauschalreiserecht – eine finanzielle Absicherung der Fluggäste auf europäischer Ebene notwendig ist.

## 2. Fluggastrechte effektiver durchsetzbar machen

Die Fluggastrechte, so wie sie heute bestehen, sind **sinnvoll und notwendig**. Jedoch mangelt es nach wie vor an der Möglichkeit für Verbraucherinnen und Verbraucher, **ihre Rechte tatsächlich durchzusetzen**. Hier besteht **Handlungsbedarf**. Die Bundesregierung sollte hierfür folgende Maßnahmen nach Ansicht des ADAC zeitnah umsetzen:

- a. **Bessere Informationen der Flugreisenden über ihre Rechte und stärkere Transparenz**  
Im Fall einer Flugverspätung oder -streichung stehen Verbraucherinnen und Verbraucher auch heute noch einem hohen Verwaltungs- und Rechercheaufwand gegenüber, wenn sie ihre Ansprüche gegen die Airline durchsetzen wollen. Den Betroffenen fehlen oft klare Informationen zu den Gründen der jeweiligen Unregelmäßigkeit. Ebenso ist oft unklar, in welchem Fall, auf welchem Weg und bei wem sie ihren Anspruch anmelden können.

Die Fluggesellschaften und Plattformen, die Flüge anbieten, sollten verpflichtet werden, **die Passagiere über ihre Rechte** zu informieren sowie ihnen **ein Formular** mit Angabe aller **Kontaktdaten** (Adresse, konkrete Internetseite zum Einreichen des Erstattungsantrags, E-Mail, Fax) des Anspruchsgegners **auszuhändigen oder elektronisch zur Verfügung zu stellen**.

Zudem werden immer wieder berechnete Ausgleichszahlungen oder Rückerstattungen verweigert oder deren Auszahlung verzögert. Ein Indikator dafür sind die nach wie vor hohen Fallzahlen bei

der söp. Der fortdauernde Erfolg von Rechtsdienstleistern und die Rückmeldungen der ADAC Mitglieder in der Rechtsberatung belegen, dass hier noch viel Verbesserungspotenzial besteht.

Die Fluggesellschaften berufen sich bei fälligen Ausgleichszahlungen oftmals auf außergewöhnliche Umstände (Wetterbedingungen, technische Probleme) oder bei verzögerten Rückerstattungen auf das sehr hohe Fallaufkommen. Insbesondere bei fälligen Ausgleichszahlungen haben Verbraucherinnen und Verbraucher keine Gelegenheit zu überprüfen, ob tatsächlich ein außergewöhnlicher Umstand vorlag. Entweder müssen sie den Angaben der Fluggesellschaft glauben oder es auf einen Rechtsstreit ankommen lassen. Nicht zuletzt zur besseren Abschätzung des Prozesskostenrisikos sollte der Fluggast daher die Möglichkeit haben, **im Vorfeld eines Rechtsstreits die Ursache der ihn betreffenden Flugstörung zu erfahren.**

Rückerstattungen für abgesagte oder stornierte Flüge müssen gem. Art. 8 Abs. 1 a) Alt. 1 Fluggastrechte-VO innerhalb einer Frist von sieben Tagen ausgezahlt werden. Diese Frist wird in der Praxis allzu oft deutlich überschritten. In diesem Falle sollten Kundinnen und Kunden zumindest unverzüglich über den **realistischen Zeitpunkt der Rückerstattung verbindlich informiert werden.** Dann können sie sich überlegen, ob sie noch warten möchten - oder ob sie gleich rechtliche Schritte einleiten.

Möglich wäre auch, die Fluggesellschaften zu einer zusätzlichen **pauschalen Schadenersatzzahlung** in Anlehnung an § 288 Abs. 5 BGB in Höhe von 40 Euro zu verpflichten, wenn sie nicht innerhalb der gesetzlichen 7-Tages-Frist den Ticketpreis zurückzahlen.

## b. **Erleichterte Möglichkeit zur Geltendmachung** der Passagierrechte

Die Durchsetzung berechtigter Ansprüche gegen die Fluggesellschaften muss erleichtert werden. Passagiere sollten ihre Anträge auf Entschädigung und Rückerstattung genauso einfach stellen können, wie sie das Ticket gekauft haben. Alle Fluggesellschaften sollten es den Verbraucherinnen und Verbrauchern erleichtern, **ihre Ansprüche durch eine dem technisch unproblematischen Ticketkauf gleichgestellte digitale Infrastruktur zu stellen.** Zum Beispiel könnte ein Infolink/Button mit weiterführenden Hinweisen und entsprechenden Formularen in den Apps und Portalen eingefügt werden. Parallel muss möglich bleiben, die Ansprüche in Papierform geltend zu machen. Entsprechende Ausdrucke müssen beim Ticketkauf zum Beispiel im Reisebüro mit ausgehändigt oder digital zum Herunterladen bereitgestellt werden.

