



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.3.2013
COM(2013) 129 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**SCHUTZ DER FLUGGÄSTE BEI INSOLVENZ DES
LUFTFAHRTUNTERNEHMENS**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Sachstand.....	4
2.1.	Insolvenzen von Luftfahrtunternehmen in der EU.....	4
2.2.	Auswirkungen auf die Fluggäste.....	5
2.3.	Derzeitiger Schutz der Fluggäste im Rahmen des EU-Rechts.....	6
2.4.	Teillösungen und vorhandene Instrumente	6
2.5.	Bisher nur begrenzter Schutz der Fluggäste.....	7
3.	DAS WEITERE VORGEHEN	8
3.1.	Anwendbarkeit der Fluggastrechte bei Insolvenzen von Luftfahrtunternehmen und finanzielle Überwachung	8
3.2.	Maßnahmen in Bezug auf die Fluggäste	10
3.3.	„Rückholtarife“ („Rescue fares“).....	11
4.	Schlussfolgerungen	11

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**SCHUTZ DER FLUGGÄSTE BEI INSOLVENZ DES
LUFTFAHRTUNTERNEHMENS**

1. EINLEITUNG

1. Der Luftverkehrsbinnenmarkt hat für die Verbraucher erhebliche Vorteile mit sich gebracht. Dazu gehören ein größeres Angebot an Flugdiensten (z. B. Entwicklung von Billigfluggesellschaften und Einführung neuer Strecken) sowie ein größeres Angebot an Tarifen durch den stärkeren Wettbewerb. Durch den Wettbewerb entsteht jedoch ein höherer Druck für Fluggesellschaften, die über kein effizientes Management verfügen oder nicht angemessen auf die Kundennachfrage reagieren; bei sinkender Nachfrage und steigenden Kosten machen sich diese kritischen Faktoren noch stärker bemerkbar. Parallel zur Verschärfung des Wettbewerbs war ein Anstieg der Insolvenzen von Luftfahrtunternehmen zu beobachten: 105 europäische Linienfluggesellschaften meldeten zwischen 2000 und dem ersten Halbjahr 2012 Insolvenz an¹. Diese Insolvenzen betrafen sowohl kleine Fluggesellschaften mit relativ geringem Sitzangebot, bei denen die Auswirkungen nur gering waren, als auch größere Fluggesellschaften wie Spanair, Malév und Windjet, bei denen die Auswirkungen für die Fluggäste erheblich waren. Für Fluggäste, die bei Insolvenz eines Luftfahrtunternehmens ihren Hinflug angetreten hatten oder im Begriff standen, dies zu tun, bestand die Gefahr, keinerlei Unterstützung zu erhalten. Solche Insolvenzen sind für die Fluggäste noch problematischer, wenn sie weit weg vom Heimatort festsitzen, und insbesondere, wenn keine oder nur begrenzte Alternativdienste zur Verfügung stehen. Die Problematik hat daher die Aufmerksamkeit der breiten Öffentlichkeit sowie der Politik geweckt.
2. Im Gegensatz zu anderen Dienstleistungen oder Verkehrsträgern werden Flugtickets oft bereits Monate vor dem Abflug gekauft. Um eine möglichst frühzeitige Belegung der Plätze zu erreichen, werben die Fluggesellschaften mit dem Argument „je früher die Buchung, umso geringer der Preis“. Daher erhöht sich für Fluggäste das Risiko, von der Insolvenz einer Fluggesellschaft betroffen zu werden.
3. Die Position der Fluggäste bei Insolvenz des Luftfahrtunternehmens hängt auch davon ab, wie das Ticket erworben wurde. Der größte Unterschied besteht zwischen reinen Flugtickets und Flugtickets, die Teil eines Leistungspakets sind. Fluggäste, die ein Leistungspaket erwerben, das unter die Richtlinie über Pauschalreisen² fällt, sind bereits geschützt. Diese Richtlinie verpflichtet den Veranstalter, dem Verbraucher die Kosten zu erstatten oder für alternative Flugverbindungen und Unterstützungsleistungen zu sorgen (z. B. Hotels/Erfrischungen), wenn das unter Vertrag genommene Luftfahrtunternehmen insolvent wird.

