



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Recht und
Verbraucherschutz

Wortprotokoll der 40. Sitzung

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berlin, den 13. März 2019, 17:01 Uhr

Berlin, Paul-Löbe-Haus, Saal 2.600

Vorsitz: Stephan Brandner, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 8

- a) Antrag der Abgeordneten Roman Johannes Reusch, Stephan Brandner, Jens Maier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Kundenschutz bei Insolvenzen von Fluggesellschaften

BT-Drucksache 19/7035

Federführend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Mitberatend:

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschuss für Tourismus

Berichterstatter/in:

Abg. Sebastian Steineke [CDU/CSU]
Abg. Dr. Karl-Heinz Brunner [SPD]
Abg. Jens Maier [AfD]
Abg. Judith Skudelny [FDP]
Abg. Amira Mohamed Ali [DIE LINKE.]
Abg. Tabea Rößner [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



- b) Antrag der Abgeordneten Amira Mohamed Ali, Dr. Gesine Löttsch, Lorenz Gösta Beutin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Fluggäste bei Insolvenz der Fluggesellschaft besser schützen

BT-Drucksache 19/1036

Federführend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Mitberatend:

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschuss für Tourismus

Berichterstatter/in:

Abg. Sebastian Steineke [CDU/CSU]
Abg. Dr. Karl-Heinz Brunner [SPD]
Abg. Jens Maier [AfD]
Abg. Judith Skudelny [FDP]
Abg. Amira Mohamed Ali [DIE LINKE.]
Abg. Tabea Rößner [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- c) Antrag der Abgeordneten Markus Tressel, Renate Künast, Tabea Rößner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Fluggastrechte besser durchsetzen,
Verbraucherinnen und Verbraucher bei
Insolvenzen schützen**

BT-Drucksache 19/6277

Federführend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Mitberatend:

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschuss für Tourismus

Berichterstatter/in:

Abg. Sebastian Steineke [CDU/CSU]
Abg. Dr. Karl-Heinz Brunner [SPD]
Abg. Jens Maier [AfD]
Abg. Judith Skudelny [FDP]
Abg. Amira Mohamed Ali [DIE LINKE.]
Abg. Tabea Rößner [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Mitgliederliste	Seite 4
Sprechregister Abgeordnete	Seite 6
Sprechregister Sachverständige	Seite 7
Zusammenstellung der Stellungnahmen	Seite 34

**Mitglieder des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz**

	Ordentliche Mitglieder	Unter- schrift	Stellvertretende Mitglieder	Unter- schrift
CDU/CSU	Frieser, Michael	<input type="checkbox"/>	Amthor, Philipp	<input type="checkbox"/>
	Heil, Mechthild	<input type="checkbox"/>	Frei, Thorsten	<input type="checkbox"/>
	Heveling, Ansgar	<input type="checkbox"/>	Gutting, Olav	<input type="checkbox"/>
	Hirte, Dr. Heribert	<input checked="" type="checkbox"/>	Hauer, Matthias	<input type="checkbox"/>
	Hoffmann, Alexander	<input type="checkbox"/>	Launert, Dr. Silke	<input type="checkbox"/>
	Jung, Ingmar	<input type="checkbox"/>	Lindholz, Andrea	<input type="checkbox"/>
	Luczak, Dr. Jan-Marco	<input checked="" type="checkbox"/>	Maag, Karin	<input type="checkbox"/>
	Müller (Braunschweig), Carsten	<input type="checkbox"/>	Middelberg, Dr. Mathias	<input type="checkbox"/>
	Müller, Axel	<input type="checkbox"/>	Nicolaisen, Petra	<input type="checkbox"/>
	Sensburg, Dr. Patrick	<input type="checkbox"/>	Noll, Michaela	<input type="checkbox"/>
	Steineke, Sebastian	<input checked="" type="checkbox"/>	Schipanski, Tankred	<input type="checkbox"/>
	Ullrich, Dr. Volker	<input type="checkbox"/>	Thies, Hans-Jürgen	<input type="checkbox"/>
	Warken, Nina	<input type="checkbox"/>	Throm, Alexander	<input type="checkbox"/>
	Wellenreuther, Ingo	<input checked="" type="checkbox"/>	Vries, Kees de	<input type="checkbox"/>
	Winkelmeier-Becker, Elisabeth	<input checked="" type="checkbox"/>	Weisergerber, Dr. Anja	<input type="checkbox"/>
SPD	Brunner, Dr. Karl-Heinz	<input checked="" type="checkbox"/>	Esken, Saskia	<input type="checkbox"/>
	Dilcher, Esther	<input type="checkbox"/>	Högl, Dr. Eva	<input type="checkbox"/>
	Fechner, Dr. Johannes	<input type="checkbox"/>	Lischka, Burkhard	<input type="checkbox"/>
	Groß, Michael	<input type="checkbox"/>	Miersch, Dr. Matthias	<input type="checkbox"/>
	Heidenblut, Dirk	<input type="checkbox"/>	Müller, Bettina	<input type="checkbox"/>
	Post, Florian	<input type="checkbox"/>	Nissen, Ulli	<input type="checkbox"/>
	Ryglewski, Sarah	<input type="checkbox"/>	Özdemir (Duisburg), Mahmut	<input type="checkbox"/>
	Scheer, Dr. Nina	<input type="checkbox"/>	Rix, Sönke	<input type="checkbox"/>
	Schieder, Marianne	<input type="checkbox"/>	Vogt, Ute	<input type="checkbox"/>
	Steffen, Sonja Amalie	<input type="checkbox"/>		
AfD	Brandner, Stephan	<input checked="" type="checkbox"/>	Curio, Dr. Gottfried	<input type="checkbox"/>
	Jacobi, Fabian	<input type="checkbox"/>	Hartwig, Dr. Roland	<input type="checkbox"/>
	Maier, Jens	<input checked="" type="checkbox"/>	Haug, Jochen	<input type="checkbox"/>
	Maier, Dr. Lothar	<input type="checkbox"/>	Seitz, Thomas	<input type="checkbox"/>
	Peterka, Tobias Matthias	<input type="checkbox"/>	Storch, Beatrix von	<input type="checkbox"/>
	Reusch, Roman Johannes	<input type="checkbox"/>	Wirth, Dr. Christian	<input type="checkbox"/>
FDP	Buschmann, Dr. Marco	<input type="checkbox"/>	Fricke, Otto	<input type="checkbox"/>
	Helling-Plahr, Katrin	<input type="checkbox"/>	Ihnen, Ulla	<input type="checkbox"/>
	Martens, Dr. Jürgen	<input type="checkbox"/>	Schinnenburg, Dr. Wieland	<input type="checkbox"/>
	Müller-Böhm, Roman	<input type="checkbox"/>	Skudelny, Judith	<input checked="" type="checkbox"/>
	Willkomm, Katharina	<input type="checkbox"/>	Thomae, Stephan	<input type="checkbox"/>



	Ordentliche Mitglieder	Unter- schrift	Stellvertretende Mitglieder	Unter- schrift
DIE LINKE.	Akbulut, Gökyay Mohamed Ali, Amira Movassat, Niema Straetmanns, Friedrich	<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Jelpke, Ulla Lay, Caren Möhring, Cornelia Renner, Martina	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Bayram, Canan Keul, Katja Rößner, Tabea Rottmann, Dr. Manuela	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Kühn (Tübingen), Christian Künast, Renate Mihalic, Dr. Irene Schauws, Ulle	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

sowie weitere Mitglieder des Deutschen Bundestages

CDU/CSU	Lehrieder, Paul Donth, Michael	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
AfD	Münzenmaier, Sebastian Neumann, Christoph	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
DIE LINKE.	Kassner, Kerstin	<input checked="" type="checkbox"/>
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Tressel, Markus	<input checked="" type="checkbox"/>



Sprechregister Abgeordnete

	Seite
Vorsitzender Stephan Brandner (AfD)	8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33
Dr. Karl-Heinz Brunner (SPD)	18, 28
Dr. Heribert Hirte (CDU/CSU)	16
Kerstin Kassner (DIE LINKE.)	19
Dr. Jan-Marco Luczak (CDU/CSU)	17
Jens Maier (AfD)	17
Amira Mohamed Ali (DIE LINKE.)	16, 27
Sebastian Münzenmaier (AfD)	19
Judith Skudelny (FDP)	17, 18, 28
Sebastian Steineke (CDU/CSU)	15, 28
Markus Tressel (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	17, 27



Sprechregister Sachverständige

	Seite
Markus Fauser, LL.M., Dipl.-Ök. anchor Management GmbH, Stuttgart Partner Geschäftsführer	8, 26, 28
Petra Heinicke Deutscher Anwaltverein e. V. Mitglied des Zivilrechtsausschusses Rechtsanwältin, München	9, 24, 26
Marion Jungbluth Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., Berlin Leiterin Team Mobilität und Reisen	10, 23, 29
Lothar Müller-Güldemeister Rechtsanwalt, Berlin	11, 22
Inge Pirner Verband Deutsches Reisemanagement e. V. (VDR) Präsidiumsmitglied	12, 29
Matthias von Randow Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL), Berlin Hauptgeschäftsführer	13, 21, 30, 31, 33
Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel Direktor der Forschungsstelle für Verbraucherrecht (FfV) Universität Bayreuth	13, 20, 31
Prof. Dr. Hans-Josef Vogel Verband unabhängiger selbstständiger Reisebüros e. V., Iserlohn Rechtsanwalt	14, 20



Der Vorsitzende **Stephan Brandner**: Meine Damen und Herren, ich begrüße Sie herzlich zur 40. Sitzung unseres Ausschusses. Diese 40. Sitzung hat eine öffentliche Anhörung zum Inhalt und zwar zu den Anträgen von Fraktionen AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die sich alle mit den Rechten von Flugreisenden, insbesondere bei Insolvenz der Fluggesellschaft, befassen. Ich begrüße die anwesenden Abgeordneten des insoweit federführenden Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz sowie des hier mitberatenden Tourismusausschusses. Weiter begrüße ich herzlich die acht Sachverständigen. Normalerweise haben wir bei öffentlichen Anhörungen neun Sachverständige, aber die Fraktion der AfD hat für diese Anhörung keinen Sachverständigen benannt. Die acht Sachverständigen machen aber den Eindruck, als wenn sie die denkbare Lücke ohne Weiteres füllen können. Schließlich begrüße ich noch den Vertreter der Bundesregierung links neben mir. Die öffentliche Anhörung folgt dem üblichen Ablauf. Wir haben etwa zwei Stunden vorgesehen. Es gibt kein strenges Reglement, jedoch ist vorgegeben, dass die Redezeiten bei den Eingangsstellungen begrenzt sind. Sie, liebe Sachverständige, haben die Gelegenheit, eine Eingangsstellungnahme von einem Umfang von bis zu vier Minuten abzugeben. Dort oben sehen Sie eine Uhr, die rückwärts läuft. Nach 3.30 Minuten ertönt ein Geräusch, ebenso nach vier Minuten. Sie können Ihren Satz bei Ablauf der vier Minuten selbstverständlich noch zu Ende führen, sollten dann aber nicht mehr zu längeren Ausführungen ansetzen. Die Eingangsstellungen geben Sie in alphabetischer Reihenfolge ab, wir beginnen heute bei „F“ und enden bei „V“. Die schriftlichen Stellungnahmen liegen ganz überwiegend vor, sodass wir uns auch vorbereiten konnten. An Ihre Eingangsstellungen schließt sich dann eine Fragerunde der Abgeordneten an. Wir sammeln zunächst die gestellten Fragen. Die Abgeordneten können eine Frage an zwei Sachverständige stellen oder zwei Fragen an einen Sachverständigen. Dann schließt sich die Antwortrunde an, bei der wir in alphabetisch umgekehrter Reihenfolge verfahren. Wir beginnen dabei also bei „V“ und enden bei „F“. Wenn sich dann eine zweite oder dritte Fragerunde anschließen sollte, wechselt sich die Reihenfolge jeweils ab. Ich begrüße außerdem die

Besucher auf der Tribüne sehr herzlich. Es handelt sich um eine öffentliche Anhörung, gleichwohl ist es untersagt von der Tribüne Beifalls- oder Missfallenskundgebungen von sich zu geben. Es ist auch untersagt, Fotos zu machen oder diese zu twittern. Bei Verstößen gegen diese Regeln handelt es sich um Ordnungswidrigkeiten oder sogar Straftaten. Wir hatten in der Vergangenheit einmal einen entsprechenden Vorfall. Ich glaube aber nicht, dass es heute zu einem solchen Vorfall kommt. Gibt es Fragen zum Ablauf? Das sehe ich nicht. Dann beginnen wir mit den Eingangsstellungen. Herr Fauser bitte schön, Sie haben das Wort.

SV Markus Fauser: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, mein Name ist Markus Fauser und ich nehme zu dem Themengebiet „Insolvenzschutz von Kunden von Fluggesellschaften im Rahmen von Individualreisen“ gerne Stellung. Grundsätzlich wird eine verpflichtende Absicherung von Kunden von Fluggesellschaften im Rahmen von Individualreisen als nicht notwendig angesehen, da eben bereits ausreichende gesetzliche Instrumentarien und staatliche Aufsichtsbehörden existieren. Des Weiteren wird angeführt, dass weder aus der Statistik noch aus dem weiteren Schutzbedürfnis des Verbrauchers unbedingt ersichtlich sei, warum Verbraucher bzw. Kunden von Fluggesellschaften gegenüber Gläubigern in anderen Insolvenzverfahren bevorzugt werden sollten, und dies zudem auch unter Umständen einen Eingriff in den freien Wettbewerb darstellen bzw. den Wettbewerb auch nachteilig beeinflussen könne. Was man sich auch vorstellen kann – und dies ist sicherlich auch opportun –, dass es zu einer freiwilligen Option kommen kann, zum Abschluss einer Insolvenzausfallversicherung, sofern hier Schutzbedürftigkeit besteht. Das könnte man derart ausgestalten, dass es am Ende eines Buchungsvorgangs eine aktive Abfrage gibt, wie es sie bei den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) oder bei anderen Punkten eben auch gibt. Somit kann sich der Kunde aktiv für oder gegen eine Insolvenzausfallversicherung entscheiden und hat somit auch die Wahlfreiheit, die zusätzlichen Kosten, die eine Versicherung mit sich bringen würde, dann auch sich selbst aufzubürden. Warum wird es so gesehen? Es gibt oftmals den Vergleich der individuellen Reisen mit den Pauschalreisen. Bei Pauschalreisen ist es



ganz einfach so, dass der Kunde sich eben nicht aussuchen kann bzw. nicht sieht, wer direkt hinter den Pauschalreisen steht, wer hier die jeweiligen Vertragspartner sind. Bei Individualreisen hat er diese Möglichkeiten hingegen. Hier kontrahiert er mit einem Vertragspartner, den er kennt und er kann sich in diesem Zuge natürlich über öffentlich zugängliche Informationsquellen auch über die Bonität und die zukünftige Leistungsfähigkeit, soweit die Daten vorliegen, informieren. Des Weiteren wird gesehen, dass es ja bereits eine Reduzierung des Insolvenzrisikos von Fluggesellschaften bei Individualreisen durch die staatlichen Aufsichtsbehörden gibt. Dies führt zu einem höheren Präventivschutz für Gläubiger von Fluggesellschaften, im Vergleich zu Gläubigern anderer Unternehmen, die keiner staatlichen Aufsicht unterliegen. Diese Regelung ermöglicht es, soweit die Aufsichtsbehörden ihre Aufsichtspflichten ordnungsgemäß ausüben, frühzeitig über die finanzielle Leistungsfähigkeit und die wirtschaftlichen Risiken einer Fluggesellschaft Auskunft zu erlangen, diese zu erkennen und dementsprechend auch Gegenmaßnahmen einzuleiten. Ebenso ist die Vorauszahlung bei einem Kauf eines Flugtickets kein ausreichendes Argument für eine zusätzliche Insolvenzversicherung von Individualreisen, insbesondere im Hinblick auf andere Branchen. Anzuführen ist hier beispielsweise das Baugewerbe. Hier ist eine breite Masse von Verbrauchern betroffen. Da sind teilweise sehr hohe Vorauszahlungen notwendig, die geleistet werden. Teilweise mit, teilweise auch ohne Absicherung. Die Schäden, die hier entstehen, sind um ein Vielfaches höher als die, die bei Flugreisen entstehen, so dass es hier – und das sieht man immer wieder bei Insolvenzverfahren – zu deutlich existenzgefährdenderen Eingriffen kommt. Wenn man sich den weiteren Punkt anschaut: Es gibt ja auch den verpflichtenden Schutz von Insolvenzausfallversicherungen – auch eine Vorlösung, würde man sagen. Dies könnte den Wettbewerb nachteilig beeinflussen und würde zu steigenden Ticketpreisen führen. Dies würde zu Lasten der kleineren Fluggesellschaften gehen. Ein freiwilliger Schutz durch Insolvenzausfallversicherungen mit einem obligatorischen Wahlrecht – ich habe es bereits in der Zusammenfassung kurz dargestellt – bietet meiner Meinung nach einen ausreichenden

Schutz und ist angemessen, um der Schutzbedürftigkeit von Kunden und auch von Fluggesellschaften nachkommen zu können. Dies würde den Wettbewerb am wenigsten beeinträchtigen – national, aber auch international –, denn wenn es nur eine europäische Regelung geben würde, würde das natürlich auch zum Nachteil der deutschen Fluggesellschaften führen. Wenn ein Kunde sich dafür entscheidet, zu sagen: „Ich wähle einen freiwilligen Versicherungsschutz.“, dann hat er es selbst in der Hand, dass die Ticketpreise dementsprechend steigen oder nicht steigen. Anzuführen ist hier: Wenn es eine gesetzliche Verpflichtung geben sollte, würde dies aufgrund der unterschiedlichen Bonität der Fluggesellschaften – und meistens haben die großen Fluggesellschaften bessere Bonitäten als die kleinen Gesellschaften –, zu einem Wettbewerbsnachteil führen.

Der **Vorsitzende**: Herr Fauser, vielen Dank. Frau Heinicke ist die Nächste. Bitte schön.

Sve **Petra Heinicke**: Ich bin Rechtsanwältin Petra Heinicke, Mitglied des Zivilrechtsausschusses des Deutschen Anwaltvereins und seit über 30 Jahren schwerpunktmäßig für Reiseveranstalter und Reisevermittler tätig. Ich vertrete ganz andere Positionen als mein Vorredner. Für den Insolvenzschutz bringt die Aufsicht wenig. Das liegt am Insolvenzrecht. Die Vielzahl der Fluggesellschaften, die in den vergangenen Jahren von Konkursen betroffen waren, spricht dagegen, dass diese Aufsicht funktioniert. Warum ist das so? Weil im Zuge der Lehman-Brothers-Bankenkrise das Insolvenzrecht geändert worden ist und weil die Unternehmen mit gefährdeter Liquidität regelmäßig „Kredite in die Zukunft“ aufnehmen, die dann irgendwann platzen. Da verweise ich einfach auf Ziffer 5 meines Berichts. Ich möchte das Augenmerk darauf lenken, dass nicht nur die Verbraucher betroffen sind. Fast noch viel stärker betroffen sind die Reiseveranstalter, die im Rahmen ihrer Pauschalreisen Flüge anbieten. In diesem Fall hat der Kunde kein Risiko bei der Insolvenz der Fluggesellschaft. Das ganze Risiko verlagert sich auf die Reiseveranstalter und es verlagert sich nicht nur, es vervielfältigt sich und es potenziert sich. Warum? Der Reiseveranstalter muss dann für die Leistung einstehen. Er hat – genau wie die Kunden – häufig schon Vorauskasse an die insolvente Fluggesellschaft geleistet.



Das Geld ist weg. Er muss dem Kunden jetzt eine neue Beförderung besorgen. Diese kann er im Regelfall nur für wesentlich mehr Geld besorgen, denn nicht alle Konkurrenten sind so altruistisch, dass sie bei einem verengten Marktangebot die entsprechende Leistung zu gleichen Preisen anbieten oder gar zu geringeren Preisen. Wenn der Reiseveranstalter das nicht kann oder nicht hinreichend kann, weil er zum Beispiel eine Teilstrecke mit der Bahn einschieben muss oder einen anderen Abflugort hat oder andere Abflugzeiten, dann ist er zusätzlich noch mit Minderungsansprüchen konfrontiert, die von seinem ganzen Reisepreis ausgehend anteilig berechnet werden. Wenn er es gar nicht kann, muss er den gesamten Reisepreis zurückzahlen, bleibt vielleicht auf weiteren Kosten für Hotels usw. sitzen und der Reisende hat potentiell den Anspruch auf Schadenersatz für nutzlos aufgewendete Urlaubszeit. Nach der Vorstellung unseres Bundesgerichtshofs besteht dieser in der Größenordnung des eigentlichen Reisepreises. Der Reiseveranstalter ist also wirklich gebissen und bei ihm ist es ja nicht ein Kunde, sondern es sind 10, 20, 50 oder 200 Kunden pro Reise. Das wäre nicht so schlimm, wenn alle Reiseveranstalter Giganten wären, die das leicht einmal wegstecken. Der deutsche Markt ist jedoch so gestrickt, dass die Reiseveranstalter überwiegend mittelständige und auch kleine Unternehmen sind. Ich betreue sehr kleine Reiseveranstalter, mit 500, 1.000, 5.000 oder 40.000 Passagieren im Jahr. Das ist kein Vergleich zu TUI und den Giganten. Die kleinen Reiseveranstalter trifft das ganz, ganz hart. Durch diese Struktur des deutschen Marktes kann es also passieren, dass in der Folge solcher Fluggesellschaftsinsolvenzen auch Veranstalter in Schieflage geraten, vielleicht einmal selber von Insolvenz betroffen sind oder sich aus dem Markt zurückziehen. Das wiederum kann nicht im Interesse der Verbraucher sein. Ich meine also, dass ein Schutz gegen die Insolvenz von Fluggesellschaften auch Flüge erfassen sollte, die für einen Veranstalter zugunsten seiner Kunden gebucht werden, damit die Veranstalter von diesem Risiko befreit werden. Eine Versicherungslösung allein wird es nicht bringen. Schon im Bereich der Insolvenzversicherung der Reiseveranstalter hat sich herausgestellt, dass der Markt der anbietenden Versicherer relativ klein ist und ich kann mir nicht vorstellen, dass es da

wesentlich mehr Interessenten geben wird, dies zu versichern. Man sollte also parallel eine Fondslösung in Betracht ziehen. Das kann man parallel machen, als Nebenaspekt. Ich denke, eine Lösung muss europäisch sein, weil zum Beispiel auch Verbraucher in Grenzgebieten auf andere Flughäfen im Ausland ausweichen und es die gleichen Probleme gibt. Danke schön.

Der **Vorsitzende**: Danke, Frau Heinicke. Frau Jungbluth bitte.

SVe **Marion Jungbluth**: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Bundestagsabgeordnete, vielen Dank, dass Sie sich dieses brennenden Themas für Verbraucher angenommen haben. Ich möchte kurz etwas vorlesen, um zu belegen, dass dieses Thema den Verbrauchern unter den Nägeln brennt. Es erreichte uns vor drei Wochen ein Telefax „Insolvenz Germania – besserer Verbraucherschutz“ an die Geschäftsleitung des Verbraucherzentrale Bundesverbandes:

„Sehr geehrte Damen und Herren,

wir sind von der Germania-Insolvenz betroffen. Da wir den Flug nicht im Rahmen einer Pauschalreise gebucht haben, ist das komplette Geld für die Flugbuchung für drei Personen für uns verloren. Wir fühlen uns von der Politik und von den Verbraucherschutzverbänden im Stich gelassen. Dies ist ja nicht die erste Insolvenz einer großen Fluglinie in Deutschland. Bitte setzen Sie sich dafür ein, dass hier die Gesetze geändert werden. Vorschläge: Auch bei Buchung einer Flugreise außerhalb einer Pauschalreise sollte der Gesetzgeber einen Sicherungsschein vorschreiben. Ist dies nicht durchsetzbar, so wäre eine kleine Lösung zumindest die Anzahlung von maximal 20 Prozent und die Restzahlung einen Monat vor dem Antritt der Flugreise. Derzeit verlangen alle Fluggesellschaften den kompletten Flugpreis im Voraus, auch wenn der Flug erst Monate später stattfindet. Im Falle einer Insolvenz in der Zeit bis zum Flug ist dann, wie jetzt wieder geschehen, das komplette Geld verloren. Bitte setzen Sie sich für uns Verbraucher ein, dass hier die Gesetzeslage geändert wird. Mit freundlichen Grüßen.“

Das fasst eigentlich gut zusammen, weswegen wir, wie wahrscheinlich auch viele Hunderttausende Ihrer Wählerinnen und Wähler, das für ein dringendes Anliegen halten. Der Verbraucher-



zentrale Bundesverband plädiert auch für eine Versicherungslösung analog zur Absicherung bei Pauschalreisen. Sie bietet den Verbrauchern den größtmöglichen Schutz. Um die Kosten für eine solche Versicherung möglichst gering zu gestalten, empfehlen wir die Kombination mit einer Anzahlungsregelung. Wir finden diesen Vorschlag aus drei Gründen zielführend. Erstens: Er ist nötig, das hat auch dieses Telefax nochmal deutlich gezeigt. Es sind 2,2 Millionen Betroffene, die zwischen 2000 und 2010 von Insolvenzen betroffen waren und auf dem Schaden sitzen geblieben sind. Air Berlin hat nochmal hunderttausende Verbraucher auf ihren Kosten sitzen gelassen. Bei Germania, der jüngsten Pleite, sind noch einmal 260.000 Flüge nicht erstattet worden. Das macht deutlich, dass es dringend nötig ist, denn es betrifft eine große Anzahl von Verbrauchern und es kommt öfter vor; es ist nicht mehr die Ausnahme. Zweitens: Es ist aus unserer Sicht machbar. Wir haben das gute Beispiel bei der Pauschalreise. Dort gibt es eine Insolvenzversicherung, die sozusagen ein praktikables Beispiel ist. Diese ist etabliert und das hat auch gezeigt, dass es nicht zu extremen Kostensteigerungen führt. Im Gegenteil, die Branche wirbt sogar mit dem Sicherungsschein und nutzt dies als Aushängeschild. Es ist auch sachlich gerechtfertigt, weil es aus unserer Sicht fair ist, diese Ungleichbehandlung zwischen Pauschalreisenden und Fluggästen aufzuheben. Wir finden auch, dass der normale Verbraucher nicht die Möglichkeit hat, derartige Informationen über die Solvenz der Fluggesellschaften wirklich einschätzen zu können. Erstens liest nicht jeder Verbraucher morgens das Handelsblatt und zweitens haben auch sehr informierte Menschen nicht so tief gehende Informationen, dass sie das wirklich komplett einschätzen könnten. Außerdem ist unser Vorschlag auch sehr vernünftig und konstruktiv, weil wir auch nicht fordern, dass die Zahlung – wie das etwa im Werkvertrag möglich ist –, erst nach der Leistung, also praktisch beim Aussteigen, vorgenommen wird, sondern wir fordern eine Anzahlungsregelung. Vielen Dank.

Der Vorsitzende: Gerne, Frau Jungbluth. Ihnen auch vielen Dank. Herr Müller-Güldemeister ist der Nächste.

SV Lothar Müller-Güldemeister: Guten Tag, Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, ich

bin Rechtsanwalt und vertrete in dieser Eigenschaft ein paar Air Berlin-Geschädigte. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat vor drei Jahren eine Entscheidung erlassen in einem Fall, in dem Verbraucherschutzverbände dagegen vorgehen wollten, dass in den AGB der Fluggesellschaften grundsätzlich eine Vorauszahlung verlangt wird und zwar auch für solche Flüge, die erst eine lange Zeitspanne später durchgeführt werden sollen. Der Bundesgerichtshof hat diese Vorauszahlungsklauseln für wirksam gehalten und dabei verschiedene Gründe angeführt. Zwei Gründe schienen mir besonders interessant zu sein. Der eine Grund, den der BGH genannt hat, war der, zu sagen, dass das Insolvenzrisiko bei Fluggesellschaften ja sehr begrenzt ist, weil die Fluggesellschaften der staatlichen Aufsicht unterliegen und weil es auch die Pflicht der staatlichen Aufsicht ist, im Interesse der Fluggäste über die Leistungsfähigkeit der Fluggesellschaften zu wachen. Der zweite wesentliche Grund, den der BGH genannt hat, war der, dass er gesagt hat, dass bereits das Regime der pauschalen Entschädigungszahlungen bei Annullierungen und Verspätungen von Flügen einen ausreichenden Druck auf die Fluggesellschaften ausüben würde, so dass diese ihren Verpflichtungen gegenüber den Fluggästen auch nachkommen würden. Diese beiden Gründe sind durch die Pleite der Air Berlin krachend widerlegt worden. Bei einer Insolvenz einer Gesellschaft sind natürlich die Ansprüche aus Flugverspätungen und Annullierungen ohnehin verloren und eine Fluggesellschaft, die am Rande der Pleite agiert, die wird sich um diese Fragen auch nicht mehr besonders scheren. Das zweite, aber gravierendere Moment ist, dass der BGH gesagt hat, dass das Insolvenzrisiko wegen der staatlichen Aufsicht sehr niedrig ist. Diese staatliche Aufsicht hat nach meiner Überzeugung im vorliegenden Fall komplett versagt. Es war bereits allerspätestens Ende 2016 klar, dass Air Berlin nicht mehr ohne massive fremde Hilfe lebensfähig war. Sie war Ende 2016 bereits mit rund 300 Millionen Euro überschuldet und zwar selbst dann, wenn man die Darlehen, die der Großaktionär Etihad gewährt hatte, als eigenkapitalersetzend ansieht. Trotzdem ist das Bundesaufsichtsamt nicht eingeschritten und hat zugesehen, wie die Fluggäste, die Vorauszahlungen auf ihre zukünftigen Flüge in einem Zeitraum von einem halben Jahr, nämlich



bis zur Insolvenz der Air Berlin, noch einmal um rund 300 Millionen Euro erhöht haben, mit denen sie dann ausgefallen sind. Dieses Verhalten der Luftaufsicht ist für mich in keinster Weise mehr nachvollziehbar und da der BGH gesagt hat, dass es – auch im Interesse der Passagiere – die Aufgabe der Luftaufsicht ist, die finanzielle Leistungsfähigkeit zu überprüfen, sehe ich hier eine klare Amtspflichtverletzung der Luftaufsicht. Aus dieser Amtspflichtverletzung resultieren nach meiner Überzeugung massive Schadensersatzansprüche der geschädigten Fluggäste gegen den Staat. Diese werden möglicherweise geltend gemacht und es scheint mir sehr überlegenswert, was die Linkspartei hier vorgeschlagen hat, dass nämlich der Bund nicht abwartet, bis ein Gericht den geschädigten Fluggästen diesen Schadensersatz zuspricht, sondern dass vielleicht ein Fonds aufgelegt wird, mit dem diese Schäden zumindest teilweise kompensiert werden.

Der **Vorsitzende**: Danke schön, Herr Müller-Güldemeister. Die Nächste ist Frau Pirner. Bitte schön.

SVe **Inge Pirner**: Mein Name ist Inge Pirner. Ich vertrete hier den Verband Deutsches Reisemanagement. Wir vertreten hier die Geschäftsreisenden. Der Verband selber hat 550 Mitgliedsunternehmen mit einem Gesamtumsatz im Geschäftsreisemarkt von 11 Milliarden Euro. Wenn man von 52 Milliarden Euro ausgeht, die Geschäftsreisen pro Jahr in Deutschland ausmachen, ist das ein erhebliches Volumen und demzufolge treffen uns solche Dinge, die jetzt derzeit im Flugbereich teilweise stattfinden, natürlich auch erheblich. Hier geht es nicht um den Verbraucher an sich. Der Verbraucher ist hier das jeweilige Mitgliedsunternehmen, das natürlich dafür Sorge tragen muss, dass Gelder entsprechend richtig angewandt werden. Wir haben uns natürlich auch Gedanken gemacht, wie das in unseren Unternehmen so ist. Von Insolvenzen im Luftverkehr sind natürlich die Geschäftsreisenden wesentlich stärker betroffen als die Pauschalreisenden. Nicht nur, was den Ausfall des Fluges angeht. Hier hängen ja weitere monetäre Dinge dran, die gar nicht bewertbar sind: ausgefallene Geschäfte etc., die Sie im heutigen Wirtschaftsvolumen gar nicht bewerten können. Deswegen ist uns natürlich klar, dass man sich Gedanken

machen muss, was man hier tun kann. Wir stellen auch fest, dass die Überprüfungen der Fluggesellschaften bezüglich der wirtschaftlichen Verhältnisse nicht funktionieren, dass es hier keine funktionale Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse gibt. Das wurde ganz deutlich bei der Germania-Insolvenz, wo man erst sehr kurzfristig im Außenverhältnis gesehen hat, dass es hier Schwierigkeiten gibt. Wobei wir sagen müssen, dass wir Wirtschaftsunternehmen natürlich unsere Leistungsträger sehr stark kontrollieren, was die wirtschaftliche Fähigkeit angeht, und auch wir bei der Germania erst einmal nichts haben feststellen können. Auch bei der Flybmi, die jetzt kurzfristig insolvent gegangen ist – aus vielleicht ganz anderen Gründen heraus –, konnten wir es nicht vorhersehen. Das heißt, wir überlegen natürlich auch und würden es auch begrüßen, wenn es hier für unsere gezahlten Gelder Absicherungen geben würde, aber – und da bin ich bei dem Kollegen von vorhin – wir würden es auch begrüßen, wenn es eine Freiwilligkeit gäbe, weil wir durch die Konstanz der Überprüfung unserer Leistungsträger natürlich sehr wohl betrachten, inwiefern die Gefahr, dass hier etwas passiert, besteht oder nicht. Das heißt, wenn wir entscheiden könnten: „Wir wollen das oder wir wollen das nicht.“, dann wäre das uns sehr recht. Wir hätten noch einen anderen Vorschlag: Eine Alternative zu einer Insolvenzabsicherung wäre die Möglichkeit, den Flugpreis erst zum Zeitpunkt des Check-in zu bezahlen. Warum? Wir haben ja nicht nur das Problem, über das wir uns heute hier unterhalten, dass eine Fluggesellschaft insolvent geht, sondern wir wissen auch, dass Flüge mal ausfallen. Wer sich schon einmal damit beschäftigt hat, die Gelder für ausgefallene Flüge rückerstattet zu bekommen – mit all den Konsequenzen, die das mit sich bringt –, der wird leidvoll wissen, dass die Rückforderung von Geldern nicht nur in dem Fall einer Insolvenz ein Problem ist, sondern auch in dem Fall, wenn ein Flug ausfällt. Wenn wir tatsächlich ein anderes Bezahlverfahren in die Wege leiten könnten, dann wäre nicht nur dem Pauschalreisenden geholfen, sondern natürlich auch dem Geschäftsreisenden, der das unter anderen Gesichtspunkten sieht bzw. wo wir als Travel-Manager – als die Leute, die innerhalb der Firmen diese Gelder zu verwalten haben – natürlich auch schauen müssen, dass wir die



Gelder für die Firmen wieder einsammeln. Das wäre die Idee, ganz einfach eine andere Zahlungsmodalität vorzusehen, um hier Leistungen tatsächlich in dem Moment zu bezahlen, in dem sie erbracht werden und den Fluggesellschaften nicht eine kostenfreie Kreditgewährung auf ein Jahr oder länger zu geben. Ich bedanke mich für die Aufmerksamkeit.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank auch Ihnen. Herr von Randow ist der Nächste.

SV Matthias von Randow: Schönen Dank. Meine Damen und Herren, allein in Deutschland haben wir in den letzten drei Jahren jährlich im Schnitt etwa 20.000 Insolvenzen gesehen. Allein im Baugewerbe etwa 3.000 Insolvenzen. Wir haben im Luftverkehr 2017 eine Insolvenz mit Air Berlin gehabt, wir haben in 2018 zwei Insolvenzen mit Small Planet Airlines und Azur Air gehabt. Die eine Fluggesellschaft hatte zwei Flugzeuge, die andere hatte drei. Und dann haben wir in diesem Jahr die Insolvenz der Germania gesehen. Dies sei nur einmal gesagt, um die Verhältnisse ein bisschen deutlich zu machen. Nun haben Sie sich mit dem Luftverkehr eine Branche heute zur Tagesordnung genommen, die – allerdings anders als die 20.000 Unternehmen, die jährlich hier in die Insolvenz in Deutschland gehen – schon heute den Verbraucher im Insolvenzfall in einem extrem hohen Maße absichert. Ich will ein paar Bemerkungen dazu machen. Erstens: Wir wollen, dass der Verbraucher entscheiden kann, welche Fluggesellschaft er bucht. Das kann er. Wenn er es nicht kann, weil er pauschal bucht und nicht entscheiden kann, welche Fluggesellschaft ihn befördert – eine große solvente oder vielleicht eine ganz billige, kleine, unsichere –, dann ist sein Insolvenzrisiko abgesichert. Zweitens: Wir wollen, dass der Passagier im Fall einer Insolvenz auch eine Sicherheit hat, dass er zurückkommen kann von dem Ziel, zu dem er hingeflogen ist. Wir haben im Weltluftverkehrsverband „Rescue-Fares“, eine Vereinbarung, dass die Passagiere von den internationalen Airlines zurücktransportiert werden. Da, wo das nicht greift, haben wir als deutsche Luftverkehrswirtschaft sowohl im Fall der Air Berlin als auch im Fall der anderen hier in Deutschland insolvent gegangenen Fluggesellschaften sofort sichergestellt, dass unsere Airlines eintreten für den Rücktransport. Darüber hinaus: Wenn Sie als Kunde noch einmal sichergehen

wollen, dann buchen Sie mit einer Kreditkarte. Dann bietet Ihnen das Kreditkartenunternehmen an, innerhalb von sechs Monaten ab Buchung im Falle einer Insolvenz den Betrag zurückzubekommen. Weiß kaum jemand, ist aber geltendes Recht und geltende Praxis der Kreditkartenunternehmen. Darüber hinaus – darauf ist schon hingewiesen worden – haben wir insofern eine Absicherung, meine Damen und Herren, als dass der Gesetzgeber festgelegt hat, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Fluggesellschaften tatsächlich staatlicherseits überprüft wird. Sie sehen eine Branche, über die wir heute reden, bei der der Verbraucher im Insolvenzfall in einem Ausmaß abgesichert ist wie kaum in einer anderen Branche in Deutschland – angesichts der Tatsache, dass wir jährlich ca. 20.000 Insolvenzen haben. Nun eine abschließende Bemerkung: Wenn Sie als Gesetzgeber auf die Idee kommen, zu glauben, dass Sie trotz dieser sehr weitgehenden Absicherung weiterhin als Gesetzgeber in diesen Markt eingreifen wollen, dann bitte ich Folgendes doch wirklich zu berücksichtigen: Der Luftverkehr findet zu 80 Prozent grenzüberschreitend statt. Der wirkliche Wettbewerb ist ein internationaler, nicht einmal ein europäischer. Auf den internationalen Märkten haben wir in Europa noch drei Fluggesellschaften. Das ist die Lufthansa-Gruppe, das ist die IAG und das ist die Air France-KLM-Gruppe. Das sind die drei europäischen großen weltweiten Wettbewerber. Die stehen im Wettbewerb mit Unternehmen wie Turkish-Airlines, wie Emirates wie Air China, China Southern Airlines und den Unternehmen, die in den USA von „Chapter Eleven“ in besonderem Maße noch einmal abgesichert sind bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Mit diesen Unternehmen, die weitgehend staatlich unterstützt werden, stehen unsere europäischen Unternehmen im Wettbewerb. Achten Sie also darauf, dass Sie den Bogen nicht überspannen und am Ende dazu beitragen, dass möglicherweise die Passagiere mit anderen Airlines fliegen, als mit unseren europäischen. Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

Der **Vorsitzende**: Herr von Randow, vielen Dank. Herr Schmidt-Kessel ist der Nächste. Bitte.

SV Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren, danke für die Einladung. Ich will kurz thesenartig



zusammenfassen, was ich in meiner Stellungnahme geschrieben habe. Das Thema der Anhörung reißt zunächst die Frage an, wie das generell mit dem Insolvenzschutz für Verbraucher ist. Das ist die Perspektive, die ich hier in erster Linie einnehme. Ich möchte einfach mal eingangs darauf hinweisen, dass wir uns häufig eher mit Insolvenzrisiken des Verbrauchers auseinandersetzen und es sich deswegen bei Vorleistungen von Unternehmern und kreditierten Leistungen des Verbrauchers um ein riesiges Thema im Bereich des Verbraucher kreditrechts handelt. Wir haben hier in dem Moment einen Zielkonflikt, wo wir konsumtive Leistungen, die nicht der Lebenssicherung dienen – insbesondere Freizeitleistungen –, quasi mit einer Vorleistungspflicht des Unternehmers versehen. Das ist nämlich genau die Situation, die wir beim Verbraucher kreditrecht bekämpfen. Zweiter Punkt: Ich sehe nicht so richtig, warum Flugtickets aus der Masse von Vorleistungen herausragen. Wir haben viele Vorleistungen. Wir sichern Vorleistungen insolvenzrechtlich vor allen Dingen in Situationen, in denen wir eine Art Treuandsituation haben. Die Bauleistungen sind genannt worden, aber bei Bauleistungen sichern wir ja auch nicht immer, sondern letztlich nur, wenn mit fremdem Geld irgendwie weitere Leute bezahlt werden – Sicherheitsgesetz, Bauträgerrecht. Letztlich ist „mit fremdem Geld Arbeiten“ auch genau das, was bei den Reiseveranstaltern passiert. Deswegen sichern wir da. Die haben Geld, das sie weiter an die Leistungserbringer geben. Diese besonderen Situationen scheinen mir hier nicht vorzuliegen. Ich möchte noch einen Punkt machen, der überhaupt noch nicht angesprochen worden ist: Flugverkehr im Tourismusbereich ist ein umweltpolitisches Problem. Ausgerechnet diesen besonders attraktiv zu machen, finde ich ein bisschen schwierig, wenn es einfach nur um Freizeitdienstleistungen geht.

(Unverständliche Zwischenrufe)

Es sind größtenteils Freizeitleistungen, soweit es um Verbraucher geht. Ich rede nicht über die Geschäftsreisenden. Wir haben da tatsächlich eine Situation, in der ich glaube, dass wir eine Leistung haben, die rein zum Vergnügen des Verbrauchers gedacht ist, auch wenn wir das inzwischen irgendwie mit Geld hinterlegen bei

entgangenen Urlaubsfreuden. Ich glaube, dass wir vorsichtig sein müssen, in was für einem Maße wir da eingreifen. Es geht nicht um die Versorgung des Verbrauchers, es geht nicht um seine körperliche Integrität. Das ist vielleicht anders bei Rückbeförderungen und Betreuungsleistungen. Es geht um die Insolvenzabsicherung seines Vergnügens. Das sollte man nur mit echtem Augenmaß betreiben, zumal die Preisgestaltungen der Airlines ja so sind, dass wir – je nach Buchungszeitraum – unterschiedliche Preise haben. Das Stichwort „Stärkung der Aufsicht“ wurde bereits genannt. Das kann meines Erachtens eigentlich nur auf europäischer Ebene passieren. Was man im Bundestag machen könnte, ist, dass man hier einmal jemanden vom Bundesamt einladen könnte, damit dieser seine Aufsichtspraxis schildert, denn das scheint wirklich nicht richtig zu funktionieren. Letzter Punkt: Wie könnte man das Problem lösen, wenn man tatsächlich einen rechtspolitischen Bedarf sieht? Ich glaube, man sollte Reisenden, wenn man es möchte – ich sehe den Bedarf wie gesagt nicht – ein Optionsrecht geben, die Leistung des Reisepreises zunächst durch eine Sicherheitsleistung zu ermöglichen. Das ist die tägliche Praxis bei Hotelbuchungen, da wird die Kreditkarte gegeben und diese Kreditkartenbuchung ist eine Möglichkeit. Das Chargeback-Verfahren wurde bereits erwähnt. Ich glaube nicht, dass das reicht. Aber diese Option bei Beförderungsleistungen erst im Nachgang, etwa beim Check-in, abzubuchen, die scheint mir – wenn man überhaupt etwas machen will – die richtige Lösung zu sein.

Der Vorsitzende: Herr Schmidt-Kessel, vielen Dank. Herr Vogel ist der Letzte in der ersten Runde. Bitte schön.