Für den Fall, dass sich Reisende bei annullierten Flügen für die Erstattung statt der Ersatzbeförderung entschieden haben und die Anspruchsvoraussetzungen zwischen der Airline und den Flugreisenden unstrittig sind, sollte die **automatisierte Rückzahlung bzw. Rückerstattung des Ticketpreises** für die Fluggesellschaften verpflichtend werden.

Der Bundesrat hatte sich bereits Ende 2018 für eine solche automatisierte Entschädigung ausgesprochen. Im Juni 2022 hat die Verbraucherschutzministerkonferenz der Bundesländer die Bundesregierung erneut aufgefordert, die Rückerstattungs- und Entschädigungsverfahren zu automatisieren. Zudem sollte sich nach Ansicht des ADAC die Bundesregierung auf **europäischer Ebene** für eine **automatisierte Entschädigung** bei unstrittig vorliegenden Ansprüchen einsetzen.

Neben der Möglichkeit, den Anspruch kostenfrei zum Beispiel im Schlichtungsverfahren über die söp oder über einen Rechtsdienstleister (mit Abschlag) geltend zu machen, können Flugreisende als weitere Option ihre Rechte über das Online-Mahnverfahren<sup>2</sup> geltend machen. Dieses Verfahren gibt den Gläubigerinnen und Gläubigern einer Geldforderung – hier dem Flugreisenden – die Möglichkeit, einen vollstreckbaren Titel gegen den Schuldner – hier die Airline – zu erlangen, bevor eine Klage in Erwägung gezogen wird. Das Verfahren ist zwar kostenpflichtig, jedoch wesentlich günstiger als ein Klageverfahren. Es kann zumindest in eindeutigen Fällen wie der Ticketerstattung nach einem stornierten Flug bewirken, dass die Fluggesellschaft dies als

---

2 [Mahngerichte.de – Automatisiertes gerichtliches Mahnverfahren](https://www.mahngerichte.de)

eindeutiges Signal wahrnimmt und doch zügig bezahlt, um ein Klageverfahren zu vermeiden. Bisher nutzen noch sehr wenige Verbraucherinnen und Verbrauchern dieses Verfahren. Aufgrund der geringen Kosten dieses vorgerichtlichen Verfahrens sollte nach Ansicht des ADAC daher die Bundesregierung überprüfen, ob das Verfahren noch einfacher und verbraucherfreundlicher gestaltet und stärker beworben werden kann.

### 3. Ursachen für Verspätungen und Annullierungen abstellen

#### **Strukturelle Ursachen, die Verspätungen und Annullierungen erzeugen, müssen abgestellt werden.**

Die Prozesse müssen reibungsloser laufen. Personalengpässe bei Airlines und an den Flughäfen – insbesondere bei den Sicherheitskontrollen und der Gepäckabfertigung – müssen behoben werden. Außerdem sollten die europäischen Flugsicherungen besser kooperieren und die Abläufe mittels Digitalisierung beschleunigt werden.

Den Reisenden ist am besten geholfen, wenn der Flugbetrieb zuverlässig und sicher funktioniert. Alle am System Luftverkehr Beteiligten – Flughäfen, Airlines, Bodenabfertiger, Sicherheitskontrolleure, Fluglotsen – **müssen ihre Prozesse anpassen und verbessern.**

Schon 2018 und 2019 hatte die damalige Bundesregierung zu „Luftfahrtgipfeln“ geladen und gemeinsam mit der Luftverkehrswirtschaft **Maßnahmen zur Verbesserung der Zuverlässigkeit des Luftverkehrs vereinbart.**

Unter anderem wurde beschlossen,

- dass Reisende bei Störungen frühzeitig informiert werden;
- dass eine zentrale Anlaufstelle auf den Internetseiten der Airlines geschaffen werden soll, um den Flugreisenden eine vereinfachte und unbürokratische Anmeldung ihrer Reklamationen sowie für Umbuchungen und Erstattungen zu ermöglichen;
- dass die Flughäfen zusätzliche Flächen für Sicherheitskontrollen zur Verfügung stellen.

Diese Maßnahmen gehen auch aus heutiger Sicht in die richtige Richtung. Deshalb muss die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass diese Maßnahmen weiterhin konsequent um- und durchgesetzt werden. Wird im regelmäßigen engmaschigen Monitoring Anpassungsbedarf erkannt, sollte nachjustiert werden. Dabei sollten die Verbraucherverbände einbezogen werden.