¹ Diese Zahl umfasst kontrollierte Insolvenzen, Übernahmen und Konsolidierungen, die nur geringe oder keinerlei Auswirkungen für die Fluggäste haben, wie z. B. der Fall von BMI im Jahr 2012.

² Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen (ABl. L 158 vom 23.6.1990, S. 59)

4. Die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008³, in der die Genehmigung europäischer Luftfahrtunternehmen geregelt ist, verpflichtet die Mitgliedstaaten zum Eingreifen, wenn sie die Kapitalausstattung eines von ihnen genehmigten Luftfahrtunternehmens für unzureichend halten. Die derzeitigen EU-Rechtsvorschriften enthalten jedoch keine direkte Insolvenzschutzbestimmung für Inhaber reiner Flugtickets – diese Fluggäste müssen in der Regel selbst für die Wahrung ihrer Interessen sorgen.
5. Die Verordnung (EG) Nr. 1346/2000 regelt grenzüberschreitende Insolvenzverfahren. Sie ermöglicht es Fluggästen, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind als das insolvente Luftfahrtunternehmen, in ausländischen Insolvenzverfahren Ansprüche auf Rückerstattung oder Schadenersatz geltend zu machen. Doch selbst wenn Fluggäste ihre Ansprüche durchsetzen können, was nicht sicher ist, erfolgen die Zahlungen unweigerlich erst nach einer bestimmten Zeit und die betroffenen Fluggäste müssen ihre Kosten zunächst selbst tragen.
6. Es hat sich gezeigt, dass Fluggäste in der Regel ziemlich schlecht über den ihnen zustehenden Schutz unterrichtet sind, selbst wenn ihre Situation unter die Richtlinie über Pauschalreisen fällt. In einer Erhebung für die Generaldirektion Justiz der Kommission⁴ im Hinblick auf mögliche Änderungen der genannten Richtlinie waren sich 66 % der Befragten nach eigenen Angaben nicht sicher, ob sie im Falle einer Insolvenz des Luftfahrtunternehmens, bei dem sie gebucht sind, geschützt sind. Damit handelt es sich also um einen Fall von Marktversagen, da die Fluggäste nicht angemessen über ihre Risiken unterrichtet sind und möglicherweise keine Maßnahmen treffen, um sich entsprechend zu schützen.
7. In diesem Kontext ist es insbesondere im Interesse von Inhabern reiner Flugtickets, den Schutz der Fluggäste zu verbessern. Dies ließe sich ohne Einführung neuer Rechtsvorschriften allein durch die effektivere Anwendung des bestehenden Rechts rasch verwirklichen. Im vorliegenden Dokument wird mit Blick auf dieses Ziel die derzeitige Lage bewertet und untersucht, welche Maßnahmen die Kommission in Bezug auf die zuständigen nationalen Behörden und sämtliche Beteiligte effektiv durchführen könnte.

2. SACHSTAND

2.1. Insolvenzen von Luftfahrtunternehmen in der EU

8. Zwischen 2000 und 2010 meldeten sechsendneunzig Linienfluggesellschaften⁵ Insolvenz an. Bei der Häufigkeit, mit der Fluggesellschaften in diesem Zeitraum ihre Tätigkeit einstellten, lässt sich kein klares Muster feststellen. Besonders viele Fälle (je vierzehn Insolvenzen) traten 2004 und 2008 auf, dagegen nur drei Insolvenzen in den Jahren 2000 und 2007. Im Jahr 2011 war diese Zahl sogar bis auf eins⁶ gesunken, stieg jedoch mit der Insolvenz von acht größeren Luftfahrtunternehmen⁷ 2012 wieder an. Es besteht ein gewisser Zusammenhang zwischen dem Vorkommen von Insolvenzen und der Größe des Luftverkehrsmarktes in den einzelnen

³ Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (Neufassung).