SV Prof. Dr. Hans-Josef Vogel: Herr Vorsitzender, vielen Dank. Mein Name ist Hans-Josef Vogel. Ich bin Rechtsanwalt, unterrichte Reiserecht und freue mich, für den Verband unabhängiger selbstständiger Reisebüros auch die Sicht des „Backbone“ dieser Branche darzustellen, nämlich der KMU (kleinen und mittleren Unternehmen), die im ganz wesentlichen Maße den Kundenkontakt betreiben. Wir haben jetzt immerhin ein knappes Viertel Jahrhundert seitdem Deutsche und Europäer sich daran gewöhnt haben, dass ihre Reise abgesichert ist. 25 Jahre seit der



Umsetzung der ersten Pauschalreiserichtlinie. Immerhin seit 17 Jahren diskutieren wir im Bereich des Reiserechts über die Frage, ob es nicht zu einer Absicherung der Flugpreise kommen sollte, und über die Frage der Vorauszahlung von Flugtickets. Es ist also kein aktuelles Problem, das durch eine Insolvenz hervorgerufen wurde, sondern ein seit 17 Jahren schwelendes Problem, das man ausgesessen hat. Verbraucher verstehen nicht den Unterschied, warum in einem Fall ihre Reise abgesichert ist und warum im anderen Fall sie das große Pech haben, dass sie für die Familie vielleicht wesentliche Beträge von 1.000, 2.000, 3.000 Euro abschreiben müssen. Erstaunlich ist auch, dass in einem ganz erheblichen Maße das Insolvenzrisiko von Fluggesellschaften letztlich verlagert wird. Frau Heinicke hat schon darauf hingewiesen: Wir haben die ganz seltsame Situation, dass ein Marktteilnehmer privilegiert wird, weil dieser Marktteilnehmer seine eigenen Leistungen nicht absichern muss und der Reiseveranstalter diese Absicherung bewerkstelligen muss und darüber hinaus auch noch den Transport bewerkstelligen muss. Die Vorauszahlungspraxis, die bereits angesprochen wurde, führt zu einer Verschärfung dieses Problems, weil die Praxis der Fluggesellschaften, typischerweise für die Tickets zum Zeitpunkt der Buchung zahlen zu lassen, einfach dazu führt, dass deutlich mehr Menschen eine Fluggesellschaft kreditieren, bevor es überhaupt zu einer Leistung kommt. Und das mag am Rande auch einer der Gründe sein, warum Amtsgerichte typischerweise an den Standorten von Fluggesellschaften inzwischen überlastet sind und eine Vielzahl von Verfahren führen müssen, weil eben die Entschädigungsansprüche nicht gezahlt werden. Wie kann man das Problem lösen? Sicherlich vorzugsweise auf der europäischen Ebene. Hier bietet sich die Luftverkehrsdienste-Verordnung an. Sollte eine solche Absicherung nicht möglich sein, muss man möglicherweise im Interesse eines hohen Verbraucherschutzes und auch einer Gleichstellung innerhalb dieser Branche auch den nationalen Weg gehen. Wir bevorzugen hier ein Fondsmodell, das bereits angesprochen wurde, weil die Erfahrung mit der Versicherungswirtschaft im Bereich der Pauschalreise problematisch ist, da wir gesehen haben, dass durch einen immer kleineren Anbieterpool die Preise erheblich erhöht werden und gerade kleine

und mittelgroße Veranstalter exorbitante Prämien zahlen müssen, die in der Vergangenheit auch schon zur Insolvenz einzelner Reiseveranstalter geführt haben, die tatsächlich die Prämien nicht mehr bezahlen konnten. Die Möglichkeit eines „Chargebacks“ ist eine Privilegierung des Verbrauchers, der mit einer Kreditkarte zahlt. Warum sollte jemand, der eine Kreditkarte hat, besser gestellt sein, als derjenige, der PayPal nutzt oder sein Bankkonto. Das ist auf den ersten Blick nicht ersichtlich. Und wir stellen auch fest, dass in dem Maße, in dem die Pauschalreise an Bedeutung verliert – und das ist eine Tatsache, die wir alle kennen –, die individuell zusammengestellte Reise an Gewicht gewinnt und auch weiter gewinnen wird. Wir haben hier ein Schutzdefizit zugunsten einer neueren Reiseform, die in der Sache tatsächlich nicht geboten ist. Die Preisgestaltung der Airlines ist noch nicht so, dass der Kunde das billige Ticket bewusst wählen kann, indem er frühzeitig bucht. Es wird zwar behauptet, dass die Preisunterschiede groß sind, aber wenn man sich einmal die Mühe macht und die Preise vergleicht, dann stellt man fest, dass die Unterschiede tatsächlich gar nicht so groß sind. Wir glauben, dass die fehlende Insolvenzabsicherung von Airlines eine Privilegierung der Airlines zu Lasten der Verbraucher und der Reiseveranstalter und auch der neuerdings durch die EU-Pauschalreiserichtlinie in die Insolvenzabsicherung hineinrutschenden Vermittler verbundener Reiseleistungen. Diese Auffassung teilen viele Reiserechtler, teilt die Deutsche Gesellschaft für Reiserecht und viele andere seit immerhin 17 Jahren. Bei der Internationalen Tourismus-Börse Berlin (ITB) von 2002 – die Älteren werden sich an die Sabena-Pleite erinnern – war diese Problematik das erste Mal Thema. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Danke, Herr Vogel, Danke Ihnen allen. Da war jetzt nach meinem Empfinden ja von Für bis Wider die gesamte Bandbreite pointiert vertreten. Wir beginnen mit der ersten Fragerunde. Bisher stehen auf der Rednerliste Herr Steineke, Herr Hirte, Herr Luczak und Frau Mohamed Ali – weitere Meldungen kommen jetzt hinzu. Wir beginnen mit Herrn Steineke, bitte schön.

Abg. **Sebastian Steineke** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe eine Frage an zwei



Sachverständige: an Frau Jungbluth und an Herrn Professor Schmidt-Kessel. Herr Fauser hat ja schon relativ eindrücklich die Fragen angesprochen: Welche Insolvenzrisiken sichern wir bisher schon für den Verbraucher ab? Welche sichern wir eigentlich nicht ab? Wer ist durch Vorauszahlungspflichten belastet und wer nicht? Müsste man nicht eigentlich konsequenterweise – und ich habe ja die Stellungnahmen von den beiden gelesen, die sich mit dieser Frage durchaus auch beschäftigen –, wenn man über eine Insolvenzabsicherung nachdenkt, zuallererst über die existenziellen Fragen nachdenken, das heißt, über Fragen, bei denen es wirklich um zehntausende von Euro geht? Der Baubereich und Kaufverträge wurden genannt und das gilt auch für Werkverträge, wo heute, gerade bei größeren Aufträgen, kein Handwerker Ihnen irgendetwas bestellt, wenn er keine Vorkasse bekommt. Da kommt man bei Heizungen ganz schnell auf fünfstelligen Summen, die aufgerufen werden. Im Kaufrecht gibt es das regelmäßig, dass bei größeren Summen angezahlt wird und über Monate auf den Kaufgegenstand gewartet wird, wo es eben keine Insolvenzabsicherung gibt. Da stellt sich ja schon die Frage des Gewichts, das man in so eine Insolvenzabsicherung setzt, weil es bei Flugreisen – zumindest häufig –, um deutlich geringere Summen geht. Deswegen die Frage: Wie sehen Sie da die Gewichtung, wenn man in diesem Bereich tätig wird, über den man diskutieren kann aufgrund der Absicherung im Pauschalbereich? Wie kann man dann jemandem erklären, bei dem es um existenzielle Fragen geht, dass es dort keine Insolvenzabsicherung gibt? Ist das nicht ein Wertungswiderspruch am Ende des Tages?

Der **Vorsitzende**: Herr Hirte, bitte schön. Danach dann Frau Mohamed Ali.

Abg. **Dr. Heribert Hirte** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Vorsitzender. Meine erste Frage richtet sich an Herrn von Randow. Sie haben darauf hingewiesen, dass die Kreditkarten eine entsprechende Absicherung beinhalten. Ich muss gestehen, ich habe manche Reise über meine Kreditkarte gebucht, aber war mir dieser Tatsache nicht bewusst. Wir hatten von einer der anderen Sachverständigen – ich glaube es war von Frau Jungbluth – gehört, dass es praktisch keine Versicherung gebe. Ich habe eine Versicherung

gefunden, die das aktiv macht. Wäre nicht eine Lösung darin zu sehen, dass man durch entsprechende Informations- und Transparenzpflichten bei Einzelbuchungen darauf hinweist, in welcher Weise der jetzt schon vorhandene Insolvenzschutz verfügbar ist? Dass man also letztlich durch einen weiteren Klick – man kann ja alles Mögliche dazu buchen: Auto, Hotel usw. – dann sagt: „Bitte nehmen Sie zur Kenntnis, dass nur wenn Sie über Ihre Kreditkarte gebucht haben oder eine Versicherung abgeschlossen haben, ein Insolvenzschutz mit dabei ist?“ Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Schmidt-Kessel, anknüpfend an das, was Sie, Herr Müller-Güldemeister, gesagt haben. Ich bin in erster Linie für Insolvenzrecht zuständig und habe immer wieder Insolvenzverschleppungstatbestände erlebt, vor allen Dingen natürlich auch dann, wenn Fiskus und Krankenversicherung – also letztlich staatliche Institutionen – als erstes wussten, dass es den Unternehmen nicht gut geht. Sie haben ja letztlich über die Frage nachgedacht, ob das nicht ein Haftungstatbestand ist. Meine Frage jetzt an den Verbraucherrechtler ist: Wie sieht er das in diesen Fällen, was die staatliche Aufsicht angeht? Gilt das auch in Bezug auf die Luftverkehrsaufsicht? Wirkt dies auch zugunsten der Gläubiger? Ich meine, man hat das bei den Bankinsolvenzen irgendwann einmal anders gesehen. Könnte man das anders machen? Wenn man es anders macht, wäre das ein Fall der Musterfeststellungsklage?

Der **Vorsitzende**: Nun bitte Frau Mohamed Ali und danach Herr Luczak.

Abg. **Amira Mohamed Ali** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Vielen Dank auch an alle Damen und Herren Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen. Ich habe zwei Fragen an den Herrn Müller-Güldemeister. Sie haben die Aussage getätigt, dass die staatliche Aufsicht versagt hat und ihren Pflichten nicht nachgekommen sei. Ich würde Sie bitten, das etwas näher auszuführen. Was hätte denn die Bundesregierung oder das Luftfahrt-Bundesamt konkret anders machen können und müssen, um die Vorauszahlungen der Fluggäste abzusichern? Die zweite Frage bezieht sich auf den Staatshaftungsanspruch, den Sie angedeutet hatten. Da würde mich interessieren, woraus Sie den ableiten?



Der **Vorsitzende**: Nun Herr Luczak und dann Herr Tressel.

Abg. **Dr. Jan-Marco Luczak** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich hätte eine Frage an Herrn von Randow. Ich bin immer ein großer Freund davon, die Frage zu stellen, ob wir hier ein Regelungsdefizit oder ein Umsetzungsdefizit haben. Das ist nämlich die grundlegende Frage, ob wir überhaupt gesetzgeberisch tätig werden müssen. Daran anknüpfend zwei Punkte: Zum einen: Wir haben ja ein System, das die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Airlines untersucht. Das funktioniert offensichtlich nicht so richtig, wie es sein sollte, sonst wäre es zu der Air Berlin-Pleite ja in der Form nicht gekommen. Daran anknüpfend jetzt die Frage: Sehen Sie an dieser Stelle Änderungsbedarf, Verbesserungsnotwendigkeit? Wenn wir insoweit Änderungen vornehmen würden, dann würde sich ja möglicherweise die Frage einer zusätzlichen Absicherung gegen Insolvenz nicht mehr in dieser Dringlichkeit stellen. Das würde mich interessieren, wie diesbezüglich Ihre Einschätzung ist. Den zweiten Punkt hat Herr Professor Hirte schon angesprochen: Auch mir war nicht bekannt, dass bei einer Buchung mit Kreditkarte die Zahlung zum Teil schon abgesichert ist. Da gibt es offensichtlich wirklich ein Informationsdefizit, bei dem man stärker für Aufklärung sorgen müsste. Es ist, soweit ich das weiß, aber auch so, dass diese Absicherung nicht immer funktioniert, dass man nämlich zum Teil gegenüber seinem Kreditinstitut nachweisen muss, dass man versucht hat, den Betrag anderweitig zurückzuholen. Das wäre ja noch ein Punkt, an dem man vielleicht auch noch einmal anknüpfen könnte, ob dieses Erfordernis so funktioniert, ob das so auch notwendig ist. Das wäre der Ansatz, ohne ein zusätzliches Instrument zu installieren, das bestehende Regelungsinstrumentarium zu verbessern und zu verstärken und diesem zu mehr Wirksamkeit zu verhelfen.

Der **Vorsitzende**: Danke sehr. Nun Herr Tressel und dann Herr Maier.

Abg. **Markus Tressel** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank auch von unserer Seite. Ich will vorausschicken, dass ich glaube, dass es ja keine Lösung sein kann, das Risiko auf die Kreditkartenanbieter abzuwälzen. Bauleistungen habe ich, der ein altes Haus gekauft hat, meistens nach Leistungserbringung bzw. nach Baufort-

schrift bezahlt. Insofern würde ich mal anzweifeln, dass das jetzt der Vergleichsmaßstab sein kann. Frau Jungbluth, mich würde interessieren, wie Sie das aus Sicht der Verbraucherzentrale einschätzen: Es wird ja immer ins Feld geführt, dass diese Kontrolle der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Fluggesellschaft ein Verbraucherschutzinstrument ist. Wir haben bei Germania gesehen, dass die letzte Kontrolle zwei Monate vor Anmeldung der Insolvenz stattgefunden hat, laut Bundesregierung ohne Beanstandungen. Danach konnten aber Kunden weiter Tickets kaufen, die jetzt verfallen sind. Wie genau hat aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (VZBV) diese Kontrolle der finanziellen Leistungsfähigkeit den Kunden geholfen? Die zweite Frage – auch an Sie, Frau Jungbluth: Vielleicht hat der VZBV einmal eine Zahl der Betroffenen für uns parat, weil es jetzt auch ein bisschen so überkam, als hätte es nur eine verschwindend geringe Zahl von Betroffenen gegeben, im Vergleich zu den Betroffenen der zahlreichen Insolvenzen am Bau, um einmal in diesem Bild zu bleiben. Haben Sie Zahlen, wie viele Menschen jetzt durch die Direktbuchung bei diesen Airlines betroffen waren?

Der **Vorsitzende**: Nun Herr Maier, gefolgt von Frau Skudelny.

Abg. **Jens Maier** (AfD): Herr Luczak hat das vorhin ganz gut eingeleitet mit der Frage, ob wir ein Umsetzungsproblem haben oder ob wir eine neue gesetzliche Lösung brauchen. Ich habe zwei Fragen an Herrn Fauser und zwar im Hinblick auf die staatliche Aufsicht bei der Insolvenz. Bei Air Berlin und Germania scheint es ja wohl insoweit Probleme gegeben zu haben. Wo sehen Sie da die Ursachen für das Versagen der staatlichen Kontrolle? Und könnte durch eine Solvenzkontrolle das Ausfallrisiko für die Kunden, die schon gebucht haben, ausgeschlossen werden?

Der **Vorsitzende**: Nun bitte Frau Skudelny, dann Herr Brunner.

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): Meine Fragen richten sich auch an den Herrn Fauser als Praktiker. Glauben Sie, dass eine wirksame Kontrolle möglich ist? Es wurde immer wieder gesagt, dass die Fluggesellschaften ja kontrolliert werden. Sie kennen Bilanzen von sanierungs-



bedürftigen Firmen. Glauben Sie, dass man das hätte sehen können, wenn man eine ordnungsgemäße, anständige Kontrolle gemacht hätte? Ist es ein Vollzugsversagen oder ist es in einem solchen Fall vielleicht gar nicht möglich? Die weiteren Fragen beziehen sich auf die Insolvenzwidrigkeit, wenn wir in einigen Fällen einfach Insolvenzrisiken ausgleichen oder staatlich absichern wollen und in anderen Bereichen nicht. Einmal in Bezug auf Verbraucher und dann aber auch – was ich ganz spannend finde – gegenüber Firmen. Reisebüros sind ja wirtschaftlich tätig. Da Verbraucher nicht in allen Details alles sehen können, ist die staatliche Kontrolle, glaube ich, ganz wichtig. Aber dass wir jetzt auch noch Insolvenzrisiken von Firmen, die sich hauptberuflich genau damit auseinandersetzen, ausgleichen, um Folgeinsolvenzen zu vermeiden, finde ich spannend. Daher meine Fragen: Wäre das ein einmaliger Vorgang, wenn wir hier eine Absicherung einfügen oder wäre es eine Ausnahme, wenn wir hier etwas einführen, was in anderen Insolvenzbereichen nicht vorhanden ist? Dann wurde gesagt: „Bauen ist jetzt ein Ausnahmefall.“ Sie haben erzählt, dass Sie immer nach Dienstleistung gezahlt haben. Mich würde einmal interessieren, ob es weitere Bereiche gibt, die Ihnen bekannt sind, bei denen eine solche Insolvenzausfallsicherung in irgendeiner Form – egal ob Fonds oder was auch immer – vorhanden ist, und ob Sie hier eine besondere Bedürftigkeit sehen? Da würde mich auch interessieren, ob hier ein besonderer Fall vorliegt, bei dem man sagt: „Das sind besonders harte Fälle, das sind besonders viele, das ist besonders krass“. Dass man hier eine Bedürftigkeit sieht, die man vielleicht in anderen Bereichen nicht hat.

Der **Vorsitzende**: Frau Skudelny, wir hatten jetzt ein bisschen das Problem, Ihre zwei Fragen herauszufiltern.

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): Das eine war, ob es überhaupt möglich ist und das andere, ob es eine Vergleichbarkeit und eine Bedürftigkeit gibt. Beide gingen an Herrn Fauser.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Nun bitte Herr Brunner und dann Frau Kassner.

Abg. **Dr. Karl-Heinz Brunner** (SPD): Ich darf mich auch recht herzlich bei den Sachverständigen für

Ihren doch sehr differenzierenden Vortrag bedanken. Ich will vorausschicken, dass es mir wie dem Kollegen Hirte geht: Ich komme eher von der Insolvenzseite her und deshalb tue ich mich bei jeder Betrachtung ein bisschen schwer, von dem Grundsatz des Insolvenzrechts, dass jeder Gläubiger gleich zu behandeln ist, dass möglichst kein Privileg der Gläubiger entstehen soll, abzuweichen. Ich sage aber auch an dieser Stelle ganz deutlich, dass wir uns von dieser Gleichbehandlung spätestens mit der Privilegierung der Verbraucher, die ihre Reise über einen Reiseveranstalter gebucht haben, verabschiedet haben. Und damit ist die zweite Frage für mich natürlich: Wie können wir hier wieder Wettbewerbsgerechtigkeit und Wettbewerbsgleichheit herstellen, wenn dort der Wettbewerb durch einen staatlichen Eingriff geregelt wurde? Ich sage aber auch ganz deutlich, dass wir sicherlich – und auch der Kollege Hirte wird mir vielleicht insoweit zustimmen –, das Problem bei den Fluggesellschaften und bei den Flugtickets auch durch die Änderung des § 19 Absatz 2 Insolvenzordnung (InsO) geschaffen haben, der den Fluggesellschaften quasi ermöglicht hat, auf legalem Wege durch Vorkasse bis zu Zeiträumen von mehr als einem Jahr – ich will nicht das Wort Schneeballsystem in den Mund nehmen – ein eigenes Finanzierungssystem zu schaffen, das sich neben dem Wertschöpfungssystem der Wirtschaft befindet. Das müssen wir politisch mitklären. Um das politisch klären zu können, müssen wir den Verbraucher und aber gleichzeitig auch die gewerblichen Kunden entsprechend richtig informieren. Einen Bereich will ich aber gleich noch ansprechen, damit das im Protokoll richtig gestellt wird und die Märchen aufhören. Also: Mit der Kreditkarte geht das, lieber Kollege Hirte, meine Damen und Herren, aber nur dann, wenn man eine Gold- oder Platin-Karte hat, weil dort eine Versicherungsleistung enthalten ist. Bei demjenigen, der eine ganz einfache Kreditkarte hat, ist nach dem Buchungsvorgang das Spiel vorbei. Der muss die Zeit nutzen zwischen Zahlung mittels Kreditkarte und Abbuchung. Wenn das Geld abgebucht ist vom Konto, dann ist es weg. Für mich gibt es zwei Fragen, die ich dem Herrn Fauser stellen möchte. Die eine Frage ist für mich eine Verständnisfrage. Vielleicht können Sie mich da aufklären. Sie haben gesagt, dass der Verbraucher bei dem Reiseveranstalter, der doch



so in der Region so unterwegs ist, nicht in der Lage ist, die eventuelle Insolvenzanfälligkeit zu erkennen, während er das bei den Fluggesellschaften, den großen Unternehmen, etwa anhand der Bilanzen, erkennen kann. Woher nehmen Sie diese Erkenntnis? Der Verbraucher kann viel eher erkennen, ob der Nachbar ums Eck abgesichert werden muss, ob der klamm auf der Brust ist, als bei dem großen Unternehmen, bei dem er sich erst durch Bilanzen und Beteiligungen wühlen muss. Das ist die erste Frage. Und die zweite Frage ist: Weshalb haben Sie sich mit der Frage, mit der sich die anderen Sachverständigen beschäftigt haben, nicht auseinandergesetzt, nämlich der Frage der Gleichbehandlung, beispielsweise in Bezug auf das Beherbergungsgewerbe, nämlich das „Pay as you check in“ oder dessen Variationen. Das gewährleistet zum einen Sicherheit für den Kunden – egal ob gewerblich oder Verbraucher – und stellt andererseits auch wieder Planungssicherheit dar. Ich sage auch gleich dazu: Ich weiß selbst, dass wenn man zu solch einer Lösung kommt, dies sich in irgendeiner Form im Preis niederschlagen wird. Dessen muss man sich klar sein. Ich wollte jedoch wissen, warum Sie diesen Bereich nicht mit erörtert haben?

Der **Vorsitzende**: Nun bitte Frau Kassner und dann Herr Münzenmaier.

Abg. **Kerstin Kassner** (DIE LINKE.): Vielen Dank für Ihre Stellungnahmen, die ich persönlich nicht in jedem Fall so nachvollziehen kann. Das möchte ich ganz deutlich sagen. Ich habe mich auch gefreut, dass auch die Reisevermittler hier zur Sprache gekommen sind. Ich würde noch einmal ganz deutlich hervorheben, dass eine Ungerechtigkeit bzw. ein Ungleichgewicht – das wurde auch aus den Stellungnahmen sehr deutlich – besteht, nämlich zwischen den pauschal gebuchten Flugreisen und den individuell gebuchten Flugreisen. Da würde mich wirklich mal interessieren, wie die Reiseveranstalter – meine Frage richtet sich an Frau Heinicke und Herrn Professor Vogel – das sehen? Sind die Reiseveranstalter da in einem ausgewogenen Machtverhältnis gegenüber den Fluggesellschaften oder gibt es da Zwangslagen? Das würde ich gerne von Ihnen noch einmal beschrieben haben. Wir haben im Tourismusausschuss sehr lange über die Pauschalreiserichtlinie diskutiert. Sehen Sie eine

Möglichkeit mit den besonderen Rechten, die der Verbraucher aus dieser nutzen kann, zu werben und würden Sie sich da eine größere Unterstützung auch durch die Bundesregierung wünschen?

Der **Vorsitzende**: Danke schön. Herr Münzenmaier bitte.

Abg. **Sebastian Münzenmaier** (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Fragen richten sich an Frau Jungbluth. Zum einen möchte ich noch einmal auf das Thema der Kreditkartenbuchung eingehen, weil das so dargestellt wird, als bestünde das Problem gar nicht, wenn man denn nur über Kreditkarte bucht. Meines Wissens ist es nicht ganz so einfach, denn im Konkursfall geht es um 30 Tage, die überhaupt zurückgebucht werden kann, was natürlich bei Flugreisen, die im Voraus gebucht werden, überhaupt nicht zieht. Den zweiten Punkt hat der Herr Dr. Brunner schon angesprochen, dass es eben nur bei ganz bestimmten Kreditkarten funktioniert. Meine erste Frage lautet: Ist das so korrekt? Vielleicht können Sie dazu nochmal kurz etwas ausführen? Die zweite Frage: Hier geht es darum, dass – wie vorhin auch von Herrn von Randow angesprochen – zum Beispiel Wettbewerbsnachteile für deutsche Airlines eintreten würden, wenn man eine nationale Lösung finden würde. Ich glaube, wir sind uns alle einig, dass in diesem Fall eine europäische Lösung zu wünschen wäre. Jetzt wissen wir aber auch alle, dass damit momentan nicht zu rechnen ist. Das hat ja auch die Bundesregierung und auch die Kommission mitgeteilt, dass man damit momentan nicht rechnen kann. Könnte es denn nicht so sein, dass bei einer nationalen Lösung sogar ein Wettbewerbsvorteil eintritt, für die Airlines, die damit bewusst werben können und sagen können: „Wenn Sie bei uns buchen, sind sie abgesichert, und wenn Sie bei einer anderen Airline buchen, die eben nicht bei uns ansässig ist, wären Sie nicht mehr abgesichert.“? Vielen herzlichen Dank.

Der **Vorsitzende**: Die Fragerunde scheint beendet. Wir haben keine Wortmeldungen mehr auf unserer Rednerliste stehen. Also beginnen wir mit der Beantwortung. Herr Vogel fängt an mit der Antwort auf eine Frage von Frau Kassner. Bitte schön.



SV Prof. Dr. Hans-Josef Vogel: Vielen Dank. Um das noch einmal klarzustellen: Der Reiseveranstalter ist gegenüber dem Kunden verpflichtet, im Falle der Insolvenz seines Leistungsträgers das von ihm versprochene Ergebnis herbeizuführen. Jetzt haben wir natürlich tatsächlich weniger Airline-Insolvenzen als Bauinsolvenzen. Das ist klar. Aber typischerweise hat eine Airline auch deutlich mehr Kunden als ein einzelnes Bauunternehmen. Wenn wir uns das einmal von der Seite der Kunden anschauen, wird diese auf dem ersten Blick ganz tolle Zahl deutlich relativiert. Das Machtverhältnis ist tatsächlich so, dass die Knappheit des Marktes die Macht bestimmt. Im Moment haben wir eine Knappheit bei Airlines und man muss sich vorstellen, dass der durchschnittliche Buchungspreis für eine Reise etwa 1.200 Euro beträgt. Davon entfallen typischerweise 50 Prozent auf den Fluganteil. Das heißt, der Reiseveranstalter, der von der Insolvenz einer Airline betroffen ist, muss 600 Euro – typischerweise steigen die Preise im Insolvenzfall, weil die Sitze knapper werden –, also mehr als 600 Euro aufwenden, um die Leistung für den Kunden zu erbringen. Wir stellen auch aufseiten der Vermittler fest, dass die Callcenter-Volumen zum Teil um 800/900 Prozent im Zuge von Airline-Insolvenzen ansteigen, weil immer noch viele Kunden bei Vermittlern buchen und sich dann letztlich allein gelassen fühlen und dort Sonderschichten gefahren werden, ohne dass diese durch die Airlines bezahlt werden. Wenn man die Zahlen der Reiseveranstalter sieht, die von der Insolvenz von Air Berlin und auch von Germania betroffen sind, das sind durchaus erkleckliche Zahlen. Das sind 70.000, 100.000, 200.000 Tickets, die kurzfristig umgebucht werden mussten und die sicherlich für manchen Reiseveranstalter zumindest existenzgefährdend sein könnten, ohne die Zahlen im Einzelnen zu kennen. Damit haben wir eben das Problem, dass der Reiseveranstalter angewiesen ist auf die Airline, er hat keine Verhandlungsposition. Wir sehen das in vielen Bereichen, wo Airlines Bedingungen aufstellen, wie etwa beim „Name Change“, nach dem die Veränderung von vier Buchstaben die Neuausstellung eines Tickets erfordert, welche der Veranstalter bezahlen darf.

Der **Vorsitzende:** Herr Schmidt-Kessel hat insgesamt zwei Fragen gestellt bekommen, eine von Herrn Steineke und eine von Herrn Hirte.

SV Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel: Herr Steineke, Sie haben zunächst nach dem Wertungswiderspruch gefragt, wie schwerwiegend dieser eigentlich ist. Da muss man aus Verbraucherperspektive natürlich sagen, dass wir hier in der Regel keine existenziellen Beträge haben. Ich will nicht sagen, wir reden über Peanuts, aber wir reden hier auch nicht über Dinge, wie etwa beim Autokauf oder bei einer fehlgeschlagenen Immobilienfinanzierung, die das Leben in Frage stellen. Beim Autokauf kann das durchaus auch passieren. Ich glaube, dass man deswegen sehr vorsichtig sein muss, mit dem, was man tut und ob man überhaupt zivilrechtlich tätig werden will, da das Zivilrecht auch alle Anbieter trifft. Das ist eben etwas anderes als das Aufsichtsrecht. Da kann man genau hingucken. Ich kann noch einmal anregen, dem Bundesamt einmal auf die Finger zu schauen, ob die das wirklich richtig machen. Da bin ich mir nicht sicher, ob die Philosophie dazu passt. Ich glaube, dass es heute über die verschiedenen Formen des „Payments“ tatsächlich möglich wäre, in Richtung einer Zugum-Zug-Zahlung zu kommen. Das wurde ja eben schon angesprochen. Ich finde, wenn man rechtspolitisch etwas tun will, dann sollte man diesen Vorgang unterstützen, weil das ein relativ natürlicher Vorgang ist, um Insolvenzrisiken zu vermeiden. Den Werttransferzeitpunkt möglichst nahe daran zu setzen, dann hat man auch keinen wirklichen Wertungswiderspruch, und das scheint mir zum Beispiel mit Sicherungsbuchungen auf Kreditkarten denkbar zu sein. Da funktioniert das – jedenfalls teilweise – auch unterhalb der goldenen Kreditkarte. Diese Sicherungssituation haben wir. Was wir eben nicht haben, ist ein Leistungserbringer mit fremden Geld, wenn man von der Problematik mit § 19 Absatz 2 InsO einmal absieht. Die haben wir natürlich, das ist richtig, aber es ist eben kein fremdes Geld. Wir haben keine Treuhand-situation. Von Herrn Hirte die Frage, wie das denn jetzt mit der Aufsicht ist, ob die hier in der Verantwortung ist. Wir haben natürlich eine Pflicht und ich glaube, das ist im Prinzip durchaus auch eine Pflicht, die zum Zweck des Verbraucherschutzes oder überhaupt des Kundenschutzes im allgemeineren Sinne – also auch zum Schutz der Geschäftsreisenden – besteht. Ich würde mich aber sehr wundern, wenn man sagt, dass zum Schutzzweck dieser Pflicht



auch die Ersatzfähigkeit eines Individualschadens gehört. So haben wir das bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ja großteils auch. Selbst dort, wo wir bei der BaFin, etwa bei der Einlagensicherung, Individualansprüche entstehen lassen, haben wir dann anschließend die Staatshaftung nicht begründet. Insofern sehe ich das nicht. Das gilt für viele Teile der Verwaltung – wir kennen das aus dem VW-Skandal beim Kraftfahrt-Bundesamt –, dass diese zwar Verbraucherschützende Funktionen haben, sich aber selbst nicht in diesem Sinne verstehen. Ich glaube, an dem Selbstverständnis des Luftfahrt-Bundesamtes kann man arbeiten. Bei der BaFin ist das ja ein langfristiger Prozess, der sich auch durch Organisationsänderungen abgebildet hat, und so etwas könnte man auch hier in diesem Bereich tun, also den Vollzug verbessern. Aber wichtig: Das Wettbewerbsproblem, auch das müsste sinnvollerweise europäisch koordiniert werden. Eine Musterfeststellungsklage gegen den Bund kann ich mir nicht vorstellen, denn wenn ich mich recht entsinne, ist die Musterfeststellungsklage nur gegen Unternehmen gerichtet. Eine Staatshaftungsklage im Wege einer Musterfeststellungsklage wäre denkbar, wenn man Massenschäden hat. Aber ich glaube, dann ist tatsächlich die Fondslösung die bessere Lösung, weil man bei einer Staatshaftungssituation mit Massenschäden ohne eine politische Lösung kaum zu einem brauchbaren Ergebnis kommt. Das ist anders als bei einer unternehmerischen Haftung. Das merkt man hier ja auch. Der politische Druck ist groß, weil die Überschriften, etwa der Bildzeitung, sehr schön sind. Da ist die Hochzeitsreise ins Wasser gefallen oder so. Selbst wenn vielleicht der rechtspolitische Bedarf nicht in diesem Maße da ist, ist es eben schlecht erklärbar. Wenn wir hingegen ein staatliches Fehlverhalten haben, dann ist es immer ein politisches Problem und nicht nur in den Fällen, in denen wir eine Öffentlichkeitswirksamkeit haben. Deswegen würde ich eher „nein“ sagen, aber wenn eine Staatsverantwortung bejaht wird, dann sollte es eine Fondslösung geben.

Der **Vorsitzende**: Herr Schmidt-Kessel, vielen Dank. Herr von Randow hat auch zwei Fragen gestellt bekommen. Eine von Herrn Hirte und eine von Herrn Luczak. Bitte schön.

SV Matthias von Randow: Zunächst einmal zu der Frage von Herrn Dr. Hirte zu den Informationen. Es gibt unterschiedliche Kreditkartenunternehmen, die unterschiedliche Leistungen anbieten. Zwei große internationale Kreditkartenanbieter bieten solche Leistungen für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten, andere bieten das nicht an. Ich glaube, es wäre keine sehr kluge Idee, wenn Airlines nun einzelne Kreditkartenunternehmen „promoteten“, indem sie dafür Werbung machten. Ich glaube, das wäre eine schwierige Situation. Wir befinden uns als Verband auf einer Gratwanderung, indem wir auf der Grundlage unserer Informationspflicht im Rahmen der Diskussion über Insolvenzrisiken und Ähnliches informieren. Ich könnte mir aber gut vorstellen, dass die staatlich geförderten Informationsstellen des VZBV, die ja nun mit viel öffentlichen Geldern gefördert werden, aufklären über die Möglichkeiten, die der Verbraucher hat. Dazu gehört dann auch die Aufklärung über weitere Instrumente, wie beispielsweise die Anbieter im Markt wie „Quality Plus“ und andere, die ja längst den Verbrauchern Versicherungsleistungen anbieten. Die geradezu verzweifelt Institutionen suchen und sagen: „Werbe doch einmal für uns, erzählt doch den Verbrauchern, dass es das gibt.“ Das wäre sicherlich ein Weg. Wir müssen eine Gratwanderung als Unternehmen gehen und müssen aufpassen, dass wir uns nicht wettbewerbsrechtlich kritisch einmischen in die Frage, welche Unternehmen werden von unseren Unternehmen „promotet“ oder nicht. Zweiter Punkt: Verbesserung der Aufsicht. Ich möchte zu diesen staatlichen Aufsichten noch einmal etwas Grundlegendes sagen. Was ist eigentlich die Funktion der Aufsicht bezüglich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit? Das ist eine internationale Bestimmung, die getroffen wurde, damit nicht folgende Situation passiert: Dass eine Fluggesellschaft – egal, wo sie weltweit fliegt und wo sie weltweit ihre Betriebsgenehmigungen hat – in eine Situation hineinkommt, dass sie fliegt, obwohl sie eigentlich nicht mehr die finanziellen Mittel hat, einen sicheren Flugbetrieb sicher zu stellen. Das ist Kernaufgabe dieser staatlichen Aufsicht. Das ist eine Aufgabe, die sich ableitet aus dem sicheren Flugbetrieb. Das hat zur Konsequenz, dass die Aufsichtsbehörden weltweit sehr pingelig



darauf achten, ob eine Fluggesellschaft noch leistungsfähig ist, um den sicheren Flugbetrieb zu gewährleisten, oder eben möglicherweise nicht mehr, um dann in dem Falle sicher zu stellen, dass die betroffene Fluggesellschaft ihren Flugbetrieb sofort stoppt. Es ist aber keine Aufsicht, die sicherstellt, dass keine Fluggesellschaft, also kein Unternehmen, insolvent wird. Es wäre eine irriige Vorstellung, dass wir es schaffen, in privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen durch eine staatliche Aufsicht sicherzustellen, dass Unternehmen nicht mehr insolvent werden. Noch einmal: Es wird sichergestellt, dass eine Fluggesellschaft den sicheren Flugbetrieb aufrechterhalten kann. Das gewährleistet diese Aufsicht und deswegen gibt es auch keinerlei Staatsversagen bei der Aufsicht. Ganz im Gegenteil: Denn da, wo die Aufsicht eingreift und „Stop“ sagt, wird eben Sicherheit gewährleistet und das ist der Auftrag. Daraus allerdings leitet sich etwas ab, was für den Verbraucher natürlich ganz wichtig ist: Der Verbraucher weiß, dass er mit dem Flugzeug sicher fliegen kann. Das ist der entscheidende Punkt: Dass er sicher fliegen kann, ohne dass möglicherweise aus ökonomischen Gründen die Sicherheit dieses Flugbetriebs nicht mehr gewährleistet wird. Deswegen habe ich übrigens auch diesen Punkt in meiner Argumentation an die letzte Stelle gerückt und gesagt, dass die Aufsicht nicht in erster Linie ein Instrument des Insolvenzschutzes oder der Absicherung von Verbraucherrechten im Insolvenzschutz ist. Eine ganz kleine Anmerkung noch einmal zu den Zahlen der von den Insolvenzen Betroffenen. In den Zahlen, die hierzu publiziert werden, muss man Folgendes berücksichtigen: In diesen Zahlen sind auch die vielen Passagiere enthalten, die zwar von einer Insolvenz betroffen sind, für die aber ein Alternativrücktransport organisiert worden ist. Diese gelten auch als Betroffene und diese sind in den Zahlen enthalten. Es sind auch die Personen enthalten, die beispielsweise ihren Ticketpreis von ihrem Kreditkartenunternehmen zurückerstattet bekommen haben. Diese sind auch in den Zahlen enthalten. Ich möchte nur diesen Hinweis geben, dass hier die Zahlen nicht verstanden werden als die vielen Menschen, die tatsächlich einen wirtschaftlichen Schaden hatten. Deswegen Achtung: bei den Zahlen genau hinschauen. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herr von Randow, vielen Dank. Frau Pirner ist leider in der ersten Fragerunde leer ausgegangen. Herr Müller-Güldemeister hat zwei Fragen gestellt bekommen von Frau Mohammed Ali. Bitte.

SV **Lothar Müller-Güldemeister**: Die erste Frage war, was das Luftfahrt-Bundesamt hätte tun können, um die Insolvenz von Air Berlin mit den Auswirkungen eines Schadens für die Fluggäste in einer Größenordnung von einer halben Milliarde Euro zu verhindern? Das hätte das Luftfahrt-Bundesamt sehr wohl tun können. Ich habe vorhin schon erwähnt, dass die wirtschaftliche Situation von Air Berlin seit rund zehn oder 15 Jahren von ständigen Verlusten und einem schwindenden Eigenkapital geprägt war. Das Eigenkapital der Gesellschaft war bilanziell schon sehr viel früher aufgebraucht. Es war aber spätestens 2016 so, dass selbst unter Hintanstellung der Forderungen des Großgläubigers das Kapital nicht mehr ausreichte, um im Fall einer Insolvenz die Vorauszahlungen der Fluggäste dann noch bedienen zu können. Das heißt also, dass die Vorauszahlungen der Fluggäste bereits im Jahr 2016 sehr viel höher waren als das verbliebene Eigenkapital der Fluggesellschaft. Ich bin der Überzeugung, dass spätestens zu diesem Zeitpunkt das Luftfahrt-Bundesamt hätte einschreiten und sagen müssen: „Stop! Entweder Ihr erhöht Euer Kapital, damit auch in Zukunft die Vorauszahlungen der Fluggäste abgesichert sind oder wir entziehen Euch die Betriebsgenehmigung.“ Und da komme ich zur zweiten Frage, vielleicht noch eine Ergänzung dazu: Es wurde dann in den ersten Monaten des Jahres 2017 die Situation von Air Berlin immer prekärer. Es gab auch nach den eigenen Angaben von Air Berlin – wie es dann in dem Insolvenzeigenantrag zum Ausdruck kam – eine Liquiditätslücke per November 2017 von knapp 300 Millionen Euro, die nicht mehr durch Kreditlinien oder durch sonstige Sicherheiten gedeckt war. Das kann unmöglich sein, dass ein zur Aufsicht berufenes Amt, das auch nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes, die ich eingangs zitiert habe, im Interesse der Fluggäste tätig wird, dann zuschaut, wie die Gesellschaft immer weiter und immer höhere Vorauszahlungen von Fluggästen kassiert und dabei weiß, dass die Einhaltung der versprochenen Leistungen in keinster Weise mehr



sichergestellt ist, weil schlicht die Liquidität nicht mehr da sein wird.

Zu der zweiten Frage, wie ich darauf komme, dass daraus ein Staatshaftungsanspruch resultiert: Ich bin anderer Meinung als Herr von Randow, dass die Aufsichtspflicht des Luftfahrt-Bundesamtes darauf beschränkt sei, die Luftsicherheit als solche – also mehr die technische Luftsicherheit – sicherzustellen. Der Bundesgerichtshof hat klar gesagt, dass die Aufsicht auch im Interesse der Passagiere – auch des wirtschaftlichen Interesses der Passagiere – geschehen soll. Das ergibt sich meiner Ansicht nach auch ganz klar aus der EU-Verordnung 1008/08, und das passt nicht zu dem, was Herr von Randow gesagt hat. Da steht nämlich ganz klar drin, dass eine Genehmigung zum Betrieb des Luftverkehrs nur erteilt werden kann und auch nur aufrechterhalten werden kann, wenn sichergestellt ist, dass die Fluggesellschaft über die nächsten zwölf Monate hin leistungsfähig ist und dass sie auch sogar dann leistungsfähig ist, wenn sie drei Monate lang überhaupt keine Einnahmen hat. Diese Situation war eindeutig bei Air Berlin Ende 2016 und Anfang 2017 nicht mehr gegeben. Es ist mir unverständlich, wieso dort nicht eingeschritten worden ist. Was der Hintergrund hierzu ist, das weiß ich nicht. Das Luftfahrt-Bundesamt weigert sich, hier nach dem Informationsfreiheitsgesetz die notwendigen Informationen oder Akteneinsicht zu gewähren. Aber es gibt meiner Ansicht nach keine Antwort. Ich kann mir keine vertretbare Antwort des Luftfahrt-Bundesamtes vorstellen, mit dem dieses sein Nichteinschreiten im vorliegenden Fall rechtfertigen könnte. Aus diesem Grund bin ich in der Tat der Meinung, dass hier ein Staatshaftungsanspruch besteht.

Der **Vorsitzende**: Danke sehr. Frau Jungbluth, mit fünf Antworten – zwei Fragen von Herrn Tressel, zwei von Herrn Münzenmaier und eine von Herrn Steineke. Bitte.

SVe Marion Jungbluth: Ich möchte vielleicht noch Vorbemerkungen zu zwei Punkten machen, weil diese jetzt auch öfter angesprochen werden. Zum einen möchte ich mich ein bisschen dagegen verwehren, dass Verbraucher Flugreisen nur machen, wenn sie feiern gehen wollen oder in die Ferien fliegen. Das Transportmittel Flugzeug ist heutzutage doch eins, was Verbraucher auch im ganz normalen Alltag nutzen. Das liegt daran, dass

die Welt enger zusammengewachsen ist und dass man auch mal Freunde in London besucht oder halt nach Stuttgart fliegt zu der Mutter, die man pflegen muss, wo die Bahn dann halt nicht so schnell hinkommt. Also das würde ich gern erst einmal ein bisschen relativieren, dass das nur so ein Lustreisen-Problem ist. Es ist nämlich vielmehr ein Alltagsproblem für Verbraucher. Die Verbraucherzentralen und der Verbraucherzentrale Bundesverband empfehlen auch grundsätzlich nichts, Herr von Randow, wir empfehlen keine Firma und auch keine Versicherung. Wir klären auf. Auf „www.verbraucherzentrale.de“ finden Sie auch ganz viele Ratschläge für von Insolvenzen Betroffene. Da ist auch das Kreditkartenthema dabei. Aber wir sehen in der Kreditkarte eben nicht die Lösung für die Masse an Verbrauchern, weil – wie schon gesagt – viele nicht den Goldstandard bekommen. Und die anderen – gerade wenn sie lange im Vorhinein bezahlt haben – haben dann eben nicht mehr die Möglichkeit. Das Geld muss nicht nur praktisch noch vorhanden sein – da gibt es diese Frist von 30 Tagen –, sondern man muss in der Zeit auch nachweisen, dass man sich an die Fluggesellschaft gewandt hat und ein entsprechendes Formular ausgefüllt hat. Das ist für Verbraucher dann oftmals auch relativ knapp bemessen, wenn sie die Information aus der Zeitung bekommen, dass die Fluggesellschaft insolvent gegangen ist, dass sie dann auch schnell in diesen Fristen reagieren.

Eine andere Frage bezog sich vorhin auf das Thema der Aufsicht. Da haben ja jetzt auch schon viele etwas dazu gesagt. Ich möchte die Frage dann einfach nur aus Verbrauchersicht beantworten. Wenn wir uns die Air Berlin-Pleite anschauen: Da kann man gut feststellen, dass es auch Jahre davor natürlich Gerüchte gab oder dass schon viel diskutiert wurde, dass Air Berlin pleitegehen könnte, aber wo dann auch viele Jahre nichts passiert ist. Und plötzlich war es dann aber so. Dann gab es den Fall der Niki Luftfahrt, wo es sogar hieß: „Das ist abgesichert, das ist jetzt gar kein Problem mehr.“ Und dann hieß es, dass es doch nicht mehr so sei und plötzlich ist die Fluggesellschaft insolvent gegangen. Und bei Germania war es auch nicht so vorhersehbar. Deswegen verwehre ich mich auch dagegen, zu sagen, dass Verbraucher gute Möglichkeiten hätten, sich zu informieren, ob eine Fluggesell-



schaft tatsächlich solvent ist, und dann auch die Möglichkeit hätten, andere Anbieter zu wählen. Das ist bei einer Marktposition von Lufthansa – ungefähr 80 Prozent Marktanteil – auch oftmals so gar nicht mehr der Fall. Also für Verbraucher ist es eine schwierige Situation. Ich denke, dass es auch für Fachleute schwierig ist, diesbezüglich wirklich ganz gezielte Vorhersagen zu machen, ab wann es kritisch ist, einen Flug mit einer bestimmten Fluglinie zu buchen. Und das kann auch nicht Aufgabe der Verbraucher sein, dieses herauszufinden und auch nicht Aufgabe von uns sein, Verbraucherwarnungen in Bezug auf Insolvenzen herauszugeben. Das ist Ihnen allen bewusst, wie kritisch das ist. Das traut sich keiner bzw. das darf keiner machen. Von daher brauchen wir einfach ein anderes Mittel, um die Verbraucher abzusichern. Das ist nach unserer Meinung ein Insolvenzschutz. Das ist ja auch das Thema der heutigen Anhörung. Ich weiß, es gibt auch Insolvenzen in anderen Bereichen. Das ist aber meiner Meinung nach heute gar nicht das Thema, und dass wir das jetzt bei Flugreisen für besonders wichtig halten, liegt einfach daran, dass wir gerade diese großen Pleiten mit vielen Hunderttausenden, Millionen Geschädigten hatten, die auf ihren Kosten sitzengeblieben sind. Das ist schon mal von der Zahl her ein Thema, dessen Sie sich annehmen sollten. Dann haben wir die Ungleichbehandlung mit den Pauschalreisenden. Das versteht dann auch keiner, warum die Verbraucher, die sich an ein Reisebüro wenden und dort eine Flugreise und ihren Urlaub buchen, besser abgesichert sind als diejenigen, die das – was heute aufgrund der Digitalisierung oft der Fall ist – einfach zu Hause am Computer machen. Ein anderes Argument dafür ist dann das Urteil des Bundesgerichtshofs (BGH), das ja auch in der juristischen Literatur umstritten ist und besagt, dass eine Flugreise als Werkvertrag anzusehen ist, der Verbraucher aber 100 Prozent Vorleistung zu tragen hat. Das ist genau das, was ich extrem unfair finde. Und wenn ich Herrn Schmidt-Kessel und viele andere hier am Tisch richtig verstanden habe, ist das ein Punkt, den man auch relativ schnell angehen könnte. Das könnte man sogar auch national angehen und dann auch wieder eine Gleichstellung zum Pauschalreisenden herstellen: nämlich die Zahlung von 20 Prozent bei Buchung – bei Nachweis vielleicht etwas mehr, wenn wirklich

vorher Kosten entstehen – und dann einen Monat vorher die Zahlung des Rests der Flugsomme. Das wäre ein faires Verfahren und würde natürlich auch das Risiko einer Insolvenz etwas absichern.