### 4. Schutz vor Airline-Insolvenzen

#### **Flugreisende müssen bei Insolvenzen von Fluggesellschaften deutlich besser abgesichert werden.**

Die Insolvenzen von Fluggesellschaften wie Airberlin und Germania haben gezeigt, dass die bestehenden Regelungen – Aufsicht über die Airlines durch das Luftfahrtbundesamt LBA, informelle Abstimmung in der IATA zur Passagiermitnahme bei Airline-Insolvenzen - nicht ausreichen. Der ADAC begrüßt daher, dass sich die Ampelparteien dafür einsetzen wollen, **die Insolvenzabsicherung von Flugreisen in die EU-Pauschalreise-Richtlinie einzubeziehen.**

Im Grundsatz sollte der Insolvenzschutz vor allem aus Wettbewerbsgründen auf internationaler oder mindestens europäischer Ebene geregelt werden. Dafür sollte sich die Bundesregierung auf EU- und auf Ebene der internationalen Luftfahrtorganisation ICAO aktiv einsetzen. Als Zwischenschritt – **bis zur Verabschiedung einer europäischen oder internationalen Lösung** – sollte Deutschland nach Ansicht des ADAC auf nationaler Ebene zumindest die Möglichkeit der Reisenden verbessern, sich individuell abzusichern. Hierzu könnten **Fluggesellschaften verpflichtet werden, auf den möglichen Abschluss einer Insolvenzversicherung vor der Ticketbuchung als Zusatzleistung analog zu einer ergänzenden Reiserücktrittsversicherung hinzuweisen.** Entsprechende Versicherungsangebote („Scheduled Airline Failure Insurance“/SAFI) sind zum Beispiel in Großbritannien aufgrund gesetzlicher Vorschriften weit verbreitet. In Deutschland konnte sich ein solcher Markt bisher nicht entwickeln. Die Bundesregierung

sollte prüfen, inwieweit Anreize und Regelungen geschaffen werden können, um ein Angebot entsprechender Versicherungen auch in Deutschland anzuschieben.

Aus Sicht des ADAC müssen Flugreisende **aus zwei Gründen besonders geschützt werden**: Die Verbraucherinnen und Verbraucher tragen erstens durch die Vorauszahlung des vollen Ticketpreises – oft lange vor Reiseantritt – das **Ausfallrisiko für ihren vollständig bezahlten Flug**. Insbesondere auf Langstrecken mit vergleichsweise hohen Ticketpreisen entstehen im Fall einer Insolvenz **doppelte Kosten, wenn ein Ersatzticket gekauft werden muss**.

Der Verweis der Fluggesellschaften, dass der internationale Branchenverband IATA informell verabredet hat, die von einer Insolvenz betroffenen Passagiere mit anderen Airlines gegen ein reduziertes Entgelt zu befördern, trägt aus Sicht des ADAC nicht. Oftmals sind im Insolvenzfall nicht genügend Ersatzkapazitäten vorhanden. Gerade in Ferienzeiten sind nicht genügend Plätze vorhanden. Darüber hinaus muss der Reisende auch in diesem Fall zweimal für seinen Flug bezahlen.

## 5. Vorauszahlungs-Praxis auf den Prüfstand stellen

Das Geld für Tickets von abgesagten oder stornierten Flügen muss laut Gesetz **innerhalb von sieben Tagen erstattet werden**. In der Praxis warten Verbraucherinnen und Verbraucher aber nach wie vor teilweise unzumutbar lange auf die **Rückerstattung**. Gerade zu Beginn der Corona-Krise hat die unfreiwillige Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher als Kreditgeber der stark angeschlagenen Airlines zu einem hohen Vertrauensverlust gegenüber den Unternehmen geführt. Sowohl Politiker als auch andere Akteure fordern immer wieder eine gesetzliche Regelung, um die aktuell angewendete hundertprozentige Vorauszahlungspraxis zu beenden. Sie siedelt das finanzielle Risiko einseitig auf der Seite des schwächeren Vertragspartners an.