⁴ RPA, LE und Yougov, 2010. GD Justiz, Folgenabschätzung, Anhang 2 – Enhanced insolvency protection for consumers purchasing airline tickets – a survey.

⁵ Steer Davies Gleave, Passenger protection in the event of airline insolvency – Abschlussbericht, März 2011.

⁶ Viking Hellas

⁷ BMI, Cirrus Airlines, Spanair, Malév, Cimber Sterling, Skyways, Air Finland und Windjet

Mitgliedstaaten: die meisten Insolvenzen betrafen Luftfahrtunternehmen, die im Vereinigten Königreich und in Spanien registriert waren (größter und drittgrößter Markt in der EU anhand der Fluggastzahlen). Andererseits ist dies vielleicht auch nur ein Zeichen für eine aktive Interventionspolitik in diesen Mitgliedstaaten.

2.2. Auswirkungen auf die Fluggäste

9. Laut Schätzungen waren zwischen 2000 und 2010 insgesamt 1,4 bis 2,2 Millionen Fluggäste von Insolvenzen betroffen⁸, etwa 12 % von ihnen waren gestrandet. Der Anteil der gestrandeten Fluggäste ist gering im Vergleich zu der Zahl von Fluggästen, die auf einen Flug gebucht waren, aber die Reise nicht antreten konnten, obwohl dieser Anteil wiederum nicht einheitlich war und in manchen Fällen höher lag (z. B. Air Madrid). Trotzdem stieg die Zahl der betroffenen Fluggäste nie über 500 000 pro Jahr⁹. Die größte Zahl von Insolvenzen im Hinblick auf betroffene Fluggäste war 2004 zu verzeichnen, aber selbst in diesem Fall waren nur 0,17 % aller EU-Fluggäste dieses Jahres betroffen¹⁰.
10. Aufgrund von Schätzungen ist zu erwarten, dass zwischen 2011 und 2020 etwa 0,07 % aller Fluggäste mit reinen Flugtickets von Insolvenzen von Luftfahrtunternehmen betroffen sein werden¹¹. Die Zahl wird in den einzelnen Jahren unterschiedlich ausfallen, aber dieser Prozentsatz dürfte aufgrund der Verkehrszunahme ansteigen, und da es nun weniger, aber dafür größere Fluggesellschaften gibt, dürfte das Verschwinden einer dieser Gesellschaften sich stärker auswirken. Die durchschnittliche Zahl der betroffenen Fluggäste dürfte nach Schätzungen von 325 000 im Jahr 2011 auf 480 000 bis 2020 ansteigen. Von diesen betroffenen Fluggästen dürften aufgrund der bisherigen Statistiken etwa 12 % gestrandete Passagiere sein.
11. Während der Gesamtanteil der betroffenen Fluggäste gering ist, können die Konsequenzen einer Insolvenz für den einzelnen Betroffenen erheblich sein. Abgesehen von der Unannehmlichkeit der Störung als solcher können den Fluggästen eine Reihe verlorener Kosten entstehen:
 - Wenn sich die Insolvenz vor Reiseantritt ereignet, müssen die Fluggäste entscheiden, ob sie die Reise neu organisieren oder darauf verzichten wollen. Bei Neuorganisation der Reise müssen sie die Kosten für die Alternativbeförderung tragen, die bei kurzfristiger Buchung wahrscheinlich höher sein werden. Wenn eine Neuorganisation der Reise nicht möglich ist oder wenn sich die Betroffenen dagegen entscheiden, entgehen ihnen unter Umständen nicht erstattungsfähige Elemente der Reise (z. B. Unterkunft oder Mietwagen).
 - Erfolgt die Insolvenz nach Reiseantritt und sitzen die Fluggäste fest, müssen sie in der Regel ihre Alternativbeförderung selbst organisieren. Auch hier erfolgen die Buchungen in der Regel kurzfristig und sind daher wahrscheinlich teurer als beim Originalticket. Auch Kapazitätsbeschränkungen können zu Verzögerungen führen, so dass die betroffenen Fluggäste für Unterstützungsleistungen aufkommen und mit anderen Fluggästen um diese Leistungen konkurrieren müssen. Unzureichende Informationen können die

⁸ Hauptszenario: 1,8 Millionen bzw. 0,07 % aller Rückflüge von Fluggästen mit reinen Flugtickets.