Dann zum Thema „Wettbewerbsnachteile bei nationaler Lösung“ – ja, natürlich. Das könnte man so sehen, wobei wir natürlich jede Lösung bevorzugen, die möglichst weitreichend ist: also eine europäische Lösung oder zumindest auch eine, bei der alle Flüge, die in Deutschland starten oder landen, einbezogen sind. Das wäre eine Grundvoraussetzung und ich kann mich sehr gut an die Diskussionen um das Pauschalreiserecht erinnern. Da haben die Reisebüros – Sie werden das wissen –, als die Insolvenzversicherung eingeführt wurde, nicht sofort geschrien: „Ja, wir wollen das.“ Aber bei der Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie im letzten Jahr haben Sie gesagt: „Wir bestehen darauf, dass wir diesen Sicherungsschein weiterhin unseren Kunden geben können, weil diese dann mit uns zufrieden sind. Diese nehmen das als Qualitätsabsicherung und das ist für uns ein wichtiges Werbeinstrument, was wir nicht missen wollen.“ Da sieht man, wie sich so etwas dann auch entwickelt und das kennen wir auch von den Fluggesellschaften, ob es da um Schlichtung geht oder um Fluggastrechte. Der Widerstand ist immer groß. Ich glaube aber, dass es eigentlich auch den Unternehmen nützt, weil es eben zur Kundenzufriedenheit führt. Und Kundenzufriedenheit ist ganz klar an einen guten Umsatz und an gute Geschäfte gekoppelt. Von daher sollte man sich dem nicht ganz verschließen.

Der Vorsitzende: Danke, Frau Jungbluth. Frau Heinicke ist die Nächste. Sie haben eine Frage gestellt bekommen von Frau Kastner. Bitte, Frau Heinicke.

SVe Petra Heinicke: Ich bin gefragt worden nach dem Verhältnis, dem Marktgleichgewicht zwischen Fluggesellschaften als Anbietern und Veranstaltern als Nachfragern. Ich möchte einen Bogen schlagen zur Insolvenzversicherung. Als diese eingeführt wurde, haben wir vor 20 Jahren alle gedacht, dass der Markt sich bereinigen würde und nur wenige große Unternehmen übrig bleiben würden. Sie geben mir Recht, Herr Professor Vogel? Was ist passiert? Es ist ein schönes Beispiel dafür, dass man immer das Falsche voraussieht. Es sind viel mehr



Unternehmen geworden. Wir haben einen unglaublich breiten Markt von Anbietern in Deutschland von Reiseveranstaltern, eine Vielfalt, die quasi kaum vorstellbar ist, die mich in meiner Praxis immer wieder überrascht, auch mit Blick auf die Digitalisierung. Früher musste ein Veranstalter einen Katalog in den stationären Vertrieb bringen, heute kann er seine Leistungen auch über das Internet anbieten und seine Kunden direkt erreichen. Es gibt Veranstalter, die mit 500 Passagieren im Jahr arbeiten, die vielleicht im Jahr fünf oder zehn hochqualifizierte Reisen anbieten. Es gibt Länderspezialisten, es gibt alles Mögliche. Es gibt nicht nur den Veranstalter, an den man immer zuerst denkt, der zwei Wochen Badeurlaub anbietet, der die hinfliegt, im Hotel abstellt und alles ist gut. Das Leben ist sehr viel breiter. Wenn wir immer von „dem Reiseveranstalter“ sprechen, dann ist das ein Sammelbegriff, unter dem sich sehr viel versteckt. Aus dieser Diversifizierung ergibt sich schon der Markt. Es gibt sechs, sieben große Anbieter und alle darunter sind Mittelständler und keine riesengroßen Mittelständler. Mein größter Mandant hat 300 Mitarbeiter im festen Bestand. Es gibt aber sehr viele kleine Anbieter, die mit wenigen Mitarbeitern gute, qualitativ hochwertige Reisen anbieten. Aber das zeigt, dass es schon von der wirtschaftlichen Macht her keine gleichen Verhältnisse wie bei den Fluggesellschaften gibt. Als Länderspezialist bin ich zum Beispiel beschränkt. Da habe ich nicht die Wahl zwischen 50 Fluggesellschaften, die das gleiche Ziel anfliegen, sondern da fliegen vielleicht nur drei oder zwei Anbieter das Ziel an und die müssen ja auch noch zu den Tagen fliegen, die für mich passen. Ich sitze sowieso am kürzeren Ende, denn die Fluggesellschaften verlegen ihre Flugzeiten. Das können sie teilweise, wenn sie gewisse Fristen einhalten, dann haben sie da auch keine Flugausgleichszahlungen nach der Verordnung. Diese Probleme trägt auch schon der Veranstalter. Meine Erfahrung ist, dass wenn ich zu meinem Mandanten sage, dass wir jetzt einen Schaden haben, den wir dem Kunden ausgleichen müssen – ich spreche mal das Thema „Regress und Streitverkündung“ an –, dann heißt es: „Wir brauchen die aber in der nächsten Saison wieder. Also machen Sie mal langsam.“ Das Verhältnis ist wirtschaftlich also nicht ausgewogen, auch nicht bei großen und gesunden Unternehmen. Und bei

den kleinen Spezialisten erst recht nicht. Die Fluggesellschaften beherrschen diesen Markt. Und das Preissystem im Flugverkehr – Das habe ich auch erst vor einigen Jahren gelernt: Es richtet sich ja nicht nur danach, welche Leistungsklasse Sie buchen, ob Sie Business oder Economy buchen, sondern derselbe Flug hat verschiedene Buchungsklassen innerhalb der Leistungsklassen. Darüber steuern die Fluggesellschaften nach Angebot und Nachfrage, wie viele Plätze sie in einer Buchungsklasse an bestimmten Tagen bereitstellen und das ändern sie auch ständig. Die Veranstalter kämpfen mit einer Vielzahl von Problemen und stehen nicht in einem Verhältnis, in dem sie wirklich Druck auf ihre Partner ausüben können oder ausgewogen verhandeln können. Das ist leider nicht so. Ihr zweiter Aspekt war, ob das dann nicht etwas ist, womit man werben kann? Nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb können Sie damit nicht werben, denn werben mit Selbstverständlichkeiten ist verboten. Und alle Reiseveranstalter müssen den Sicherungsschein anbieten. Und hier ist gefragt worden: „Warum sichern wir denn etwas ab, was zum Freizeitkonsum gehört und nicht zu den Lebensnotwendigkeiten?“ Soweit ich weiß, ist der Reiseveranstaltungsbereich der einzige Bereich, in dem der Insolvenzschutz bislang vorgeschrieben ist. Und warum? Das ist europäisch zwingend. Mir hat noch nie eingeleuchtet, warum sich jemand eine Einbauküche für 30.000 Euro kaufen kann, dabei 20.000 Euro voranzahlen kann und keine Sicherung erhält. Das hat mir nie eingeleuchtet. Während er bei einer Reise für 500 Euro, für 1.000 Euro die Anzahlung erst leisten muss, wenn er einen Sicherungsschein hat. Da bin ich ganz bei Ihnen. Das sollte man mal gleichmäßiger gestalten, aber Europa hat anders angefangen. Es hat diesen Wachstumsbereich Tourismus gewählt, der ein wirklich großer Treiber der Wirtschaft ist, und hat die Reiseveranstalter dieser Pflicht unterstellt, um hier einigermaßen gleiche Verhältnisse zu schaffen. Wir sollten jetzt einfach mal mit den Fluggesellschaften weitermachen, damit zumindest in diesem Segment Gleichheit und Gerechtigkeit herrschen. Frau Jungbluth, ich muss Ihnen ein bisschen widersprechen: Es hat 20 Jahre gedauert, bis sich die Verbraucher einigermaßen an den Sicherungsschein gewöhnt haben und wissen, dass es den gibt. Aber es



würde jetzt den Verbraucher total verunsichern, wenn sie ihn nicht mehr bekommen. Man will keine verunsicherten Verbraucher und deswegen hat man gesagt: „Lasst uns doch bitte diesen vertrauten Sicherungsschein.“ Und das ist zum Beispiel auch ein Problem für die Anbieter von Ferienhäusern, die früher selbstverständlich Reiseveranstalter waren, wenn sie das katalogmäßig angeboten haben, die jetzt nicht mehr unter die Sicherungspflicht fallen, aber teilweise darunter fallen wollen, weil es einfach die Kunden irritiert.

Der **Vorsitzende**: Frau Heinicke, darf ich Sie darauf hinweisen, dass Sie nun zu einer Frage sieben Minuten gesprochen haben und dass Herr Fauser sechs Fragen gestellt bekommen hat? Ich möchte Sie nicht abwürgen. Wollten Sie noch etwas Wichtiges bei Ihrer Antwort ansprechen?

SVe **Petra Heinicke**: Ich bin fertig.

Der **Vorsitzende**: Das ist nett von Ihnen, vielen Dank. Herr Fauser hat die meisten Fragen – nämlich sechs – in der ersten Runde gestellt bekommen, jeweils zwei von Herrn Maier, Frau Skudelny und Herrn Brunner. Nach dem bisherigen Maßstab hätten Sie 42 Minuten für die Antworten. Bitte schön.

SV **Markus Fauser**: Meine Damen und Herren, ich werde die Zeit nicht benötigen, werde aber gern auf Ihre Fragen eingehen. Zunächst einmal ging es ja um das Thema der Wirksamkeitskontrollen, ob man ein Regelungs- oder ein Ausübungsproblem hat. Es ist sicherlich so, dass in der Verordnung aus 2008 eine Insolvenzprüfung enthalten ist, die über die nächsten zwölf Monate gehen muss oder gehen sollte und da ist natürlich die Leistungsfähigkeit der Fluggesellschaft zu bewerten. Da geht es nicht nur darum, die technische Sicherheit eines Flugbetriebs darzustellen, sondern da geht es vorausschauend auch über die nächsten zwölf Monate hinaus: „Was passiert denn eigentlich, bin ich denn in der Lage, meinen Geschäftsbetrieb aufrecht zu halten, meine fälligen Verbindlichkeiten zu bezahlen?“ Da könnte man natürlich den Bogen ziehen. Die Frage kam ja auch, ob ich das bei einer reinen Bilanzbetrachtung sehen kann. Dabei kann ich es sicherlich nicht erkennen. Ich könnte es aber erkennen, indem ich eine positive Fortbestehensprognose mit zu Rate ziehe, die natürlich – also im insolvenzrecht-

lichen Sinn – für das laufende und darauffolgende Geschäftsjahr abzugeben ist. Da geht es ganz klar darum, ob ich in der Lage bin, nach der Ertrags- und Liquiditätsplanung, die mit entsprechenden Annahmen hinterlegt werden muss, meine zukünftigen Verbindlichkeiten zu decken, und zwar nicht nur für die zwölf Monate, sondern auch für das darauffolgende Geschäftsjahr. Das wäre natürlich eine Möglichkeit, hier einen zusätzlichen Schutz einzuziehen. Wenn ich eine Überschuldung habe, bin ich auch verpflichtet, eine positive Fortbestehensprognose zu erstellen. Darauf aufbauend wäre dies natürlich eine Möglichkeit, hier noch einen verstärkten Schutz mit einzuziehen. Und daraus könnte ich dann auch erkennen, ob ich wirklich anhand meines Geschäftsmodells und meiner Planung nach vorne gerichtet in der Lage bin, die Verbindlichkeiten, die natürlich auch im laufenden Geschäftsbetrieb entstehen, dementsprechend bedienen zu können. Das wäre also eine über die zwölf Monate hinausgehende Prüfung, die letztendlich auch das darauffolgende Geschäftsjahr mit beinhalten würde. Zum anderen geht es um das Thema „Gläubiger“. Haben wir eine Ungleichbehandlung? Warum habe ich hier keinen Insolvenzschutz für die Verbraucher, die Individualreisen buchen wollen? Für die Pauschalreisen habe ich das. Da muss man sich einmal anschauen, über welche Zahlen man spricht. Man hat unstreitig natürlich eine Vielzahl von Verbrauchern, die Flugreisen buchen. Herr Professor Vogel hat es auch gesagt: Wir reden hier über 1.200 Euro im Durchschnitt. Wenn ich jetzt aber die anderen Wirtschaftsbereiche betrachte, wo ich überhaupt keine Küche bekomme, kein Haus bauen kann und kein Auto kaufen kann ohne Anzahlung – es gibt noch zig andere Beispiele, wo ich teilweise fünf- bis sechstellige Beträge anzahlen muss und nicht immer in der Lage bin, diese dann auch insolvenzrechtlich absichern zu können. Da rede ich über ganz andere Vermögensschäden, die daraus entstehen können. Und diese sind dann letztendlich auch existenzgefährdend für jemanden oder können existenzgefährdend für jemanden sein, auch gerade für die breite Masse. Da muss man aufpassen, dass man da die Verhältnismäßigkeit wahrt. Und man muss sich fragen, warum Verbraucher bei Flugreisen im Rahmen von Individualreisen besser gestellt werden sollten als Gläubiger in anderen



Wirtschaftsbereichen, die eben auch Insolvenzrisiken unterliegen und auch von einem Insolvenzverfahren betroffen sein können. Ich glaube, das muss man in die Gesamtabwägung mit einbeziehen. Dann geht es um das Thema „Informationsmöglichkeiten“, das war der nächste Fragenkomplex. Bei Pauschalreisen weiß ich nicht, wer letztendlich die Vertragspartner hinter meiner Pauschalreise sind. Wenn ich individuell buche, weiß ich das. Ob ich mich jederzeit vollumfassend informieren kann im Markt, wie es mit der Solvenz meines Vertragspartners aussieht – diese Frage kann man sicherlich nicht vollständig mit „ja“ beantworten, aber zumindest habe ich die Möglichkeit, zu wissen, ob Air Berlin, Germania oder andere Unternehmen dahinter stehen. Ich habe zumindest die Chance, über öffentlich zugängliche Medien zu erfahren, wie es hier um die Solvenz dieser Gesellschaften bestellt ist oder zumindest, wie die wirtschaftliche Entwicklung dieser Gesellschaften sich momentan darstellt. Dann wurde noch gefragt, warum ich mich nicht mit dem Ansatz beschäftigt habe, die wirkliche Zahlung mehr an den Leistungszeitpunkt zu knüpfen. Das ist sicherlich eine Möglichkeit. Was auch legitim ist, dass man sagt: „Wenn ich Leistungen in Anspruch nehme, dann wird auch ausgelöst und dann muss ich letztendlich bezahlen.“ Genauso gut ist es aber auch möglich, über einen individuellen Versicherungsschutz, wo ich die Möglichkeit habe, aktiv am Ende einer Buchung zu sagen: „Ich möchte mich versichern oder ich möchte mich nicht versichern.“ Da bin ich frei in meiner Entscheidung. Ich selbst habe es in der Hand, ob ich mich gegen einen Insolvenzausfall schützen oder nicht schützen möchte. Das kann man aktiv einbauen in den entsprechenden Buchungsvorgang. Das ist eine genauso gute Möglichkeit, sich letztendlich gegen Insolvenzen zu schützen.

Der Vorsitzende: Da haben Sie ja mit Blick auf die Zahl der Fragen und die Zeit für die Antworten ordentlich vorgelegt. Aus unserer Sicht sind die Fragen aus der ersten Runde alle beantwortet. Ich sehe keinen Widerspruch. Dann beginnen wir mit der zweiten Fragerunde. Frau Mohamed Ali fängt an. Weiter haben wir Herrn Tressel, Frau Skudelny und Herrn Steineke notiert. Wir sammeln weiter die Wortmeldungen. Frau Mohamed Ali beginnt, danach dann Herr Tressel. Bitte schön.

Abg. **Amira Mohamed Ali** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Ich möchte noch einmal kurz Stellung nehmen zu dem, was hier gesprochen wurde: Ich bin überhaupt nicht der Meinung, dass es bei den Kosten für eine Flugreise bzw. eine ausgefallene Flugreise um ein bisschen Luxus geht. Es geht um Kosten, die nicht unerheblich sein können. Ich denke da nur an Familien, die an ihrem Urlaubsziel stranden und nicht nach Hause können und dann einen teureren Rückflug buchen müssen, insbesondere wenn sie vorher ein Schnäppchen gebucht hatten. Darauf zielen auch meine beiden Fragen an Frau Jungbluth: Sie haben in Ihrer Stellungnahme gesagt, dass von den Insolvenzen vor allen Dingen Familien mit Kindern betroffen sind. Können Sie dazu etwas Näheres sagen? Was für einen Grund hat das? Haben Sie diesbezüglich genauere Zahlen? Die zweite Frage: Es ist mehrfach angesprochen worden, dass eine europäische Lösung angestrebt wird. Nach meinem Kenntnisstand arbeitet man schon sehr, sehr lange an einer europäischen Lösung. Was würden Sie denn sagen: Wie lange müssen die Fluggäste eigentlich noch auf eine Absicherung warten, wenn das so weiter geht? Und was wären denn die Vorzüge gegenüber einer nationalen Regelung?

Der Vorsitzende: Herr Tressel, bitte schön. Und dann Frau Skudelny.

Abg. **Markus Tressel** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Herr von Randow, wir haben ja jetzt über das Thema „Vorleistungen“ gesprochen. Vielleicht können Sie einmal aus Sicht der Airlines schildern, was dieses Prinzip „Ich zahle bei der Buchung 20 Prozent sowie vier Wochen bzw. eine andere Frist vor dem Flug den Rest.“ Die zweite Frage möchte ich an Frau Pirner richten: Sie vertreten den Verband, der sich sehr stark um die Geschäftsreisenden kümmert. Jetzt haben wir ja viel über den Reisenden gesprochen, der irgendwo zum Strand will. Vielleicht können Sie aber auch aus Sicht der Geschäftsreisenden noch einmal schildern, was zum Beispiel die Insolvenzen von Air Berlin, aber auch von Germania für den Geschäftsreisebereich bedeutet haben, möglicherweise auch an Ausfällen. Was sind aus Ihrer Sicht praktikable Alternativen, wenn wir jetzt nicht über eine Versicherungs-lösung reden?



Der **Vorsitzende**: Nun Frau Skudelny und dann Herr Steineke.

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): Vielen Dank. Meine Frage richte ich an Herrn Fauser, weil ich gerade zufällig den Text der EU-Verordnung Nr. 1008/2008 vorliegen habe und ich glaube, dass Sie ein bisschen auf die zwölf Monate von Herrn Randow eingestiegen sind. Hier steht, dass die zuständige Genehmigungsbehörde eingehend prüft, dass ein Unternehmen nachweisen kann, dass es seinen unter realistischen Annahmen festgelegten, derzeitigen und möglichen Verpflichtungen während eines Zeitraums von 24 Monaten nach Aufnahme der Tätigkeit jederzeit nachkommen kann und dass es über einen Zeitraum von drei Monaten auch ohne Einnahmen die fixen und variablen Kosten tragen kann. Wenn das vorgelegt wird und wenn das ordnungsgemäß geprüft wird – wäre es dann überhaupt denkbar, dass kurz nach der Prüfung tatsächlich ein Insolvenzfall eintritt? Oder wäre ein Insolvenzfall kurz nach einer solchen Prüfung nicht Ihrer Auffassung nach eher ein Vollzugsversagen?

Der **Vorsitzende**: Nun bitte Herr Steineke und dann Herr Brunner.

Abg. **Sebastian Steineke** (CDU/CSU): Ich habe nur noch eine Frage an Herrn Professor Schmidt-Kessel. Wir haben das am Rande gestreift, die Frage des Unionsrechts und der Gesetzgebungskompetenz des Bundes in diesem Bereich, weil wir gerade verschiedene Vorschläge gehört haben. Es geht um Fragen des Vorauszahlungsverbots – so will ich es mal salopp nennen – bis hin zum Thema der Sicherung, die wir jetzt schon im Pauschalreisebereich haben. Sie haben dazu ja auch schon ein bisschen ausgeführt. Geht das überhaupt, dass man das gleiche Modell wählt wie im Pauschalreisebereich? Haben wir überhaupt die Gesetzgebungskompetenz dafür oder müssen wir uns nicht tatsächlich über andere Instrumente, die hier auch schon angesprochen worden sind, Gedanken machen, wenn wir es denn machen wollen? Vielleicht können Sie dazu noch einmal zwei/drei Sätze sagen?

Der **Vorsitzende**: Herr Brunner bitte.

Abg. **Dr. Karl-Heinz Brunner** (SPD): Mir geht es wie der Kollegin Skudelny. Es dürfte eigentlich

gar nicht zu der Insolvenz kommen, wenn die Prüfungsmechanismen funktionieren. Ich sage aber noch einmal, dass insbesondere auch wegen des § 19 Abs. 2 InsO diese Prüfung meist irgendwie ins Leere läuft, weil das Geschäftsmodell schon darauf ausgelegt ist, mit Vorauszahlungen die entsprechende Liquidität herzustellen. Wenn ich nur mit Vorauszahlungen die Liquidität herstelle...

(Unverständlicher Zwischenruf)

Dann hätten wir Air Berlin schon vor Jahrzehnten vom Markt nehmen müssen. Dies nur als kurze Anmerkung. Ich glaube, die haben während des ganzen Betriebs nicht diese Möglichkeiten gehabt oder nur sehr eingeschränkt. Ich würde eine Frage noch einmal Herrn von Randow stellen wollen. Wenn überhaupt eine Regelung erwogen wird, dann wird ein Versicherungsmodell in den Raum gestellt. Ein Versicherungsmodell, bei dem dann der Verbraucher bzw. der Kunde die Versicherung bezahlt. Über welchen Betrag reden wir denn dann? Was kostet diese Versicherung denn hier so? Dann können wir einmal abschätzen, wer welchen Betrag wo in sein Risiko aufnimmt. Es ist schon ein Unterschied, wenn wir hier über Versicherungen sprechen und dann meinen, es sind 2,50 Euro, tatsächlich kostet die Versicherung dann aber 100 Euro. Gibt es da irgendwelche Zahlen, wie viel so eine Versicherung kosten würde? Denn die kann ich ja nicht individuell machen. Die muss ich ja, wenn ich eine Internetbuchung vornehme, mit einem Klick dazu buchen. Hat man überhaupt über einen Betrag gesprochen? Wenn der Versicherungsbetrag höher ist als der Ticketpreis, wird die Versicherung schon aus diesem Grund nicht abgeschlossen.

Der **Vorsitzende**: Herr Brunner, vielen Dank. Weitere Wortmeldungen sehe ich nicht. Dann beginnen wir diesmal wieder in alphabetischer Reihenfolge, also bei Herrn Fauser mit einer Antwort an Frau Skudelny. Bitte schön.

SV **Markus Fauser**: Zu der Frage von Frau Skudelny: Klar, diese Prüfungen, die vorgenommen werden, werden ja anhand – wenn ich jetzt aus insolvenzrechtlicher Sicht spreche und auch über eine Fortbestehensprognose – einer detaillierten Ertrags- und Liquiditätsplanung durchgeführt. Dabei wird geprüft, ob die getroffenen Annahmen realistisch sind – und



zwar nicht nur grob realistisch, sondern auch im Detail realistisch – und ob ich damit in der Lage bin, für das laufende und darauffolgende Geschäftsjahr letztendlich durchfinanziert zu sein. Es kommt darauf an, wie geprüft wird und wie geprüft wurde und ob es auch erkennbar war. Es gibt durchaus auch Prüfungen – das erleben wir in der täglichen Praxis auch –, bei denen wird ein Testat erteilt für einen Jahresabschluss oder es ist eine positive Fortbestehensprognose oder ein „S6-Gutachten“ erstellt worden, und wenige Monate später kommt dann doch die Insolvenz, weil eben exogene Faktoren da waren, die man zum Zeitpunkt der Prüfung nicht sehen konnte oder vielleicht auch nicht gesehen hat. Da würde ich sagen, dass es darauf ankommt, ob man es hätte sehen müssen oder können. Das kann ich jetzt nicht beurteilen, weil ich in dem Fall nicht drin bin. Es kommt aber durchaus vor, dass es dann trotzdem zu einer Insolvenz kommen kann, da es eben nicht vorhersehbar war.

Der **Vorsitzende**: Nun Frau Jungbluth mit zwei Fragen von Frau Mohamed Ali. Bitte.

Sve **Marion Jungbluth**: Die erste Frage bezog sich darauf, warum Familien besonders betroffen sind. Wir haben das in der Stellungnahme so gemeint, dass Familien keine Schnäppchenjäger sind, sondern notgedrungen sehr frühzeitig buchen müssen, weil in den Ferien die Flüge rar sind und dann auch vor Ort die Hotels oder Ferienunterkünfte rar sind. Das heißt, sie sind nicht in der Lage, sehr flexibel ihren Zeitpunkt zu wählen, sondern sind gezwungen, quasi mindestens ein halbes oder ein ganzes Jahr im Voraus die Flugreise zu buchen, damit man auch wirklich etwas bekommt. Damit hat man natürlich auch genau dieses Problem, dass man ein ganzes Jahr in Vorleistung geht. Wenn man eine Familie mit zwei Kindern hat, dann ist das auch eine erhebliche Summe. Zu diesem Zeitpunkt habe ich noch weniger Gefühl dafür, was in diesem Jahr alles an Zahlungsschwierigkeiten oder sonstigem bei einer Fluggesellschaft passieren könnte. Das ist schon noch einmal ein Hinweis, dass der Verbraucherschutz insoweit dringend notwendig ist und die Politik auch handeln muss. Die zweite Frage war zum Thema „Europäische Lösung“. Wir sehen die Möglichkeit, dass man das auf der europäischen Ebene auf die Tagesordnung bringt, natürlich spätestens wenn die Bundesrepublik

Deutschland die Ratspräsidentschaft hat, also in der zweiten Hälfte 2020. Es wird ja auch schon geplant, eventuell das Thema „Fluggastrechte“ auf die Tagesordnung zu setzen. Dann könnte man das auch damit verbinden. Wir fänden es aber auch sinnvoll – und das kann man natürlich relativ schnell umsetzen –, wenn man im Bürgerlichen Gesetzbuch einen Passus einführen würde, der die Vorauszahlung in der Personenluftbeförderung regelt. Und perspektivisch – das wäre dann wirklich ein Auftrag an den Gesetzgeber und an den Rechtsausschuss – finden wir auch, dass im Bürgerlichen Gesetzbuch ein Passus zur Personenbeförderung aufgenommen werden sollte, der noch viel mehr regeln könnte. Zum Beispiel: Was gehört denn eigentlich zu einer Personenbeförderung? Zum Beispiel auch ein Koffer. Muss ich bei einer Flugreise, die mehrere Stunden oder tausende von Kilometern beträgt, nicht das Recht haben, einen Koffer mitzunehmen? Das ist so ein Thema, bei dem Sie vielleicht auch einmal vorausschauend gucken könnten, wie man Recht modernisiert und den Alltagsgegebenheiten anpassen kann.

Der **Vorsitzende**: Danke schön. Die Nächste ist Frau Pirner. Sie haben eine Frage gestellt bekommen von Herrn Tressel. Bitte schön.

Sve **Inge Pirner**: Die Insolvenz von Germania hat im Geschäftsreisebereich natürlich nicht zu dem großen Aufschrei geführt, weil die ja sehr touristisch unterwegs waren und nur relativ wenig Strecken hatten, die von Geschäftsleuten genutzt wurden. Was uns natürlich ganz stark belastet hat, das war die Insolvenz von Air Berlin. Da war es natürlich so, dass wir uns bereits im Vorfeld sehr fokussiert angeschaut haben, was denn da passiert. Die ganze finanzielle Situation wurde im Geschäftsreisebereich mit Air Berlin immer wieder diskutiert und auch wir haben uns gewundert, wie es sein kann, dass eine Fluggesellschaft jeden Tag fliegt und Geld verbrennt. Das ist ja tatsächlich so gewesen und das wussten wir alle und das hat natürlich auch dazu geführt, dass in verschiedenen Unternehmen die Airline dann nicht direkt „ge-black-listed“ wurde, aber dazu, dass die Buchungszahlen zurückgingen. Jetzt muss man sich natürlich vorstellen, dass ein Kreislauf in Gang gesetzt wird, der dann tatsächlich am Schluss in diesem Fiasko endet. Ich meine, das ist eine andere Geschichte



als im Pauschal Tourismus oder im Tourismus. Man hat eventuell Alternativen, die man dann in stabileren Gesellschaften gesehen hat. Man hatte bei Air Berlin natürlich auch eine ganze Zeit mit Flugausfällen zu kämpfen, wo wir dann wieder im Geschäftsreisebereich das Problem haben, dass wir Geschäftstermine nicht wahrnehmen können, dass Geschäfte verloren gehen und dass Dinge nicht wahrgenommen werden, die man eigentlich machen muss. Was hat denn die Insolvenz für uns am Schluss bedeutet? Mit den Flügen, die noch hätten stattfinden müssen, haben wir in den Betrieben einen Riesenumstand gehabt und natürlich auch in den Reisebüros, um unsere Mitarbeiter auf andere Gesellschaften umzubuchen, alternative Reisemittel zu suchen oder andere Fluggesellschaften an Land zu ziehen. Es ist innerhalb Deutschlands natürlich immer noch möglich, mit der Bahn zu fahren – wenn sie fährt und diese Verspätungen zum Beispiel nicht hat. Es ist ja nicht so, dass verlässliche Mobilität in Deutschland mit unterschiedlichen Reisemitteln gewährleistet ist. Die Zeiten, die wir letztendlich im Flugbereich verbringen, sind meistens etwas kürzer als wenn man mit dem Auto oder mit der Bahn unterwegs ist. Und das wird ja im Geschäftsreisebereich sehr wohl gesehen, weil wir das alles als Arbeitszeit bewerten. Die Frage, was wir uns wünschen würden: Das ist in unserem Positionspapier natürlich deutlich beschrieben: „Pay as you check in.“ Ich möchte eine Leistung eigentlich erst dann bezahlen, wenn ich sie wahrnehme. Im Moment gibt es eine kostenfreie Kreditgewährung zugunsten der Fluggesellschaften. Auf meine Frage – wir haben uns im Vorfeld natürlich Gedanken gemacht, ob so etwas realistisch ist –, wieviel Geld denn eine Fluggesellschaft vorher haben muss, damit sie sich auf so ein Verfahren einlässt, hat man mir leider aus Sicherheits- und natürlich „Geheimhaltungsgründen“ die Antwort verweigert. Wenn man sich aber die Finanzierungsmodelle der Fluggesellschaften anschaut, ist es sehr stark so, dass die Eigenkapitalquote relativ niedrig ist, und dass man sehr oft mit geleastem Fliegern und natürlich mit ganz anderen Modellen, was die Finanzierung angeht, arbeitet. Natürlich ist der Flugbereich auch einer der sensibelsten, weil – wie im Hotel- oder im Bahnbereich auch – die Leistung weg ist, wenn ich sie nicht wahrnehme. Ich kann hier nichts

horten. Ich kann nichts lagern. Das ist totes Kapital, wenn der Flieger nur halb voll fliegt und demzufolge hat man natürlich insoweit andere Voraussetzungen. Aber es ist tatsächlich so, dass wir im Geschäftsreisemarkt auch bei Flugannullierungen – das ist jetzt nicht einmal etwas, das mit Insolvenzen zu tun hat – massiv unserem Geld hinterher rennen, weil es keinen Automatismus gibt, dass eine nicht stattgefundene Leistung automatisch rückerstattet wird. Wir hätten hier mit diesem Grundsatz „Ich zahle tatsächlich nach Leistung.“ die Möglichkeit, auch für uns im Geschäftsreisebereich wesentliche Erleichterungen zu erhalten und wenn das Ganze dann noch digitalisiert ablaufen kann – per Knopfdruck –, dann wäre uns hier sehr geholfen. Vielen Dank.

Der Vorsitzende: Danke schön. Herr von Randow bitte. Zwei Antworten an Herrn Tressel und Herrn Brunner.

SV Matthias von Randow: Herr Tressel hat die Frage der Preisgestaltung im Luftverkehr aufgeworfen, im Zusammenhang mit dem Thema „Insolvenz“. Da möchte ich ein paar Dinge erläutern, vielleicht vorneweg dazu eine Sache: Ja, in der Geschäftsreisetasche gibt es natürlich viele Nachfrager. Unser – mit Abstand – größter Nachfrager nach Flugverkehrsleistungen ist die Firma Siemens in Deutschland. Wenn Sie die Firma Siemens vor Insolvenz absichern wollen, als absicherungsbedürftigen Verbraucher ansehen, dann ist das Ihre politische Entscheidung. Ich kann Ihnen nur sagen: Die großen Geschäftsreisennachfrager in Deutschland – und dazu gehören Firmen wie Siemens und andere – haben ein so starkes Nachfragepotenzial, dass sie die Preise auf ein derartiges Niveau drücken können, dass die Fluggesellschaften ihre Flugleistungen noch gerade so verkaufen können. Ich wollte damit nur etwas zu Angebot und Nachfrage auf Wettbewerbsmärkten sagen. Aber hier steht zur Debatte, ob Sie die Verbraucher in dieser Größenordnung ebenfalls absichern wollen. Worum geht es eigentlich? Vielleicht geht es um ganz andere Fragen. Wenn Sie so etwas machen wollen, wie den Vorschlag, den Herr Tressel unterbreitet hat – dass man also die Zahlungsfrist so setzt, dass Buchung und Zahlung tatsächlich entkoppelt werden: Was hat das eigentlich für Folgen für die Preisgestaltung? Da folgender Hinweis: Wir haben Flugpläne. Sie können heute per Internet einen



Flug buchen. Sie können, wenn Sie von Frankfurt aus nach Hongkong fliegen, ungefähr 87 unterschiedliche Angebote buchen. Flüge, die nicht nur übermorgen stattfinden, sondern vielleicht auch in drei Monaten oder in 12 Monaten. Das sind Flugzeuge, die für einen bestimmten Flug vorgesehen sind. Diese Flugzeuge müssen von einem Unternehmen zum Zeitpunkt des Abflugs so gefüllt sein, dass die Kunden, die auf dem Flug sitzen, so viel einspielen, dass das überhaupt für das Unternehmen wirtschaftlich ist. Das heißt, das Unternehmen kalkuliert über einen Zeitraum von vielen Monaten – Tag für Tag, Stunde für Stunde, Minute für Minute – die Flugpreise. Dieser Preisbildungsprozess, meine Damen und Herren, unterliegt weltweit einer vollständigen Preistransparenz. Weltweit haben Fluggesellschaften Computersysteme für die Preisbeobachtung, mit denen eine Emirates, eine Air China, eine Lufthansa, eine Air Berlin ständig, minütlich, über Zeiträume von Monaten beobachten, wie das Preisgefüge sich verändert. Wenn Sie jetzt eingreifen, als nationaler Gesetzgeber, und sagen: „Wir machen jetzt einmal im nationalen Alleingang oder vielleicht im europäischen Alleingang einen Eingriff in diese Preisgestaltung. Hier schreiben wir vor, dass künftig Unternehmen, die wir hier in Europa oder in Deutschland haben, tatsächlich nicht mehr so kalkulieren können, dass sie sagen, sie machen einen Unterschied, ob jemand früh bucht, damit dem Unternehmen eine gewisse langfristige Sicherheit gibt und das Unternehmen ihm dafür im Umkehrschluss einen billigen Preis anbietet.“

(Unverständlicher Zwischenruf)

SV Matthias von Randow: Sie haben ja gefragt, was passiert, wenn die Abbuchung des Preises zum Zeitpunkt des Abfluges stattfindet und nicht mehr zum Zeitpunkt der Buchung.

(Unverständlicher Zwischenruf)

SV Matthias von Randow: Ja, oder vier Wochen vorher. Ich sage ja, dass der Buchungsprozess über Monate läuft. Die Füllung eines Flugzeuges verläuft über einen Zeitraum von Monaten und ist verbunden mit einer täglich, minütlich unterschiedlichen Preisgestaltung. Wenn Sie da eingreifen mit einem nationalen Alleingang oder einem europäischen Alleingang, nehmen Sie den

Unternehmen, denen Sie damit eine Auflage geben, die Möglichkeit, bei der Preisgestaltung solche Elemente mit zu organisieren. Und da kann ich Sie nur warnen, das habe ich ganz am Anfang gesagt: Auf den internationalen Märkten – und nur dort – werden im Schnitt noch Preise in dieser Größenordnung, wie Sie sie genannt haben, Herr Schmidt-Kessel, erzielt. Im europäischen Luftverkehr liegt heute der durchschnittliche Flugpreis zwischen ungefähr 89 Euro und 129 Euro. Wenn Sie da also eingreifen, greifen Sie in einen Wettbewerb ein, an dem noch drei größere europäische Unternehmen beteiligt sind: Lufthansa, die Air France-Gruppe und die IAG-Gruppe. Die konkurrieren mit Unternehmen wie Turkish-Airlines, wie Air China, China Southern Airlines, Emirates, Etihad oder den amerikanischen Fluggesellschaften. Sie greifen also in das sensibelste wettbewerbliche Element ein, nämlich die Möglichkeit der individuellen Preisgestaltung, weil Sie den Unternehmen, denen Sie das hier auferlegen, die Möglichkeit nehmen, mitzukalkulieren, dass sie über einen Zeitraum von Monaten eine Vorauszahlung bekommen, für die sie dem Kunden im Gegenzug einen billigen Preis anbieten. Diese Möglichkeit nehmen Sie den Fluggesellschaften und damit entziehen Sie den Fluggesellschaften ein ganz wesentliches wettbewerbliches Element. Das Thema der Preisgestaltung im Luftverkehr ist nicht so einfach. Ich lade Sie alle, die Sie das kennen-lernen wollen, weil Sie sich um das Thema Insolvenzabsicherung kümmern wollen, ein, in das Revenue Management einer unserer Fluggesellschaften zu kommen. Wir bieten an, Ihnen das in seiner Komplexität sehr plastisch und voll transparent zu erklären. Weil ich glaube, dass es eine ganz entscheidende Voraussetzung ist, das zu kennen, bevor man eingreift in die Preisgestaltung von Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen. Schönen Dank.

Der Vorsitzende: Herr Randow, auch Ihnen vielen Dank. Herr Schmidt-Kessel hat noch eine Frage offen von Herrn Steineke. Bitte.

SV Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel: Vielen Dank. Ich bin nach dem, was ich vorhin gehört habe, ganz froh, dass ich vor Jahren meine Lufthansa-Aktien verkauft habe. Herr Steineke, was darf der Bundesgesetzgeber? Allgemein zunächst: Wir haben eine relativ große Freiheit, das Personen-



beförderungsvertragsrecht zu regeln. Es gibt je nach Beförderungsart gewisse Einschränkungen, weil wir in den verschiedenen Beförderungsmärkten unionsrechtliche Vorgaben haben. Diese sind aber überwiegend aufsichtsrechtlicher Natur. Es gäbe also tatsächlich eine Möglichkeit, insgesamt auch die Frage der Leistungsreihenfolge zu regeln, also die Frage, was zuerst geleistet wird. Wird zuerst gezahlt oder zuerst geleistet? Eine andere Frage ist übrigens, wann die Liquidität fließt, wann ich reserviere. Und natürlich ist es auch noch einmal eine andere Frage, ob ich für eine Reservierung eine gesonderte Gebühr festsetze, und wann dann für die Leistungserbringung das Entgelt fließt. Das sind noch einmal zwei verschiedene Fragen und in die Höhe des Preises wird dadurch natürlich auch erst einmal nicht eingegriffen. Die Flexibilisierungen sind da sehr vielfältig und da muss man auch einmal drüber nachdenken, ob die Freiheit der Preisbildung bei einer so starken Individualisierung tatsächlich noch die Orientierungsfunktion des Preises im Markt aufrechterhalten kann. Grundsätzlich könnte man das im Personenbeförderungsvertragsrecht regeln. Haftungsrecht wegen Unfällen nicht. Das ist ein Sonderthema, das ist weitgehend europarechtlich festgelegt. Zur Frage, wie es jetzt speziell bei dem Insolvenzzisiko ist: Da betrifft die erste Frage, die sich stellt, Art. 5 der Verordnung Nr. 1008/2008. Die ist übrigens in ihrem Standard verwaltungsrechtliche Normalität. Die fehlende Leistungsfähigkeit ist schon in der Gewerbeordnung ein Grund für die Unzuverlässigkeit und meint da nicht etwa nur die technische Sicherheit, die Flugsicherheit, sondern meint natürlich auch den Schutz vor Insolvenz. Deswegen ist eine Insolvenz oder das, was man früher Offenbarungseid genannt hat, schon bei einem nicht-zulassungsbedürftigen Unternehmen ein Grund, das Gewerbe zu untersagen. Das ist ein generelles Thema. Man kann aber an Ihren Ausführungen zu der Frage, welche Funktion Art. 5 der Verordnung Nr. 1008/2008 hat, natürlich sehr schön ablesen, warum möglicherweise das Luftfahrt-Bundesamt in dem Vollzug eine sehr spezielle Perspektive hat, nämlich die, dass es eigentlich um das hinreichende Vorhandensein finanzieller Mittel zur Sicherheit der Maschinen, die eingesetzt werden, geht, wenn es um den Flugbetrieb als solchen geht. Wenn man tatsächlich diese

Perspektive einnimmt, ist es aber auch kein Wunder, wenn Insolvenzen nicht rechtzeitig erkannt werden. Deswegen nochmal die Einladung, sich doch einmal die Praxis anzugucken. Es gibt ja Fälle, in denen das Luftfahrt-Bundesamt Zulassungen suspendiert hat. Blue Wings war 2010 so ein Fall, da gab es Suspendierungen. Möglicherweise reicht es einfach nicht und möglicherweise wird diese Funktion, die auch von der politischen Funktion her eine verbraucherschützende Funktion ist und spätestens seit der AGB-Recht-Entscheidung des BGH da ist, in der Verwaltungspraxis hier nicht rechtzeitig abgebildet. Der dritte Punkt wurde noch gar nicht besprochen: Es gibt ja eine Verordnung über die Pflichtversicherung von Luftfahrtgesellschaften, die nun sehr klar vorschreibt, welche Versicherungen ich zur Zulassungsvoraussetzung machen kann. Das scheint mir ein ernstes Problem für die Ausweitung des Sicherungsscheines zu sein, weil ich nicht einfach hergehen kann und neue Risiken einer Pflichtversicherung unterwerfen kann. Wir haben zwar diese Bemerkungen in den Erwägungsgründen zur Pauschalreiserichtlinie, die da sagen: „Man könnte das auch auf Einzelne ausweiten.“ Aber das ändert natürlich nichts daran, dass ich für die Zulassung zum Markt europarechtlich eine Regelung habe, nach der ich als Mitgliedstaat Versicherungen einführen und fordern darf und da sind die Insolvenzausfälle nicht enthalten. Deswegen halte ich es nicht für ausgeschlossen, dass die Kommission erfolgreich Vertragsverletzungsverfahren einleiten würde, wenn man es aufsichtsrechtlich mit einer Pflichtversicherung oder einem Sicherungsschein vorschreibt. Damit bleibt dem Bundesgesetzgeber für das Problem hier aber letztlich nur die privatrechtliche Lösung. Und dann müsste man tatsächlich Liquidität und Vertragsbindungszeitpunkt auseinanderfallen lassen. Zu dem internationalen Wettbewerb noch einen Punkt: Das ist nämlich auch die Freiheit des Bundesgesetzgebers. Es ist nicht so, dass der Bundesgesetzgeber zwingend eine solche Regelung nur für Verträge vorsehen muss, auf die grundsätzlich deutsches Recht nach Art. 5 Rom I-Verordnung Anwendung findet. Man kann ja auch einmal über eine international zwingende Norm nach Art. 9 nachdenken. Ich wäre nicht dafür, aber um der Transparenz willen. Es ist nicht so, dass man hier



ungleiche Marktbedingungen durch eine privatrechtliche Regelung schafft, wenn man sagt: „Diese Leistungsreihenfolge wäre international zwingend“. Auch das ist eine Freiheit des Bundesgesetzgebers, der eine solche, international zwingende Norm nach Art. 9 festlegen kann. Das hat der europäische Gesetzgeber an den Bund delegiert.

Der **Vorsitzende**: Danke, Herr Schmidt-Kessel. Der Herr Brunner ist noch nicht ganz zufrieden. Eine Frage von Herrn Brunner wäre noch offen? Herr von Randow, bitte.