Flugreisen fallen nach herrschender Meinung unter die Vorschriften des Werkvertrags. Das Werkvertragsrecht sieht aber im Grundsatz eine Bezahlung erst nach der Abnahme des Werks vor („Erst die Ware, dann das Geld“); bei Teilabnahmen sind Teilzahlungen fällig. Die übliche Vorleistungspflicht des Bestellers ist daher laut Gesetz grundsätzlich nicht vorgesehen. In der heutigen Praxis gilt die Vorleistungspflicht des Reisenden unabhängig davon, wann die Flugreise stattfindet und wie teuer sie ist. Die Fluggesellschaften erhalten so einen komfortablen Finanzierungs- und Liquiditätsvorteil, der in diesem Ausmaß nur in wenigen Branchen zu finden ist. Dass es auch in der Reisebranche anders geht, zeigt zum Beispiel die Hotellerie: Hotels verlangen in aller Regel nur Anzahlungen oder oft auch nur eine Sicherheitsleistung per Kreditkarte.

Auch für Pauschalreisen wird zunächst nur eine Anzahlung fällig. Eine komplette Vorauszahlung wird üblicherweise nicht verlangt. Es ist daher nicht nachzuvollziehen, warum zum Beispiel eine Familie mit zwei Kindern eine vierstellige Summe für ihren Flug in den Jahresurlaub schon ein Jahr im Voraus bezahlen muss, während dies bei einer Pauschalreise nicht der Fall ist.

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat in seinem Urteil vom 16.02.2016 (Az. X ZR 97/14)<sup>3</sup> zur Buchung von Flugtickets zwar diese Praxis der Fluggesellschaften nicht beanstandet, weil zum einen das Insolvenzrisiko aufgrund der unionsrechtlichen Zulassungs- und Aufsichtsbestimmungen im Gegensatz zu anderen Unternehmen, die keiner staatlichen Aufsicht unterliegen, als gering einzustufen sei; zum anderen seien die Fluggesellschaften „in besonderem Maße auf Planungssicherheit bei der Refinanzierung der Vorlaufkosten angewiesen“. Trotz des vom Gericht unterstellten geringen

---

3 BGH Urteil vom 16.02.2016 (Az. X ZR 97/14)

<https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=74590&pos=0&anz=1>

Insolvenzrisikos kam es dennoch in den Folgejahren zu mehreren Insolvenzen auch größerer Fluggesellschaften mit nachteiligen Folgen für zahlreiche Verbraucherinnen und Verbraucher. Daher besteht aus Sicht des ADAC Handlungsbedarf. Nicht nachvollziehbar bleibt auch, warum der BGH davon ausgeht, dass bei Fluggesellschaften die Planungssicherheit und Refinanzierung der Vorlaufkosten im Gegensatz zu anderen Unternehmen schützenswerter sind.

Auch wenn die Fluggesellschaften international tätig sind und somit die Abrechnungspraxis international so gehandhabt wird, darf diese Praxis nicht auf Dauer einseitig zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher bestehen bleiben. Das Argument, nur bei Vorleistungen können günstige Preise angeboten werden, greift zu kurz, da auch Pauschalreiseveranstalter Monate im Voraus planen, kalkulieren und Zahlungen leisten müssen. Trotzdem unterliegen sie dem Preiswettbewerb - auch international. Ein „es war schon immer so“ kann und sollte kein Hinderungsgrund sein, neue Modelle zuzulassen.

Notwendig sind daher neben einer automatisierten Rückerstattung von bereits gezahlten Ticketkosten **neue Zahlungsmodelle**, die die Verbraucherposition stärken. Möglich wäre zum Beispiel eine **reine Anzahlungspflicht** in einer angemessenen Höhe – wie im Pauschalreiserecht bereits vorgesehen –, bei der der Rest erst bei Antritt des Fluges oder unter Umständen 30 Tage bis zwei Wochen vor Flug bezahlt wird.

Möglich wäre bei bargeldloser Bezahlung auch, **den Flug erst beim Check-in zu bezahlen (sog. „Pay-as-you-check-in“-Lösung)** – mit einer vorherigen Sicherheitsleistung zum Beispiel per Kreditkarte wie bei einer Hotelbuchung. Tritt der Kunde den Flug nicht an, könnte die Airline – je nach gebuchtem Tarif - die reinen Ticketkosten (ohne Steuern und Gebühren) nach dem Abflug des gebuchten Fluges ebenfalls entsprechend der hinterlegten Zahlungsmethode als Stornierungskosten einziehen.

Die neuen Regelungen könnten **schrittweise** in Kraft gesetzt werden. Idealerweise sollten auf **internationaler oder mindestens europäischer Ebene einheitliche Regelungen gelten**. Dafür sollte sich die Bundesregierung auf EU- und auf ICAO-Ebene aktiv einsetzen.

Herausgeber/Impressum  
ADAC e. V.  
Büro Berlin  
Unter den Linden 38  
10117 Berlin  
[buero-berlin@adac.de](mailto:buero-berlin@adac.de)  
+49 30 206 22 88 0