⁹ Im Jahr 2011 wurden in der EU-27 fast 777 Millionen Fluggäste befördert. Quelle: Eurostat.

¹⁰ Steer Davies Gleave-Bericht, S. 41 - 44.

¹¹ Steer Davies Gleave-Bericht, S. 41.

Möglichkeiten der Fluggäste einschränken, solche Dispositionen kostengünstig zu treffen.

12. Zwischen 2000 und 2012 entstanden bei Insolvenzen von Luftfahrtunternehmen für gestrandete Fluggäste die höchsten unmittelbaren Kosten, und zwar durchschnittlich über 796 EUR¹². Diese Kosten schwankten je nach Entfernung und Luftfahrtunternehmen – die durchschnittlichen Kosten für gestrandete Fluggäste, die mit Billigfluggesellschaften auf kurzen Strecken fliegen sollten, liegen bei 335 EUR¹³.

2.3. Derzeitiger Schutz der Fluggäste im Rahmen des EU-Rechts

13. Das Problem des Schutzes der Fluggäste stellt sich von jeher wie folgt dar:
- Bisher konnten weder die Luftfahrtunternehmen noch die zuständigen Behörden vorab ausreichende Vorkehrungen treffen, um zu gewährleisten, dass Passagiere mit reinem Flugticket auf andere Flüge gebucht werden, während der Wartezeit Unterstützung erhalten und ihre sonstigen Rechte gewahrt werden (z. B. Informationen, Unterstützungsleistungen und Kostenerstattung).
 - Die Fluggastrechte gemäß der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 wurden von den in Insolvenz gegangenen Luftfahrtunternehmen nicht respektiert – insbesondere im Hinblick auf die Umbuchung gestrandeter Fluggäste und Unterstützungsleistungen (z. B. Unterbringung). Die betroffenen Fluggäste mussten sich daher selbst um ihre Belange kümmern.

2.4. Teillösungen und vorhandene Instrumente

14. Die Mitgliedstaaten verwendeten unterschiedliche Finanzinstrumente (z. B. Reservefonds, Versicherungen und Bankgarantien), um ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie über Pauschalreisen zu erfüllen. Einige haben versucht, das Problem der Passagiere mit reinen Flugtickets durch Ausdehnung des Schutzes aufgrund ihrer Regelungen im Rahmen der Richtlinie über Pauschalreisen auf diese Passagiere zu lösen. In Dänemark wurde der Rejsegarantifonden, ein Fonds, der auf der Grundlage dieser Richtlinie Schutz bietet, am 1. Januar 2010 erweitert, um für Fluggäste die Möglichkeit eines Schutzes auf allen von Dänemark ausgehenden Flügen mit in Dänemark ansässigen Luftfahrtunternehmen zu schaffen.
15. Die SAFI (Scheduled Airline Failure Insurance) ermöglicht Fluggästen mit reinen Flugtickets in einigen Ländern (z. B. Vereinigtes Königreich und Irland¹⁴) die Versicherung gegen einen Teil der Kosten bei Insolvenzen von Luftfahrtunternehmen. Dieses gewerbliche Angebot kann individuell genutzt werden und wird gelegentlich auch in allgemeine Reiseversicherungen aufgenommen. Die SAFI deckt die Kosten für die Umbuchung eines gestrandeten Fluggastes oder für die Erstattung der Kosten des Originaltickets ab, wenn ein Fluggast diese nicht zurückfordern kann. Die SAFI deckt in der Regel weder die Kosten für den Kauf

¹² Dieser Betrag ist ein geschätzter Durchschnitt der Kosten, die gestrandeten und gebuchten Fluggästen entstehen. Zu beachten ist, dass die hohen Kosten, die nach der Insolvenz von Air Madrid den zahlreichen in Lateinamerika gestrandeten Fluggästen entstanden sind, diesen Durchschnittsbetrag merklich in die Höhe getrieben haben.