SV Matthias von Randow: Herr Brunner, darauf gibt es zwei Antworten. Wenn Sie heute eine große solvente Fluggesellschaft verpflichten, eine Pflichtversicherung einzuführen, dann müssen Sie mit Beträgen von jährlich zwischen 350 und 500 Millionen Euro rechnen. Wenn Sie einen anderen Weg gehen – der hier auch schon angesprochen wurde – und überlegen, ob der Verbraucher die Wahl hat, sich ein Versicherungsunternehmen auszusuchen, dass ihm bei einer Flugbuchung unter anderem auch die Insolvenz versichert: Da sieht die Situation so aus, dass ich Ihnen keine konkrete Zahl nennen kann. Ich kann Ihnen nur sagen, dass es eine Reihe von Anbietern gibt. Es gibt einen, der möglicherweise viele von uns im Vorfeld dieser Anhörung angeschrieben hat, der fragt: „Warum informiert ihr eigentlich nicht darüber, dass wir

das anbieten?“ Ich will den Namen jetzt nicht nennen, weil ich glaube, dass das wettbewerbsrechtlich nicht zulässig ist. Es gibt solche Anbieter, die in der Regel Pakete anbieten. Die bestehen dann aus Leistungen wie einem Anreiseschutz, Einbruchssicherheit während der Reise, möglicherweise einem Hotelschlüsselschutz und der Insolvenzversicherung. Die gibt es, die findet man im Internet. Die finden Sie sicherlich auch über andere Institutionen, möglicherweise auch über die Verbraucherverbände. Da liegen die Summen für einen Einzelkunden eher so in dem Bereich dessen, was wir von den Reiserücktrittskostenversicherungen und ähnlichen Versicherungen kennen.

Der **Vorsitzende**: Danke schön. Herr Brunner, Ihre Frage ist nun beantwortet? Dann ist damit auch die zweite Fragerunde abgeschlossen. Besteht der Bedarf für eine dritte Fragerunde? Es sieht so aus, als ob es keinen Bedarf mehr geben würde. Dann ist die öffentliche Anhörung damit an ihrem Ende angelangt. Ich bedanke mich für Ihre profunden und für uns sehr erhellenden Antworten. Wir haben einen interessanten Nachmittag miteinander verbracht, werden das alles reflektieren und dann entscheiden. Kommen Sie gut nach Hause. Vielen Dank und auf Wiedersehen.

Schluss der Sitzung: 19:09 Uhr

Stephan Brandner, MdB
Vorsitzender



Anlagen: Stellungnahmen der Sachverständigen

Markus Fauser, LL.M., Dipl.-Ök.	Seite 35
Petra Heinicke	Seite 40
Marion Jungbluth	Seite 45
Lothar Müller-Güldemeister	Seite 59
Inge Pirner	Seite 68
Matthias von Randow	Seite 74
Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel	Seite 85

Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
am 13. März 2019 zum Thema
„Fluggastrechte“

Anträge

- a) Antrag der Abgeordneten Roman Johannes Reusch, Stephan Brandner, Jens Maier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Kundenschutz bei Insolvenzen von Fluggesellschaften

BT-Drucksache 19/7035

- b) Antrag der Abgeordneten Amira Mohamed Ali, Dr. Gesine Löttsch, Lorenz Gösta Beutin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

Fluggäste bei Insolvenz der Fluggesellschaft besser schützen

BT Drucksache 19/1036

- c) Antrag der Abgeordneten Markus Tressel, Renate Künast, Tabea Rößner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Fluggastrechte besser durchsetzen, Verbraucherinnen und Verbraucher bei Insolvenzen schützen

BT-Drucksache 19/6277

Markus Fauser

Partner / Geschäftsführer
anchor Management GmbH
Kronprinzstraße 16
70173 Stuttgart

Telefon: 0711 284266-0
markus.fauser@anchor.eu

Düsseldorf, 12. März 2019

A. Einführung

Zu den vorgenannten Anträgen der Bundestagsfraktionen AfD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nehme ich als Sachverständiger in der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Recht und Verbraucherschutz am 13. März 2019 zu folgendem Themengebiet Stellung:

„Insolvenzschutz von Kunden von Fluggesellschaften im Rahmen von Individualreisen“.

B. Zusammenfassende Stellungnahme

Eine verpflichtende Absicherung von Kunden von Fluggesellschaften im Rahmen von Individualreisen ist grundsätzlich nicht notwendig, da ausreichende gesetzliche Instrumentarien der staatlichen Aufsichtsbehörden von Fluggesellschaften zur Verfügung stehen.¹ Abgesehen davon sind weder statistisch noch mit Blick auf das Schutzbedürfnis Gründe dafür ersichtlich, Kunden als Gläubiger von Fluggesellschaften in deren Insolvenz mit weitergehenden regulatorischen Absicherungen auszustatten als Gläubiger im Fall der Insolvenz anderer Vertragspartner. Ein diesbezüglicher regulativer Markteingriff würde auch den Wettbewerb nachteilig beeinflussen.

Einen weitergehenden Schutz des Verbrauchers bei der Buchung von Flugreisen im Rahmen von Individualreisen könnte eine freiwillige Option zum Abschluss einer Insolvenzausfallversicherung ermöglichen. Diese Option könnte als obligatorische aktive Abfrage bei der Buchung einer Individualreise ausgestaltet werden. Der Kunde könnte sich dann für oder gegen eine Insolvenzausfallversicherung mit entsprechender Kostenübernahme bei Abschluss seiner Buchung entscheiden.

C. Ausführungen

I. Keine direkte Vergleichbarkeit von Individual- und Pauschalreisen

Im Gegensatz zu Pauschalreisen kann der Fluggast bei Individualreisen auswählen, mit welcher Fluggesellschaft er eine konkrete Vertragsbeziehung eingehen möchte. Der Kunde kann sich selbst ein Bild über die Zuverlässigkeit und Solvenz des ausgesuchten Vertragspartners machen und ist frei in seiner Kontrahierungsabsicht, was ihm bei Pauschalreisen gerade nicht möglich ist. Bei Pauschalreisen kann der Kunde regelmäßig nicht beurteilen, welche einzelnen Unternehmen mit welcher wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hinter den angebotenen Reisepaketen (Hotel, Flug, Bus, Ausflug etc.) stehen. Bei Pauschalreisen haftet der Reiseveranstalter für die Erfüllung des geschlossenen Vertrages. § 651r BGB fungiert als Insolvenzschutz, indem Vorkassenleistungen der Kunden für den Fall einer Insolvenz des Veranstalters vor und nach Reisebeginn über eine Versicherung oder ein Kreditinstitut abgesichert werden.²

II. Reduzierung des Insolvenzrisikos von Fluggesellschaften bei Individualreisen durch staatliche Aufsichtsbehörden

Ein Schutz für Individualreisende ergibt sich daraus, dass bei Fluggesellschaften gemäß Artikel 8, 9 der Verordnung (EG) 1008/2008 regelmäßige Solvenzprüfungen stattfinden. Dies führt zu einem deutlich höheren Präventivschutz für Gläubiger von Fluggesellschaften gegenüber Gläubigern anderer Unternehmen, die keiner staatlichen Aufsicht unterliegen. Hiernach sind die Mitgliedstaaten bzw. deren zuständige Behörden verpflichtet, Luftfahrtgesellschaften ständig mit Blick auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu überprüfen.³ Auf der Grundlage ihrer Bewertung setzt die Behörde gemäß Artikel 9 Abs. (1) der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 die Betriebsgenehmigung aus oder widerruft sie, wenn sie nicht mehr davon überzeugt ist, dass dieses Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft während eines Zeitraums von 12 Monaten seinen tatsächlichen und möglichen Verpflichtungen nachkommen kann. Liegen eindeutige Hinweise auf finanzielle Schwierigkeiten vor oder werden Insolvenzverfahren oder ähnliche Verfahren gegen ein Luftfahrtunternehmen der

¹ Vgl. VO (EG) Nr. 1008/2008.

² Vgl. ErwGr. 39 Pauschalreise-RL II; HK-BGB/Ansgar Staudinger, 10. Aufl. 2019, BGB § 651r Rn. 1-9.

³ Vgl. Artikel 8,9 VO (EG) Nr. 1008/2008.

Gemeinschaft eröffnet, dem die zuständige Genehmigungsbehörde eine Betriebsgenehmigung erteilt hat, nimmt diese gemäß Artikel 9 Abs. (2) der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 unverzüglich eine gründliche Bewertung der Finanzsituation vor und überprüft den Status der Betriebsgenehmigung auf der Grundlage ihrer Erkenntnisse in Übereinstimmung mit diesem Artikel innerhalb von drei Monaten.

Diese Regelung ermöglicht es den Aufsichtsbehörden, bei ordnungsgemäßer Ausübung der Aufsichtspflicht frühzeitig finanzielle Leistungsdefizite und wirtschaftliche Risiken zu erkennen und entsprechende Gegenmaßnahmen einzuleiten bzw. zu fordern. Im weitesten Sinne ist diese Regelung auch mit der Überprüfung einer positiven Fortbestehensprognose im insolvenzrechtlichen Sinn vergleichbar. Eine positive Fortbestehensprognose wird auf Basis eines vorgelegten Fortführungskonzeptes und einer daraus abgeleiteten integrierten Finanzplanung getroffen.⁴ Grundsätzlich soll eine Aussage darüber getroffen werden, ob das Unternehmen aufgrund der mit plausiblen Annahmen hinterlegten Ertrags- und Liquiditätsplanung im Planungszeitraum in der Lage ist, mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln die jeweils fälligen Verbindlichkeiten zu bedienen.⁵ Als notwendiger Planungshorizont zur Überprüfung einer insolvenzrechtlichen Fortbestehensprognose werden das laufende und das folgende Geschäftsjahr angesehen.⁶

Die behördlichen Solvenzprüfungen stellen somit einen erhöhten Schutz für Kunden von Fluggesellschaften dar, den Kunden vieler anderer Branchen nicht genießen.

III. Vorauszahlungen beim Kauf eines Flugtickets kein ausreichendes Argument für eine zusätzliche Insolvenzversicherung von Individualreisen, insb. auch im Hinblick auf andere Branchen mit gleichen oder ähnlichen Risiken

Vorauszahlungen bzw. auch Anzahlungen sind auch in vielen anderen Vertragsbeziehungen in der Privatwirtschaft anzutreffen, so etwa im Baugewerbe, bei Möbelhäusern, im Hotelgewerbe, bei Autohäusern etc. Gerade hier sind teilweise über Monate hinweg hohe Vorauszahlungen/Anzahlungen zu leisten, die im Falle einer Insolvenz des jeweiligen Vertragspartners Insolvenzforderungen darstellen und ohne ausreichende Absicherung – z.B. durch eine Anzahlungs- oder Gewährleistungsbürgschaft – allenfalls Aussicht auf eine (statistisch betrachtet niedrige) quotale Befriedigung haben. Betroffen ist eine breite Masse von Verbrauchern. Im Baugewerbe geht es oftmals um betragslich deutlich höhere Vorauszahlungen/Anzahlungen, die insbesondere Familien und Privatpersonen hart und teilweise existenzgefährdend treffen können. Im Insolvenzfall stellen auch Gewährleistungsansprüche und sonstige berechnete Schadensersatzansprüche der Kunden ohne ausreichende Absicherungen Insolvenzforderungen mit bloßer Quotenaussicht dar. Hinsichtlich des Schutzbedürfnisses von Verbrauchern bzw. Gläubigern in diesen Fällen und im Fall von Vorausleistungen auf Individualreisen ist kein wesentlicher Unterschied feststellbar. Es ist nicht gerechtfertigt, Gläubiger einer insolventen Fluggesellschaft gegenüber Gläubigern anderer Wirtschaftsbereiche in einem Insolvenzverfahren besser zu stellen. Im Rahmen der Diskussion wird auch auf die obigen Ausführungen unter Punkt I. zur verpflichtenden Solvenzprüfung von Fluggesellschaften durch staatliche Aufsichtsbehörden verwiesen. Diese die Kunden privilegierende Solvenzprüfung dient als zusätzliche präventive Sicherung, die in vielen anderen Wirtschaftsbereichen nicht existiert.

Zudem ist die Anzahl der Insolvenzverfahren von Unternehmen der Personenbeförderung in der Luftfahrt im Vergleich zu der Anzahl von Insolvenzverfahren in anderen Wirtschaftsbereichen und von Reiseveranstaltern relativ gering. In Summe gab es in Deutschland in den Jahren 2016 und 2017 jeweils über 20.000 Unternehmensinsolvenzen. Alleine im Baugewerbe gab es in den Jahren 2016-2018 (bis November) jeweils über 3.000 Insolvenzverfahren.⁷ Im Gegensatz dazu gab es in den Jahren 2016-2019 fünf größere Insolvenzen bei Fluggesellschaften (Germania, Small Planet Airlines, Azur, Air Berlin, NIKI als Sekundärinsolvenzverfahren in Deutschland).

⁴ Vgl. IDW S 11, IDW Verlautbarungen 68. EL November 2018, Rn. 59.

⁵ Vgl. IDW S 11, IDW Verlautbarungen 68. EL November 2018, Rn. 60.

⁶ Vgl. IDW S 6, Tz. 13.

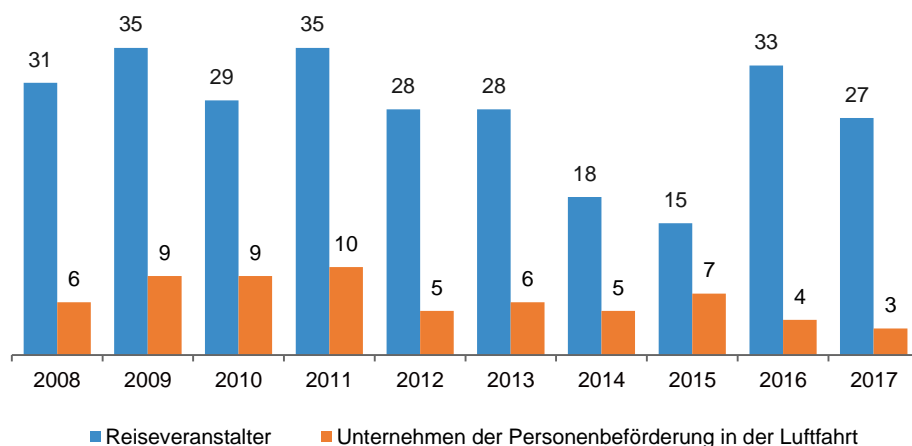
⁷ <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/UnternehmenHandwerk/Insolvenzen/Tabellen/WirtschaftszweigeWZ2008.html>; https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/12/PD18_481_52411.html; https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2019/01/PD19_011_52411.html; https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2019/02/PD19_049_52411.html

Tabelle 1: Insolvenzen und Insolvenzhäufigkeiten von Unternehmen:⁸

Wirtschaftszweig - Statistik Anzahl der Insolvenzen	2016	2017	2018*
Unternehmen (einschl. Kleingewerbe)	21.518	20.093	17.937
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	151	109	103
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	5	8	10
Verarbeitendes Gewerbe	1.575	1.592	1.300
Energieversorgung	119	95	79
Wasserversorgung, Entsorgung, Beseitigung von Umweltverschmutzungen	76	89	55
Baugewerbe	3.693	3.298	3.113
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	3.778	3.627	3.038
Verkehr und Lagerei	1.381	1.319	1.162
Gastgewerbe	2.339	2.086	2.105
Information und Kommunikation	645	640	636
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	598	536	430
Grundstücks- und Wohnungswesen	715	614	521
Freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	2.473	2.289	1.821
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistung	2.004	1.903	1.757
Erziehung und Unterricht	238	184	170
Gesundheits- und Sozialwesen	475	444	417
Kunst, Unterhaltung und Erholung	439	431	368
Sonstige Dienstleistungen	814	829	852

* bis November 2018

Abbildung 1: Anzahl der Insolvenzverfahren von Reiseveranstaltern und Unternehmen der Personenbeförderung in der Luftfahrt:⁹



⁸ <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/UnternehmenHandwerk/Insolvenzen/Tabellen/WirtschaftszweigeWZ2008.html>; https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/12/PD18_481_52411.html; https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2019/01/PD19_011_52411.html; https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2019/02/PD19_049_52411.html

⁹ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/981597/umfrage/eroeffnete-und-abgewiesene-insolvenzverfahren-von-reiseveranstaltern/>; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/981664/umfrage/insolvenzverfahren-von-unternehmen-der-personenbefoerderung-in-der-luftfahrt/>

IV. Verpflichtender Schutz durch Insolvenzausfallversicherung / Fondslösung stellt keine Lösung unter Wettbewerbsgesichtspunkten dar

Ein verpflichtender Schutz durch eine Insolvenzausfallversicherung für Flugbuchungen von Kunden bei Individualreisen kann unter der Annahme einer Weitergabe der Versicherungsgebühr an den Kunden dazu führen, dass die Preise für Flugreisen in Abhängigkeit von der individuellen Bonität der jeweiligen Fluggesellschaften unterschiedlich stark ansteigen. Dies kann gerade bei kleineren Fluggesellschaften zu einem weiteren Wettbewerbsnachteil führen. Die großen Fluggesellschaften könnten – aufgrund ihrer teilweise marktbeherrschenden Stellung und i.d.R. auch besseren Bonitätseinstufung – alleine schon aufgrund der unterschiedlichen Größenmerkmale ihre Marktposition zulasten der kleineren Fluggesellschaften weiter ausbauen. Würde so eine Regulierung nur auf nationaler Ebene erfolgen, ergäbe sich daraus zudem ein Wettbewerbsnachteil gegenüber ausländischen Fluggesellschaften. Das Gleiche würde für eine Fondslösung gelten, in der die Fluggesellschaften entsprechend ihrer Leistungserbringung und/oder Leistungsfähigkeit verpflichtet werden könnten, eine definierte Haftsumme in einen gemeinsamen oder auch fluggesellschaftsspezifischen Insolvenzausfallsicherungsfonds einzubezahlen. In beiden Fällen würde dies durch eine höhere, teilweise auch unterschiedliche Belastung der Fluggesellschaften zu steigenden Ticketpreisen führen.

V. Freiwilliger Schutz durch Insolvenzausfallversicherung mit obligatorischer Auswahl bei der Flugbuchung kann die Schutzmöglichkeiten des Kunden fördern und den Wettbewerb schützen

Zum Schutz des Verbrauchers ist bei der individuellen Buchung von Flugreisen hingegen vorstellbar, dem Kunden eine freiwillige Option zum Abschluss einer Insolvenzausfallversicherung zu ermöglichen. Dies könnte als obligatorische aktive Abfrage bei der Buchung einer Individualreise so ausgestaltet werden, dass der Kunde sich entsprechend eines aktiven Versicherungsvorschlags für oder gegen eine Insolvenzausfallversicherung mit entsprechender Kostenübernahme entscheidet. Auf diese Weise könnte sichergestellt werden, dass jeder Kunde die faktische Möglichkeit hat, sich gegen die Insolvenz seines Vertragspartners zu schützen. Dies könnte die Erstattung der geleisteten Vorkassenzahlung wie auch die Sicherung seines (Weiter-)Transports einschließen.

Eine derartige Regelung würde möglicherweise versteckten Preiserhöhungen für einen Insolvenzschutz entgegenwirken und eine transparente Preispolitik für Flugtickets gleichermaßen bei großen und kleinen Fluggesellschaften fördern und den ohnehin schon eingeschränkten Wettbewerb zwischen großen und kleinen Fluggesellschaften nicht noch weiter zu Lasten der kleineren Anbieter verschlechtern. Eine freiwillige Versicherungslösung wäre somit auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten ein geeignetes und ausreichendes Mittel, um dem Schutzbedürfnis von Kunden von Fluggesellschaften bestmöglich nachzukommen. Der Kunde ist zudem frei in seiner Entscheidung, zusätzliche Versicherungskosten zur Abdeckung eines möglichen Insolvenzrisikos seines gewählten Vertragspartners zu tragen.

Rechtsanwältin Petra Gabriele Heinicke, München, Mitglied des Zivilrechtsausschusses des Deutschen Anwaltvereins (DAV)

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz, Thema verbesserter Verbraucherschutz bei Insolvenz der Fluggesellschaft etc.

Die Schaffung eines möglichst umfassenden Insolvenzschutzes für Flugbuchungen ist aus meiner Sicht uneingeschränkt zu befürworten.

Ich bin Mitglied des Zivilrechtsausschusses des Deutschen Anwaltvereins, in meiner beruflichen Tätigkeit als Rechtsanwältin seit über 30 Jahren schwerpunktmäßig im Bereich des Tourismusrechts für Veranstalter und Reisebüros tätig. Zur Vorbereitung der Anhörung habe ich mich mit dem Vorsitzenden des Ausschusses Insolvenzrecht des Deutschen Anwaltvereins vernetzt und greife später unter Ziffer 5ergänzend auf seine Erkenntnisse zurück.

Das volle Spektrum der Problematik wird meines Erachtens erst erkennbar, wenn man auch die Sicht der Reiseveranstalter einbezieht und nicht nur die Auswirkungen der Insolvenz einer Fluggesellschaft auf die reine Flugbuchung bei einer Fluggesellschaft durch den Endverbraucher betrachtet.

1. **Sind Flüge Bestandteil einer Pauschalreise**, wird das bei der isolierten Flugbuchung bestehende Problem (Verlust geleisteter Zahlungen, Notwendigkeit der Organisation einer Ersatzbeförderung) **vom Endverbraucher finanziell und organisatorisch auf den Veranstalter verlagert und potenziert** (da im Regelfall pro Veranstalter mehrere Kunden betroffen sind).

Auch der Reiseveranstalter hat im Regelfall im Voraus bezahlt und erhält für die geleisteten Gelder keine Leistung, muss aber darüber hinaus für den ausgefallenen Leistungsträger Ersatz stellen und wenn er dies nicht oder nicht gleichwertig kann, ist er hohen Minderungs- und Schadensersatzansprüchen ausgesetzt. Dabei nutzen teilweise die alternativ zur Verfügung stehenden Fluggesellschaften solche Situationen als Krisengewinnler aus und fordern aufgrund der steigenden Nachfrage und des verringerten Angebots über Preise, **die teilweise überhöhten Preise der Ersatzleistung werden von den Veranstaltern zusätzlich zu Leistungen an die insolvente ursprüngliche Fluggesellschaft getragen.**

2. **Da es sich bei den Reiseveranstaltern nach der Struktur des deutschen Marktes häufig um mittelständische und kleine Unternehmen handelt,** (die Großunternehmen sind teilweise als vertikale Konzerne mit eigenen Fluggesellschaften organisiert), besteht die Gefahr, dass diese ohne eigenes Verschulden auch in wirtschaftliche Schieflage geraten oder zum Marktaustritt veranlasst werden. **Das führt langfristig zu weniger Anbietern und einer Konzentration auf dem Reisemarkt, was ebenfalls grundsätzlich nicht im Interesse der Kunden und Verbraucher liegt.**
3. Verbraucher entscheiden sich teilweise ohne das Bewusstsein des unterschiedlichen Schutzniveaus, die Elemente ihrer Reise getrennt und direkt bei den Leistungsträgern zu buchen. (Wegen der derzeit nur bei Reiseveranstaltern anfallenden Kosten des Insolvenzschutzes besteht insoweit bereits eine Wettbewerbsverzerrung, die allerdings geringfügig sein dürfte.) Da im Hotelbereich regelmäßig erst am Ende des Aufenthalts bezahlt wird, wird die unterschiedliche Absicherung bei der Vertragsabschlüssen über touristische Einzelleistungen vorwiegend bei Insolvenz der Fluggesellschaft für den Verbraucher relevant, birgt dann aber neben dem Risiko des Verlusts der Zahlung auf den Flugpreis das weitere Risiko, die Anreise nicht anderweitig organisieren zu können und zum Beispiel gegenüber dem gesondert gebuchten Hotel Entschädigungen für die Absage des Aufenthalts leisten zu müssen.
4. Air Berlin und Germania sind nur die Spitze eines Eisbergs – die Zahl der Insolvenz von Fluggesellschaften in den letzten Jahren ist fast unübersehbar. Könnte man mit den derzeitigen Aufsichtsmaßnahmen Insolvenzen tatsächlich vorhersehen und

gefährdeten Fluggesellschaften rechtzeitig die Betriebserlaubnis entziehen, wäre dies kaum erklärlich, hierzu näher später Ziffer 5.

Die Interessen von Verbrauchern und Reiseveranstaltern bei Insolvenzen von Fluggesellschaften sind im Wesentlichen gleich gelagert, die Gestaltung eines Insolvenzschutzes sollte deshalb den Flug, den ein Veranstalter als Bestandteil einer von ihm vermarkteten Reise gebucht hat, mit umfassen.

Eine reine Versicherungslösung könnte praktische Probleme aufweisen – schon im Bereich der Insolvenzabsicherung der Pauschalreise gibt es nur noch relativ wenige Anbieter solcher Versicherungen. Es wäre alternativ oder ergänzend ein über eine auf alle Flüge, die von Deutschland oder dem Gebiet der Europäischen Union abgehen, erhobene Abgabe von beispielsweise einem Euro finanzierten Fond nachzudenken. Abgesehen von der Frage, inwieweit nationale Alleingänge hier überhaupt möglich sind, wäre schon im Hinblick auf die Grenzgebiete, in denen Verbraucher häufig auf Flughäfen eines Nachbarstaats zurückgreifen, eine europäische Lösung vorzuziehen

5. **Die künftige Verhinderung bzw. rechtzeitige Vorhersehbarkeit von Insolvenzen** wird angesichts der hohen Vorhalte- bzw. Beschaffungskosten für Flugzeuge einerseits, der extrem starken Anfälligkeit des Geschäftsergebnisses durch Witterungseinflüsse, Naturkatastrophen oder auch das im Einzelnen nicht vorhersehbare Nachfrageverhalten der Verbraucher (Beliebtheit von Reise- und Flugzielen, Wahl zwischen Flügen/Reisen und anderen Konsumgütern oder Dienstleistungen) **wohl niemals vollständig gelingen**. Trotzdem scheint es mir wichtig, auch hier an den Stellschrauben zu drehen, **eine Ursache der in den letzten Jahren aufgetretenen Häufung von Insolvenzfällen liegt wohl im derzeitigen Insolvenzrecht**, ich darf hier auf Ausführungen des **Vorsitzenden des Insolvenzrechtsausschusses des Deutschen Anwaltvereins**, Herrn Rechtsanwalt Jörn Weitzmann, zurückgreifen. **Er wies zum Thema auf folgendes hin:**

Im Finanzmarktstabilisierungsgesetz im Zuge der Lehman Bankenkrise wurde der Überschuldungstatbestand des § 19 InsO dahingehend modifiziert, dass eine Überschuldung keinen die insolvenzauslösenden Tatbestand darstellt, wenn die Fortführung überwiegend wahrscheinlich ist.

Wörtlich heißt es dort jetzt: (2) ¹Überschuldung liegt vor, wenn das Vermögen des Schuldners die bestehenden Verbindlichkeiten nicht mehr deckt, es sei denn, die Fortführung des Unternehmens ist nach den Umständen überwiegend wahrscheinlich. ²Forderungen auf Rückgewähr von Gesellschafterdarlehen oder aus Rechtshandlungen, die einem solchen Darlehen wirtschaftlich entsprechen, für die gemäß § 39 Abs. 2 zwischen Gläubiger und Schuldner der Nachrang im Insolvenzverfahren hinter den in § 39 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 bezeichneten Forderungen vereinbart worden ist, sind nicht bei den Verbindlichkeiten nach Satz 1 zu berücksichtigen.

Eine positive Fortführungswahrscheinlichkeit besteht nach allgemeiner Ansicht nach dieser Regelung dann, wenn das Unternehmen für das laufende und das kommende Jahr eine „ausreichende Liquidität“ hat. **Dieses führt dazu, dass Unternehmen mit gefährdeter Liquidität regelmäßig „Kredite in die Zukunft“ aufnehmen.** Es werden Flüge im kommenden/übernächsten Jahr veräußert, die bereits jetzt bezahlt werden müssen. Die so vereinnahmte liquide Vorkasse wird zur Deckung (steigender) laufender Verluste genutzt. Das Geld steht dann nicht mehr zur Verfügung wenn die Leistung erbracht werden soll. Überspitzt gesagt, sind selbst Betreiber eines Schneeballsystems, bei dem keinerlei Werte bestehen, solange nicht überschuldet, wie sie ausreichend neue Kunden finden, die ihre für die Zukunft versprochenen Produkte/Leistungen kaufen und bezahlen.

Unabhängig von versicherungsrechtlichen Fragen würde ein verbesserter nachhaltiger Schutz der Verbraucher bewirkt werden, wenn der alte Wortlaut wieder scharf geschaltet würde:

(2) ¹Überschuldung liegt vor, wenn das Vermögen des Schuldners die bestehenden Verbindlichkeiten nicht mehr deckt. ²Bei der Bewertung des Vermögens des Schuldners ist jedoch die Fortführung des Unternehmens zugrunde zu legen, wenn diese nach den Umständen überwiegend wahrscheinlich ist.

Der Wortlaut von alter und neuer Fassung der Regelung liegt zwar semantisch nah beieinander. Der Unterschied besteht jedoch darin, dass nach § 19 Abs. 2 a.F. going nie nie einer mindestens einige noch concern Werte für die Überschuldung zu Grunde

zu legen sind, während bei dem aktuellen Wortlaut der Überschuldung auslösende Tatbestand substituiert wird.

Ein Blick in die veröffentlichten Bilanzen von Germania und Air Berlin zeigt nach Ansicht von Herrn Kollegen Weitzmann, dass diese in den letzten Jahren steigende Verluste, die das Eigenkapital aufgezehrt hatten, realisiert haben.

6. **Ein Paket aus mehreren Maßnahmen würde dem Problem nach alledem am besten gerecht.**

gez. Petra Heinicke

Rechtsanwältin, Mitglied des Zivilrechtsausschusses des Deutschen Anwaltvereins

VERBRAUCHER NICHT AUF SCHADEN SITZEN LASSEN – FLUGGASTSCHUTZ BEI INSOLVENZ

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V.

13. März 2019

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Team

Mobilität und Reisen

Rudi-Dutschke-Straße 17

10969 Berlin

mobilitaet@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. HINTERGRUND	3
1. Insolvenzen im Luftverkehr	3
2. Rechtslage	4
2.1 Staatliche Aufsicht ungenügend	5
2.2 Rechtsprechung des BGH zur Buchung von Flugtickets	5
III. FORDERUNGEN AN DIE POLITIK	7
1. Versicherungslösung	8
2. Fondslösung	9
3. Vertragsrechtliche Lösung (Anzahlung)	10
IV. ENTKRÄFTUNG VON GEGENARGUMENTEN	11
1. Zahlung mit Kreditkarte als Schutz vor Insolvenz	11
2. Freiwilliger Rücktransport durch andere Airlines	11
3. Frühbucher wegen hoher Rabatte nicht schutzwürdig	12
4. Freiwillige Versicherungen ausreichend	12
5. Insolvenzversicherungspflicht für alle Bereiche?	13

I. ZUSAMMENFASSUNG

Verbraucherinnen und Verbraucher¹ dürfen nicht länger auf Schäden sitzen bleiben, die ihnen durch Airline-Insolvenzen entstehen. Wie die vielen Insolvenzen nicht nur in anderen EU-Staaten, sondern leider auch in Deutschland in den letzten Jahren gezeigt haben, kann die staatliche Aufsicht durch das Luftfahrt-Bundesamt Insolvenzen viel zu häufig nicht verhindern. Dieses Problem wird noch verstärkt durch eine die Verbraucher höchst einseitig belastende Vorkassepraxis, die sachlich nicht gerechtfertigt ist.

Demgegenüber wäre ein effektiver Schutz für Fluggäste verhältnismäßig einfach zu implementieren und würde die Ticketpreise nur um wenige Euro (im unteren einstelligen Bereich) erhöhen.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) empfiehlt daher, eine Versicherungslösung analog zur Absicherung von Pauschalreisen gesetzlich zu regeln. Sie bietet für Verbraucher den größtmöglichen Schutz.

II. HINTERGRUND

In den letzten zwei Jahren haben vor allem die Insolvenzen von Air Berlin (sowie die nachgelagerte Insolvenz von Niki) und Germania hunderttausenden deutschen Verbrauchern sehr schmerzlich verdeutlicht, dass sie im Falle einer Airline-Insolvenz schutz- und wehrlos sind. Das meist monatelang im Voraus gezahlte Geld für teure Langstreckenflüge ist unwiederbringlich verloren.

1. INSOLVENZEN IM LUFTVERKEHR

Airline-Insolvenzen sind keine Seltenheit und auch nicht auf die letzten Jahre beschränkt. Die Beispiele Germania, Air Berlin und Niki zeigen aber erschreckend eindrucksvoll, dass Verbraucher schlicht nicht erkennen können, ob sie es mit einer finanziell gut oder schlecht aufgestellten Fluggesellschaft zu tun haben beziehungsweise wann Liquiditätsprobleme ein insolvenz-kritisches Maß erreichen. Bis zur ersten Meldung über eine Insolvenzgefahr Mitte Januar 2019 gingen Verbraucher davon aus, dass sie mit einer Buchung bei Germania ein solides deutsches Unternehmen ausgewählt haben. Auch bei der Air-Berlin-Tochter Niki hieß es noch nach der Insolvenz der Muttergesellschaft, Niki sei wirtschaftlich gut aufgestellt und Urlauber könnten unbesorgt buchen. Und das zu einem Zeitpunkt, als schon längst Insolvenzverwalter und andere Fachleute die Bücher von Niki gesichtet hatten. Verbraucher, die diesen Einblick nicht haben, können erst recht nicht zuverlässig über die Solvenz einer Fluggesellschaft urteilen.

Die Geschichte von Insolvenzen in der Luftfahrt ist lang und umfangreich. Allein im Zeitraum zwischen 2000 und dem ersten Halbjahr 2012 meldeten 105 europäische Liniensfluggesellschaften Insolvenz an.²

¹ Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

² Mitteilung der EU-Kommission vom 18.03.2013.

Aber die Liste vieler weiterer, zum Teil spektakulärer Insolvenzen geht noch viel weiter. Ein Auszug:

- 1991: Pan Am
- 90er: TWA (USA) musste zweimal Gläubigerschutz beantragen.
- 2001: Sabena (Belgien), Swiss Air
- 2003: Aero Lloyd (Nachfolger: AeroFlight: 2005, XL Airways Germany: 2012)
- 2012: Spanair, Windjet (Italien), Cirrus Airlines (Saarbrücken), Air Finland
- 2013: OLT Express Germany
- 2014: bingo airways (Polen: Lizenz entzogen wegen finanzieller Probleme)
- 2015: Cyprus Airways (Zypern)
- 2017: Air Berlin, Niki (Deutschland), Monarch (UK)
- 2018: Primera Air Scandinavia (Dänemark), Primera Air Nordic (Lettland), Small Planet Airlines Deutschland
- 2019: Germania

Der Handlungsbedarf ist also mehr als drängend. Umso unerklärlicher ist es, dass in den vielen Jahren, fast schon Jahrzehnten, keinerlei gesetzgeberische Maßnahmen getroffen wurden, um einen Insolvenzschutz für Fluggäste zu schaffen.

Dabei wird schon lange über den Nutzen und die Einführung eines solchen Schutzes diskutiert. Unmittelbar nach den Insolvenzen der großen belgischen und schweizerischen Fluggesellschaften Sabena und Swissair wurde im Rahmen einer Podiumsveranstaltung der Deutschen Gesellschaft für Reiserecht (DGfR) während der Internationalen Tourismus-Börse (ITB) am 17.03.2002 darüber gesprochen, inwieweit ein solcher Schutz sinnvoll ist.³

Laut Schätzungen waren allein zwischen 2000 und 2010 insgesamt 1,4 bis 2,2 Millionen Fluggäste von Insolvenzen betroffen, etwa 12 % von ihnen waren gestrandet, mithin bis zu 264.000 Passagiere.⁴ Die durchschnittlichen Kosten für gestrandete Fluggäste liegen bei über 796,00 EUR.⁵

2. RECHTSLAGE

Dass Airline-Insolvenzen überhaupt ein Problem für Verbraucher darstellen, ergibt sich im Wesentlichen aus zwei Aspekten, einem öffentlich-rechtlichen und einem zivilrechtlichen. Zum einen funktioniert die staatliche Aufsicht nicht richtig, die eigentlich auch die

³ Veranstaltungs-Bericht von Sanda Echtermeyer im DGfR Jahrbuch 2002, S. 20 f.

⁴ Mitteilung der EU-Kommission vom 18.03.2013.

⁵ a.a.O.

finanzielle Stabilität von Luftfahrtunternehmen überwachen muss. Zum anderen hat der Bundesgerichtshof (BGH) entgegen dem werkvertraglichen Prinzip „erst Leistung, dann zahlen“ die Vorkasse-Praxis im Bereich der Flugbuchungen für zulässig erklärt.

2.1 Staatliche Aufsicht ungenügend

Bei der Erteilung einer Betriebsgenehmigung für ein in der Europäischen Union (EU) niedergelassenes Luftfahrtunternehmen gehört die Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu einem der Schwerpunkte des Zulassungsverfahrens.⁶ Um die Gültigkeit der Genehmigung aufrechtzuerhalten, unterliegt das Luftfahrtunternehmen der staatlichen Überwachung und ist jederzeit verpflichtet, seine finanzielle Leistungsfähigkeit nachzuweisen.⁷ Erscheinen die finanziellen Bedingungen für eine Aufrechterhaltung des Betriebs nicht gesichert, hat die Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde⁸ die Betriebsgenehmigung auszusetzen oder zu widerrufen – nicht zuletzt zur Verringerung des Risikos für Fluggäste.⁹

Allerdings hat nicht jedes Luftfahrtunternehmen seinen Sitz innerhalb des Geltungsbereiches der angeführten Verordnung. Flugunternehmen außerhalb der EU fallen aus diesem (angeblichen) Schutz von vorneherein heraus. Außerdem konnte gerade diese staatliche finanzielle Aufsicht¹⁰ nicht die zahlreichen Insolvenzen von großen Fluggesellschaften in der Branche verhindern, wie etwa die der Spanair oder Air-Berlin, Niki und Germania.¹¹

Außerdem würde ein Entzug der Betriebserlaubnis nicht dazu führen, dass Fluggäste entschädigt werden, die zu diesem Zeitpunkt bereits ein Flugticket bezahlt haben. Alle Passagiere, die Flüge vor einer solchen Entscheidung der Aufsichtsbehörde erworben haben, tragen in vollem Umfang das Insolvenzrisiko.

Auch eine wie im Falle Air Berlins „geordnete“ und durch einen Überbrückungskredit gesicherte Insolvenz sichert keineswegs die legitimen Interessen der Passagiere ab. Denn die Gewährung eines staatlichen Überbrückungskredits geschieht zum einen freiwillig und ist zum anderen wettbewerbsrechtlich vorsichtig einzusetzen. Daher darf nicht davon ausgegangen werden, dass jeder EU-Mitgliedstaat stets einen solchen Kredit gewährt.

2.2 Rechtsprechung des BGH zur Buchung von Flugtickets

Dass Kunden bei Flugbuchungen ausnahmsweise in Vorleistung gehen müssen, ist unmittelbare Folge eines juristisch umstrittenen Urteils des Bundesgerichtshofs.¹² Das werkvertragliche Prinzip, dass vor der Zahlung erst die Leistung, nämlich der Flug, erbracht werden muss, wird durch dieses Urteil leider ausgehebelt.

⁶ Vgl. Art. 4, 5 VO (EG) Nr. 1008/2008.

⁷ Vgl. Art. 8, 9 VO (EG) Nr. 1008/2008.

⁸ In Deutschland ist das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) dafür zuständig.

⁹ Erwägungsgrund 6 der VO (EG) Nr. 1008/2008.

¹⁰ Nach Art. 8, 9 VO (EG) Nr. 1008/2008.

¹¹ Vgl. Ausführungen zu Ziff. I. 1.

¹² BGH, Urt. v. 16.02.2016 (Az. X ZR 97/14): NJW 2016, 2404 (mit kritischer Anmerkung von Tonner); Staudinger, r+s 2018, 2, 4 i.V.m. Staudinger, RRA 2014, 58.

Dass ein auf die entgeltliche (Luft-)Beförderung von Personen gerichteter Vertrag als Werkvertrag eingestuft wird, ist in der Rechtsprechung und juristischen Literatur schon seit Jahrzehnten allgemeine Auffassung.¹³

So stellte der BGH in seinem umstrittenen „Vorkasse“-Urteil auch fest: *„Das Werkvertragsrecht sieht keine Vorleistungspflicht des Bestellers, ... sondern vielmehr eine Vorleistungspflicht des Werkunternehmers vor. Gemäß §§ 641 I 1 und 646 BGB ist der Werklohn erst bei Abnahme oder Vollendung der Leistung des Werkunternehmers zu entrichten.“*¹⁴

Aus verschiedenen Gründen hat der BGH sodann aber die Vorleistungspflicht des Passagiers doch als zulässig erachtet. Immerhin leuchtet es ein, dass Airlines – anders als etwa die Kfz-Werkstatt oder der Tischler – zur Sicherheit kein Pfandrecht an dem erstellten Werk erwerben, da es sich im Falle der Beförderung um eine Dienstleistung und nicht um eine Sache handelt. Insoweit wäre aber für den beiderseitigen Interessenausgleich (Sicherheit für das Flugunternehmen, minimiertes Insolvenzrisiko für den Passagier) allemal eine Anzahlung gerechtfertigt, weil ansonsten der Fluggast allein durch die Vorauszahlung das Risiko der Airline-Insolvenz trägt – anders als bei Pauschalreisen.¹⁵

Der BGH führt auch die oben erwähnte Spezialvorschrift aus der Luftverkehrsdienstverordnung an und meint, das Insolvenzrisiko des Fluggasts sei begrenzt: *„Das Insolvenzrisiko ist bei einem Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft durch die unionsrechtlichen Zulassungs- und Aufsichtsbestimmungen im Vergleich zu einem Unternehmen, das keiner staatlichen Aufsicht unterliegt, deutlich verringert.“*¹⁶

Das klingt schon im Jahre 2016 vor dem Hintergrund von EU-weit über 100 Airline-Insolvenzen innerhalb von 12 Jahren wie blanker Hohn. Noch viel lebensfremder erscheint Verbrauchern diese Sichtweise zum heutigen Tage – nach den weiteren Insolvenzen von Air Berlin, Niki, Monarch, Primera Air Scandinavia, Primera Air Nordic, Small Planet Airlines Deutschland und zuletzt Germania.

Der wohl eigentliche Grund, warum der BGH keinen interessengerechten Ausgleich zwischen Fluggesellschaft und Fluggast herstellen wollte, erschließt sich aus folgender Urteils Passage: *„... Abkehr von der international angewandten Abrechnungspraxis ... Eine Umstellung der etablierten Zahlungsabwicklung griffe in das Geschäftsmodell der Unternehmen ein. Zur Sicherstellung des für die Sommer- und Winterflugperiode eines jeden Jahres aufzustellenden Flugplans im Fluglinienverkehr sind die Luftfahrtunternehmen in besonderem Maße auf Planungssicherheit bei der Refinanzierung der Vorlaufkosten angewiesen.“*¹⁷

Jeder Unternehmer – der Sanitärfachmann, der Tischler, der Kfz-Meister – ist doch auf „Planungssicherheit bei der Refinanzierung der Vorlaufkosten angewiesen“. Das

¹³ vgl. BGH NJW 1974, 852; BGH NJW 1969, 2014, 2015; Staudinger/Peters/Jacoby, BGB, Neubearb. 2014, Vorb. zu §§ 631ff., Rn. 76; MüKoBGB/Tonner, 6. Aufl., nach § 651 Rn. 1; Schmidt, Handelsrecht, 6. Aufl., 1102; Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 4. Aufl., 549; Ruhwedel, Der Luftbeförderungsvertrag, 3. Aufl., S. 130f.

¹⁴ BGH, Urt. v. 16.02.2016 (Az. X ZR 97/14), Rz. 14.

¹⁵ So auch Tonner in seiner Anmerkung zum BGH-Urteil, NJW 2016, 2406, 2407.

¹⁶ BGH, Urt. v. 16.02.2016 (Az. X ZR 97/14), Rz. 29.

¹⁷ BGH, Urt. v. 16.02.2016 (Az. X ZR 97/14), Rz. 34.

konnte nicht der Grund gewesen sein. Der BGH hatte offensichtlich schlicht Bedenken, dass eine konsequente (und zur Rechtsprechung im Reiserecht widerspruchsfreie) Jurisdiktion in eine (angeblich¹⁸) international vereinbarte und angewandte Abrechnungspraxis eingreifen würde.

Aber warum kann den Luftfahrtunternehmen nicht das Gleiche zugemutet werden, was der BGH an anderer Stelle von den Reiseveranstaltern verlangt? Nämlich die Bezahlung des Flugpreises in zwei Schritten: Anzahlung bei Buchung und Restzahlung kurz vor Reiseantritt. An dieser Stelle kann und muss die Gesetzgebung aktiv werden.

III. FORDERUNGEN AN DIE POLITIK

Der Gesetzgeber hat mehrere Möglichkeiten, um aktiv eine Lösung dieses drängenden Verbraucherproblems herbeizuführen. Natürlich wäre eine möglichst weitreichende, internationale Lösung vorzuziehen. Gerade die Versicherungs- und Fondslösungen (siehe unten zu Ziff. 1. und 2.) wären besonders effektiv und günstig, wenn sie EU-weit implementiert würden. Sie wären aber auch wettbewerbsneutral auf nationaler Ebene umzusetzen. Die vertragsrechtliche Lösung in Form einer Anzahlungsregelung (siehe unten zu Ziff. 3.) kann auf nationaler Ebene – ebenfalls wettbewerbsneutral – eingeführt werden.

Die Bundesregierung muss sich mit Nachdruck möglichst auf europäischer Ebene, ersatzweise auf nationaler Ebene, dahingehend einsetzen, dass im Voraus gezahlte Kundengelder vor Insolvenz geschützt sind. Damit soll sichergestellt werden, dass Fluggäste nicht nur die Kosten ihrer verfallenen Flugtickets erstattet bekommen, sondern ebenfalls Aufwendungsersatz für die anderweitige Rückbeförderung im Falle des Strandens.