¹³ Steer Davies Gleave-Bericht, S. 46 - 52. Zusammensetzung der Kosten: siehe Tabelle in Absatz 14.

¹⁴ Das Vereinigte Königreich und Irland sind die wichtigsten Märkte, doch SAFI verfügt auch über erhebliche Marktanteile in Deutschland, den Niederlanden, Schweden und der Tschechischen Republik. Im Zeitraum 2000-2010 lagen die SAFI-Kosten zwischen 3 und 5 EUR je Ticket, damit waren 2 % der bei Insolvenzen betroffenen Fluggäste abgedeckt.

eines anderen Tickets bei einem anderen Luftfahrtunternehmen, wenn der betreffende Fluggast die Reise noch nicht angetreten hat, noch etwaige zusätzliche infolge der Verzögerung entstandene Kosten oder sonstige nicht erstattungsfähige Verluste wie Mietwagen. Der Schutz ist in der Regel nicht verfügbar, wenn sich das betreffende Luftfahrtunternehmen erwiesenermaßen in finanziellen Schwierigkeiten befindet, und kann sehr kurzfristig zurückgezogen werden. Trotzdem wird im Versicherungssektor die Auffassung vertreten, dass Versicherungsprodukte wie SAFI¹⁵ breitere Verwendung finden sollten.

16. Zahlungen für Tickets, die über Reisebüros mit IATA-Akkreditierung gekauft wurden, verbleiben in einem zentralen Zahlungsmechanismus (Billing Settlement Plan - BSP), bevor sie an das Luftfahrtunternehmen weitergegeben werden (dies geschieht in der Regel monatlich, der Zeitraum kann aber auch kürzer sein). Wird ein angeschlossenes Luftfahrtunternehmen insolvent, kann die IATA auf freiwilliger Basis Rückerstattungen an Fluggäste vornehmen, deren Zahlungen noch nicht an das Luftfahrtunternehmen weitergegeben wurden. Dieser Schutz ist jedoch begrenzt und gilt nur für Fluggäste, die innerhalb der Zahlungsfrist gebucht haben, d. h. höchstens bis zu 30 Tagen vor dem Flug. Fluggäste, die über ein IATA-Reisebüro länger im voraus ein Ticket erwerben, würden keine Rückerstattung erhalten, da ihr Geld sich nicht mehr im BSP-System befindet¹⁶.
17. In manchen Mitgliedstaaten können Verbraucher bei Ticketkäufen mit Kreditkarte (und manchen Debitkarten) im Falle von Insolvenzen des Luftfahrtunternehmens eine Rückerstattung vom Kartenanbieter erhalten. Diese Rückerstattung ist jedoch in der Regel auf den Preis des Originaltickets begrenzt und in manchen Fällen an einen Mindestbetrag gebunden¹⁷.
18. In manchen Fällen bieten auch andere Luftfahrtunternehmen Unterstützung, die zu einem Nominalpreis „Rückholarife“ („Rescue Fares“) anbieten.

2.5. Bisher nur begrenzter Schutz der Fluggäste

19. Zwischen 2000 and 2010 war für etwa 76 % der Passagiere, die reine Flugtickets erworben hatten und von Insolvenzen betroffen waren, die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 der einzige Schutz. Diese Rechtsvorschrift trat erst 2005 in Kraft und wurde bis vor kurzem in der Praxis nur selten auf Insolvenzen angewendet.
20. Die meisten Fluggäste mussten sich als Gläubiger des insolvent gegangenen Luftfahrtunternehmens im Rahmen nationaler Insolvenzverfahren um die Erstattung des Preises ihres Originaltickets bemühen – mit unterschiedlichem Erfolg. Von den übrigen Fluggästen erhielten 14 % eine Rückerstattung über ihren Kreditkartenanbieter; weitere 8 %, die ihr Ticket bei einem IATA-Reisebüro gekauft hatten, erhielten ebenfalls eine Rückerstattung. Nur 2 % der Fluggäste verfügten über einen zusätzlichen Schutz wie SAFI.
21. Was sonstige Kosten angeht, erhielten alle außer den Fluggästen, die über SAFI-Schutz verfügten, nur eine Erstattung für die Kosten ihres Originaltickets. Aber selbst bei den Fluggästen, die eine volle Rückerstattung ihres Ticketpreises erreichen, liegt die Erstattung wahrscheinlich nur bei 60-70 % ihrer letztendlichen