Der vzbv fordert seit vielen Jahren einen Insolvenzschutz für alle Flugreisende. Zurzeit genießen im Falle einer Insolvenz nur diejenigen Passagiere Schutz, die den Flug im Rahmen einer Pauschalreise gebucht haben. In dem Fall hat nämlich der Reiseveranstalter Sorge dafür zu tragen, dass der Fluggast an sein Ziel gelangt. Er muss sich um eine Ersatzbeförderung kümmern. Für den Fall, dass der Kunde seine Reise nicht antreten kann, bekommt er die im Voraus gezahlte Anzahlung oder weitere Aufwendung für einen Ersatzflug von einer Versicherung zurückerstattet.¹⁹

¹⁸ Der BGH bezieht sich ohne weitere Spezifizierung auf die „auf einer Empfehlung der IATA beruhende Buchungs- und Abrechnungspraxis“ (Rz. 32). Schon vorher heißt es unter Rz. 20: „Das BerGer. [Berufungsgericht] hat unangegriffen festgestellt, dass die International Air Transport Association (IATA) Standards für etwa 94 % der weltweiten Flüge festlegt, zu denen auch die Praxis der Vorkasse für Flüge im globalen Buchungs- und Reservierungssystem gehört.“ Sollten die „IATA Recommended Practices 1724“ gemeint sein, aus der sich ohne Weiteres nicht unbedingt eine Vorauszahlungspflicht des Fluggasts ergibt, ist festzuhalten, dass diese ohnehin im Oktober 2013 auf einer Konferenz in Dublin von der IATA ersatzlos aufgehoben wurden (so Tonner in seiner Anmerkung zum BGH-Urteil, NJW 2016, 2404, 2406).

¹⁹ Bei Pauschalreisen und unter bestimmten Umständen auch bei verbundenen Reiseleistungen gewährt der Reisesicherungsschein im Rahmen einer Anzahlungsbürgschaft eines Kreditinstituts oder einer Versicherung, dass die vom Reisenden auf den Reisepreis geleisteten An-/Vorauszahlungen gemäß §§ 651r Abs. 3, 651t BGB für den Fall der Insolvenz des Reiseveranstalters an den Reisenden zurückgezahlt werden. Dieser Schutz muss überdies sicherstellen, dass die Aufwendungen für den Rücktransport des Reisenden vom Urlaubsort zum geplanten Endpunkt der Reise ersetzt werden.

Diejenigen, die nur einen Flug gebucht haben, sind hingegen auf sich allein gestellt. Diese unterschiedliche Klassifizierung der Fluggäste ist unnötig. Ein effektiver Schutz gegen einen insolvenzbedingten Flugausfall ist möglich, wie die entsprechende Regelung im Reisebereich zeigt.

Der Insolvenzschutz stellt mitnichten eine bürokratische Hürde dar. Wettbewerbsneutral ausgestaltet hat er vielmehr das Potenzial, zu einem Qualitätsmerkmal für die beteiligten Luftfahrtunternehmen zu werden.

Das zeigt nicht zuletzt der Widerstand der Reiseanbieter anlässlich der Änderung des Pauschalreiserechts im letzten Jahr: Diese wollten auf keinen Fall den Reisesicherungsschein aufgeben.²⁰ Denn dieser ist den Kundinnen und Kunden quasi als Gütesiegel für die Pauschalreise bekannt. Sie fragen nach ihm, um einen handfesten Beweis für den Insolvenzschutz zu haben.

So kann und muss es auch im Bereich der Flugbuchungen werden.

Beim Insolvenzschutz für Flugbuchungen ist darauf zu achten, dass dieser auch für den Fall greift, dass die Aufsichtsbehörde der Fluggesellschaft die Betriebserlaubnis entzogen hat.

Denn ein solcher Entzug der Betriebserlaubnis kommt einem Insolvenzantrag zuvor mit der Folge, dass nicht die Insolvenz selbst Grund für das Liegenbleiben der Flugzeuge (Grounding) ist, sondern die vorgeschaltete Entscheidung der Aufsichtsbehörde. Dieser Umstand darf aber nicht zum Nachteil der betroffenen Passagiere gereicht werden.

Der vzbv bevorzugt eine Versicherungslösung analog zur Absicherung von Pauschalreisen. Sie bietet für Verbraucher den größtmöglichen Schutz. Um die Kosten für eine solche Versicherung möglichst günstig zu gestalten, ist eine Kombination mit einer Anzahlungsregelung zu empfehlen.

Im Einzelnen:

1. VERSICHERUNGSLÖSUNG

Airlines sollten gesetzlich verpflichtet werden, eine Insolvenzversicherung zugunsten der vorausbezahlten Kundengelder abzuschließen. So wird es bereits mit Anbietern von Pauschalreisen seit über zwanzig Jahren europaweit gehandhabt, ohne dass es

²⁰ Vgl. Stellungnahme Deutscher ReiseVerband e.V. zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften vom 29.07.2016, S. 15; Stellungnahme des Verbands unabhängiger selbstständiger Reisebüros zum Referentenentwurf zur Umsetzung der EU-Pauschalreiserichtlinie vom 29.07.2016, Ziff. 3.8; Stellungnahme des Deutschen Tourismusverbandes e.V. zum Referentenentwurf des BMJV für ein drittes Gesetz zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften, S. 7.

internationale Wettbewerbsverzerrungen gäbe. Denn die angestrebten Insolvenzschutz-Regelungen müssen für jede Flugverbindung gelten, die in Europa (respektive Deutschland) startet oder landet.²¹

Eine solche Pflichtversicherungslösung ist vorzugsweise auf europäischer Ebene zu regeln, allein schon deshalb, weil die größere Reichweite die Versicherung günstiger machen würde. Gleichwohl ist eine Implementierung auf nationaler Ebene ebenfalls denkbar, solange sie wettbewerbsneutral gehalten wird (s.o.).

Die Versicherungslösung stellt die am einfachsten umzusetzende Methode dar, weil das bereits bestehende Modell der Kundengeldabsicherung bei Pauschalreisen nur noch auf reine (Personen-)Luftbeförderungsverträge ausgeweitet werden muss.

Bei dieser Gelegenheit muss allerdings die derzeit geltende Begrenzung auf 110 Millionen EUR für den einzelnen Kundengeldabsicherer (Versicherung) deutlich angehoben werden. Der vzbv hatte sich bereits im Rahmen der Umsetzung der zweiten Pauschalreiserichtlinie dafür ausgesprochen, dass die Höchstgrenze auf mindestens 250 Millionen EUR angehoben wird.²² Fallen in Zukunft auch Flugbuchungen unter die Versicherungspflicht, muss die Höchstgrenze noch einmal deutlich angehoben werden, also mindestens auf 400 Millionen EUR. Denn Insolvenzen im Reise- und Flugbereich sind real.²³

2. FONDSLÖSUNG

Denkbar ist aber ebenso, dass Airlines verpflichtet werden, pro verkauftem Flugticket einen bestimmten Betrag in einen Garantiefonds einzuzahlen. Der grundlegende Unterschied zwischen einem Garantiefonds und dem Versicherungsmodell besteht darin, dass nur ein einziger Garantiefonds einzurichten ist, während sich beim Versicherungsmodell ein Markt von im Wettbewerb zueinanderstehenden Anbietern (Versicherungen) bildet. Der Garantiefonds kann, muss aber nicht notwendigerweise eine Einrichtung des Staates sein. Als Träger kommt auch die Luftfahrtbranche in Betracht. Entscheidend für einen höchstmöglichen Verbraucherschutz ist, dass dem Garantiefonds ein gesetzliches Monopol für die Insolvenzabsicherung eingeräumt wird und dass die Luftfahrtunternehmen sich dieses Fonds bedienen müssen. Von einer Insolvenz betroffenen Passagieren hilft es nämlich nicht, wenn im schlimmsten Fall jede Airline einen eigenen Fonds hat, weil dann die Risiken einer einzigen Insolvenz nicht solidarisch auf viele (am besten: alle) Luftfahrtunternehmen verteilt werden. Die Mittel aus solchen versprengten Fonds könnten dann nicht ausreichen, um alle Ansprüche der Fluggäste zu befriedigen.

²¹ Insoweit kann auf den Anwendungsbereich des Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 (Fluggastrechteverordnung) verwiesen werden.

²² Stellungnahme zum Referentenentwurf zum Dritten Gesetz zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften vom 28.07.2016, abrufbar unter: <https://www.vzbv.de/sites/default/files/stellungnahme-pauschalreiserecht-vzbv-2016-07-28.pdf>.

²³ Im Bereich der Reiseanbieter zuletzt JT Touristik (Oktober 2017) als Beispiel für eine größere Insolvenz.

Sowohl die Monopolstellung als auch der Benutzungszwang für die Airlines müssen daher gesetzlich geregelt werden. Dies kann sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene geregelt werden, indem die bereits bestehenden Regelungen zur Betriebserlaubnis²⁴ um entsprechende Regelungen ergänzt werden.

Allerdings könnte die Fondslösung den Wettbewerb verzerren, da stabilere Fluggesellschaften die weniger starken subventionieren würden.²⁵ Auch könnte die Fondsverwaltung kostspielig sein.

3. VERTRAGSRECHTLICHE LÖSUNG (ANZAHLUNG)

Eine weitere Möglichkeit, Verbraucher vor Insolvenzrisiken zu schützen, besteht darin, eine gesetzliche Anzahlungsregelung zu schaffen. Dies kann kurzfristig durch isolierte Aufnahme einer entsprechenden Zusatzregelung etwa in den reiserechtlichen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) geschehen. So könnte § 651f BGB (Vorauszahlungen) um einen zweiten Absatz ergänzt werden, in dem für Reiseleistungen als auch für Personen-(Luftbeförderungsleistungen) sowohl die prozentuale Anzahlungshöhe als auch der Zeitpunkt für die Restzahlung festgelegt werden.

Da das Werkvertragsrecht in vielerlei Hinsicht tatsächlich nicht auf Beförderungsleistungen ausgelegt ist, könnte das BGB längerfristig aber auch um einen entsprechenden Abschnitt bzw. Untertitel „Personenbeförderungsverträge“ ergänzt werden. Neben der Berücksichtigung von weiteren Aspekten²⁶ sollte insbesondere geregelt werden, dass beim Kauf von Personenbeförderungsdienstleistungen (vorbehaltlich spezialgesetzlicher Vorschriften²⁷), die eine bestimmte (noch festzulegende) Zeitspanne in der Zukunft liegt, lediglich eine Anzahlung in einer bestimmten Höhe gefordert werden darf. Vergleichbare Fälle können aus der umfangreichen (auch höchstrichterlichen) Rechtsprechung zur Anzahlungspraxis im Reiserecht herangezogen werden.²⁸

Mit einer Anzahlungsregelung könnte das Insolvenzrisiko für den Buchenden deutlich gesenkt werden. Um einen vollumfänglichen Schutz zu bieten, empfiehlt der vzbv, die Anzahlungslösung nur in Verbindung mit einer Insolvenzversicherungspflicht einzuführen. Die Vorteile liegen auf der Hand: Wenn weniger im Voraus bezahlt werden muss, ist das abzudeckende Insolvenzrisiko insgesamt niedriger zu bewerten mit der Folge, dass die entsprechenden Versicherungen ebenfalls günstiger werden.

²⁴ Ergänzung auf nationaler Ebene des Luftverkehrsgesetzes oder auf EU-Ebene der Luftverkehrsdienstverordnung (EG) Nr. 1008/2008.

²⁵ European Commission, Impact assessment of passenger protection in the event of airline insolvency, Final Report, March 2011, S. 14.

²⁶ Zum Beispiel sollte unter anderem geregelt werden, dass neben der Beförderung an sich auch die Mitnahme wenigstens eines Handgepäckstücks zur Beförderungsleistung gehört.

²⁷ So ist die Vorauszahlung des Beförderungspreises im Recht der Eisenbahnbeförderung ausdrücklich vorgesehen (vgl. Art. 4 VO [EG] Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr [ABl. 2007 L 315, 14 v. 3.12.2007] i.V.m. Anhang I Titel II Art. 8 I CO-TIF).

²⁸ Eine Klausel, nach welcher der Reisende eine höhere Anzahlung als 20 % zu leisten hat, setzt nach höchstrichterlicher Rechtsprechung voraus, dass der Reiseveranstalter in entsprechender Höhe bereits bei Vertragsschluss eigene Aufwendungen erbringen oder fällige Forderungen der Leistungsträger erfüllen muss (BGH NJW 2015, S. 1444 Rn. 26; NJW 2017, 3297 [40 %] mAnm Tonner; NJW 2018, S. 789 [40 %] mAnm Tonner; idS bereits vorher OLG Dresden NJW-RR 2012, S. 1134, verneint bei 40 %; vgl. auch OLG Frankfurt RRA 2014, S. 73 und LG Düsseldorf RRA 2014, S. 75, bei 25 % bzw. 30 % Anzahlung).

IV. ENTKRÄFTUNG VON GEGENARGUMENTEN

Da in der Debatte um einen besseren Insolvenzschutz in der Vergangenheit zum Teil Aussagen getroffen wurden, die sich im Nachhinein als schlichtweg falsch erwiesen, soll abschließend noch auf die häufigsten Gegenargumente eingegangen werden.

1. ZAHLUNG MIT KREDITKARTE ALS SCHUTZ VOR INSOLVENZ

Es hieß, Verbraucher, die mit Kreditkarte bezahlen, seien stets abgesichert, weil sie auch noch nach langer Zeit die Beträge über das Kreditkartenunternehmen zurückbuchten könnten.

Das ist nicht der Fall: Der Kunde kann bei seiner Kreditkartenbank zwar immerhin so lange widersprechen, wie die Zahlung noch nicht auf dem Konto der Airline gutgeschrieben ist. Im heutigen schnellen Zahlungsverkehr dauert eine Zahlung über Kreditkarte aber maximal zwei Tage. Ab Insolvenzantrag darf die Airline ohnehin keine Zahlungen mehr annehmen. Nur für einen Zeitraum von 30 Tagen haben Visa, Mastercard & Co. zudem die Möglichkeit, belastete Beträge im Konkursfall wieder gutzuschreiben. Dazu muss der Fluggast nachweisen, dass er erfolglos bei der Fluggesellschaft sein Geld zurückverlangt hat und rechtzeitig ein Beanstandungsformular ausfüllen. Das schickt er dann samt Buchungsbestätigung an die Kreditkartenfirma. Für den Großteil der kreditkartenzahlenden Fluggäste, die lange im Voraus buchen, ist das also kein erfolgversprechender Weg.

2. FREIWILLIGER RÜCKTRANSPORT DURCH ANDERE AIRLINES

Außerdem wurde behauptet, die Regelungen der IATA würden eine freiwillige Vereinbarung zum Rücktransport vorsehen. Das kann zwar so geschehen, IATA-Mitglieder-Airlines können Fluggäste freiwillig zurückfliegen, aber nur wenn Kapazitäten frei sind und auch nicht kostenlos: man muss wenigstens die Gebühren und Steuern zahlen, wenn nicht gar das ganze Ticket für den Ersatzflug.²⁹ Das finanzielle Risiko wird daher nicht signifikant gesenkt.

Solche selbstregulierenden Maßnahmen reichen nicht aus. Das hat zum einen eine Folgenabschätzung der Europäischen Kommission ergeben.³⁰ Zum anderen hat sich bei den vergangenen Insolvenzen von Air Berlin, Niki und vor allem Germania gezeigt, dass die sogenannten „Rettungsflüge“ durchaus etwas kosten. Je nach Verfügbarkeit wurden Rabatte bis zu 50 % eingeräumt.³¹ Vor dem Hintergrund der standardmäßigen Überbuchung der Flugzeuge dürfte die Verfügbarkeit ohnehin gering gewesen sein.

²⁹ Mitteilung der EU-Kommission vom 18.03.2013, S. 5.

³⁰ European Commission, Impact assessment of passenger protection in the event of airline insolvency, Final Report, March 2011, S. 116f.

³¹ <http://www.airliners.de/das-condor-eurowings-co-germania-passagieren/48727>

3. FRÜHBUCHER WEGEN HOHER RABATTE NICHT SCHUTZWÜRDIG

Je früher man bucht, desto größer ist das Risiko, dass bis zum Flug die Airline Insolvenz anmeldet. Auf der Gegenseite würden Frühbucher die höchsten Rabatte erzielen. Das Risiko sei somit im Ticket eingepreist.

Aus zwei Gründen ist das nicht richtig:

- Tatsächlich hängt der Flugpreis von so vielen Umständen ab, dass man von einem pauschalen Frühbucherrabatt nicht mehr reden kann. Unterstellt, die Aussage „je früher, desto günstiger“ wäre zutreffend, würde so auch das Preismodell der sogenannten „Last-Minute-Reisen“ ad absurdum gestellt werden. Nach einer Analyse der Buchungsplattform Skyscanner.de³² solle man einen Flug nach Mallorca am besten erst etwa fünf Wochen im Vorhinein buchen und die Preise blieben sogar meistens bis eine Woche vor Abflug unter dem Durchschnitt. Im Durchschnitt liege der günstigste Zeitpunkt für die Buchung von Flügen ab deutschen Flughäfen bei neun Wochen vor Beginn der Reise, wobei auch Woche 10 und Woche 8 vor Abflug durchschnittlich nicht viel teurer seien.
- Gerade Frühbucher buchen nicht unbedingt deshalb so früh, weil sie einen niedrigeren Preis erhoffen, sondern weil sie gezwungen sind. Zum Beispiel haben Familien mit schulpflichtigen Kindern gar keine andere Wahl, als die Urlaubsflüge so früh wie möglich zu buchen. Denn in den allein in Betracht kommenden Ferienanfangs- und -endzeiträumen sind Flüge schnell ausgebucht und somit knapp und teurer. Insofern sind gerade Familien mit Kindern häufig dem Insolvenzrisiko besonders ausgesetzt – auch in der Höhe, weil sich die Beträge für mehrere Flugtickets summieren.

4. FREIWILLIGE VERSICHERUNGEN AUSREICHEND

Hin und wieder wird darauf verwiesen, dass es ja bereits freiwillige Versicherungen gäbe. Tatsächlich gab es von 2014 bis 2018 auf dem deutschen Markt keinerlei optionale Versicherungslösungen. In Folge der Air-Berlin-Insolvenz wurde immerhin eine freiwillige Versicherung neu eingeführt, aber eben nur eine einzige.³³ Und die auch nicht isoliert, sondern nur im Verbund mit weiteren Versicherungen, die überwiegend überflüssig sind.³⁴ Und auch nur in Verbindung mit weiteren Serviceleistungen (Sitzplatzreservierung, Online-Check-In usw.), die Reisende, die nur einen Flug buchen wollen, meistens selbst erledigen können. Das Gesamtpaket kostet ca. 15,00 EUR – von Reisebüro zu Reisebüro unterschiedlich. Schließlich ist dieses Paket auch nur in Reisebüros erhältlich (derzeit nur in ca. 50 % aller deutschen Reisebüros). Die große Masse der Buchenden, die ihre Flüge online buchen, hat diese Wahl daher ohnehin nicht. Darüber hinaus profitieren von einer freiwilligen Versicherung nicht alle Verbraucher gleichermaßen, sondern vor allem finanziell besser gestellte Verbraucher.

³² Die Skyscanner-Analyse zur besten Zeit zum Buchen basiert auf einer umfangreichen Datengrundlage im Zeitraum vom 01.01.2016 bis 31.12.2017. Geprüft wurden 15 deutsche Abflughäfen für mehr als 340 Strecken mit mindestens 10.000 Buchungsanfragen. Berücksichtigt wurde jeweils die Preisentwicklung in den 25 Wochen vor Abflug. (abgerufen am 27.02.2019 unter: <https://www.skyscanner.de/nachrichten/die-beste-zeit-um-fluege-zu-buchen-wir-haben-die-antwort>)

³³ „QualityPlus“ der Raiffeisen-Tours RT-Reisen GmbH (rtk)

³⁴ Zum Beispiel stellt Einbruchschutz während Abwesenheit wegen meist bestehender Hausratsversicherung i.d.R. einen unnötig doppelten Versicherungsschutz dar.

Außerdem werden im Falle einer weniger reichweitenstarken, freiwilligen Versicherung, welche von der Airline direkt als Option angeboten würde (was noch nicht der Fall ist), die Kosten für die Fluggesellschaft (und damit auch für Verbraucher) höher sein als bei einer flächendeckenden Pflichtversicherung, da die Fluggesellschaften im ersten Fall nicht in der Lage sein werden, von Größenvorteilen zu profitieren.

5. INSOLVENZVERSICHERUNGSPFLICHT FÜR ALLE BEREICHE?

Zum Teil wird auch argumentiert, dass nicht jeder Lebensbereich, in dem Vorkasse verlangt wird, mit einer Insolvenzversicherungspflicht rundum abgesichert werden kann. Grundsätzlich ist dieses Argument nicht von der Hand zu weisen. Es gibt aber gewichtige Gründe, warum im Falle der Vorkasse für Flugtickets eine verpflichtende Insolvenzversicherung dringend angezeigt ist:

- Das Werkvertragsrecht sieht Vorkasse nicht vor, im Gegenteil.³⁵ Eigentlich müsste die Airline in Vorleistung treten (wie der Tischler oder die Autowerkstatt). Im Grunde genommen bedeutet diese Umkehr eine Besserstellung der Luftfahrtbranche im Verhältnis zu anderen Branchen. Natürlich kann eine solche Besserstellung sachlich gerechtfertigt sein. Es ist in der Tat unpraktisch, die Passagiere beim Aussteigen bezahlen zu lassen, und solch eine Praxis verlagerte das Insolvenzrisiko vollständig auf das Luftfahrtunternehmen. In das völlige Gegenteil umzuschlagen und dem Reisenden das komplette Insolvenzrisiko aufzubürden, ist aber gleichsam übertrieben. Demgegenüber würde ein ausgewogenes System aus An- und Restzahlung die sich gegenüberstehenden Interessen deutlich besser ausgleichen. So hat es die Rechtsprechung im Reiserecht gehandhabt³⁶ – obwohl es dort schon eine Pflicht zur Insolvenzabsicherung gab und nach wie vor gibt.
- Ferner stellt die mangelnde Insolvenzabsicherung von „Nur“-Flugreisenden eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber Pauschalreisenden dar. Es ist nicht einzusehen, warum Passagiere, die gegebenenfalls sogar im selben Flugzeug sitzen, von der Gesetzgebung ungleich behandelt werden. Erst recht vor dem Hintergrund, dass Pauschalreiseanbieter ihren Kunden aufgrund des Ankaufs großer Ticketkontingente die Flugtickets sogar günstiger verkaufen können, als bei Einzelbuchung direkt bei der Airline. Es ist auch nicht einzusehen, warum der Pauschalreiseanbieter (auch) die Insolvenz der Airline mit abdecken muss, die Airline selbst aber nicht. Letztlich investieren beide Buchungsgruppen (Pauschalurlauber und Einzelbucher) viel Geld für „die schönste Zeit des Jahres“. Aber der Einzelbucher ist nicht abgesichert, obwohl ein umfassender Schutz vom Gesetzgeber ohne Weiteres äußerst günstig (nach Einschätzung des vzbv im unteren einstelligen Eurobereich) eingerichtet werden könnte.
- Außerdem befreit der Schutz vor einer Airline-Insolvenz den Einzelbucher letztlich nicht von dem zusätzlichen Risiko, dass er möglicherweise auf weiteren Buchungen (Mietwagen, Hotel, Skipass etc.) sitzen bleibt und diese nicht in Anspruch genommenen Leistungen nicht erstattet bekommt. Insofern kann keine Rede von einem

³⁵ Zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen wird auf die Ausführungen zu Ziff. I. 2.2 verwiesen.

³⁶ Tonner in seiner Anmerkung zum BGH-Urteil „Vorkasse“, NJW 2016, 2406, 2407.

„Rundum-Schutz“ sein. Der höhere Schutz von Pauschalreisen behielte seine Berechtigung.

- Weitere Airlines werden aufgrund eines ruinösen Preiskampfs³⁷ in der Luftfahrtbranche Insolvenz anmelden müssen, heißt es in der Branche.³⁸ Die Politik ist vorgewarnt und kann jetzt noch Maßnahmen zum Schutz der Verbraucher treffen. Es wäre fahrlässig, angesichts dieses Bedrohungsszenarios die Augen vor den Folgen weiterer Airline-Insolvenzen zu verschließen. Erst recht, wenn ein Insolvenzschutz so verhältnismäßig einfach – nämlich in Anlehnung an das bereits bestehende Sicherungsmodell im Bereich der Pauschalreise – einzurichten ist.

³⁷ Vgl. Artikel im Handelsblatt vom 28.02.2019: „Das Produkt Fliegen ist kaputt gemacht worden“ (Abruf vom 01.03.2019 unter: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/tui-manager-lackmann-und-andryszak-das-produkt-fliegen-ist-kaputt-gemacht-worden/24049532.html>).

³⁸ Vgl. Artikel im Handelsblatt vom 27.01.2019: „Für die Billig-Airlines wird es eng - Die Low-Cost-Anbieter sind 2018 erneut stark gewachsen. Das Überangebot drückt die Ticketpreise. Branchenkenner rechnen bald mit der ersten großen Pleite.“ (Abruf vom 01.03.2019 unter: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/ryanair-easyjet-norwegian-fuer-die-billig-airlines-wird-es-eng/23896404.html>).

Lothar Müller-Güldemeister, Rechtsanwalt

Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 13. März 2019

zum Thema „Kundenschutz von Fluggästen“

Übersicht

1. Ausgangssituation
2. Fehlendes Einschreiten des Luftfahrtbundesamtes trotz Schieflage der Air Berlin
 - 2.1. Ertrags- und Vermögensentwicklung von Air Berlin seit 2003
 - 2.2. Bilanzielle Überschuldung
 - 2.3. Keine stillen Reserven
 - 2.4. Beurteilung der Fortführungsprognose der Air Berlin Anfang 2017
 - 2.5. Der „Letter of Support“
 - 2.6. Absicherung der Vorstandsvergütung Thomas Winkelmann
 - 2.7. Keine Aussetzung oder Widerruf der Betriebsgenehmigung durch das LBA
3. Das strukturelle Ungleichgewicht bei der Durchsetzung der Ansprüche von Verbrauchern und Kleingläubigern
4. Verbesserungen der Fluggastrechte de lege lata
 - 4.1. Entschädigung der Air-Berlin-Fluggäste
 - 4.2. Intensivere Überwachung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Luftfahrtunternehmen
 - 4.3. Absicherung der Ansprüche der Fluggäste gegen Insolvenz des Unternehmens

Zusammenfassung

Fluggäste, die ihre Flugpreise häufig lange im Voraus bezahlen, sind anders als Pauschalreisende nicht ausreichend gegen die Insolvenz der Fluggesellschaft geschützt. Dies hat die Insolvenz der Air Berlin gezeigt.

Die wirtschaftlichen Probleme der Air Berlin waren seit Jahren offenkundig. Die Air Berlin war bereits vier Jahre vor der Stellung des Insolvenzantrages bilanziell überschuldet, es war klar, dass die Vorauszahlungen der Fluggäste im Fall einer Betriebseinstellung verloren waren. Wenn das LBA in dieser Situation nicht zum Schutz der Rechte der Fluggäste eingeschritten ist, so ist dies offenbar auf ein unzureichendes Überwachungsregime oder unzureichende Richtlinien dazu zurückzuführen, in welchen Fällen eine Betriebsgenehmigung zu widerrufen oder auszusetzen ist. Hieraus dürften sich Schadensersatzansprüche der geschädigten Fluggäste gegen den Bund ergeben.

Wäre die vorgeschriebene staatliche Kontrolle der Luftfahrtunternehmen effektiv, so würde es einer weiteren Absicherung der Fluggäste, wie bei Pauschalreisen vorgeschrieben, nicht unbedingt bedürfen. Im Übrigen könnte eine solche Absicherung durch den Gesetzgeber leicht vorgenommen werden. Z.B. könnte er bestimmen, dass eine Vorauszahlungspflicht in Allgemeinen Geschäftsbedingungen nur dann wirksam vereinbart werden kann, wenn der Vorauszahlende durch ein entweder bestehendes Leistungsverweigerungsrecht oder eine vom Verwender angebotene Sicherheit ausreichend gegen Leistungsstörungen abgesichert ist.

Im Übrigen zeigt die Insolvenz der Air Berlin erneut, dass eine Verbesserung der Rechtsstellung des Verbrauchers und des Kleinkunden im Prozess gegen Unternehmen generell notwendig wäre, um eine auch verfassungsrechtlich gebotene Waffengleichheit zwischen solchen Vertragsparteien herzustellen.

1. Ausgangssituation

2013 hatte ein Verbraucherschutzverband gegen Allgemeine Geschäftsbedingungen geklagt, aufgrund derer Fluggesellschaften sich ihre Leistungen von ihren Fluggästen viele Monate im Voraus in voller Höhe bezahlen lassen. Die Verbraucherschützer sahen darin eine sachlich nicht gerechtfertigte Abweichung von dem gesetzlichen Leitbild der Vorleistungspflicht des Unternehmens. Sie machten geltend, damit würden die Rechte der Fluggäste in unangemessener Weise verkürzt und ihnen u.a. das Risiko einer Insolvenz der Fluglinie aufgebürdet.

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat die Klage im Februar 2016 letztinstanzlich abgewiesen. Die Vorauszahlungspflicht ergebe sich, so der BGH, aus Sachzwängen, die in der Natur des Fluggastbeförderungsvertrages lägen. Auch wirkten bereits die Entschädigungsansprüche von Fluggästen bei Ausfall oder Verspätung präventiv auf die Fluggesellschaften ein, ihren Leistungsverpflichtungen nachzukommen. Nicht von der Hand zu weisen sei zwar, dass der vorauszahlende Fluggast das volle Risiko der Leistungsfähigkeit des Luftfahrtunternehmens zu tragen habe. Dies führe jedoch nicht zu einer Unangemessenheit der Vorauszahlungsklausel, denn, so der BGH,

Das Insolvenzrisiko ist bei einem Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft durch die unionsrechtlichen Zulassungs- und Aufsichtsbestimmungen im Vergleich zu einem Unternehmen, das keiner staatlichen Aufsicht unterliegt, deutlich verringert. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines in der Europäischen Union niedergelassenen Luftfahrtunternehmens gehört gemäß Art. 4, 5 VO (EG) Nr. 1008/2008 zu den Schwerpunkten des Verfahrens bei der Erteilung einer Betriebsgenehmigung. Um die Gültigkeit der Genehmigung aufrechtzuerhalten, unterliegt das Luftfahrtunternehmen der staatlichen Überwachung und ist jederzeit verpflichtet, seine finanzielle Leistungsfähigkeit nachzuweisen (Art. 8, 9 VO (EG) Nr. 1008/2008).

Erscheinen die finanziellen Bedingungen für eine Aufrechterhaltung des Betriebs nicht gesichert, hat die Genehmigungsbehörde - nicht zuletzt zur Verringerung des Risikos für Fluggäste (Erwägungsgrund 6 der VO (EG) Nr. 1008/2008) - die Betriebsgenehmigung auszusetzen oder zu widerrufen.

(BGH, Urteil vom 16. Februar 2016 – X ZR 97/14 –, BGHZ 209, 20-31, Rn. 29)

Keine anderthalb Jahre nach Verkündung dieses Urteils sind die Annahmen des Bundesgerichtshofes durch die Pleite der Air Berlin widerlegt worden.

Die staatliche Aufsicht durch das Luftfahrtbundesamt (LBA) hat jedenfalls nicht verhindert, dass Fluggäste der Air Berlin durch die Insolvenz Ansprüche in einer Größe von rund einer halben Milliarde EUR verloren haben. Ob dies auf strukturelle Mängel der Aufsicht zurückzuführen ist oder möglicherweise politische Einflussnahmen eine Rolle gespielt haben, kann nach dem momentanen Kenntnisstand nicht entschieden werden. Das LBA verweigert dazu die Akteneinsicht. In jedem Fall muss von einem eklatanten Versagen der staatlichen Überwachung gesprochen werden. Das Insolvenzrisiko bei der Air Berlin musste sich jedem, der sich dazu sachkundig machte, aufdrängen (dazu im Folgenden unter 2). Dass es sich hierbei nicht um einen Einzelfall handelt, offenbart die weitere Insolvenz der Fluggesellschaft Germania mit – Presseberichten zufolge – Forderungsausfällen von Fluggästen im ebenfalls dreistelligen Millionenbereich.

Auch die Annahme des BGH, dass die zivilrechtlichen Ansprüche benachteiligter Fluggäste eine präventive Wirkung gegen mangelhafte Leistungen der Fluggesellschaften entfalten, erscheint zweifelhaft. Bei der Durchsetzung solcher Ansprüche gibt es nämlich das strukturelle (und nicht auf die Branche beschränkte) Problem der Rechtsdurchsetzung. Denn generell ist der Verbraucher oder der Kleinkunde gegenüber dem Unternehmen, wenn nicht rechtlich, so doch faktisch benachteiligt. Eine Waffengleichheit zwischen marktmächtigen Unternehmen und ihren privaten oder kleinen Kunden ist nicht gegeben. Im Ergebnis macht der überwiegende Teil der geschädigten und anspruchsberechtigten Kunden ihre Rechte nicht geltend. Hierauf richten sich die Unternehmen erkennbar in ihrem Verhalten ein. Dazu i.F. unter 3.

2. Fehlendes Einschreiten des Luftfahrtbundesamtes trotz Schieflage der Air Berlin

2.1. Ertrags- und Vermögensentwicklung von Air Berlin seit 2003

Die Ertrags- und Vermögenssituation der Air Berlin war seit Jahren gekennzeichnet durch hohe Verluste im operativen Geschäft. Daraus ergab sich eine sich ständig vergrößernde bilanzielle Überschuldung. In den Jahren 2003 bis 2017 konnte sie lediglich einmal, im Jahr 2006, ein positives Ergebnis aus dem operativen Geschäft erwirtschaften und lediglich zweimal, infolge von Sondereffekten, Jahresüberschüsse. Die Jahre von 2014 bis 2017 waren von weiter massiv steigenden Betriebsverlusten bestimmt, wie sich aus dem Bericht des Insolvenzverwalters für an das Insolvenzgericht vom 27.10.2018, S. 54ff. ergibt:

Jahr	Betriebsergebnis Mio, EUR	Jahresfehlbetrag/-überschuss Mio, EUR
2003	-24,526	-20,428
2004	-0,164	4,370
2005	-29,059	-12,355
2006	7,815	-28,661
2007	-65,943	-59,328
2008	-48,762	-83,329
2009	-30,143	-72,120
2010	-162,417	-173,119
2011	-337,663	-268,240
2012	-5,769	-38,160
2013	-245,858	-278,251
2014	-43,442	74,298
2015	-228,773	-188,118
2016	-489,477	-549,979
2017*	-541,438	-371,949

* Im Zeitraum vom 01.01. bis 16.08.2017

Allein im ersten Quartal 2017 erhöhte sich laut Quartalsbericht der Air Berlin deren Verlust um weitere 311 Millionen EUR.

Im zweiten Halbjahr erhöhte sich der Verlust nochmals und stieg für das gesamte Halbjahr auf rd. 476 Millionen EUR.

2.2. Bilanzielle Überschuldung

Infolge der laufenden und sich ständig steigenden Verluste der Air Berlin war diese ausweislich ihrer Geschäftsberichte bilanziell wie folgt überschuldet:

	Mio EUR
31.12.2013	-186
31.12.2014	-415
31.12.2015	-719
30.09.2016	-1.032
31.12.2016	-1.470
31.03.2017	-1.781
30.06.2017	-1.946

Von den zur Überschuldung führenden Verbindlichkeiten entfielen nach dem Bericht des Insolvenzverwalters vom 27.10.2017, S. 122, rund 1.095 Mio. EUR auf Verbindlichkeiten gegenüber

dem Großaktionär Etihad. Bei Abzug dieser Beträge von dem bilanziellen Negativkapital verblieb immer noch per 31.12.2016 eine bilanzielle Überschuldung von rund 375 Millionen EUR.

2.3. Keine stillen Reserven

Stille Reserven befanden sich in den Bilanzposten der Air Berlin nicht. Dies ergibt sich ebenfalls aus dem Bericht des Insolvenzverwalters vom 27.10.2017 auf S. 122, wo er ausführt, dass sich die Überschuldung bei Zugrundlegung von Zerschlagungswerten auf mindestens 360 Millionen EUR belief.

2.3. Finanzierung durch Vorauszahlungen der Fluggäste

Die Air Berlin hat sich im erheblichen Umfang über Vorauszahlungen finanziert, welche die Fluggäste auf zukünftige Flüge geleistet haben. Die Vorauszahlungen betragen ausweislich ihrer Geschäftsberichte für 2014-2016, des ersten Quartals- und des Halbjahresberichts 2017:

	erhaltene Vorauszahlungen auf Flüge Mio. EUR
31. Mrz 2014	755
30. Jun 2014	663
30. Sep 2014	409
31. Dez 2014	396
31. Mrz 2015	655
31. Jun 2015	621
30. Sep 2015	405
31. Dez 2015	374
31. Mrz 2016	619
30. Jun 2016	620
30. Sep 2016	443
31. Dez 2016	368
1. Mrz 2017	601
30. Jun 2017	663

Die sich aus den Anzahlungen ergebenden Verpflichtungen waren nur zu einem kleinen und in der Zeit vor dem Insolvenzantrag weiter schwindenden Teil durch liquide Mittel gedeckt, wie sich aus den jeweiligen Quartals-, Halbjahresberichten sowie Geschäftsberichten ergibt:

	erhaltene Anzahlungen von Fluggästen Mio EUR	Barmittel und Bankguthaben Mio EUR	Deckungsgrad %
31.12.2013	428	223	52,10
31.12.2014	396	259	65,40
31.12.2015	373	165	44,24
31.12.2016	368	220	59,78
31.03.2017	601	220	36,61
30.06.2017	663	198	29,86

Angesichts der sich im Jahresverlauf 2017 ständig weiter erhöhenden Verluste aus dem operativen Geschäft bedeutete dies, dass die Air Berlin die von den Fluggästen bereits angezahlten und noch nicht erbrachten Flugleistungen nur erbringen konnte, wenn ihr von außen weiter Kapital zugeführt wurde. In dem Insolvenz-Eigenantrag gegenüber dem Insolvenzgericht heißt es diesbezüglich, es

könne,

„in Anbetracht der Verlustsituation ohne den Beitrag eines Investors der weitere Liquiditätsbedarf nicht gedeckt werden. Vielmehr wird der erforderliche Finanzierungsbedarf bis zum 30. November 2017 auf rd. EUR 293 Mio. ansteigen.

Zwar verfügte die Air Berlin Ende Juli 2017 noch über eine von Etihad eingeräumte Kreditlinie über 350 Mio. EUR, die zu diesem Zeitpunkt zu 250 Mio. EUR in Anspruch genommen war. Der Liquiditätsbedarf von 293 Mio EUR bis November 2017 war durch diese Kreditlinie jedoch nicht mehr gedeckt.

Ende Juli verweigerte Etihad die Auszahlung noch nicht in Anspruch genommener Mittel aus der Kreditlinie unter Hinweis auf fehlende Ziehungsvoraussetzungen. Daraufhin stellte Air Berlin den Eigenantrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens.

2.4. Beurteilung der Fortführungsprognose der Air Berlin Anfang 2017

In dem Geschäftsbericht der Air Berlin für 2016 heißt es auf S. 108 unter „Fortführungsprinzip“:

„Das Board hat ferner den mittelfristigen Ausblick berücksichtigt in dem Bewusstsein, dass im Jahr 2019 Verbindlichkeiten in Höhe von ca. 653 Mio. EUR zu refinanzieren sind. Das Board ist der Ansicht, dass die neue Air Berlin-Strategie mindestens ein Jahr, bevor diese Verbindlichkeiten refinanziert werden müssen, Wirkung entfalten muss und dass der Großaktionär die Gruppe weiterhin - wie oben ausgeführt - unterstützen wird. Das Board ist daher zu dem Schluss gekommen, dass es möglich sein sollte, diese Verbindlichkeiten bei Fälligkeit zu refinanzieren. Es besteht jedoch keine Garantie, dass dies der Fall sein wird.

Während die Gruppe weiterhin finanzielle Unterstützung von Etihad erhalten hat und zu erkennen gegeben wurde, dass weitere Unterstützung erfolgt, ist darauf hinzuweisen, dass ein Letter of Support von der Gesellschaft möglicherweise nicht durchgesetzt werden kann, wenn dies erforderlich werden sollte.

Die Directors sind zu dem Schluss gekommen, dass die Kombination dieser Umstände eine wesentliche Unsicherheit darstellt, die hinsichtlich der Fortführungsfähigkeit der Gesellschaft (going concern) erhebliche Zweifel aufwirft, und dass daher die Gesellschaft möglicherweise nicht in der Lage ist, weiterhin im Rahmen ihrer gewöhnlichen Geschäftstätigkeit ihre Vermögensgegenstände zu veräußern und ihre Verbindlichkeiten zu erfüllen.“

In dem nämlichen Geschäftsbericht, S. 95, heißt es im Bestätigungsvermerk der Abschlussprüfer:

„HINWEISENDER ZUSATZ – UNTERNEHMENSFORTFÜHRUNG

Der Konzern ist angewiesen auf einen Letter of Support eines wesentlichen Anteilseigners. Bei solchen Erklärungen verbleiben Zweifel, ob diese im Falle der Notwendigkeit durchgesetzt werden können. Dieses, zusammen mit den anderen in Abschnitt 2 des Konzernanhangs erläuterten Sachverhalten, weist auf die Existenz einer wesentlichen Unsicherheit hin, die bedeutsame Zweifel an der Fähigkeit der Unternehmensfortführung der Muttergesellschaft und des Konzerns begründen könnte.“

2.5. Der „Letter of Support“

Bei dem im Geschäftsbericht wie oben dargestellt in Bezug genommenen *Letter of Support* handelt es sich offenbar um das in der Öffentlichkeit bekannt gewordene Schreiben folgenden Inhalts:

*The Directors
Air Berlin PLC
c/o Browne Jacobson LLP
6 Bevis Marks
Bury Court
London
EC3A 7BA*

*„ETIHAD AIRWAYS
ABU DHABI*

Abu Dhabi, 28 April 2017

Gentlemen,

For the purpose of the finalisation of the financial statement of Air Berlin plc for the year ended 31 December 2016, having had sight of your forecasts for the two years ending 31 December 2018, we confirm our intention to continue to provide the necessary support to Air Berlin to enable it to meet its financial obligations as they fall due for payment for the foreseeable future and in any event for 18 months from the date of this letter. Our commitment is evidenced by our historic support through loans and support on obtaining financing for Air Berlin.¹

Yours sincerely

gez. Unterschrift (unleserlich)

*James Hogan
President and Chief Executive Office
Etihad Aviation Group“*

2.6. Absicherung der Vorstandsvergütung Thomas Winkelmann

Der Vertrag mit dem im Februar zur Air Berlin gekommenen neuen Vorstandsvorsitzenden Thomas Winkelmann sah vor, dass diesem vom 01.02.2017 bis zum 31.01.2021 eine Mindestvergütung von 4.500.000,00 EUR zustand. Die Zahlung dieser Mindestvergütung ließ sich Herr Thomas Winkelmann durch eine Bankgarantie absichern (Geschäftsbericht Air Berlin für 2016, S. 75).

2.7. Keine Aussetzung oder Widerruf der Betriebsgenehmigung durch das LBA

Bei der geschilderten Sachlage ist nicht nachvollziehbar, wie das LBA im Frühjahr 2017 noch zu der Überzeugung kommen konnte, dass die Air Berlin während eines Zeitraums von 12 Monaten seinen tatsächlichen oder möglichen Verpflichtungen würde nachkommen können. Dies wäre aber nach Art. 9 der VO (EG) Nr. 1008/2008 aber Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der Betriebsgenehmigung gewesen.

Wie dargestellt, ergab sich aus den eigenen Liquiditätsprognosen der Air Berlin per November 2017 ein nicht gedeckter Liquiditätsbedarf von 293 Mio. EUR. Angesichts der anhaltenden Verlustsituation

¹ „Zum Zweck der Fertigstellung des Geschäftsberichts der Air Berlin plc für das am 31.12.2016 endende Geschäftsjahr, nachdem wir Ihre Prognoserechnungen für die zwei am 31.12.2018 endenden Geschäftsjahre eingesehen haben, bestätigen wir unsere Absicht, damit fortzufahren, für die notwendige Unterstützung für Air Berlin zu sorgen, um dieser zu ermöglichen, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, wie sie zur Zahlung fällig werden für die absehbare Zukunft und jedenfalls für 18 Monate ab dem Datum dieses Schreibens. Unser Engagement wird bewiesen durch unsere in der Vergangenheit getätigte Unterstützung durch Darlehen und Unterstützung beim Erhalt von Finanzierungen für Air Berlin.“

der Air Berlin und der sich ständig steigenden Überschuldung seit 2013 war diese Unterdeckung seit geraumer Zeit erkennbar und spätestens im Frühjahr 2017 manifest. Der neu hinzutretende Vorstand Herr Thomas Winkelmann ließ sich Anfang 2017 sein Vorstandsgehalt durch Bankgarantie absichern. Dies demonstrierte besser als alles andere, dass selbst die Geschäftsleitung nicht mehr daran glaubte, die Air Berlin würde ihre Leistungsverpflichtungen erfüllen können.

Auf den *Letter of support* des Großaktionärs Etihad konnte das LBA eine Einschätzung der Fortführungsfähigkeit der Air Berlin nicht stützen. Hiergegen spricht bereits dessen Wortlaut. Jedoch kommt es auf semantische Überlegungen nicht an. Denn selbst dann, wenn der *Letter of support* eine bindende Verpflichtung der Etihad zur finanziellen Unterstützung der Air Berlin dargestellt hätte, wäre diese nicht geeignet gewesen, Grundlage einer positiven Fortführungsprognose der Air Berlin zu sein. Denn die Verpflichtung der Etihad aus dieser Erklärung war im Zweifelsfall nicht durchsetzbar. Diese negative Einschätzung bringen der Vorstand der Air Berlin und die Abschlussprüfer in dem Geschäftsbericht selbst zum Ausdruck (s.o., 2.4).

Der *Letter of Support* konnte allenfalls eine vage Hoffnung vermitteln, dass der Großaktionär Etihad „es schon richten werde“. Diese Hoffnung konnte aber für das LBA nicht eine seriöse Entscheidungsgrundlage sein, wenn es für die Fluggäste, deren Interessen das LBA zu wahren hatte, um dreistellige Millionenbeträge ging. Auch dem LBA musste klar sein, dass Etihad nicht bereit sein würde, der Air Berlin dauerhaft und bedingungslos Mittel in drei- oder gar vierstelliger Millionenhöhe zur Verfügung zu stellen, wenn sich die Air Berlin weiterhin als ein Fass ohne Boden erweisen würde.

Sich auf eine derartige vage Hoffnung zu stützen, war unvertretbar und verantwortungslos.

Dem LBA waren die selbst von der Geschäftsleitung und den Abschlussprüfern im Geschäftsbericht kommunizierten Zweifel an den Durchsetzungsmöglichkeiten des *Letter of Support* bekannt. Ihm war ebenfalls bekannt, dass die Air Berlin ohne von außen kommende Unterstützung bereits im November 2017 mit fast 300 Millionen EURO unterfinanziert sein und illiquide werden würde. Eine solche Unterstützung war angesichts der Überschuldung der Air Berlin und der bei dieser sich weiter anhäufenden Verluste, wenn überhaupt, dann allenfalls von dem Großaktionär zu erwarten. In dieser Situation hätte das LBA sich ohne Weiteres dadurch Gewissheit über die Fortführungsfähigkeit der Air Berlin verschaffen können, dass es von Air Berlin verlangt hätte, eine auch dem Wortlaut nach eindeutig verbindliche Patronatserklärung von Etihad beizubringen, die durch eine liquide Bankbürgschaft, die Einräumung eines sofort abrufbaren Bankkredits oder ein ähnliches Instrument hätte abgesichert werden müssen. Wenn sich Etihad explizit geweigert hätte, so wäre klar gewesen, dass deren Bereitschaft zu einer weiteren Unterstützung nicht überwiegend wahrscheinlich war und nicht als zur Grundlage einer positiven Fortführungsprognose dienen konnte. Gerade die gewundene und verschwommene Formulierung der Erklärung im *Letter of Support* bezeugt besser als alles andere die Tatsache, dass Etihad sich jede Möglichkeit eines Rückzugs offenhalten wollte.

Nach alledem hat das LBA die ihm zum Schutz der Flugpassagieren von Air Berlin obliegenden Aufsichtspflichten verletzt. Die Bundesrepublik Deutschland ist diesen Flugpassagieren gegenüber schadensersatzpflichtig.

In der Praxis stößt allerdings die Durchsetzung solcher Ansprüche auf die Schwierigkeiten, die im Folgenden aufgezeigt werden.

3. Das strukturelle Ungleichgewicht bei der Durchsetzung der Ansprüche von Verbrauchern und Kleingläubigern

Ob, wie vom BGH in seiner o.a. Entscheidung ausgeführt, die unionsrechtlichen Vorschriften über die Entschädigung von Fluggästen bei Verspätungen und Annullierungen tatsächlich präventiv wirken, darf bezweifelt werden. Schätzungen zufolge setzen nur rund 10% der Fluggäste ihre Rechte tatsächlich durch (Quelle: <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article152225118/Warum-diese-Maenner-massenhaft-Flugtickets-aufkaufen.html>) und verzichten damit europaweit auf Ansprüche in der Größenordnung von bis zu 700 Mio EUR pro Jahr.

Die Erfahrung zeigt, dass dieses Manko nicht auf den Luftverkehr beschränkt ist. Große marktbeherrschende Unternehmen aller Branchen reagieren auf Beschwerden oder die Geltendmachung von Ansprüchen von Verbrauchern und Kleinkunden häufig zunächst ablehnend, versuchen, solche Geltendmachung zu erschweren und die Anspruchsteller auf den Klageweg zu verweisen. Die Kosten

einschließlich Opportunitätskosten der Anspruchsdurchsetzung halten dann die meisten Anspruchsinhaber davon ab, ihre Rechte tatsächlich durchzusetzen.

Die Ansprüche liegen regelmäßig im dreistelligen oder niedrigen vierstelligen Eurobetrag. Bei solchen Streitwerten sind die Anwaltsgebühren für den Anwalt nicht kostendeckend, für den Anspruchsinhaber aber im Verhältnis zu dem streitigen Betrag sehr hoch. Beides wirkt prohibitiv. Klagt dann ein Berechtigter im Einzelfall dennoch, erkennen die Unternehmen die Ansprüche häufig an oder vergleichen sich, um Urteile zu vermeiden, die eine Signalwirkung entfalten könnten. Soweit die Unternehmen dann Verfahrenskosten aufbringen müssen, wirkt dies nicht präventiv, wenn sie durch diese Strategie gleichzeitig eine Vielzahl von berechtigten Kunden von der Geltendmachung ihrer Ansprüche abhalten.

Auch im Übrigen besteht keine Waffengleichheit im Prozess zwischen Privatpersonen und Unternehmen. Das Unternehmen erhält die Umsatzsteuer auf seine Anwaltskosten als Vorsteuer erstattet, was diese Position für das Unternehmen gegenüber dem Privaten bereits um rund ein Sechstel verbilligt. Außerdem kann es im Gegensatz zum Verbraucher sämtliche Kosten auch eines verlorenen Rechtsstreits als Betriebskosten geltend machen.

Weiter profitiert das Unternehmen in der Regel von der "Prozessdividende": es kann darauf bauen, dass nur ein Teil derjenigen, die berechnete Ansprüche haben, diese auch durchsetzen. Im Fall von Verspätungsentschädigungen bei Fluggesellschaften kam anfänglich ohne Anwalt und Gerichtsverfahren kaum ein Verbraucher zu seinem Recht. Bei dem, was die Unternehmen auf diese Weise sparen, sind in den Fällen, die sie dann tatsächlich führen und verlieren, die Prozesskosten längst schon eingespielt.

Ohne spezialisierte „Legal Tech“ Unternehmen, die die Geltendmachung der Ansprüche von Fluggästen weitgehend automatisiert haben, würde diese Situation wahrscheinlich noch immer so sein. Bezeichnenderweise versuchen einzelne Fluggesellschaften dies dadurch zu verhindern, dass sie in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen die Abtretung der Ansprüche aus Flugverspätungen und -annullierungen ausschließen.

Die genannte Waffenungleichheit besteht für den Verbraucher auch im Fall Air Berlin für mögliche Ansprüche gegen Gesellschaftsorgane wegen Insolvenzverschleppung oder für seine Amtshaftungsansprüche. Auch wenn diese Ansprüche in ihrer Gesamtheit dreistellige Millionenbeträge erreichen, werden sie nicht justitiabel, weil für den einzelnen Anspruchsinhaber die Geltendmachung seines in der Regel geringen Anspruchs zu aufwändig ist. Klagt dennoch ein Betroffener und hat damit Erfolg, dürften in die nicht rechtshängig gemachten Ansprüche anderer Betroffener inzwischen verjährt sein.

Die Musterfeststellungsklage nach § 606 ZPO hat die Situation der Anspruchsberechtigten nicht verbessert. Zum einen beschränkt sich ihr Anwendungsbereich auf Ansprüche zwischen Verbrauchern und Unternehmen, so dass Schadensersatzansprüche gegen die Unternehmensorgane oder aus Amtshaftung nicht erfasst sind. Außerdem schränkt das Gesetz den Kreis der Klageberechtigten derart massiv ein, dass seine praktische Bedeutung im Ergebnis minimal bleiben wird.

4. Verbesserungen der Fluggastrechte de lege lata

Aus Vorstehendem ergeben sich nach meiner Überzeugung folgende vom Bundesgesetzgeber bzw. der Bundesregierung zu fordernde Konsequenzen:

4.1. Entschädigung der Air-Berlin-Fluggäste

Angesichts des Versagens der Luftverkehrsaufsicht stehen Schadensersatzansprüche der geschädigten Air-Berlin-Fluggästen gegen die Bundesrepublik Deutschland in dreistelliger Millionenhöhe im Raum. Anstatt hier das Ergebnis von Gerichtsverfahren abzuwarten, würde es sich anbieten, einen Entschädigungsfonds zu bilden, aus dem diese Ansprüche erfüllt werden. Die Regierung hat nach dem Insolvenzantrag bereits 150 Millionen EUR zur temporären Aufrechterhaltung des Flugbetriebs von Air Berlin zur Verfügung gestellt. Von diesem haben aber nur die Fluggäste profitiert, deren Flüge für die Zeit zwischen dem Insolvenzantrag und der Betriebseinstellung gebucht waren. Dafür, dass diese Fluggäste gegenüber denen privilegiert werden sollen, die Flüge für einen späteren Zeitraum gebucht haben, gibt es keine sachliche Rechtfertigung.

4.2. Intensivierung der Überwachung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Luftfahrtunternehmen

Wie dargestellt, waren die wirtschaftlichen Probleme der Air Berlin seit Jahren offenkundig. Die Air Berlin war bereits vier Jahre vor der Stellung des Insolvenzantrages bilanziell überschuldet, es war klar, dass die Vorauszahlungen der Fluggäste im Fall einer Betriebseinstellung verloren waren. Wenn das LBA in dieser Situation nicht zum Schutz der Rechte der Fluggäste eingeschritten ist, so ist dies offenbar auf ein unzureichendes Überwachungsregime oder unzureichende Richtlinien dazu zurückzuführen, in welchen Fällen eine Betriebsgenehmigung zu widerrufen oder auszusetzen ist. Grundsätzlich sollte ein solcher Widerruf stets dann erfolgen, wenn die Gesellschaft bilanziell überschuldet ist oder die Vorauszahlungen der Fluggäste nicht mehr durch Eigenkapital gedeckt sind. Ggf. könnte die Aufrechterhaltung der Betriebsgenehmigung davon abhängig gemacht werden, dass das Luftfahrtunternehmen die Vorauszahlungen der Fluggäste durch eine Versicherung, eine Bankbürgschaft oder ein ähnliches Instrument absichert.

4.3. Absicherung der Ansprüche der Fluggäste gegen Insolvenz des Unternehmens

Wäre die ohnehin vorgeschriebene staatliche Kontrolle der Luftfahrtunternehmen effektiv, so würde es einer weiteren Absicherung der Fluggäste, wie bei Pauschalreisen vorgeschrieben, nicht unbedingt bedürfen. Im Übrigen könnte eine solche Absicherung durch den Gesetzgeber leicht vorgenommen werden. Z.B. könnte er bestimmen, dass eine Vorauszahlungspflicht in Allgemeinen Geschäftsbedingungen nur dann wirksam vereinbart werden kann, wenn der Vorauszahlende durch ein entweder bestehendes Leistungsverweigerungsrecht oder eine vom Verwender angebotene Sicherheit ausreichend gegen Leistungsstörungen abgesichert ist. Weiterhin sollte in solchen Allgemeinen Geschäftsbedingungen ein Abtretungsausschluss nicht wirksam vereinbart werden können.

4.4. Fehlende Waffengleichheit im Prozess als generelles Problem

Im Übrigen halte ich generell, nicht nur im Luftfahrtbereich eine Verbesserung der Rechtsstellung des Verbrauchers und des Kleinkunden im Prozess gegen Unternehmen für notwendig, um eine auch verfassungsrechtlich gebotene Waffengleichheit zwischen solchen Vertragsparteien herzustellen.

Die schematische Verteilung der Prozesskosten und -risiken in der Zivilprozessordnung benachteiligt den wirtschaftlich Schwächeren. Alternativen hierzu gäbe es und gibt es bereits, z.B. im Aktienrecht. Klagt ein Aktionär gegen eine Entscheidung der Hauptversammlung, dann können die Kosten, die er der Gegenseite zu erstatten hat, wenn er verliert, nach dem Gegenstandswert seines Interesses an dem Rechtsstreit festgesetzt werden, während die Kosten, die die Gesellschaft ihm zu erstatten hat, nach dem Wert deren – regelmäßig weit höheren – Interesses an dem Ausgang des Rechtsstreites zu bemessen sind. In Klagen von Verbrauchern und Kleinkunden gegen Unternehmen dürfte das Interesse des Unternehmens an dem Verfahren in der Regel das des Kunden um das zehnfache bis zwanzigfache übersteigen, da auf einen Kunden, der seine Rechte geltend macht, erfahrungsgemäß zehn bis zwanzig kommen, die aus eben diesem Grund von der Geltendmachung ihrer Rechte absehen. Nur in diesem Fall dürfte die Belastung mit Prozesskosten auf das Unternehmen die präventive Wirkung ausüben, auch ohne Gerichtsverfahren berechnete Ansprüche des Kunden ernst zu nehmen.

Positionspapier

Verbraucherschutz im Luftverkehr stärken

Stand: März 2019

Einleitung

Der Verband Deutsches Reisemanagement e.V. (VDR) vertritt die Interessen deutscher Wirtschaftsunternehmen hinsichtlich der Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen für Geschäftsreisen und Mobilität. Er setzt sich ein für effiziente, wirtschaftliche, sichere, ungehinderte, weltweite Reisemöglichkeiten für Unternehmen. Mit seinen mehr als 550 Mitgliedsunternehmen aller Größen und Branchen steht er für einen Gesamtumsatz im Geschäftsreisebereich von jährlich mehr als zehn Milliarden Euro.

Geschäftsreisen sind ein **immenser Wertschöpfungsfaktor** und wichtiger Motor der **gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** in Deutschland. Laut VDR-Geschäftsreiseanalyse 2018 geben deutsche Unternehmen für Reisen ihrer Mitarbeiter jährlich mehr als **52 Milliarden Euro** aus¹. Das betriebliche Mobilitätsmanagement kümmert sich dabei um die Interessen der Unternehmen und der Mitarbeiter in Fragen der Nachhaltigkeit, Sozialverantwortung, Sicherheit, Datenschutz und Kosteneffizienz.

Je größer der Zeitverlust durch Reisehemmnisse wie unzuverlässige Bahnverbindungen, ineffiziente Sicherheitskontrollen an Flughäfen und Verkehrsstaus auf den Straßen, desto größer ist der Produktivitätsverlust für Unternehmen. Ausfälle und Verspätungen von Verkehrsmitteln gefährden ganze Dienstreisen und damit auch deren unternehmerische Zwecke. Für den Wirtschaftsstandort Deutschland ist eine leistungsfähige und verlässlich funktionierende Verkehrsinfrastruktur – auf der Straße, auf der Schiene und in der Luft – essentiell.

¹ Vgl. VDR-Geschäftsreiseanalyse 2018, Seite 5 (https://www.vdr-service.de/fileadmin/services-leistungen/fachmedien/geschaeftsreiseanalyse/VDR-Geschaeftsreiseanalyse-2018_GRA.pdf)

Bedeutung des Flugzeugs als Verkehrsmittel für Geschäftsreisen

Laut VDR-Geschäftsreiseanalyse 2018 haben deutsche Unternehmen im Jahr 2017 mehr als **11 Milliarden Euro**² für Flugreisen ihrer Mitarbeiter ausgegeben – das entspricht rund einem Fünftel der Gesamtausgaben für die geschäftliche Mobilität. Das Flugzeug bildet in vielen – insbesondere international tätigen – Unternehmen das Rückgrat der Geschäftsreisetätigkeit.

Die Probleme im Luftverkehr und ihre Auswirkungen auf die geschäftliche Mobilität

Die Flugdatenbank des Fluggastrechteportals EUclaim weist für das Jahr 2018 im Durchschnitt pro Tag rund 100 Problemflüge in Deutschland aus. Auch andere Zahlen sind besorgniserregend: Im gesamten Jahr 2018 wurden über 29.000 Flüge gecancelt, zudem sind mehr als 8.500 Flüge mit mehr als drei Stunden Verspätung gelandet.³

Die Schwierigkeiten am Himmel betrafen mit dem Lufthansa-Konzern auch den für Geschäftsreisende wichtigsten Airline-Verbund im deutschsprachigen Raum. Im Oktober beklagte Lufthansa-Vorstand Harry Hohmeister im „Hamburger Abendblatt“ den konzernweiten Ausfall von etwa 18.000 Flügen – was einer zweiwöchigen Schließung des größten Lufthansa-Drehkreuzes in Frankfurt entspräche⁴. Unabhängig von der Frage nach den Verantwortlichkeiten in dieser für alle Beteiligten unbefriedigenden Situation teilt der VDR die Sorgen der Lufthansa Group um das Image des Wirtschaftsstandorts Deutschland. Die Zuverlässigkeit des Verkehrsmittels Flugzeug hat laut Umfrageergebnissen in den vergangenen Monaten so stark gelitten wie selten zuvor in einem vergleichbaren Zeitraum. Bei knapp zwei Drittel der befragten Unternehmen liegt der Anteil an Flugreisen am gesamten Geschäftsreise-Aufkommen bei über 50 Prozent. Rund 40 Prozent der befragten VDR-Mitglieder gaben an, dass ihre Geschäftsreisenden vor allem von Flugverspätungen betroffen sind, weitere 40 Prozent, dass sie unter Flugausfällen leiden.

Die Probleme der vergangenen Monate im deutschen Luftverkehr stellen Unternehmen vor anhaltende Schwierigkeiten bei der Organisation ihrer Geschäftsreisen. Lange Wartezeiten an den Sicherheitskontrollen,

² Vgl. VDR-Geschäftsreiseanalyse 2018, Seite 10

³ Vgl. Pressemitteilung von EUclaim: „Über 100 Verspätungen und Flugausfälle pro Tag“ (<https://www.euclaim.de/presse/uber-100-verspaetungen-und-flugausfaelle-pro-tag>, veröffentlicht am 03.01. 2019)

⁴ Vgl. Hamburger Abendblatt online:

<https://www.abendblatt.de/wirtschaft/article215582823/Bei-der-Lufthansa-fallen-jeden-Tag-gut-60-Fluege-aus.html>

Flugverspätungen und –ausfälle führen dazu, dass Geschäftstermine teilweise nicht oder nur verspätet wahrgenommen werden können. Kurzfristige Umbuchungen und Stornierungen verursachen zudem Mehrkosten, die sich in einigen Unternehmen auf bis zu 50.000 Euro summieren. Dies ist das Ergebnis einer im November 2018 durchgeführten nicht-repräsentativen Trendumfrage unter VDR-Mitgliedern⁵.

Aktuell: Keine wahrnehmbaren Verbesserungen (Stand: März 2019)

Im März 2019 hat sich die Situation aus Sicht des VDR noch nicht signifikant verbessert. Zwar stellen die Airlines das Thema Digitalisierung stärker in den Fokus, allerdings gibt es noch immer keine automatisierten Prozesse etwa bei Erstattungen. Hier muss das Travel Management des Unternehmens die Erstattungsleistungen noch immer aktiv einfordern – und das mit einem sehr hohen bürokratischen Aufwand. Rückerstattungen z. B. über Reisebüros sind kompliziert, da die verschiedenen Tarifkomponenten wie Flugpreis und Zahlungsmitteltgelt etwa bei der von deutschen Geschäftsreisenden meistgenutzten Airline Lufthansa von unterschiedlichen Stellen bearbeitet und freigegeben werden.

Lufthansa etwa ermöglicht noch immer nicht, das bei der Buchung eingehaltene Kreditkartentgelt im Falle einer Flugunregelmäßigkeit über die von zahlreichen Unternehmen genutzten Computer-Reservierungssysteme zu erstatten. Unternehmen müssen ihre Erstattungen direkt bei der Airline anmelden, was für die verantwortlichen Travel- und Mobilitätsmanager einen erheblichen organisatorischen Zusatzaufwand bedeutet. Standardprozesse im Travel Management der Unternehmen werden durch diese Vorgehensweise blockiert.

Handlungsbedarf und VDR-Forderungen

Aus den vorgenannten Problemstellungen ergibt sich für den VDR folgender Handlungsbedarf:

a. Zügige Umsetzung des auf dem „Luftfahrt-Gipfel“ am 05.10.2018 verabschiedeten Maßnahmenpakets

Auf Initiative des Bundesministers für Verkehr haben Bund, Länder, Fluggesellschaften, Flughäfen, Flugsicherungsorganisationen und Verbände am

⁵ Vgl. Pressemitteilung des VDR: „VDR zieht Bilanz: Chaos-Monate im Luftverkehr belasten deutsche Unternehmen“ (<https://www.vdr-service.de/services-leistungen/fachmedien/news/einzelnews/news/vdr-zieht-bilanz-chaos-monate-im-luftverkehr-belasten-deutsche-unternehmen>, veröffentlicht am 26.11.2018)

05.10.2018 gemeinsam 24 Maßnahmen⁶ vereinbart, um für den deutschen Luftverkehr eine Steigerung der Leistungsfähigkeit, eine stärkere Zuverlässigkeit, eine verbesserte Pünktlichkeit und den Abbau von Engpässen bei gleichzeitiger Gewährleistung des hohen Sicherheitsniveaus zu erreichen.

Der VDR sieht in dem Luftfahrt-Gipfel einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung, gleichzeitig aber inhaltlichen Nachholbedarf. Wir begrüßen sehr, dass sich die verantwortlichen Akteure auf gemeinsame Schritte zur Lösung der anhaltenden Probleme im deutschen Luftverkehr verständigt haben. Der verabschiedete Maßnahmenplan ist in vielen Ansätzen jedoch überraschend unkonkret und enthält Punkte, die wenig Neues bieten und vielmehr eine vollkommen selbstverständliche Voraussetzung sein sollten.

Damit die vereinbarten Schritte keine bloßen Lippenbekenntnisse bleiben, ist es wichtig, nun das Tempo anzuziehen und einen konkreten Zeitplan für deren Umsetzung vorzulegen. Der VDR ist bereit, seine Expertise in den Dialog einzubringen. Als Interessenvertretung der deutschen Wirtschaft beim Thema geschäftliche Mobilität bietet der Verband an, auch die Bedürfnisse und Anforderungen der Geschäftsreisenden an einen effizienten deutschen Luftverkehr zur Diskussion beizutragen.

b. Schnelle, automatisierte und unbürokratische Entschädigungen und Rückerstattungen bei Flugverspätungen und Flugausfällen

Der VDR hat bereits im Dezember 2018 in Berlin mit Vertreterinnen und Vertretern von Politik, Flughäfen, Luftfahrtunternehmen und anderen Verbänden darüber beraten, wie der Verbraucherschutz im Luftverkehr gestärkt werden kann. Ziel des Arbeitsgesprächs war es, Maßnahmen zu diskutieren wie Flugverspätungen und -ausfälle vermieden bzw. die Folgen für die Verbraucherinnen und Verbraucher abgemildert werden können. Zu dem Treffen hatten die Bundesministerien für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) sowie für Verkehr und Infrastruktur (BMVI) eingeladen.

Fluggesellschaften und Flughäfen haben bereits erste konkrete Umsetzungsschritte für die Maßnahmen zur Verbesserung der Passagierrechte vorgestellt. So wollen die Fluggesellschaften zentrale und kompetente Anlaufstellen zur Abwicklung von Entschädigungsansprüchen und Entgegennahme von Beschwerden unterhalten, die Beantragung von Entschädigungen erleichtern und dabei auch technische Hilfsmittel, wie Smartphone-Apps, einsetzen. Die Passagiere sollen künftig per SMS, E-Mail und

⁶ Vgl. BMVI: „Spitzengespräch Luftfahrt: Diese Maßnahmen sollen den Luftverkehr verbessern“ (<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/LF/gemeinsame-erklaerung.html>)

App und auf Anzeigetafeln im Terminal über Verspätungen und Ausfälle besser unterrichtet werden.

Eine bessere Informationspolitik sowie schnelle und unbürokratische Entschädigungen sind ein richtiger Schritt. Der VDR weist allerdings darauf hin, dass sich die Anforderungen von Geschäftsreisenden an das Thema Entschädigung von denen normaler Reisender unterscheiden. Wir begrüßen es, dass die Relevanz der Geschäftsreise bei diesem Thema grundsätzlich erkannt ist und werden auch in künftigen Gesprächen unsere Expertise in die Debatte einbringen.

c. Unbürokratische Erstattung von Differenzbeträgen bei Ersatzbeförderung

Gemäß Artikel 8 Fluggastrechte-VO steht Fluggästen grundsätzlich ein Wahlrecht zwischen der vollständigen bzw. anteiligen Erstattung des Flugpreises und einer anderweitigen Beförderung zum Endziel unter vergleichbaren Reisebedingungen zu. In der Praxis führt dies unter anderem dazu, dass Passagiere eines ausgefallenen Fluges auf die Bahn umgebucht werden können, wobei ein Flugticket der Economy Class mit einer Bahnfahrkarte 2. Klasse entschädigt wird, deren Gegenwert in der Regel unter dem Wert des gebuchten Flugtickets liegt. Hier fordert der VDR ein unbürokratisches und bestenfalls automatisiertes Verfahren zur Erstattung des Differenzbetrags zwischen dem ursprünglich gebuchten Flugticket und der Ersatzbeförderungsleistung.

d. Mögliche Insolvenzabsicherung von Kundengeldern / Effektive Liquiditätsprüfungen notwendig

Von Insolvenzen im Luftverkehr sind auch Geschäftsreisende und die sie entsendenden Unternehmen negativ betroffen. Bisher gibt es für Flugreisen, die nicht Teil einer Pauschalreise sind, keine Insolvenzabsicherung. Regelmäßige Überprüfungen der Wirtschaftspläne der Airlines durch das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) sollen zwar einen gewissen Schutz bieten, haben sich aber gerade im Fall der kürzlich in die Insolvenz gegangenen Fluggesellschaft Germania als ineffektiv erwiesen. Grundsätzlich muss eine Airline im Rahmen der Liquiditätsprüfung durch das LBA nachweisen, dass sie über einen Zeitraum von zwölf Monaten ihren tatsächlichen und möglichen Verpflichtungen nachkommen kann. Nach Auffassung des VDR ist diese Prüfung nicht ausreichend, um Geschäftsreisende vor insolvenzbedingten Nachteilen zu schützen.

Der VDR begrüßt daher grundsätzlich jede sinnvolle Initiative, Kundengelder gegen Verlust durch Insolvenz abzusichern. Dies kann über Bürgschaften, Fonds oder eine entsprechende Versicherung erreicht werden. Die Versicherung sollte optional buchbar sein und im Ermessen des Kunden liegen, ob er seinen gebuchten Flug

durch Zahlung eines entsprechenden Versicherungsbeitrags absichern möchte.

e. Pay-as-you-check-in als Alternative zur Insolvenzabsicherung

Eine Alternative zu einer Insolvenzabsicherung wäre die Möglichkeit, den Flugpreis erst zum Zeitpunkt des Check-In zu bezahlen („Pay-as-you-check-in“) und nicht wie bislang üblich bereits zum Zeitpunkt der Buchung. Mit dem bisherigen Vorgehen gewähren Flugreisende den Airlines bis zum Zeitpunkt der Beförderung einen Kredit, obwohl die Beförderungsleistung noch nicht erbracht und auch nicht garantiert werden kann. Für die Bezahlung bei Leistungserbringung sind Lösungen anzubieten, die eine Zahlung auch sicher gewährleisten können, um die Beförderung sicherzustellen. Mit diesem Verfahren würde bei Flugannullierungen auch die umständliche Rückerstattung des Flugpreises entfallen.

Zusammengefasst fordert der VDR folgende Verbraucherschutzmaßnahmen für Geschäftsreisen mit dem Flugzeug:

- **Zügige Umsetzung des auf dem „Luftfahrt-Gipfel“ am 05.10.2018 verabschiedeten Maßnahmenpakets**
- **Schnelle, automatisierte und unbürokratische Entschädigungen und Rückerstattungen bei Flugverspätungen und Flugausfällen**
- **Unbürokratische Erstattung von Differenzbeträgen bei Ersatzbeförderung**
- **Mögliche Insolvenzabsicherung von Kundengeldern / Effektive Liquiditätsprüfungen notwendig**
- **Pay-as-you-check-in als Alternative zur Insolvenzabsicherung**

Dr. Hubert Koch, Hauptstadtrepräsentant

VDR- Hauptstadtbüro

Unter den Linden 10

10117 Berlin

Tel: +49 30 700 140 429

koch@hauptstadtbueros.de

Bitte beachten Sie, dass das Kopieren und/oder die Weitergabe dieses Papierses an Personen außerhalb Ihres Unternehmens sowie die Veröffentlichung wie auch die auszugsweise Veröffentlichungen nur nach Rücksprache mit dem Verband Deutsches Reisemanagement e.V. zulässig sind. Bei Zuwiderhandlung behält sich der Verband rechtliche Schritte vor.

Stellungnahme

zur Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages „Fluggäste schützen“ am 13. März 2019

zu

a) Antrag der Abgeordneten Roman Johannes Reusch, Stephan Brandner, Jens Maier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Kundenschutz bei Insolvenzen von Fluggesellschaften

BT-Drucksache 19/7035

b) Antrag der Abgeordneten Amira Mohamed Ali, Dr. Gesine Löttsch, Lorenz Gösta Beutin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Fluggäste bei Insolvenz der Fluggesellschaft besser schützen

BT-Drucksache 19/1036

c) Antrag der Abgeordneten Markus Tressel, Renate Künast, Tabea Rößner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Fluggastrechte besser durchsetzen, Verbraucherinnen und Verbraucher bei Insolvenzen schützen

BT-Drucksache 19/6277

(Stand 7. März 2019)

A. Einleitung

Zu den Anträgen von drei Fraktionen des Deutschen Bundestages führt der Bundestagsausschuss für Recht und Verbraucherschutz eine öffentliche Anhörung „Fluggäste schützen“ am 13. März 2019 durch. Auf die Anträge bezieht der BDL im Folgenden Stellung, insbesondere zu den Themen:

- Insolvenzabsicherung (unter B.),
- Automatisierte Entschädigungszahlung (unter C.) sowie
- Revision der sog. europäischen Fluggastrechteverordnung (EG) Nr. 261/2004 (unter D.).

B. Insolvenzabsicherung

Die deutsche Luftverkehrswirtschaft lehnt eine weitergehende Insolvenzabsicherung von Luftfahrtunternehmen als Form einer Überregulierung des Sektors sowie als nationale Wettbewerbsverzerrung ab.

B. I. Vergleich mit anderen Branchen

Zur Verdeutlichung der „Betroffenheit“ von Privatkunden von einer Insolvenz ihres Vertragspartners folgende Zahlen:

- In Deutschland gab es in den letzten sechs Jahren 5 Insolvenzen von größeren Fluggesellschaften¹.
- Allein im Baugewerbe² gab es in Deutschland im Jahre 2016 3.693³, 2017 3.298 und in 2018 2.920 Insolvenzen.
- Insgesamt gab es ca. 21.518 Unternehmensinsolvenzen in Deutschland im Jahre 2016, 20.093 in 2017 und 19.900 in 2018.

Diese Zahlen (ausführlich auch für andere Wirtschaftszweige auf der folgenden Seite) spiegeln wider, dass für den Kunden die Wahrscheinlichkeit, von einer Insolvenz eines Luftfahrtunternehmens betroffen zu sein, um ein Vielfaches geringer als in anderen Wirtschaftszweigen ist. Zusätzlich sind auch die Ausfallbeträge weitaus geringer, als z.B. im Baugewerbe, wo es üblich ist gem. Werkvertrag erhebliche Vorauszahlungen zu leisten.

¹ 2015: Hamburg Airways
2017: Air Berlin
2018: Small Planet Airlines, Azur
2019: Germania

² Im Verbraucherbaurechtsrecht gibt es zwar seit 1. Januar 2018 mit dem § 650 m BGB eine Vertragserfüllungssicherheit für den Verbraucher, diese ist jedoch – anders als für Luftfahrtunternehmen gefordert – nicht vollumfänglich und sichert lediglich 5 % der Gesamtvergütung ab. Darüber hinaus unterliegt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines in der Europäischen Union niedergelassenen Luftfahrtunternehmens der fortlaufenden staatlichen Kontrolle (s.u.). Dies ist bei Bauunternehmen nicht der Fall.

³ Siehe zu dieser und den folgenden Zahlen Bundesamt für Statistik:
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/UnternehmenHandwerk/Insolvenzen/Tabelle/WirtschaftszweigeWZ2008.html;jsessionid=8D5FB57E288AE222D45F937DD27FABAC.InternetLive1> und „Insolvenzen in Deutschland“, Creditreform 2018, <https://www.creditreform.de/nc/aktuelles/news-list/details/news-detail/insolvenzen-in-deutschland-jahr-2018.html>

Eine unilaterale einseitige Insolvenzabsicherung zulasten der Luftfahrtunternehmen geht dementsprechend an der jeweiligen „Betroffenheit“ der Bürger vorbei. Die Insolvenz eines Bauträgers hat für den Bau eines Eigenheimes für eine Familie viel weitergehende Folgen als der Ausfall einer Flugreise.

Insolvenzen und Insolvenzhäufigkeiten von Unternehmen

Insolvenzen und Insolvenzhäufigkeiten von Unternehmen nach Wirtschaftsabschnitten

Nummer der Klassifikation ¹	Wirtschaftsabschnitt	Insolvenzen	
		2016	2017
A bis N, P bis S	Unternehmen (einschließlich Kleingewerbe)	21 518	20 093
A	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	151	109
B	Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	5	8
C	Verarbeitendes Gewerbe	1 575	1 592
D	Energieversorgung	119	95
E	Wasserversorgung, Entsorgung, Beseitigung von Umweltverschmutzungen	76	89
F	Baugewerbe	3 693	3 298
G	Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	3 778	3 627
H	Verkehr und Lagerei	1 381	1 319
I	Gastgewerbe	2 339	2 086
J	Information und Kommunikation	645	640
K	Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	598	536
L	Grundstücks- und Wohnungswesen	715	614
M	Freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	2 473	2 289
N	Sonstige wirtschaftliche Dienstleistung	2 004	1 903
P	Erziehung und Unterricht	238	184
Q	Gesundheits- und Sozialwesen	475	444
R	Kunst, Unterhaltung und Erholung	439	431
S	Sonstige Dienstleistungen	814	829

¹ Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).

(Quelle: DESTATIS Statistisches Bundesamt; s.u. Fn. 3)

Auch in anderen Branchen, die (eine vertragsrechtlich zulässige) Vorauszahlung verlangen, gibt es keine spezifische Insolvenzabsicherung. Zu nennen wären bspw.:

- Stromanbieter (siehe Insolvenzen Teldafax (Juni 2011), Flexstrom (Juni 2013), BEV (Januar 2019),
- Bestellungen von Waren über das Internet (Onlineshops oder Internetauktionen),
- Konzertkarten/Konzertveranstalter (siehe Insolvenzen Creative Events 2014, Konzertixx April 2018),
- Gutscheinportale (siehe Insolvenz U-Deals September 2016),
- Vorauszahlungen/Abschlagszahlungen bei Handwerkern/Werkstätten,
- Guthabekarten, wie bspw. Prepaid-Handykarten oder Guthaben-Kreditkarten,
- Andere Verkehrsträger, wie bspw. Fernbusse, Bahn oder Mietwagen,
- Individuelle Hotelbuchungen.

B. II. Das Insolvenzrisiko ist bereits heute für den Passagier beim Kauf eines Flugtickets erheblich reduziert

Trotz des insgesamt viel geringeren Insolvenzrisikos ist das vom Fluggast zu tragende Risiko im Fall der Insolvenz seines Vertragspartners anders als in anderen Wirtschaftszweigen bereits durch die unionsrechtlichen sowie nationalen Zulassungs- und Aufsichtsbestimmungen, denen Luftfahrtunternehmen im Linienverkehr unterliegen, und durch weitere Bestimmungen zur Reduzierung oder Verhinderung eines Insolvenzschadens deutlich verringert.

B. II. 1. Das Risiko einer überraschenden Insolvenz wird durch staatliche Kontrolle minimiert

Das Risiko einer unkontrollierten Insolvenz bei einem Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft ist durch die unionsrechtlichen Zulassungs- und Aufsichtsbestimmungen im Vergleich zu einem Unternehmen, das keiner staatlichen Aufsicht unterliegt, deutlich verringert. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines in der Europäischen Union niedergelassenen Luftfahrtunternehmens gehört gemäß Art. 4, 5 VO (EG) Nr. 1008/2008 zu den Schwerpunkten des Verfahrens bei der Erteilung einer Betriebsgenehmigung. Um die Gültigkeit der Genehmigung aufrechtzuerhalten, unterliegt das Luftfahrtunternehmen der permanenten staatlichen Überwachung und ist jederzeit verpflichtet, seine finanzielle Leistungsfähigkeit nachzuweisen (Art. 8, 9 VO (EG) Nr. 1008/2008). Erscheinen die finanziellen Bedingungen für eine Aufrechterhaltung des Betriebs nicht gesichert, hat die Genehmigungsbehörde – nicht zuletzt zur Verringerung des Risikos für Fluggäste (Erwägungsgrund 6 der VO (EG) Nr. 1008/2008) – die Betriebsgenehmigung auszusetzen oder zu widerrufen.

Dass diese staatliche Kontrolle auch konsequent stattfindet und wirksam ist, zeigt ein Beispiel aus der Vergangenheit: Hamburg International. Das LBA stellte eine erhöhte Insolvenzgefahr fest und kündigte an, die Betriebsgenehmigung (AOC) temporär ab Tag x zu entziehen. Die Passagiere, die ihren Hinflug bereits angetreten hatten, wurden vor diesem Tag x noch von Hamburg International oder anderen Luftfahrtunternehmen zurückgeflogen.

Die regelmäßige staatliche Kontrolle der Finanzkraft von Air Berlin hat es im Fall Air Berlin den staatlichen Behörden und der Luftverkehrswirtschaft kurzfristig ermöglicht, geeignete Maßnahmen zu ergreifen um eine unkontrollierte Insolvenz gerade im Sinne der Kunden und Mitarbeiter des Unternehmens zu verhindern.

B. II. 2. Mit der Vereinbarung der IATA zu ermäßigten Rückholtarifen wird ein möglicher Schaden während der Reise weiter minimiert

Die Mitglieder der IATA⁴ haben am 25. November 2014 ein Abkommen („Voluntary repatriation assistance to passengers stranded as a result of financial failure by another airline“⁵) unterzeichnet, in dem sich die Luftfahrtunternehmen verpflichten, dass sie im Falle einer Insolvenz eines Mitbewerbers dessen Passagiere zu ermäßigten Rückholtarifen („rescue fares“) an den Ausgangsort seiner Reise zurückbefördern werden.

⁴ Internationaler Verband der Fluggesellschaften, siehe www.IATA.org. Alle deutschen Fluggesellschaften sind hier Mitglieder (Air Berlin und Germania waren es).

⁵ Siehe <https://www.iata.org/pressroom/pr/Documents/Voluntary-Repatriation-Assistance-to-Passengers-Report-PR-2014-11-25-01.pdf>

Im konkreten Fall der Insolvenzen von Air Berlin und Germania haben die im BDL organisierten Fluggesellschaften bereits wenige Stunden nach Bekanntwerden der Insolvenz erklärt, verfügbare Sitzplätze zu Sonderkonditionen anzubieten⁶.

B. II. 3. Absicherung der Vorauszahlung bei der Bezahlung per Kreditkarte oder PayPal

Bei einer Zahlung des Flugtickets per Kreditkarte kann der Kunde bei Nichtleistung des Luftfahrtunternehmens gegenüber dem Kreditkartenunternehmen die Rückzahlung des ihm für den Flug belasteten Betrages einfordern. Dadurch ist bei einer nicht erbrachten Leistung (der Flug) die zuvor erfolgte Zahlung abgesichert⁷.

Gleiches gilt auch für Zahlungen über Zahlungsdienste wie bspw. PayPal⁸.

B. II. 4. Absicherung im Fall einer pauschal gebuchten Reise

Im Fall der Direktbuchung einer Flugreise bei einer Fluggesellschaft kennt der Kunde seinen Vertragspartner und kann entscheiden, welche Fluggesellschaft er auswählt. Der Verbraucher hat insofern die Möglichkeit, bei der Entscheidung, eine bestimmte Fluggesellschaft zu buchen, das Kriterium der Insolvenz anzulegen.

Anders ist dies bei einer Pauschalreise, bei der der Kunde in der Regel die Vertragspartner des Reiseveranstalters, also hier die entsprechende Fluggesellschaft, nicht kennt und damit auch nicht vorab in der Lage ist, zu diesen Informationen einzuholen. Somit zielt die Insolvenzabsicherung für Pauschalreisen nach den §§ 651r, 651w BGB folgerichtig darauf ab, dass bei der Buchung einer Pauschalreise (einer baukastenartig zusammengestellten Reise aus mehreren verschiedenen Arten von Reiseleistungen, wie Hotel, Rundfahrt, Flug, Mietwagen, Konzertticket, etc.) sich der Reisende in den meisten Fällen nicht aussuchen kann, wer konkret ihm seine gebuchte Leistung erbringt.

Bei einer Pauschalreise gibt es häufig unterschiedliche Unternehmen, die Teilleistungen erbringen, da ein Pauschalreisevertrag aus mehreren Einzelleistungen bestehen kann. In dieser Konstellation hat der Reisende zu den eigentlichen Leistungserbringern – wie einem Luftfahrtunternehmen oder einem Hotel – keine direkte Vertragsbeziehung. Im Falle einer Insolvenz des Reiseveranstalters, zu dem allein die Vertragsbeziehung besteht, hat der Reisende unter Umständen keine Ansprüche gegenüber den nachgeordneten Leistungserbringern (Mietwagenunternehmen, Hotel). Es ist für den Kunden praktisch kaum möglich, die Solvenz dieser verschiedenen Anbieter einzuschätzen. Deshalb ist hier der Reisende zusätzlich abgesichert worden. Bei der Buchung nur einer Reiseleistung wie z.B. nur einer Hotelleistung über einen Reiseveranstalter besteht auch weiterhin keine Insolvenzabsicherung.

⁶ Siehe <https://www.bdl.aero/de/presse/pressemitteilungen/deutsche-fluggesellschaften-helfen-mit-beim-ruecktransport-von-germania-passagieren-nach-deutschland/> und Information durch das Luftfahrt-Bundesamt https://www.lba.de/SharedDocs/Startseite_Nachrichten/DE/Germania.html

⁷ Das „Chargeback-Verfahren“ wird von den in Deutschland sehr verbreiteten Kreditkarten VISA/und MasterCard (ca. 90 Prozent des Marktes) angeboten, siehe u.a. <https://www.mastercard.us/content/dam/mccom/en-us/documents/rules/chargeback-guide.pdf>; Deutsche Kreditbank: <https://www.dkb.de/info/germania>

⁸ Siehe den sog. „Käuferschutz“ in Nr. 13 der AGBs https://www.paypal.com/de/webapps/mpp/ua/useragreement-full?locale.x=de_DE#r13

B. III. Bundesgerichtshof sieht durch bestehende europarechtliche Vorgaben und öffentlich-rechtliche Regelungen einen ausreichenden Schutz zur Absicherung der Kunden beim Kauf einer Flugreise

Vor dem Hintergrund der derzeitigen Rechtslage und der zuvor aufgeführten Schutzmechanismen hat der Bundesgerichtshof geurteilt⁹, dass ein Fluggast nur ein sehr geringes Insolvenzrisiko trägt.

Nach Ansicht des Gerichts ist das vom Fluggast zu tragende Risiko der Insolvenz seines Vertragspartners durch die unionsrechtlichen wie nationalen Zulassungs- und Aufsichtsbestimmungen, denen Luftfahrtunternehmen im Linienverkehr unterliegen, deutlich verringert. Dazu heißt es in der Urteilsbegründung (Rn. 28):

„Sowohl der Unions- als auch der nationale Gesetzgeber halten im Bereich des Personenbeförderungsrechts durch spezielle Unionsvorschriften, namentlich die Fluggastrechteverordnung und die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008, einen ausreichenden Verbraucherschutz für gewährleistet. Dies folgt aus Erwägungsgrund 27 der Verbraucherrechterichtlinie (Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates; ABl. EU L 304 S. 64 vom 22. November 2011), wonach die Beförderung von Personen vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen sein sollte, weil sie bereits im Rahmen anderer Unionsvorschriften geregelt werde, beziehungsweise, was den öffentlichen Verkehr und Taxis betrifft, auf nationaler Ebene geregelt sei. Infolge der Umsetzung der Richtlinie fällt im nationalen Recht die Beförderung von Personen nicht unter den Anwendungsbereich des Untertitels über besondere Vertriebsformen, „da hier europarechtliche Vorgaben, etwa bei Fluggastrechten und öffentlich-rechtliche Regelungen einen ausreichenden Schutz bieten“ (Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie und zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Wohnungsvermittlung; BT-Drucks. 17/12637, S. 47 zu § 312 Abs. 2 Nr. 5 BGB).“

B. IV. Fonds- oder Versicherungslösungen als Insolvenzabsicherung sind kontraproduktiv!

Mit einer Fondslösung würden die liquiditätsstarken, gesunden Fluggesellschaften für ihre solide Finanzkraft auch noch bestraft werden, indem sie für eine Absicherung der Risiken der finanzschwachen Airlines aufkommen müssten. Darüber hinaus besteht sogar die Gefahr, dass finanzschwächere Fluggesellschaften mit aggressiven Preisangeboten auf Kosten der finanzstarken Qualitätsairlines ein bewusst höheres Insolvenzrisiko eingehen könnten. Eine verpflichtende Insolvenzabsicherung für alle Luftfahrtunternehmen kann daher dazu beitragen, dass das Risiko von Insolvenzen sogar gefördert wird.

Eine Ausgestaltung als Versicherungslösung hat den Nachteil, dass sich diese nur auf eine Kostenerstattung – deren Rahmen genauer bestimmt werden muss – beziehen kann und nicht auf die Organisation der Rückholung. Darüber hinaus lehnt die Versicherungsbranche einen Kontrahierungszwang ab, da nicht jedes Unternehmen versicherbar ist, dessen Bonität nicht in ausreichendem Maße gewährleistet ist. D.h. eine Versicherung könnte einem Luftfahrtunternehmen den Versicherungsschutz u.U. auch entziehen.

⁹ BGH Urteile vom 16. Februar 2016 - X ZR 97/14, X ZR 98/14, X ZR 5/15.

Auch die Versicherungsprämien würden abhängig von der Bonität des Luftfahrtunternehmens erheblich variieren und müssten permanent angepasst werden. Zudem besteht die Gefahr, dass bereits der Hinweis, dass gewisse Unternehmen keinen Versicherungsschutz erhalten, zu einer Beschleunigung der Zahlungsunfähigkeit des betroffenen Unternehmens führt.

C. Automatisierte Entschädigungszahlung

Eine Reihe von aktuellen politischen Initiativen thematisieren die Durchsetzung von Fluggastrechten und fordern in diesem Kontext einen Systemwechsel, bei dem eventuelle Ansprüche aus der europäischen Fluggastrechte-Verordnung durch ein „automatisiertes“ Entschädigungsverfahren geltend gemacht werden sollen. Wenn unter „automatisiert“ eine antragslose Erstattung – also eine Erstattung ohne vorheriges Tätigwerden des Anspruchsinhabers – gemeint ist, dann lehnt der BDL dies ab. Wenn unter „automatisiert“ gemeint ist, dass der Anspruchsinhaber seinen Anspruch unter Nutzung technischer Informations- und Kommunikationskanäle geltend macht, befürwortet dies der BDL.

C. I. Weshalb wäre eine „automatisierte“ d.h. antraglose Entschädigungszahlung systemfremd?

Dass Kunden automatisch eine Entschädigungsleistung ausbezahlt bekommen, wäre ein kompletter Systemwechsel im deutschen Wirtschaftsleben. Es gibt keinen anderen Wirtschaftsbereich, in dem Kunden automatisch eine Entschädigungsleistung ausbezahlt bekommen, ohne dass sie vorher proaktiv einen Anspruch angemeldet haben. Es ist nicht nachzuvollziehen, weshalb isoliert für einen Wirtschaftszweig eine Sonderregelung geschaffen werden soll.

Der Vorschlag läuft dem deutschen Rechtssystem zuwider, welches davon geprägt ist, dass jeder Anspruch individuell geltend gemacht werden muss. Eine automatisierte Auszahlung wäre nicht nur ein kompletter Systemwechsel bei den Verbraucherrechten, sondern sowohl aus rechtlichen als auch praktischen Gründen kaum umsetzbar:

- Beispielsweise ist es bei den geltenden Datenschutzregeln zweifelhaft, ob bei der Buchung genutzte Konto- oder Kreditkartendaten aufbewahrt werden dürfen, um diese zu einem späteren Zeitpunkt erneut für eine Auszahlung ohne explizite Zustimmung des Kunden zu verwenden.
- Dem Unternehmen sind die Kontodaten der Kunden häufig gar nicht bekannt, etwa wenn diese nicht bei der Airline gebucht haben sondern über ein Buchungsportal oder wenn die verwendete Kreditkarte ungültig geworden ist oder gewechselt wurde.
- Der Anspruchsberechtigte ist oft gar nicht derjenige, der den Flug gebucht und bezahlt hat, etwa bei einer Buchung einer Geschäftsreise über die Reisestelle einer Firma.

Vor allem aber geht eine automatisierte Auszahlung völlig am eigentlichen Problem vorbei:

Die Fluggastrechte-Verordnung in ihrer jetzigen Form ist nicht hinreichend präzise in der Frage, wann dem Fluggast tatsächlich ein Ausgleich zusteht und wann dem Fluggast keine Ausgleichzahlung zusteht, weil ein

„außergewöhnlicher Umstand“ im Sinne der Verordnung vorlag. Das zeigen zahlreiche teils widersprüchliche Urteile zur Auslegung der Verordnung.

C. II. Wie kann eine „Automatisierung“ im Sinne eines Einsatzes von technischen Informations- und Kommunikationsmedien ermöglicht werden?

Die Mitgliedsunternehmen des BDL nutzen verstärkt die Möglichkeit von technischen Informations- und Kommunikationskanälen um die Passagiere über ihre Rechte umfassend aufzuklären und es somit den Kunden zu erleichtern, eventuelle Ansprüche geltend machen zu können.

Beim hochrangigen Treffen „Fortschrittstreiber Luftfahrt: Ein Schwerpunkt der deutschen Verkehrspolitik“ am 5. Oktober 2018 in Hamburg haben Luftfahrtunternehmen zugesagt, unter Nutzung aller Möglichkeiten der schnellen Kommunikationsmedien und der Webseiten der Unternehmen, die Information über Verspätungen und Annullierungen zu optimieren und den Kunden leicht zugängliche Kontaktstellen bei Umbuchungen, Stornierungen oder Erstattungen anzubieten. Diese Zusage haben die Mitgliedsunternehmen des BDL inzwischen umgesetzt.

Die Kunden werden seit Inkrafttreten der VO (EG) Nr. 261/2004 über ihre Rechte und seit Beginn der Schlichtung im Luftverkehr über die Möglichkeit einer kostenlosen Schlichtung – zum Beispiel am Check-in-Schalter, auf der Webseite, per E-Mail, in der App etc. – informiert. Diese Information ist durch die genannte VO vorgeschrieben. Ein Verstoß führt zur Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens nach § 108 Abs. 2 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung in Verbindung mit § 58 Abs. 1 Nr. 13 Luftverkehrsgesetzes durch das Luftfahrt-Bundesamt LBA¹⁰.

Fluggesellschaften und Flughäfen stellen auf ihren Webseiten umfassend und so früh wie möglich Informationen zu Verspätungen und Ausfällen sowie zu den Fluggastrechten und zur Möglichkeit der Einschaltung der Schlichtungsstelle bereit.

Die Fluggesellschaften verfügen über ein kundenorientiertes Beschwerdemanagement und ermöglichen es den Kunden, online und ohne Medienbruch ihre Beschwerde abzugeben. Zentrale Kontaktstellen für die Kunden gibt es in dem Sinne, dass die Fluggesellschaften einen zentralen Kundenservice anbieten mit einer E-Mail-Erreichbarkeit, entsprechenden telefonischen Kontaktmöglichkeiten und einer postalischen inländischen Anschrift. Ebenso werden auf den Webseiten Services für Buchungen, Umbuchungen und Erstattungen angeboten.

Die Informationen zu den Fluggastrechten und zur Möglichkeit einer Schlichtung werden so auf den Webseiten platziert, dass sie leicht aufgefunden werden können, zum Beispiel im Footer auf der Startseite, im Servicebereich der Webseiten oder durch die Suchfunktion auf der Webseite.

Fluggesellschaften haben zudem Systeme implementiert, mit denen die Kunden schnell ihre Entschädigungsansprüche geltend machen können¹¹.

¹⁰ Siehe https://www.lba.de/DE/ZentraleDienste/Fluggastrechte/Durchsetzung_LBA/Durchsetzung_node.html

¹¹ Siehe <https://www.lufthansa.com/de/de/faq-rebooking-cancellation?faqcat=80808&faqname=Umbuchung>, <https://www.eurowings.com/de/4u/online-service-ausgleichsanspruch.html>, <https://www.condor.com/de/hilfe-kontakt/schlichtungsstelle.jsp> oder <https://www.tuifly.com/de/service/reklamation.html>

Wo strittig ist, ob ein berechtigter Anspruch auf eine Ausgleichszahlung besteht, wird den Kunden eine kostenlose Schlichtung angeboten. Schon seit mehreren Jahren bearbeitet die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr SÖP erfolgreich solche Fälle (Schlichtungsquote 2018 im Bereich Flug: 86 Prozent). Das Schlichtungsverfahren bei der SÖP ist – anders als bei Einschaltung eines Inkasso-Unternehmens – für den Verbraucher kostenfrei, weil die Verfahrenskosten von den betroffenen Fluggesellschaften getragen werden. Eine den Reisenden zustehende Ausgleichszahlung/Entschädigung wird also weder durch Bearbeitungsgebühren, Erfolgshonorare noch durch eine zu berechnende Mehrwertsteuer gekürzt¹².

D. Revision der sog. Fluggastrechte-Verordnung Nr. 261/2004

Die europäische Fluggastrechteverordnung wurde in den Jahren 2003/2004 vom europäischen Gesetzgeber mit dem Ziel geschaffen, Überbuchungen und Annullierungen bei den Fluggesellschaften stärker zu regulieren. Im Jahr 2009 hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass – anders als im Wortlaut der Verordnung vorgesehen und entgegen der Gesetzgebungshistorie in Europäischem Parlament¹³ und Rat – bei den Fluggastrechten große Verspätungen wie annullierte Flüge behandelt werden sollten. Dies führt gegenwärtig dazu, dass bereits Flüge ab einer Verspätung von drei Stunden mit umfangreichen Ausgleichszahlungen belegt werden (je nach Flugdistanz 250, 400, 600 EUR). Ein konkreter, eingetretener Schaden muss dabei weder vorliegen noch nachgewiesen werden.

Dabei übersteigen die Ausgleichsansprüche häufig den Preis des Flugtickets um ein Vielfaches. Die Folge: Allein die deutschen Fluggesellschaften zahlen für Ausgleichszahlungen jährlich einen dreistelligen Millionenbetrag.

Eine derart scharfe Regulierung gibt es weder in anderen Regionen der Welt noch bei anderen Verkehrsträgern. Unsere Unternehmen sind überproportional benachteiligt, weil alle (!) ihre Flüge diesem Verbraucherschutzregime unterliegen, während es bei Wettbewerbern aus Drittländern nur die wenigen Flüge betrifft, die von einem EU-Flughafen aus starten. Die enormen Summen, die unsere Unternehmen für die Ausgleichszahlungen aufwenden müssen, schwächen die europäischen Unternehmen im Wettbewerb mit Unternehmen aus Drittländern, die weniger scharfe Regelungen haben oder die solche Regelungen überhaupt nicht kennen.

Die EU-Kommission hat daher bereits 2013 einen Novellierungsvorschlag eingebracht¹⁴, der die Fluggastrechte in geordnete Bahnen lenken würde (u.a. Anhebung der Auslöseschwelle bei kurzen Strecken

¹² zum Verfahren und der Arbeitsweise der SÖP siehe <https://soep-online.de/die-schlichtung.html>

¹³ Zum Legislativ-Verfahren siehe [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2001/0305\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2001/0305(COD)&l=en), zum Thema Verspätung – Nichtbeförderung/Annullierung siehe bspw. Plenardebatte des Europäischen Parlaments vom 17. Dezember 2003 unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20031217+ITEM-007+DOC+XML+V0//DE>.

¹⁴ 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, COM/2013/0130 vom 13.3.2013, siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52013PC0130>

von 3 auf 5 Stunden; präzisere Definition von „außergewöhnlichen Umständen“, bei denen kein Anspruch auf Ausgleichszahlungen besteht). Doch das Dossier ruht seit nunmehr fünf Jahren, da es bislang nicht gelungen ist, zu einer einheitlichen Position von Kommission, Parlament und Rat zu kommen¹⁵.

Die Koalition aus CDU, CSU und SPD hat sich im Koalitionsvertrag darauf verständigt, bei der Novellierung der europäischen Fluggastrechte-Verordnung den Vorschlag der EU-Kommission zu unterstützen. Dies birgt die Chance, die jahrelang blockierte Diskussion im Rat endlich aufzulösen. Wichtig ist, dass die Bundesregierung diese Linie nun gemeinsam vertritt (BMJV und BMVI in doppelter Federführung) und in den EU-Verkehrsministerrat einbringt, um Bewegung in das festgefahrene Dossier zu bringen.

Wenn BMJV und BMVI auf Basis des Koalitionsvertrags eine gemeinsame Position zur Novellierung der Fluggastrechte-Verordnung einbringen, besteht die Chance, das Thema spätestens unter der deutschen Präsidentschaft des Europäischen Rates (2. Halbjahr 2020) abschließend zu behandeln.

D. I. Weshalb sollte die Fluggastrechte-Verordnung novelliert werden?

Zum einen sollte die Verordnung novelliert werden, um präziser zu fassen, wann ein Anspruch auf eine Ausgleichszahlung besteht und wann dies aufgrund eines „außergewöhnlichen Umstandes“ nicht der Fall ist. Eine Vielzahl von widersprüchlichen Gerichtsurteilen zeigt, dass dies gegenwärtig nicht hinreichend klar ist.

Zum anderen ist die gegenwärtige Regelung nicht im Sinne der Kunden, denn sie unterläuft das eigentliche Ziel des Verbrauchers: auch bei Störungen möglichst schnell an sein Reiseziel gebracht zu werden. Ein Beispiel:

Wenn heute z. B. ein Flugzeug auf dem Flug von Berlin nach Mallorca dort aufgrund eines technischen Defekts stehenbleiben muss (Ausfall eines wichtigen Instrumentes im Cockpit) und die Fluggesellschaft findet die Möglichkeit, ein Ersatzflugzeug nach Mallorca zu bringen, um die Passagiere des Rückfluges nach Berlin abzuholen, müsste der Flieger es dann in drei Stunden von Berlin nach Mallorca schaffen, die Passagiere einsteigen lassen und deren Gepäck einladen, um dann zurückzufliegen.

Schafft es das Flugzeug nicht, mit einer Verspätung unter drei Stunden Berlin zu erreichen, entstehen dem Unternehmen nicht nur die Zusatzkosten für das Ersatzflugzeug, sondern auch die Kosten für die Ausgleichszahlungen. Der wirtschaftliche Anreiz, ein Ersatzflugzeug zu organisieren, ist damit dahin. Es käme das Unternehmen deutlich billiger, die Passagiere gegebenenfalls sogar übernachten zu lassen und Betreuungsleistungen zu zahlen, als ein Ersatzflugzeug zu schicken.

Das wäre bei einem Zeitfenster von fünf Stunden auf der Strecke bis eine Ausgleichleistungspflicht des Unternehmens eintritt eher nicht der Fall. Dann würde nämlich der Anreiz bestehen bleiben zu versuchen

¹⁵ Im Verkehrsministerrat auf Ministerebene bestand Einigkeit, den Kommissionsvorschlag zu unterstützen. Eine Einigung wurde v.a. wegen der Blockadeposition des Vereinigten Königreichs bzgl. Gibraltars nicht erreicht. Siehe den „Sachstandsbericht“ der Ratsarbeitsgruppe unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9820-2014-REV-1/de/pdf>. Zum Verhandlungsstand im Verkehrsministerrat siehe <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9820-2014-ADD-1-REV-1/de/pdf>.

eine Ersatzmaschine zur Abholung der Passagiere zu organisieren. Die EU-Kommission hat deswegen bereits vor Jahren einen Novellierungsvorschlag eingebracht, der für die Kurz- und Mittelstrecke Ausgleichszahlungen erst ab fünf Stunden vorsieht.

D. II. Inhalte einer Reform der Europäischen Fluggastrechte-Verordnung

Deshalb empfiehlt die deutsche Luftverkehrswirtschaft die Unterstützung des Kommissionsvorschlags zur Novellierung der EU-Fluggastrechte-Verordnung:

- Schaffung von Rechtssicherheit für Verbraucher und Unternehmen und Beschleunigung des Verfahrens, indem präzisiert wird, wann ein Anspruch besteht und wann ein „außergewöhnlicher Umstand“ vorliegt.
- Erhalt des Anreizes für Fluggesellschaften, im Fall von starken Verspätungen eine Ersatzmaschine einzusetzen, um die Passagiere möglichst schnell an ihr Ziel zu bringen.

Kontakt

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)

Dr. Lars Hoppe, Leiter Recht und Steuern

Rechtsanwalt

– Haus der Luftfahrt –

Friedrichstraße 79

10117 Berlin

E-Mail: lars.hoppe@bdl.aero

Telefon: 030 / 520 077 135

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr. Die Mitgliedsunternehmen beschäftigen mehr als 180.000 Mitarbeiter. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft ermöglicht Mobilität für jährlich über 200 Millionen Fluggäste und trägt mit dem Transport von Außenhandelswaren im Wert von über 200 Milliarden Euro zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei.

Insolvenzschutz für Fluggäste

Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel
Direktor der Forschungsstelle für Verbraucherrecht (FfV)
Universität Bayreuth¹

Inhaltsverzeichnis

I.	Allgemeines: Insolvenzschutz für Verbraucher	2
1.	Insolvenzrisiken durch Vorleistung	2
a)	Sicherung durch Gleichzeitigkeit	3
b)	Beschränkte Eignung der Gleichzeitigkeit	3
c)	AGB-rechtliche Vorgeschichte bei Flugreisen	4
2.	Fälle verbraucherschützenden Insolvenzschutzes	5
a)	Allgemeine Instrumente	5
b)	Treuandsituationen	6
c)	Vorleistungen mit Treuhandcharakter	6
d)	Weitere Fallgruppen	7
3.	Mögliche Instrumente des Insolvenzschutzes	8
II.	Bestehende Mechanismen gegen Insolvenz von Fluglinien	10
1.	Solvenz als Zulassungsvoraussetzung	10
2.	Sicherung bei Unfällen im Flugverkehr	11
3.	Sicherung bei der Pauschalreise	12
4.	Exkurs: Kompetenzen des Bundes	13
III.	Vorgeschlagene Gestaltungen in den vorliegenden Anträgen	14
1.	Staatlicher Entschädigungsfonds	14
2.	Sicherungsschein entsprechend §§ 651r ff. BGB und ähnliche Versicherungslösungen	15
3.	Sicherungsfonds der Fluggesellschaften	17
IV.	Besonderheiten der Risikolage?	18
1.	Verbraucher als besonders schutzwürdige Gruppe bei Vorleistungen?	18
2.	Unterschiede zu anderen Vorleistungsfällen?	19
3.	Risiken kraft Preispolitik	20
4.	Linienübernahme als Sonderfall	21
5.	Betreuung am Flughafen als möglicher Sonderfall	22
6.	Rückbeförderung als möglicher Sonderfall	22

¹ Verf. ist Inhaber des bis 31.12.2015 vom BMELV/BMJV geförderten Lehrstuhls für Verbraucherrecht an der Universität Bayreuth.

V.	Alternative Vorschläge	23
	1. Verstärkte Kontrolle der Solvenz	23
	2. Fondslösungen	23
	3. Insolvenzprivilegien	24
	4. Vorleistungspflicht der Fluglinie	24
VI.	Zusammenfassung	25

I. Allgemeines: Insolvenzschutz für Verbraucher

Der Schutz für Verbraucher in der Insolvenz des Unternehmers im Allgemeinen ist bislang nur wenig Gegenstand wissenschaftlicher Forschung gewesen.² Insoweit sprechen die drei vorliegenden Anträge der Linken³, der Grünen⁴ und der AfD⁵ eine sehr allgemeine Fragestellung beschränkt auf den Sonderbereich der Reisendenrechte und insoweit auch nur für Flugpassagiere an.⁶ Der Fragenkreis verdient freilich eine weitere Betrachtung auch um die Frage nach einer Rechtfertigung für eine Sonderbehandlung des Flugverkehrs zu stellen.

1. Insolvenzrisiken durch Vorleistung

Vorleistungen sind risikoreich. Aus guten Gründen sieht § 320 BGB daher als Grundmodell gegenseitiger Verträge die Gleichzeitigkeit der Leistungserbringung vor.⁷ Die Rechtsprechung spricht der Vorschrift dementsprechend eine (im Ergebnis nur partielle) Leitbildfunktion zu und gestattet – jedenfalls in der Wahrnehmung durch das Schrifttum⁸ – Abweichungen davon nur ausnahmsweise⁹.

² Siehe immerhin *Schmidt-Kessel*, Lehrbuch Verbraucherrecht, Bayreuth 2018, Rn. 144 f.

³ „Fluggäste bei Insolvenz der Fluggesellschaft besser schützen“, BT-Drs. 19/1036 (im Folgenden „Antrag Linke“).

⁴ „Fluggastrechte besser durchsetzen, Verbraucherinnen und Verbraucher bei Insolvenzen schützen“, BT-Drs. 19/6277 (im Folgenden „Antrag Grüne“).

⁵ „Kundenschutz bei Insolvenzen von Fluggesellschaften“, BT-Drs. 19/7035 (im Folgenden „Antrag AfD“).

⁶ Die im Antrag Grüne Ziff. 4-7 enthaltenen Vorschläge für eine verbesserte Durchsetzung sind nicht Gegenstand dieser Stellungnahme.

⁷ Vgl. für die AGB-rechtliche Durchsetzbarkeit der Gleichzeitigkeit der Leistungserbringung EuGH 1.4.2004, C-237/02 – *Freiburger Kommunalbauten* (mit der Richtlinie 93/13/EWG nicht generell erzwingbar). Siehe auch *Schmidt-Kessel*, Lehrbuch Verbraucherrecht, Bayreuth 2018, Rn. 145.

⁸ *MüKo/Emmerich*, § 320 Rn. 58; *BeckOK/Schmidt*, § 320 Rn. 10.

⁹ Siehe insbesondere BGHZ 92, 312, 316; BGHZ 141, 108, 114 f.

a) Sicherung durch Gleichzeitigkeit

Die Einrede des § 320 BGB sichert nach der Grundvorstellung des Gesetzgebers den Erfüllungsanspruch des Gläubigers der charakteristischen Leistung und übt auf deren Schuldner Druck aus, seine Verpflichtung alsbald zu erfüllen.¹⁰ Die Durchsetzungslast – der Zwang der Zahlung durch den Vertragspartner „hinterher zu laufen“ – wird den Parteien gleichermaßen genommen.

Zugleich verdeutlicht § 103 InsO, daß die Gleichzeitigkeit von Leistung und Gegenleistung ganz zentral auch der Verteilung von Insolvenzrisiken dient, wenn nur solche gegenseitigen Verträge dem Wahlrecht des Insolvenzverwalters hinsichtlich der Erfüllung unterliegen, die zur Zeit der Eröffnung des Insolvenzverfahrens vom Schuldner und vom andern Teil nicht oder nicht vollständig erfüllt worden sind. Hat eine Seite bereits vollständig erfüllt, ist der Weg über § 103 InsO versperrt: Der vorleistende Gemeinschuldner behält den durch den Insolvenzverwalter zur Masse zu ziehenden Leistungsanspruch gegen seinen Vertragspartner, während ein Anspruch des vorleistenden Vertragspartners gegen den Gemeinschuldner reine Insolvenzforderung wird. Wer vollständig vorleistet, trägt also das vollständige Insolvenzrisiko.

Diese Regel der Gleichzeitigkeit von Leistung und Gegenleistung gilt für das Schuldrecht freilich alles andere als durchgehend und ausnahmslos. Bereits von Gesetzes wegen hat der Gesetzgeber vielfach Vorleistungspflichten vorgesehen und damit der betreffenden Partei das Insolvenzrisiko zugeschoben. Diese zahlreichen Bestimmungen weisen das in § 320 BGB und § 103 InsO aufgestellte Gleichzeitigkeitsprinzip als vornehmlich auf den Kaufvertrag und dessen idealtypische Durchführung beschränkt aus. In der besonderen Gestaltung des Kaufs unter Eigentumsvorbehalt, der den vorleistenden Verkäufer hinsichtlich des Wertes der Kaufsache trotz Ungleichzeitigkeiten der Erfüllung das Insolvenzrisiko nimmt, wird dies sogar besonders deutlich.

b) Beschränkte Eignung der Gleichzeitigkeit

Für gestreckte Sachverhalte eignet sich diese Gleichzeitigkeitslösung freilich generell nicht, weil es – etwa bei Miete und Pacht, aber auch bei Dienstverträgen, Werkverträgen und Versicherungsverträgen – zu einer Vorleistung eines Teils zwingend kommt. Die jüngeren Verschärfungen des Zahlungsverzugsrechts auf der Grundlage der Zahlungsverzugsrichtlinie 2011/7/EU verdeutlichen, daß derartige Vorleistungspflichten wegen der damit verbundenen Liquiditätsentscheidungen besondere Gefahren auch für die vorleistende Partei auslösen, die aufgrund verspäteter Zahlungen ihrerseits zahlungsunfähig wird und die eigene Leistung nicht

¹⁰ BGHZ 141, 108, 114 f.

mehr refinanzieren kann. Die Gemengelage bei Vorleistungspflichten ist mithin bereits schuldrechtlich sehr differenziert und gebietet große Vorsicht bei Eingriffen.

c) AGB-rechtliche Vorgeschichte bei Flugreisen

Diese Komplexität wird für Personenbeförderungsverträge von Luftverkehrsunternehmen dadurch noch einmal verkompliziert, daß die Verbraucherverbände – was die vorliegenden Anträge überwiegend erwähnen – im Jahre 2016 mit dem Versuch gescheitert sind, die Vorleistungsvereinbarungen in den allgemeinen Geschäftsbedingungen der Luftverkehrsunternehmen (im konkreten Fall der Lufthansa) für ABG rechtswidrig erklären zu lassen.¹¹

Die dabei vorgebrachten Argumente sind auch für die hier diskutierte rechtspolitische Entscheidung von Belang. Der X. Senat des Bundesgerichtshofs hat seinerzeit zunächst die Risikoverteilung des Werkvertrags mit der Vorleistungspflicht des Werkunternehmers mit Argumenten für nicht maßgeblich gehalten, die nahe an die allgemeine Liquiditätsproblematik des Bauvertragsrechts herangehen. Soweit der Senat dabei auf das Frachtführerpfandrecht nach § 440 I HGB verwiesen hat, verschlägt dies für den Personenverkehr freilich nicht, weil es dem Personenbeförderer – abgesehen von dem häufig unpfändbaren Gepäck – regelmäßig an einem verwertbaren Gegenstand in seinem Zugriff fehlt.

Anders als im allgemeinen Werkvertragsrecht – so argumentiert der Senat spezifisch reiserechtlich weiter – bestehe zudem eine Beförderungspflicht nach § 21 II 3 LuftVG¹². Auch die europäischen Fluggastrechteverordnungen setzten regelmäßig eine Vorleistungspflicht des Reisenden voraus, wenn dort Erstattungsansprüche betreffend des Beförderungsentgelts festgelegt würden.¹³ Als besonderes historisches Argument kann der Senat zudem für sich in Anspruch nehmen, daß der Gesetzgeber vor 1976 sich seinerseits bewußt gegen ein gesetzliches Verbot der formularmäßigen Vereinbarung von Vorleistungspflichten entschieden hat und dabei Fahrkarten ausdrücklich genannt hat.¹⁴

AGB-rechtlich ist dem vom Standpunkt des geltenden Rechts aus wenig entgegenzusetzen, zumal die internationale Vertragspraxis nur für einen sehr kleinen Anteil der weltweiten Flüge vom Prinzip der Vorkasse abweicht. Bei letzterem ist freilich zu bedenken, daß die International Air Transport Association IATA primär eine Vereinigung der Luftfahrtgesellschaften bildet und deren Interesse auch im internationalen Buchungs- und Reservierungssystemen abbildet.

¹¹ BGHZ 209, 20; ferner wenig später BGH RRA 2016, 186.

¹² BGHZ 209, 20, Rn. 18.

¹³ BGHZ 209, 20, Rn. 19.

¹⁴ BT-Drs. 7/3919, 28.

2. Fälle Verbraucherschützenden Insolvenzschutzes

a) Allgemeine Instrumente

Einen gewissen allgemeinen Schutz des Verbrauchers vor einer Insolvenz des Unternehmers und Verlusten aus verlorenen Vorleistungen und nicht erfüllten Leistungserwartungen leisten bereits Gewerbe- und Berufsrecht. Danach begründet die fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit eines Gewerbetreibenden – unstrittig – im Anwendungsbereich von § 35 GewO die Pflicht der Gewerbebehörde zur Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit.¹⁵ Für zulassungspflichtige Gewerbe und Berufe finden sich entsprechende Voraussetzungen – teils als Teil einer positiven Zuverlässigkeitsprüfung, teils im Gesetz gesondert formuliert¹⁶ – als Voraussetzung der Berufszulassung und entsprechend bei deren Fortfall als Grund für den Zulassungswiderruf nach § 49 der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder oder nach entsprechenden Spezialbestimmungen. Für die große Mehrheit dieser Konstellationen sind besondere Berichts-, Prüf- oder Überwachungspflichten gegenüber respective für die Aufsicht nicht vorgesehen. Für gewöhnlich ist dann das Insolvenzverfahren erst der Auslöser für den Entzug der Zulassung,¹⁷ wobei vielfach der Verlust der Zulassung für das Insolvenzverfahren ganz oder teilweise ausgesetzt wird, um dem Insolvenzverwalter die Abwicklung oder sogar die Sanierung zu ermöglichen (s. insbesondere § 12 GewO).

Allgemeine zivilrechtliche Schutzinstrumente finden sich hingegen – wie bereits gesehen – nicht. Insbesondere ist eine Vorleistungspflicht des Verbrauchers nach allgemeiner Auffassung nicht per se AGB-rechtswidrig.¹⁸ Vielmehr kann die Vorleistungspflicht – so sie sich nicht bereits ohnehin aus den gesetzlichen Regelungen als Standardfall ergibt – rechtfertigungsfähig sein. Die Anforderungen an eine solche Rechtfertigung sind nach den bisherigen Erfahrungen mit der Rechtsprechung auch nicht unüberwindlich.¹⁹

¹⁵ S. etwa BVerwG NVwZ 1982, 503 (für einen Stukkateur); VGH Kassel GewA 1993, 157 (ohne Bezeichnung des Gewerbes, allersin in Verbindung mit Staffaten). Aus der Literatur Landmann/Rohmer/Marcks, Gewerbeordnung § 35 Rn. 45-48; BeckOK-GewO/Brüning § 35 GewO Rn. 23a-23c; Erbs/Kohlhaas/Amb, GewO § 35 Rn. 14-17.

¹⁶ Für letzteres etwa § 34 I 3 Nr. 2 GewO für das Pfandleihergewerbe und § 34a I 3 Nr. 2 für das Bewachungsgewerbe.

¹⁷ Weitere Beispiele sind erfolglose Vollstreckungsversuche (BVerwG NVwZ 1982, 503) oder die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung nach § 802f III ZPO (für eine Vorgängerfassung VGH Kassel GewA 1993, 157 [in Verbindung mit vermögensbezogenen Straftaten]).

¹⁸ Siehe oben sub I 1 c).

¹⁹ BGH NJW 2006, 3134 (Anzahlungsklausel); BGHZ 184, 345 Rn. 14 ff. (Internet-System-Vertrag); BGHZ 203, 335 Rn. 23 ff. (Anzahlungsklausel bei dynamic packaging); BGHZ 209, 20 Rn. 23 ff. = NJW 2016, 2404 – Lufthansa; BGH NJW 2006, 3134; 2017, 3297 Rn. 6. Vgl. BeckOGK/Zschiessack § 307 Vorauszahlungsklausel, Rn. 1 ff.

b) Treuandsituationen

Zu den wenigen Fällen eines besonderen Verbraucherschützenden Insolvenzschutzes zählen Treuandsituationen, in denen der Verbraucher (und häufig auch andere Vertragspartner) gegen die Insolvenz des Treuhänders geschützt werden. Viele dieser Treuandsituationen werden bereits durch die Regeln der Aussonderung und der abgesonderten Befriedigung nach §§ 47, 50 ff. InsO bewältigt, was freilich in aller Regel eine Separierung des Treuguts vom Unternehmensvermögen voraussetzt. Davon werden nicht nur Verwahrungssituationen im Sinne von § 695 BGB oder § 422 HGB erfaßt, sondern auch solche Geschäftsbesorgungssituationen, in denen der Geschäftsherr dem geschäftsbesorgenden Unternehmer Gegenstände zur Besorgung des Geschäfts übergeben hat.²⁰

Wo diese allgemeinen Regeln nicht ausreichen, hat sich der Gesetzgeber teilweise veranlaßt gesehen, treuhänderisch gehaltene Vermögenswerte durch Spezialregelungen entweder aus der Insolvenz ganz herauszunehmen²¹ oder durch gesonderte Sicherheiten abzusichern. Bekanntestes Beispiel für letzteres sind die Regeln über Einlagensicherung für Banken, die nach Einlagensicherungsgesetz auch Zulassungsvoraussetzung sind. Der Verlust der Mitgliedschaft in der Einlagensicherung führt dementsprechend zum Verlust der Bankzulassung, § 35 KWG.²²

c) Vorleistungen mit Treuhandcharakter

Während die vorgenannten Konstellationen in aller Regel Schutzbedarfe zugunsten jedweden Vertragspartners des Unternehmers auslösen, finden sich für die gesonderte Kategorie der Vorleistungen mit Treuhandcharakter zusätzliche Sonderregeln für Verbraucher.²³ Entsprechende Regelungen finden sich bereits im – in seiner Ursprungsfassung aus dem Jahr 1909 stammenden und nicht auf Verbraucher beschränkten – Bauforderungssicherungsgesetz für Baugelder, wobei Schutzinstrument hier lediglich die Strafbarkeit nach § 2 BauFordSiG ist.

Ausgefeilter sind die vielfältigen Regelungen des Insolvenzschutzes bei Bauträgerverträgen mit Verbrauchern, die sich öffentlich-rechtlich in der Makler-

20 Zur nach überwiegenden Auffassung abweichenden Behandlung von vereinnahmten Gegenständen siehe BGHZ 111, 14, 18; BGH NJW-RR 1993, 301.

21 So etwa für Investmentvermögen § 93 II KAGB. Vgl. die funktionsäquivalenten Sicherungsmechanismen des DepotG.

22 Entsprechendes gilt für das Anlegerentschädigungsgesetz.

23 Dazu bereits *Schmidt-Kessel*, Lehrbuch Verbraucherrecht, Bayreuth 2018, Rn. 144 f.

und Bauträgerverordnung finden,²⁴ deren Wertungen privatrechtlich Großteils in §§ 632a, 650m, 650v BGB iVm der Verordnung über Abschlagszahlungen bei Bauträgerverträgen übernommen werden. Ein weiteres Beispiel bilden die – den drei Erschließungsanträgen zur Anhörung als Vorbild dienenden – Regelungen des Pauschalreiserechts, für das in §§ 651r-651t BGB sowie dem zugehörigen Bußgeldtatbestand in § 147b GewO enthalten. Reiseveranstalter – sowie die ihnen gegebenenfalls gleichgestellten Vermittler (§§ 651v III, 651w III BGB) – werden hier zur Sicherung des vorausgezählten Reisepreises sowie der Kosten einer Rückbeförderung Insolvenzsicherungspflichten auferlegt, um deren Ausweitung auf reine Flugreisen es vorliegend im Kern geht.

Gemeinsam ist diesen Regelungen freilich, daß es sich jeweils nicht um schlechte Vorleistungen handelt, sondern der vorleistungsberechtigte Unternehmer aus der Vorleistung Subunternehmer – verschieden Bauhandwerker respective Leistungserbringer – vergüten muß und dabei die vereinnahmten Kundengelder in aller Regel nicht dergestalt getrennt verwalten kann, daß ein insolvenzrechtlich gesondert geschütztes Treuhandverhältnis entsteht. Es ist dieses Arbeiten mit fremdem Geld (verbunden mit einer entsprechenden Prinzipal-Agent-Problematik) welche die besondere und aufwendige Insolvenzsicherung jeweils rechtfertigt. Ein entsprechender Gedanke liegt auch §§ 392 II, 457 HGB zugrunde, soweit man Kommissionär und Spediteur nicht generell der allgemeinen Treuhandsituation zuschreiben will – die Zuordnungsfiktion der betreffenden Forderungen ist regelungstechnisch freilich erheblich einfacher als die Sicherungsinstrumente bei Reiseveranstaltern und Bauträgern.

d) Weitere Fallgruppen

Die Ausbildung weiterer Fallgruppen der Insolvenzsicherung von Verbrauchern läßt sich bislang nicht feststellen; das gilt insbesondere im Hinblick auf die Risiken aus Vorauszahlung:

Die berufs- und zulassungsrechtlich vielfach erforderlichen Berufshaftpflichtversicherungen lassen sich dagegen nicht ins Feld führen. Diese Versicherungen dienen nämlich allenfalls am Rande der Sicherung von Vorauszahlungen und damit des Synallagma. Vielmehr zielen sie im Kern darauf ab, Vermögensfolgeschäden von Kunden so abzusichern, daß deren finanzieller Ausgleich nicht von der konkreten Solvenz des betreffenden Berufsträgers abhängt – es geht um Integritätsschutz nicht um den Schutz des Leistungsinteresses. Die Verordnung (EG) Nr. 785/2004 über Versicherungsanforderungen an Luftfahrtunternehmen und Luftfahrzeugbetreiber deckt in diesem Sinne

²⁴ Die besondere verbraucherschützende Zielsetzung der Verordnung ergibt sich aus § 7 II MaBV, der Kaufleute als Auftraggeber vom Anwendungsbereich wesentlicher Teile der Sicherungsinstrumente ausnimmt.

Personenschäden bei Fluggästen und Dritten sowie Sachschäden bei Reisegepäck und Gütern. Sie erfaßt dabei das sich aus einer luftverkehrsspezifischen Haftung ergebende besondere Insolvenzrisiko der Undurchsetzbarkeit der Haftung mangels Zahlungsfähigkeit. Weitergehende Insolvenzrisiken werden hier jedoch nicht erfaßt. Gleichwohl determiniert diese Verordnung, was EU-rechtlich an Versicherungen von Fluggesellschaften verlangt werden kann.

Insolvenzschutzwirkungen ohne ein spezifisches Insolvenzschutzziel kommt zudem den verschiedenen Rechnungsstellungsanforderungen und damit verbundenen Vorleistungsverboten zu, wie sie etwa die § 12 GOÄ oder – partiell – in § 15 HOAI zu finden sind. Bei diesen Tatbeständen geht es ganz überwiegend nicht um Insolvenzschutz, sondern um die Abhängigkeit des Entgelts von der zunächst abzurechnenden Leistung verbunden mit dem Umstand, daß die Abrechnung sinnvollerweise erst nach Leistungserbringung erfolgen kann.

Keine eigene Fallgruppe einer besonderen Insolvenzsicherung haben Gesetzgeber und Gerichte schließlich im Bereich des Anlegerschutzes im übrigen entwickelt: Außerhalb des Einlagengeschäfts und der investmentrechtlichen Sondervermögen und des auf bestimmte Formen beschränkten Anlegerentschädigungsgesetzes bleibt die Geldanlage ein – im Zweifel ungesichertes – Darlehen mit Insolvenzrisiko des Anlegers. Anbietern von Anlageberatung und Anlagevermittlung kommt insoweit zwar eine erhebliche Schutzverantwortung bei der Beratung zu, jedoch führt diese – bewußt – gerade nicht zu einer generellen Ausfallhaftung dieser Finanzmarktakteure. Das Insolvenzrisiko gilt hier – wie zivilrechtlich bei der Vorleistung – als Selbstverständlichkeit, auf die allenfalls hinreichend klar hinzuweisen ist.²⁵

3. *Mögliche Instrumente des Insolvenzschutzes*

Aus dem vorstehenden ist deutlich geworden, daß für den Insolvenzschutz von vorleistenden Verbrauchern die gesamte Breite des verbraucherschützenden Instrumentariums zur Verfügung steht. Ausgangspunkt ist fast immer die zivilrechtliche Ausgestaltung, welche die Risikoverteilung unmittelbar beeinflußt, während verwaltungsrechtliche Lösungen nicht selten neben eigenen Standards auch

²⁵ Grundlegend sind heute vor allem die Lehman-Fälle BGHZ 191, 119 (Hinweis auf allgemeines Emittentenrisiko genügt); ebenso BGH NJW-RR 2012, 43. Vgl. auch die (gescheiterten) Hilfskonstruktionen in BGH NJW 2012, 2873 (kein Hinweis auf eigene Gewinnspanne); BGH NZG 2013, 184 (kein Hinweis auf Gewinne mit eigenen Anlageprodukten); BGH NJW 2013, 2343 (Prospekthaftung); BGH NZG 2013, 1226 (kein Hinweis auf eigene Gewinnspanne erforderlich). Erfolgreich hingegen BGH NJW 2015, 398 (unterbliebener Hinweis auf Risikorelevantes Kündigungsrecht). Grundlegend für die Beratungsstandards im allgemeinen BGHZ 123, 126, 128 f.

die materiellen Risikoverteilungen durchsetzen helfen. Letzteres ist bei Straf- und Ordnungswidrigkeiten rechtlichen Sanktionen ohnehin der Hauptzweck.

Die zivilrechtlich technisch einfachste Lösung ist die Beseitigung der Vorleistungspflicht des Verbrauchers durch Einführung einer Vorleistungspflicht des Unternehmers. Vor diesem Hintergrund überrascht es durchaus, daß diese einfachste Lösung – vielleicht aus übermäßigem Respekt vor der AGB-rechtlichen BGH-Entscheidung – in den drei Anträgen nicht wirklich erwogen wird. Dabei ist die bestehende Vorleistungspflicht des Flugreisenden personenbeförderungsrechtlich alles andere als selbstverständlich, wie bereits der Vergleich mit der Abrechnungsweise bei Taxifahrten zeigt. Zu erwägen wäre gegebenenfalls, eine Vorleistungspflicht von Flugreiseanbietern mit einer Sicherung des Reisepreises zu verbinden. Diese Praxis hat etwa bei Hotelreservierungen breite Verwendung gefunden.

Ebenfalls vornehmlich mit den Mitteln des Zivilrechts arbeitet der in allen drei Anträgen vorhandene Vorschlag, an der Vorleistungspflicht nichts zu ändern, sondern lediglich eine Kreditsicherheit zugunsten des Vorleistungspflichtigen zu begründen. Dieses Modell des Reisevertragsrechts für die Pauschalreisen könnte auf den individuellen Personenbeförderungsvertrag übertragen werden.

Eine weitere mögliche Variante ist die Versicherbarkeit für den Reisenden, so etwa eine Pflicht zur Andienung einer Insolvenzausfallversicherung oder ein Optionsrecht für den Reisenden, der den günstigeren Preis seiner Vorauszahlung – transparent – mit dem Insolvenzrisiko „erkauft“. All diese Wege sind technisch ohne weiteres gangbar, mögen sie im einzelnen auch Herausforderungen an die Regulatorik stellen. Sie teilen freilich den Nachteil allen zivilrechtlichen Verbraucherschutzes, daß sämtliche Unternehmer von dieser Maßnahme betroffen sind und nicht nur diejenigen, bei denen ein entsprechendes Risiko vorliegt.

Zu denken wäre auch an spezifisch insolvenzrechtliche Lösungen. So erscheint es etwa zumindest technisch denkbar, die Kosten für Rückbeförderungen (vgl. § 651k IV BGB) und Beistandsleistung (§ 651q BGB) mittels Insolvenzprivilegien Vorrang vor den übrigen Gläubigern (sowie gegebenenfalls deren Sicherheiten) einzuräumen. Dafür ließe sich gegebenenfalls die besondere Personenverantwortung des Beförderers anführen, die bei Flugreisen je nach Ziel eine gesteigerte sein kann.

Technisch nicht fernliegend sind ferner Fondslösungen, die letztlich dem Versicherungsmodell nahekommen. Solche liegen insbesondere hinsichtlich Rückbeförderung und Beistandsleistungen nahe, die sinnvollerweise von Flughäfen und Beförderern, also anderen Fluggesellschaften erbracht werden. Die Fondslösung wäre dabei nur eine Form, wie die Finanzierung dieser Insolvenzkosten zu bewerkstelligen wäre. Dabei ist mit dem Stichwort Fondslösung noch nichts über die Finanzierung gesagt. Denkbar wäre auch eine entsprechende Flugausfallabgabe auf sämtliche Flugtickets zu erheben und damit einen entsprechend Fond zu finanzieren.

Dies würde zugleich die Insolvenzzrisiken in den Beförderungspreis internalisieren und hätte damit Auswirkungen auf die Preisgestaltung der Unternehmen. Billigfluganbieter würden relativ stärker belastet als hochpreisige Anbieter.

Theoretisch denkbar wäre ferner eine Verschärfung der Zulassungsanforderungen dergestalt, daß die Solvenz der beteiligten Fluggesellschaften regelmäßig daraufhin zu kontrollieren wäre, daß die Ausfälle einer Insolvenz einschließlich der Rückerstattung von Entgelten für nicht mehr durchgeführte Flüge aus dem Kapitalstock der Fluggesellschaft zu erbringen wäre. Kapitalmindestausstattungen sind insbesondere aus dem Bankbereich bekannt, machen dort freilich einen besonders großen Aufwand, wie er für die vorliegende Situation unangemessen erscheint.

Insgesamt könnte das Zulassungsrecht an der Stelle stärker dergestalt aktiviert werden, daß den verschiedenen Vorgaben ausdrücklich auch eine verbraucherschützende Perspektive beigegeben wird, an deren ausdrücklicher Benennung es derzeit noch weitgehend fehlt. Die den Anlaß der Anhörung bildenden Insolvenzen hätten möglicherweise durch eine höhere Kontrolldichte der Finanzlage der beteiligten Unternehmen frühzeitiger herbeigeführt werden können, sodaß sich die bestehenden Insolvenzzrisiken nicht zu Lasten vorleistender Verbraucher realisiert hätten.

II. Bestehende Mechanismen gegen Insolvenz von Fluglinien

Das EU-Recht weist – anders als das nationale Recht²⁶ – eine Reihe von Insolvenzschutzmechanismen auf, welche Flugpassagiere gegen die Insolvenz der Airline schützen respective schützen sollen. Auffallend dabei ist der Mix an vorhandene Instrumenten.

1. Solvenz als Zulassungsvoraussetzung

Zu den unstrittig bestehenden Schutzmechanismen gegen die Insolvenz von Fluggesellschaften zählen die Zulassungsregelungen zur Solvenz der betreffenden Unternehmen, wie sie sich insbesondere in Art. 5 der Luftverkehrsdienstverordnung (EG) Nr. 1008/2008 findet.²⁷ Art. 30 der ZivilluftfahrtsVO (EU) 2018/1139 enthält flankierende Mitteilungspflichten der Fluglinie. Der erwähnte Art. 5 der Verordnung 1008/2008 verlangt von der Genehmigungsbehörde bei erstmaliger Betriebsgenehmigung die Prüfung, ob die Fluglinie den Verpflichtungen nachkommen können wird. Dazu muß das

²⁶ Zur verbleibenden Kompetenz der Bundesrepublik Deutschland siehe unten sub 4.

²⁷ Dazu bereits BGHZ 209, 20, Rn. 29.

Unternehmen einen Wirtschaftsplan für mindestens drei Jahre vorlegen. Dieser Wirtschaftsplan ist nach Art. 8 der Verordnung bei Änderungen in der Unternehmensstruktur gegebenenfalls anzupassen. Dabei handelt es sich freilich nur um Fälle ganz wesentlicher Änderungen, wie neue Interkontinentalstrecken, Unternehmenszusammenschlüsse und wesentliche Beteiligungsänderungen. Art. 9 der Verordnung 1008/2008 regelt Aussetzung und Widerruf der Betriebsgenehmigung wegen einer – jederzeit möglichen – Neubewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Fluggesellschaft. Die Vorschrift wird flankiert durch die Verpflichtung zur regelmäßigen Vorlage von Jahresabschlüssen (Art. 8 IV der Verordnung) sowie Sanktionen für wissentlich oder leichtfertig fehlerhafte Angaben zu wesentlichen Punkten.

Unstreitig haben diese Eingriffsbefugnisse in den jüngsten Insolvenzen die vorleistenden Passagiere vor den entstehenden Insolvenzrisiken nicht bewahrt. Das heißt freilich nicht, daß die Aufsicht an dieser Stelle völlig zahnlos wäre. Ein Beispiel dafür ist die Aussetzung der Betriebsgenehmigung für das Luftfahrtunternehmen *Blue Wings AG* im Jahre 2010²⁸. Gleichwohl machen die vorliegenden Jahresberichte des Luftfahrtbundesamts²⁹ deutlich, daß die Schwerpunkte der Aufsichtstätigkeit ganz offensichtlich nicht im Bereich der Überwachung finanzieller Leistungsfähigkeit gesehen werden.

Wenn in den dieser Anhörung zugrundeliegenden Anträgen davon ausgegangen wird, daß dieser öffentlich-rechtliche Schutz der Flugreisenden gegen Insolvenz nicht ausreicht, so sollte dies mit einer Analyse der einschlägigen Ausstattung wie auch des Selbstverständnisses des Luftfahrtbundesamtes Rechnung getragen werden. Beides kann hier nicht geleistet werden. Allerdings ist nicht auszuschließen, daß die Anforderung eines Sonderberichts durch das Luftfahrtbundesamt die Verbrauchersituation besser klären würde und rechtspolitische Spielräume offenlegen würde. Meines Erachtens schöpfen die vorliegenden Anträge – aufgrund der Aufgabenverteilung zwischen Parlament und Regierung notgedrungen – die Möglichkeiten hierzu bislang nicht aus.

2. *Sicherung bei Unfällen im Flugverkehr*

Wie bereits ausgeführt, besteht ein sehr begrenzter Insolvenzschutz aufgrund von Versicherungen nach der Verordnung (EG) Nr. 785/2004.³⁰ Die nach dieser Verordnung erforderlichen Pflichthaftpflichtversicherungen betreffen die

²⁸ Siehe Presseinformation des LBA 01/2010 vom 13. Januar 2010.

²⁹ Siehe den bislang letzten Jahresbericht 2014 bis 2016. Siehe auch den minimalen Hinweis im Jahresbericht 2012/13, S. 34, wo immerhin von zum Teil monatlichen Überprüfungen der Leistungsfähigkeit einzelner Fluggesellschaften die Rede ist.

³⁰ Siehe oben sub I 2 d).

luftverkehrsspezifische Haftung für Personenschäden bei Fluggästen und Dritten sowie für Sachschäden bei Reisegepäck und beförderten Gütern. Die Versicherung dient – insofern ist sie hier tatsächlich relevant – in erster Linie dem Schutz der Geschädigten vor der Insolvenz des Luftfahrtunternehmens: Das Vorhandensein der Versicherung soll sicherstellen, daß auch ein finanziell in Bedrängnis befindliches Luftfahrtunternehmen imstande ist, für Schadensersatz bei entsprechenden Schäden zu sorgen. Diese besondere Risikoabdeckung greift auch und gerade im Fall einer nicht durch die Haftung herbeigeführten Insolvenz.

Für eine allgemeine Insolvenzrisikoversicherung reicht die Verordnung jedoch bislang nicht aus. Insbesondere werden Vorauszahlungsrisiken und erst recht sonstige Vermögensschäden aus Nichtbeförderung und deren Folgen nach den durch die Verordnung vorgeschriebenen Haftpflichtversicherungen nicht gedeckt. Unionsrechtlich bietet die Verordnung (EG) Nr. 784/2004 allerdings einen Ansatzpunkt, künftig auch weiterreichende Schäden, etwa solche aus durch Insolvenz verlorenen Vorleistungen abzudecken. Dies liegt freilich nicht im Handlungsspielraum des Bundesgesetzgebers.

3. Sicherung bei der Pauschalreise

Eine sehr weitreichende Sicherung besteht, was die der Anhörung zugrundeliegenden Anträge auch zeigen, im Falle der Anwendbarkeit des Pauschalreiserechts, welches für den Reiseveranstalter und für die diesem gleichgestellten Personen (§§ 651v III, 651w III BGB) zu einer Absicherung durch eine Versicherung oder ein Zahlungsverprechen eines Kreditinstituts verpflichtet. Diese Sicherheiten schützen den Reisenden freilich nicht gegen die Insolvenz eines Leistungserbringers. Ist eine Fluglinie daher nicht zugleich Reiseveranstalter (oder diesem gleichstellt), greift die Insolvenzsicherung nach §§ 651r bis 651t BGB nicht oder zumindest nicht unmittelbar. Bei Insolvenz einer Fluggesellschaft als Leistungserbringer bleibt vielmehr der Reiseveranstalter in der Pflicht, die Reise zu organisieren und trägt damit das Insolvenzrisiko, das durch Versicherung respective Bankbürgschaft auch nicht abgedeckt ist. Der reisende Verbraucher behält schlicht seinen Vertragspartner und seinen Anspruch.

Einen Effekt für den Reisenden begründet in diesen Fällen die Insolvenzsicherung nach §§ 651r-651t BGB nur dann, wenn die Insolvenz eines Flugunternehmens auch den Reiseveranstalter in Schwierigkeiten bringt, sodaß der Sicherungsfall ausgelöst wird. Für den Standardfall des Sicherungsscheins nach Pauschalreiserecht ist der Insolvenzschutz betreffend Insolvenzen von Fluglinien daher nur ein mittelbarer. Eine Ausnahme davon mit unmittelbarer Sicherung des Reiseveranstalters ergibt sich nur im Falle der Gleichstellung nach § 651w BGB, wenn der Beförderer wie ein Reiseveranstalter behandelt wird. Die Einzelheiten

dieser komplexen Situation sind nach der Richtlinienumsetzung bislang nur unzureichend ausgeleuchtet.

Die ganz überwiegend fehlende Parallelität der Insolvenzversicherung nach §§ 651r-651t BGB mit der schlichten Insolvenz der Fluggesellschaft sollte nicht unterschätzt werden. Insbesondere bedeutet dies, daß die vorhandenen Versicherungsprodukte – vom Sonderfall des § 651w III BGB einmal abgesehen – sich nicht ohne weiteres auf den schlichten Insolvenzfall übertragen lassen. Das Risiko ist auch ein deutlich anderes, weil letztlich nur Mittel bereitgestellt werden müssen, um die Durchführung der Reise bei den – an sich leistungsbereiten – Leistungserbringern sicherzustellen, auch wenn diese bislang keine Zahlungen erhalten haben. Insofern verringert sich das Risiko um die Handelsspanne des Reiseveranstalters und um von diesen bereits erbrachten Vorleistungen. Diese Modifikationen gegenüber der Lösung der §§ 651r-651t BGB würde aber die Entwicklung entsprechender Versicherungsprodukte sicher nicht ausschließen.

4. *Exkurs: Kompetenzen des Bundes*

Alle drei bestehenden Mechanismen gegen die Insolvenz von Fluglinien und den Schutz von Reisenden dabei beruhen letztlich auf Rechtsakten der Europäischen Union. Dementsprechend stellt sich die Frage, ob der Bundesgesetzgeber überhaupt europarechtlich befugt wäre, Insolvenzschutz zu betreiben.³¹ Diese Frage – die abstrakt bejaht werden kann – läßt sich im Konkreten nicht ohne Blick auf die einzelnen Instrumente beantworten. Eine gesteigerte Überwachung der Solvenz agierender Fluglinien ist im Rahmen des Zulassungsrechts für die betreffenden Unternehmen vor allem eine Frage der Verwaltungspraxis. Dabei ist freilich zu bedenken, daß nur für solche Fluglinien eine Verbesserung bringen könnte, die durch das Luftfahrtbundesamt und nicht durch andere europäische Behörden überwacht werden. In die Zuständigkeiten der übrigen Aufsichtsbehörden kann der Bundesgesetzgeber respective die Bundesverwaltung naturgemäß nicht einwirken.

Auch eine Änderung bei der Haftpflichtversicherung für Fluglinien steht dem Bundesgesetzgeber als Maßnahme nicht zu Gebote. Der Haftungsumfang wird vielmehr durch die bereits erwähnte Verordnung (EG) Nr. 785/2004 vorgeschrieben. Ergänzungen durch den Bundesgesetzgeber werden durch die Verordnung gesperrt. Das hindert die Bundesregierung selbstverständlich nicht daran, in Brüssel bei der Europäischen Kommission um eine Änderung der Verordnung nachzusuchen.

Auch die Insolvenzversicherung bei der Pauschalreise beruht auf Unionsrecht, das freilich hier keine Sperrwirkung entfaltet. Die vorgeschlagenen Ausweitungen des Anwendungsbereichs der Sicherungsinstrumente werden durch die Richtlinie insoweit nicht gehindert. Allerdings liegt nahe, daß eine Pflichtinsolvenzversicherung

³¹ Vgl. Antrag Linke Ziff. 4.

angesichts der Verordnung (EG) Nr. 785/2004 gegen das Luftverkehrszulassungsrecht im übrigen verstößt. Da die betreffenden Luftfahrtunternehmen ohne eine entsprechende Insolvenzversicherung am Markt nicht tätig werden können, wird dadurch (zumindest) funktional ein zusätzliches Zulassungserfordernis geschaffen, das mit dem bestehenden Luftverkehrsrecht der Europäischen Union vereinbar sein muß. Eine Ausweitung von Versicherungs- oder Sicherungspflichten ist dies angesichts bestehender Regelungen zur Versicherungspflicht nicht ohne weiteres.

III. Vorgeschlagene Gestaltungen in den vorliegenden Anträgen

In den drei der Anhörung zugrundeliegenden Anträgen sind verschiedene Schutzmechanismen vorgeschlagen worden. Die linke schlägt zunächst einen staatlichen Entschädigungsfond für die von der – seinerzeit Air Berlin betreffenden – insolvenzerfaßten Fluggäste vor, soweit diese keine Insolvenzabsicherung für Pauschalreisende aus der Insolvenzmasse erhalten. Alle drei Anträge verlangen zudem eine Ausweitung des Sicherungsscheins nach §§ 651r-651t BGB respective ähnliche Versicherungslösungen. Der Antrag der Linken verlangt schließlich einen von den Fluggesellschaften finanzierten Fond zur Rückabsicherung bei Insolvenz, aus dem weitere gegebenenfalls nicht abgedeckte Ansprüche bedient werden können.

1. Staatlicher Entschädigungsfonds

Der von der Linken vorgeschlagene Entschädigungsfonds³² wird damit begründet, daß die Bundesregierung ihrer Verpflichtung zur Wahrung der Fluggastrechte bei Insolvenz von Luftfahrtunternehmen aus den einschlägigen unionsrechtlichen Verordnungen nicht nachgekommen sei, sodaß ein entsprechender Staatshaftungsanspruch bestehe.³³

Die dem Antrag zugrundeliegende Prämisse, die Verpflichtung zur Überwachung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sei geeignet, eine sogenannte Francovich-Haftung auszulösen, ist nicht unproblematisch. Die in der Antragsbegründung aufgezählten Entscheidungen betreffen sämtlich Konstellationen, in denen das Unionsrecht einzelnen Personen Ansprüche einräumen wollte und dies im Rahmen der Umsetzung nicht geschehen war. So steht es hier sicher nicht, weil Art. 9 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 nach Wortlaut

³² Antrag Linke Ziff. 1 (für Air-Berlin-Kunden).

³³ Antrag Linke s. 3 f.

und Systematik lediglich die abstrakte Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit verlangt.

Ob bei Defiziten bei Art. 9 Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 – wobei die Zurechnung an den Bund rechtlich wohl unmittelbar über das zuständige Luftfahrtbundesamt erfolgte und es auf eine gesonderte (politische Zurechnung) an die Bundesregierung nicht ankäme – zugleich eine die mitgliedstaatliche Haftung auslösende Verantwortung für gleichwohl eintretende Insolvenzen ausgelöst werden soll, läßt sich der Verordnung (einschließlich der Erwägungsgründe) nicht entnehmen. So fehlen in der Verordnung deutliche Anzeichen für eine individualschützende Funktion, wie sie sich etwa aus Befugnissen der Aufsichtsbehörden ergäbe, in Krisenfällen die Einrichtung von gesonderten Entschädigungsfonds für potentielle geschädigte Reisende einzurichten. Im Gegenteil nennt Erwägungsgrund (5) als Regelungszweck für die Finanzüberwachung ausdrücklich die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der unterschiedlichen Anwendung der Vorschriften. Es erscheint daher fraglich, ob in einem konkreten Haftungsfall die Rechtsprechung der deutschen Gerichte wie des EuGH zu einer Haftung kämen. Damit entfällt meines Erachtens die Prämisse für den geforderten Entschädigungsfonds.

2. Sicherungsschein entsprechend §§ 651r ff. BGB und ähnliche Versicherungslösungen

Die in allen drei Anträgen geforderte Ausweitung des Anwendungsbereiches des Sicherungsscheins nach §§ 651r-651t BGB³⁴ wird in den Anträgen weder hinsichtlich der näheren Ausgestaltung weiter vorgestellt noch hinsichtlich der Alternativen eingehend gewürdigt. Zunächst ist zutreffend, daß ein solcher Sicherungsschein das rechtspolitische Ziel einer Überwälzung des Insolvenzrisikos für den Regelfall erreichen würde – die verbleibenden wenigen Ausnahmefälle wären tendenziell krimineller Natur und vermutlich insgesamt unvermeidbar. Problematisch ist freilich zunächst der mit einem solchen Sicherungsschein verbundene administrative und nachfolgend lauterkeitsrechtlicher Aufwand.

§ 651d BGB macht die Vorleistung des Reisenden vor Beendigung der Pauschalreise von einer wirksamen Kundengeldabsicherung sowie von der hinreichenden Kommunikation des Zugangs zum Kundengeldabsicherer abhängig. Wie die Absicherung zu erfolgen hat, ist in den §§ 651r, 651s BGB sowie Art. 252 EGBGB und Anlage 18 zum EGBGB ausführlich geregelt. Schwierigkeiten bereiten dabei – neben der Wahl des richtigen und in der deutschen Umsetzung nicht völlig europarechtskonformen Auswahl des Kundengeldabsicherer – die Art und Weise der korrekten Übermittlung der zugehörigen Dokumentation an den Reisenden. Insoweit

³⁴ Antrag Linke Ziff. 2; Antrag Grüne Ziff. 1-3; Antrag AfD Ziff. 1.

entstehen gegebenenfalls auch lauterkeitsrechtliche Ansprüche, wenn die Übergabe der Dokumentation bei Vertragsschluß nicht korrekt erfolgt.

Schwerer wiegen Bedenken gegen eine Ausweitung der Sicherungsscheinregelung wegen der dadurch eintretenden Effekte. Letztlich werden hierdurch nämlich zusätzliche Geschäfte durch Versicherer ermöglicht, welche weitgehend über die Entgelte der Reisenden abgedeckt werden (müssen). Dabei handelt es sich nicht um eine schlichte Preiserhöhungsspirale kraft Qualitätsverbesserung, wie sie für verbraucherrechtliche Neuregelungen gerne als Drohkulisse gemalt wird, sondern um verhältnismäßig leicht bezifferbare Mehrkosten, die etwa bei einer Ticketstornierung vielfach auch nicht zurückzuerstatten wären, soweit dem Unternehmer (regelmäßig) die betreffenden Kosten bereits entstanden sind. Letztlich würde eine solche Regelung schlicht ähnlich funktionieren wie eine – gegebenenfalls gesondert auszuweisende – Insolvenzausfallabgabe, die in einen entsprechenden Fonds einzuzahlen wäre. Wesentlicher Unterschied der Kundengeldabsicherung nach Pauschalreiserecht ist hier freilich, daß letztlich Reisendengelder zur Finanzierung von Geschäftsmodellen von Versicherern eingesetzt werden.

Diese Bedenken treffen die pauschalreiserechtliche Regelung nicht in vergleichbarer Weise, weil es zu deren typischen Gepräge gerade gehört, daß der Reiseveranstalter, nicht selbst Leistungserbringer, sondern reiner Intermediär ist. Da er zugleich in einer Treuandsituation ist, wirkt der Sicherungsschein nicht nur zugunsten der Reisenden, sondern auch der Leistungserbringer, die auf diese Weise – bei allen Abwicklungsschwierigkeiten – ihre Leistung an den ursprünglich vorgesehenen Kunden vielfach tatsächlich erbringen können (s. § 651r III BGB). Dementsprechend gewichtig ist die Rolle des Kundengeldabsicherers bei einer drohenden Insolvenz des Veranstalters: letztlich gehört der Sicherungsgeber zu den zentralen Entscheidern betreffend den Zeitpunkt der Anmeldung der Insolvenz sowie gegebenenfalls einer Einstellung des Reisebetriebes. Diese Konstellation führt dazu, daß die Kundengeldabsicherung bei der Pauschalreise nicht allein preiserhöhend wirkt, sondern auch als Preisdruckmittel gegenüber den Leistungserbringern (soweit hier juristisch Handlungsspielräume bestehen). Zudem darf nicht übersehen werden, daß bei den Treuhändler-Intermediären nach Art des Reiseveranstalters Insolvenzrisiken signifikant höher sind, weil „mit fremden Geld“ gearbeitet wird. Die – funktionale – Inanspruchnahme des Reisenden zur Absicherung seines eigenen Risikos liegt daher hier sehr viel näher, als bei der Sicherung gegen Insolvenzrisiken des bloßen Beförderers.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle nochmals auf die Problematik der Vereinbarungsfähigkeit einer Ausweitung der Kundengeldabsicherung mit dem bestehenden Unionsrecht. Zwar steht einer solchen Ausweitung die Pauschalreiserichtlinie 2015/2302/EU (auch in der Neufassung) nicht entgegen,

jedoch stellt die Verordnung (EG) Nr. 785/2004 bereits die von den Luftfahrtunternehmen zu erfüllenden Versicherungsregelungen vor. Eine Ausweitung der notwendigen Deckung ließe sich meines Erachtens nur dann EU-rechtlich rechtfertigen, wenn die Verordnung hinsichtlich der Versicherungspflicht nicht abschließend gedacht wäre. Dafür gibt es jedoch keinen Anhaltspunkt.

Dieser Überlegung steht auch nicht der Erwägungsgrund 21 der Pauschalreiserrichtlinie 2015/2302/EU entgegen³⁵ weil die Richtlinie sich an dieser Stelle nicht zum Verhältnis zur Regulierung des Flugreiseverkehrs äußert, sondern lediglich die Selbstverständlichkeit deutlich macht, daß die Mitgliedsstaaten außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie durch deren vollharmonisierenden Charakter nicht in ihrer Regelungsbefugnis eingeschränkt werden. Schließlich steht einer Kollision mit der Verordnung (EG) 784/2004 auch nicht der Umstand entgegen, daß die in den drei Anträgen vorgeschlagene Regelung offensichtlich privatrechtlicher Natur sein soll. Zum einen dürfte das in Hinblick auf § 147b GewO zumindest für das geltende Recht bereits unrichtig sein, weil die Drohung mit dem Bußgeld zugleich eine Qualifikation als öffentlich-rechtlich nach sich zieht. Zum anderen ergäbe sich aus der flächendeckenden – allenfalls durch eine parallele Kundengeldabsicherung nach Pauschalreiserecht eingeschränkte – Anwendung funktional wiederum eine Zulassungsvoraussetzung, für die neben dem europäischen Regulierungsrecht für den Flugverkehr jedoch kein Platz ist.

3. Sicherungsfonds der Fluggesellschaften

Im Antrag der Linken findet sich zusätzlich die Forderung nach einem Sicherungsfonds aus Mitteln der Fluggesellschaften, welche gegebenenfalls nicht abgedeckte Ansprüche von Reisenden im Insolvenzfall befriedigen soll.³⁶ Letztlich handelt es sich dabei um eine besondere Finanzierungsvariante einer Fondslösung. Auch insoweit käme eine – gegebenenfalls nach Slot-Anzahl zu staffelnde – Beitragspflicht in Frage. Eine solche Inpflichtnahme findet sich andernorts vor allem in Bereichen staatlicher Gewährleistungsverantwortung, die richtigerweise auch die Einlagensicherung der Banken beherrscht.

Bereits an einer solchen staatlichen Gewährleistungsverantwortung für letztlich die Aufrechterhaltung des Betriebes von Urlaubsfluglinien lässt sich füglich streiten. Hinzu kommen die europarechtlichen Bedenken, die sich im Kern mit denjenigen zu einer Art Pflichtversicherung decken (siehe soeben 2.). Danach fehlt es dem Bund wohl an einer Zuständigkeit für die Regelung eines solchen Sicherungsfonds, weil der Flugmarkt im Kern ein europäischer ist und dieser durch das EU-Recht strukturiert wird.

³⁵ In diesem Sinne verstehe ich den Hinweis im Antrag AfD S.3

³⁶ Antrag Linke Ziff. 3 (als Ausfallsicherung für nicht abgedeckte Ansprüche).

IV. Besonderheiten der Risikolage?

Für die richtige Reaktion auf die in den drei der Anhörung zugrundeliegenden Forderungen ist rechtspolitisch vor allem nach der Besonderheit der Risikolage zu fragen. Vorleistungen als solche sind mit einem Insolvenzrisiko behaftet und werden vom Gesetzgeber gleichwohl letztlich nicht untersagt. Das liegt bereits in der Natur solcher Vertragskonstellationen. Warum also sollte man vielleicht über eine Sonderbehandlung von Flugtickets nachdenken?

1. Verbraucher als besonders schutzwürdige Gruppe bei Vorleistungen?

Im Sinne der obigen Ausführungen wäre zunächst zu erwägen, Verbraucher generell gegen die aus Vorleistungen sich ergebenden Insolvenzrisiken dadurch zu schützen, daß solche Vorleistungen gesichert, untersagt oder sonst verhindert werden. Dabei ist auch der Umstand in den Blick zu nehmen, daß sich eine völlige Gleichzeitigkeit von Leistungen und damit der Ausschluß von Insolvenzrisiken im Sinne des Ausfalls der Gegenleistung sich auch in einer idealen Welt nicht erreichen läßt: Dauerleistungen stehen dem ebenso entgegen wie Reservierungserfordernisse, die welche letztere regelmäßig mit Seriositätsindizien verbunden werden müssen, um eine hinreichende Bindung beider Vertragspartner zu erreichen.

Den Verbraucher regelmäßig in die Position des Nachleistenden zu bringen, also dem Unternehmer die regelmäßige Kreditierung des Kaufpreises aufzuerlegen, wenn eine echte Gleichzeitigkeit sich nicht herstellen läßt, ist ebenfalls nicht ratsam. Auf den ersten Blick überzeugt das vielleicht im Hinblick auf Insolvenzrisiken, gleichzeitig eröffnet man jedoch exakt jene Situation, die mit dem Verbraucherkreditrecht bekämpft werden soll. Hier besteht also ein Zielkonflikt zwischen den unterschiedlichen Regelungszielen des Verbraucherrechts. Die mit einer generellen Vorleistungspflicht der Unternehmenseite verbundenen Überschuldungsrisiken sollten nicht unterschätzt werden und sprechen deutlich gegen eine generelle Vorleistungspflicht der Unternehmenseite. Damit sollte von den öffentlich-rechtlichen Anforderungen an die – in der Regel im Zuverlässigkeitsbegriff verschlüsselte – finanzielle Leistungsfähigkeit des Unternehmers abgesehen ein allgemeiner Schutz des Verbrauchers gegen Insolvenzrisiken von Vorleistungen nicht erfolgen.

Das schließt selbstverständlich Differenzierungen nicht aus, wie bereits die oben benannten Beispiele zeigen. Allerdings wird angesichts des vergleichsweise hohen Aufwandes von Drittsicherungen einschließlich Fondlösungen sowie des Überschuldungsrisikos bei vorleistenden Unternehmern besonders darauf zu achten sein, daß eine solche Differenzierung angemessen erfolgt.

Von den fünf zentralen Schutzzielen des Verbraucherrechts (Versorgungssicherheit, Preisfairneß, körperliche Integrität, Präferenzenschutz,

personale Integrität)³⁷ sind dabei vor allem die Versorgungssicherheit sowie der Schutz des Verbrauchervermögens und seiner sonstigen Präferenzen in den Blick zu nehmen. Soweit es um Verbraucherversorgung mit Grundausstattung und Infrastruktur geht, bedarf es eines Insolvenzschutzes schon zur Sicherstellung der Versorgung selbst. Hinsichtlich des Vermögensschutzes sollte meines Erachtens danach unterschieden werden, welche Art Leistungen an den Verbraucher erbracht werden.

Freizeitaktivitäten einschließlich Urlaub scheinen mir dabei grundsätzlich nicht geeignet zu sein, einen größeren Aufwand zur Insolvenzschutzabsicherung von Vorleistungen zu betreiben. Knapp gesagt das Geld des Verbrauchers ist ohnehin ausgegeben – ohne daß jenseits entgangener Freizeit- und Urlaubsfreuden – ein größerer Mehrwert entsteht.

Etwas Anderes kann nur dort gelten, wo sich außerordentliche Strukturrisiken ergeben. Der europäische und nachfolgend der deutsche Gesetzgeber haben solche Risiken im Reisebereich beim Intermediär und bei dessen Arbeit mit fremden Geld gesehen. Diese besondere Schutzproblematik macht aber deutlich, daß es im Bereich der Freizeitleistungen – außerhalb von Fragen der Preisfairneß, der körperlichen Integrität und der personalen Integrität sowie der Leistungsqualität – beim Ausnahmecharakter des Schutzinstrumentariums bleiben sollte. Jedenfalls ist darauf zu achten, daß etwa ergriffene Schutzinstrumente nicht außer Verhältnis zum geschützten Interesse des betroffenen Verbrauchers stehen.

2. *Unterschiede zu anderen Vorleistungsfällen*

In den Anträgen der drei Fraktionen wird verschiedentlich deutlich, daß aus der besonderen Häufigkeit von Insolvenzen von Fluglinien gegebenenfalls ein besonderer rechtspolitischer Schutzgrund gegen Insolvenz abzuleiten ist. Daher stellt sich die Frage, ob bei Flugtickets aufgrund der besonderen Markt- und Risikosituation Unterschiede zu anderen Vorleistungsfällen bestehen.

Dabei fällt auf, daß es sich bei den Beförderungskosten für Linienverkehr im gesamten Reisebereich um einen der wenigen Vorleistungsfälle handelt. Die zweite große Gruppe sind die Eventeintrittskarten. Hingegen werden bei typischen anderen Reiseleistungen (Hotel, Ferienwohnung, Autovermietung oder Zugang zu bestimmten Attraktionen) Vorleistungen regelmäßig nicht, oder nur im Wege eines teilweisen Vorschusses oder über eine Reservierungsgebühr erhoben. Diese Vorleistungen dienen dann überwiegend dazu, dem Anbieter das Ausfallrisiko abzusichern, das bei einer Flugreise im Hinblick auf den Verfall des Anspruchs auf die Beförderungsleistung ohnehin nicht besteht. Insoweit besteht ein geringerer Anlaß für eine Vorleistung als bei vielen der erwähnten Reiseleistungen. Auch eine

³⁷ S. *Schmidt-Kessel*, Lehrbuch Verbraucherrecht, Bayreuth 2018, Rn. 106 ff.

Handelbarkeit, wie sie etwa bei Veranstaltungstickets in Teilen auch Gegenstand des Zwecks der Vertragsgestaltung ist, läßt sich für Beförderungsverträge und insbesondere für Flugtickets nicht als Bedarf feststellen: Es besteht in den Grenzen der Kapazität Beförderungszwang. Im Gegenteil wird bei Flugreisen aus Sicherheitsgründen die Personalisierung der Flugtickets häufig zu Unübertragbarkeit führen oder sogar führen müssen. Auch wenn letzteres hinsichtlich der vertraglichen Risikoverteilung nicht selbstverständlich und bei der Pauschalreise auch nicht die Rechtslage ist, ist eine solche Handelbarkeit ja auch gerade nicht gewollt.

Letztlich geht es bei den Vorauszahlungen in allererster Linie um die Vermeidung einer anschließenden Durchsetzungslast, wenn die Reiseleistung in Anspruch genommen, dann aber nicht bezahlt wird. Allerdings ist der gewählte Weg der Vorauszahlung des vollständigen Reisentgelts nicht die einzig mögliche Sicherheit, was die übliche Absicherung von Hotelreservierungen durch Kreditkarten eindrucksvoll belegt.

Zu den wesentlichen Gesichtspunkten für eine Vorleistungsberechtigung der Fluglinien neben dem der Durchsetzungslast zählt der Reservierungseffekt, der mit verkauften Flugtickets eintritt. Dieser Reservierungseffekt ist zweifellos ein geldwerter Vorteil des Reisenden, auch wenn dieser Vorteil immer wieder durch Stornierungen in Frage gestellt wird. Die teilweise AGB-mäßig vorbehaltenen Stornierungsbefugnisse sprechen daher durchaus gegen eine Berechtigung einer Vorleistung allein für den Umstand der Reservierung. Eine vollständige Vorleistung erscheint vor diesem Hintergrund erst recht nicht zwingend.

Abschließend sei für die Frage nach einem rechtspolitisch relevanten Schutzbedarf die Frage gestattet, ob Flüge zu Freizeit Zwecken angesichts der erheblichen Umweltbelastungen tatsächlich einen besonderen Schutzbedarf der Konsumenten auslösen. Die sozialen Kosten entsprechender Urlaube sind ohnehin bereits hoch, so daß umweltpolitische Erwägungen tendenziell gegen eine Steigerung der Attraktivität des Angebots sprechen.

3. *Risiken kraft Preispolitik*

In der rechtspolitischen Diskussion ist immer wieder die Auffassung vertreten worden, aus der Preispolitik der Fluggesellschaften ergebe sich im besonderen Maße ein Insolvenzrisiko, weil Reisende sehr früh zu besonders günstigen Preisen angelockt würden und dann über eine lange Zeit das Risiko einer Insolvenz tragen müßten. Tatsächlich läßt sich zumindest vermuten, daß den Preisgestaltungen mancher Fluglinien ein durchaus spekulativer Charakter zukommt, wenn zunächst mit niedrigen Preisen gelockt und dann gegen Ende hohe Preise mit der Knappheit des Restangebots begründet werden.

In dieser Preispolitik, die außer durch die Preisdynamisierung möglicherweise auch durch die Personalisierung von Preisen verbraucherpolitisch nicht völlig

unproblematisch ist,³⁸ liegt allerdings nicht wirklich eine Verschärfung des Insolvenzrisikos, weil die betreffenden Passagiere durch die günstigen Preise ja auch in ihrem Insolvenzrisiko weniger stark betroffen sind als später buchende Reisende. Es läßt sich durchaus vertreten, daß in den günstigen Frühbucherrabatten auch eine Insolvenzrisikoprämie vorhanden ist. Diese Überlegung schließt zwar nicht aus, die beteiligten Passagiere gegen die Insolvenz der Fluggesellschaft zu schützen, sie macht aber ein anderes Problem deutlich: Mit einem Sicherungsrecht nach Art der §§ 651r-651t BGB würden weniger flexible Spätbucher überproportional belastet, weil sie aufgrund der Preisgestaltung den Löwenanteil der Insolvenzsicherungsprämie für die Frühbucher zu tragen hätten. Es käme also zu erheblichen Umverteilungen zwischen den Passagieren, die vielfach nicht wirklich zugunsten der schwächeren und schutzwürdigeren dieser Personengruppe ausgehen werden.

In diesem Sinne stellt sich das Insolvenzrisiko nach geltendem Recht vor allem als Transparenzproblem dar: Die Preisgestaltung der Fluggesellschaften macht nicht deutlich, daß Frühbucher ein höheres (zeitlich höheres) Insolvenzrisiko tragen als Spätbucher. Selbstverständlich könnte man diesem Transparenzproblem durch eine Art Insolvenzausfallfondsabgabe beikommen, allerdings wäre der Aufwand hierfür wiederum sehr hoch. Insgesamt scheint mir die Preispolitik der Airlines kein hinreichender sachlicher Grund für eine Sonderregelung zu sein. Das gilt insbesondere dann, wenn eine solche Sonderregelung aufwendig ist und zusätzliche Geschäftsmodelle für die Drittsicherungsgeber begründet.

4. *Linienübernahme als Sonderfall*

Nachdenken könnte man freilich über zusätzliche Regeln, welche die Übernahme ganzer Linienverbindungen und Slots durch nachfolgend übernehmende Fluggesellschaften an die Übernahme auch der Altverträge und damit Beförderungspflichten koppeln würde. Eine solche Regelung erscheint mir im Hinblick auf ohnehin vielfach eintretende Umbuchungen auch nicht von vornherein unvertretbar: Im Grunde geht es nur darum, die Preisgestaltung des früheren Anbieters auf den Nachfolger zu übertragen. Allerdings kann dies natürlich nur für solche Flüge gelten, die ein Nachfolger in eigener Planung nach Übernahme der Strecke übernimmt.

Deutlich gegen eine solche Regelung, die an Vorschriften wie etwa § 613a BGB angelehnt werden könnte, spricht freilich die vielfache Substituierbarkeit der

³⁸ S. *Kenning/Schleusener/Schmidt-Kessel*, *Dynamic Pricing: Implikationen für die Verbraucherforschung und Verbraucherpolitik*, in: *wiso Wirtschaftswissenschaften* 2016, 880-882. Vgl. zur Preistansparenz als Teil des verbraucherpolitischen Schutzziels fairer Preise *Schmidt-Kessel*, *Lehrbuch Verbraucherrecht*, Bayreuth 2018, Rn. 124.

Beförderungsleistungen. Nur selten wird die Strecke, für welche der Reisende Vorauszahlungen erbracht hat, hinsichtlich der gewählten Verbindung ohne Alternative sein. Daher läßt sich die Bestimmung einer „Nachfolge-Airline“ kaum angemessen durchführen. Von einer solchen Regelung rate ich daher ab.

5. Betreuung am Flughafen als möglicher Sonderfall

Ein besonderes Risiko, das gegebenenfalls auch einer eigenen Regelung zugänglich ist, stellt die Betreuung „gestrandeter“ Reisender am Flughafen auch für den Fall der Insolvenz dar. Hier ist zu bedenken, daß auch bei Individualreisenden in derartigen Konstellationen besondere Schutzbedürftigkeiten entstehen können, was insbesondere bei fehlenden Fremdsprachenkenntnissen, klimatischen Sonderbedingungen oder politisch nicht unkritischen Rahmensituationen der Fall sein könnte.

Hier erscheint es mir vorstellbar, die – unter Servicegesichtspunkten ohnehin erforderliche – Betreuung gestrandeter Flugreisender an den Ausgangsflughäfen der (Hin- und Rück-)Flüge bei den Flughäfen zu organisieren. Diese sollten in die Landegebühren eingepreist werden und durch eine entsprechende Serviceverpflichtung der Flughäfen, auf deren Leistungen jede Fluglinie in der Krisensituation ohnehin zurückgreifen muß, flankiert werden. Nachteil einer solchen Lösung ist freilich, daß sie auf deutsche Flughäfen beschränkt wäre. Für auswärtige Flughäfen käme wiederum allenfalls ein abgesicherter Sonderfonds für entsprechende Zahlungen in Betracht, wo auch immer er zu verorten wäre. Vermutlich geht auch hier der erforderliche Aufwand der Vorhaltung entsprechender Maßnahmen für den Insolvenzfall deutlich über den Ertrag, nämlich der Abmilderung von Lästigkeiten für die Reisenden hinaus.

6. Rückbeförderung als möglicher Sonderfall

Ebenfalls einen Sonderfall bieten die Organisation und die Kosten der Rückbeförderung durch andere Fluggesellschaften im Falle der Insolvenz einer Fluggesellschaft. Diese Frage stellt sich freilich völlig unabhängig von einer Vorleistung des Reisenden und würde auch etwa bei einer nachgelagerten Bezahlung als Problem auftreten. Ihre politische Bewältigung sollte daher auch getrennt von eventuellen Regelungen zum Insolvenzrisiko erfolgen.

Für die Lösung der Rückbeförderung wird kaum etwas Anderes in Betracht kommen als der Rückgriff auf aktive Fluggesellschaften, wie das auch in der Praxis bereits geschieht. Dabei sind wiederum allgemeingültige Regelungen im Hinblick auf die Vielzahl der Ziele aller Voraussicht nach deutlich zu aufwendig für den vergleichsweise geringen Vorteil einer Absicherung von Insolvenzrisiken für Freizeitvergnügen. Gleichwohl erscheint mir dieser Bereich politisch durchaus

erfolgsversprechend zu sein. Er könnte zum Gegenstand besonderer freiwilliger Selbstverpflichtungen in Deutschland zugelassener Fluglinien angesiedelt werden. Da jede dieser Insolvenzsituationen sich wieder besonders darstellt, wäre eine abstrakt generelle zwingende Regelung extrem aufwendig.

V. Alternative Vorschläge

Es fällt auf, daß die verschiedenen Anträge der Fraktionen, auf die diese Anhörung zurückgeht, sich relativ schnell ohne Abwägung alternativer Lösungen für die Ausweitung des Sicherungsscheins entschieden haben. Diesen Weg sollte man jedoch nicht gehen, wie oben dargelegt wurde. Stattdessen bietet sich an, über weitere Schutzmechanismen nachzudenken.

1. Verstärkte Kontrolle der Solvenz

Vor allem auf europäischer Ebene wäre darauf hinzuwirken, die Kontrolle der Solvenz von Fluggesellschaften zu verstärken. Ganz offensichtlich handelt es sich um einen in weiten Teilen ruinösen Wettbewerb, bei dem einige Teilnehmer offenbar zu spät aus dem Wettbewerb ausscheiden und dabei nicht nur Konkurrenten durch Unterbietungen unterhalb der Leistungsfähigkeitsgrenze schädigen, sondern auch insolvenzgeschädigte Verbraucher hinterlassen. Wie schon mehrfach ausgeführt, ist dieser Punkt – abgesehen von der Personalausstattung des Luftfahrtbundesamtes – jedoch vor allem auf europäischer Ebene zu klären.

2. Fondslösungen

Die vor allem im Antrag der Linken geforderten Fondslösungen scheinen mir für den Regelfall nicht das Mittel der Wahl zu sein. Für Rückbeförderungen im Krisenfall handelt es sich um einen gangbaren Weg, der möglicherweise um Kostenausgleichsmechanismen für die einspringenden Fluglinien ergänzt werden könnte, wobei diese Mechanismen auch kollektiver Natur sein könnten.

Die Organisation eines staatlichen oder privaten Fondsmodells für Vorauszahlungsrisiken erscheint mir hingegen als deutlich zu aufwendig. Ein solcher Fonds würde hohe Verwaltungsgebühren und Vorsorgebeträge auslösen, ohne daß damit ein besonderer Professionalisierungsgewinn gegenüber Versicherungslösungen zu erwarten wäre. Auch hier stellt sich also – wohl abgesehen von Rückbeförderung und Betreuungskosten – die Frage des Verhältnisses von Aufwand und Ertrag.

3. *Insolvenzprivilegien*

Letzteres gilt auch für Insolvenzprivilegien, die das deutsche Recht durchaus autonom einführen könnte. Allerdings fragt man sich schon, ob das deutsche Recht, das Insolvenzprivilegien für Arbeitnehmer mühsam abgeschafft und durch Sozialsysteme ersetzt hat, ausgerechnet für die Gläubiger von Freizeitdienstleistungen Ausnahmen von der Gleichbehandlung sämtlicher Gläubiger treffen sollte. Meines Erachtens ist auch hier das Kostenargument ausschlaggebend.

4. *Vorleistungspflicht der Fluglinie*

Überraschend wenig ist schließlich die Einführung einer generellen Vorleistungspflicht der Fluglinie im Gespräch. Wie erwähnt, entspräche das der Praxis vieler anderer Beteiligter des Reisesektors und wäre auch mit der Reservierungsfunktion der Vorauszahlung nicht unvereinbar. Der große Vorteil dieser Lösung – der die AGB-rechtliche Entscheidung des Bundesgerichtshofs zweifellos nicht entgegensteht – wäre auch der verhältnismäßig geringe Aufwand, der mit ihr verbunden wäre.

Allerdings dürfte eine solche Lösung nicht dazu führen, daß Fluglinien in einer Vielzahl von amtsgerichtlichen Prozessen ihren Zahlungen hinterherlaufen müßten. Auch wird kaum angängig sein, Zahlungen bei Verlassen des Sicherungsbereiches einzufordern und quasi die Reisenden zu Geißeln der Flugpreiszahlung zu machen – anders steht es möglicherweise beim Reisegepäck, an dem Forderungsrechte durchaus geltend gemacht werden könnten. Viel naheliegender ist vielmehr die Lösung über eine vom Verbraucher zu stellende Sicherheit, deren Möglichkeit AGB-rechtlich auch sichergestellt werden müßte.³⁹

Vorbild könnte die Praxis der Hoteliers sein, sich zur Risikoabsicherung Kreditkartendaten des Reisenden benennen zu lassen, über welche die Fluglinie bei einem normalen Zahlungsvorgang ohnehin verfügt.⁴⁰ Eine solche gesicherte Vorleistungspflicht der Fluglinie könnte sogar optional gestellt werden, indem dem Reisenden auf sein Verlangen gestattet wird, die Vorzahlung des Reisepreises durch eine Kreditkartenbuchung zu Sicherungszwecken zu ermöglichen.⁴¹

³⁹ S. den berechtigten Hinweis bei BGHZ 209, 20, Rn. 18.

⁴⁰ Das würde auch datenschutzrechtlich keine nennenswerte Schlechterstellung des Verbrauchers nach sich ziehen.

⁴¹ In diesem Sinne sind abweichende Gestaltungen von Fahrkarten und Eintrittskarten heute durchaus vorstellbar als 1975 (BT-Drs. 7/3919, 28) und teilweise – etwa zur Vermeidung des Fernabsatzrechts – auch gewollt.

Eine solche Lösung hätte auch den Vorteil, daß die Einschaltung weiterer Beteiligter des Gesamtgeschäfts vermieden würde. Das zusätzliche Risiko wäre durch Kreditkartengebühren verhältnismäßig unbürokratisch abzufangen.⁴²

Wie jede privatrechtliche Lösung wäre diese – trotz der kollisionsrechtlichen Regelung in Art. 5 II Rom I-VO mit der Anknüpfung an den gewöhnlichen Aufenthalt des Reisenden – nicht ohne weiteres grenzüberschreitend durchzusetzen. Angesichts des Umstands, daß es sich insoweit um Freizeitdienstleistungen handelt, sollte man – wie bei jedweder privatrechtlichen Lösung, die hierzu diskutiert wird – aber unbedingt darauf verzichten, der Versuchung nachzugeben, eine entsprechende zivilrechtliche Lösung international zwingend i.S.v. Art. 9 Rom I-VO auszugestalten.

VI. Zusammenfassung

1. Es besteht kein Anlaß, Verbraucher generell von den Insolvenzrisiken bei Vorleistungen zu befreien. Eine solche Befreiung gerät zudem in Konflikt mit den Regelungszielen des Verbraucherkreditrechts.
2. Allein aus der aktuell besonderen Insolvenzneigung von Fluggesellschaften läßt sich kein besonderer rechtspolitischer Bedarf für einen besonderen Insolvenzschutz für Flugtickets ableiten; eine Rechtfertigung, Flugtickets aus der Masse der – im Hinblick auf Überschuldungsrisiken rechtspolitisch grundsätzlich gewollten – Vorleistungsrisiken herauszuheben, ist nicht erkennbar. Das gilt auch in Anbetracht der umweltpolitischen Problematik, welche mit umfänglichem Flugreiseverkehr durch Touristen verbunden ist.
3. Auch soweit man einen grundsätzlichen rechtspolitischen Handlungsbedarf bedarf, ist hinsichtlich des Einsatzes der Mittel Vorsicht geboten: Bei Flugtickets geht es in aller Regel weder um zwingende Versorgungsaspekte noch um eine faire Vertragsgestaltung. Letzteres ist schon deshalb nicht der Fall, weil der Reisende durch die frühe Vorleistung regelmäßig einen Abschlag erhält, der als Insolvenzausfallprämie zu werten ist. Aufwendige Insolvenzschutzmechanismen sind daher – auch bei grundsätzlicher Bejahung des rechtspolitischen Bedarfs – nicht zu rechtfertigen.
4. Eine Verstärkung des Insolvenzschutzes durch eine entsprechende Stärkung der Aufsicht kann – abgesehen von Kapazitätserhöhungen bei der deutschen Verwaltung – nur durch Eingreifen des europäischen Gesetzgebers sachgerecht geregelt werden. Dem europäischen Gesetzgeber sind richtigerweise auch Fondslösungen vorbehalten, soweit diese de jure oder

⁴² Damit würden auch die Praktikabilitätsbedenken in BGHZ 209, 20, Rn. 18 beseitigt werden können.

de facto Zulassungsvoraussetzungen für den deutschen Markt bilden. Hinsichtlich der Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes, sollte dieses um einen gesonderten Bericht zum Schutz der Verbraucher ersucht werden.

5. Soll dem Reisenden das Insolvenzrisiko der Fluglinie – entgegen der hier vertretenen Auffassung – genommen werden erscheint als einfachste und am wenigsten aufwendige Lösung ein Optionsrecht des Reisenden, den Anspruch auf Zahlung des Reisepreises durch Einräumung einer entsprechenden Sicherheit – regelmäßig durch Kreditkartenbuchung – zu bewirken. Die Einschaltung (weiterer) Dritter in den Vorgang erscheint hingegen nicht opportun.
6. Beistandspflichten und Rückbeförderungen sind keine Frage des Vorauszahlungsrisikos und bedürfen einer gesonderten Regelung. Dabei sind meines Erachtens die Instrumentarien freiwilliger Selbstverpflichtung bislang nicht hinreichend ausgeschöpft worden. Da es insoweit letztlich um einen Integritätsschutz für Flugreisende geht, sehe ich insoweit politischen Bedarf.