¹⁵ Externe Studie – Stakeholder-Workshop – 30. März 2011 – Brüssel - http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf

¹⁶ Erörterungen der Vor- und Nachteile des BSP können auf der Website der GD MOVE abgerufen werden: http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf

¹⁷ Im Vereinigten Königreich bei Beträgen über 125 EUR (100 £).

Flugkosten, wenn sie sich für eine Neubuchung entscheiden, da die Zusatzkosten neuer Flüge nicht gedeckt sind. Gestrandete Fluggäste konnten einen höheren Anteil ihrer Kosten wieder hereinholen, wenn sie über SAFI-Schutz verfügten; bei anderen Regelungen war dies nicht möglich. Direkte Unterstützung für Fluggäste wurde von nationalen Behörden nur in einer sehr begrenzten Zahl von Fällen geleistet.

3. DAS WEITERE VORGEHEN

22. Das proaktive Vorgehen Spaniens und Ungarns Anfang 2012 auf nationaler Ebene nach der Aussetzung des Betriebs von Spanair und Malév¹⁸ gewährleistete eine bessere Bewältigung dieser Insolvenzen im Vergleich zu anderen ähnlich gelagerten Fällen. Während die individuellen Erfahrungen der Fluggäste natürlich unterschiedlich ausfielen, waren die Fluggäste offenbar im Durchschnitt besser informiert, wurden rascher umgebucht und erhielten unmittelbarer Versorgungs- und Unterstützungsleistungen.

23. Um festzustellen, welche spezifischen Maßnahmen die Auswirkungen von Insolvenzen bei Luftfahrtunternehmen abfedern könnten, ersuchte die Kommission die Mitgliedstaaten am 17. April 2012 um Angaben zu ihrem jeweiligen Vorgehen. Die Schlussfolgerungen dieser Erhebung werden nachstehend beschrieben.

3.1. Anwendbarkeit der Fluggastrechte bei Insolvenzen von Luftfahrtunternehmen und finanzielle Überwachung

24. Nach einhelliger Meinung ist es für die Fluggäste am besten, wenn ein Luftfahrtunternehmen seinen Betrieb fortsetzen kann und sie sich um finanzielle Belange keine Sorgen machen müssen.

25. Fluggastrechte wie Betreuung, anderweitige Beförderung und Ausgleichszahlungen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 gelten ab dem Verkauf eines Tickets und sind unabhängig von der Finanzlage des Luftfahrtunternehmens. Die Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten müssen ihre Befugnisse nach EU-Recht in vollem Umfang einsetzen, um sicherzustellen, dass die Luftfahrtunternehmen in dieser Hinsicht die erforderlichen Maßnahmen treffen. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 müssen die Behörden im Hinblick auf die finanzielle Eignung der Luftfahrtunternehmen gewährleisten, dass letztere den Verpflichtungen nachkommen können, die ihnen aufgrund des Besitzstandes des Verbraucherrechts obliegen. Einige Mitgliedstaaten (Vereinigtes Königreich und Spanien) stellen daher mit Hilfe der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 sicher, dass die Verpflichtungen der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 in die Geschäftspraktiken der Luftfahrtunternehmen aufgenommen werden.

26. Gemäß Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EG) 1008/2008 setzt die Genehmigungsbehörde die Betriebsgenehmigung eines Luftfahrtunternehmens der Gemeinschaft aus oder widerruft sie, wenn sie nicht mehr davon überzeugt ist, dass dieses Luftfahrtunternehmen während eines Zeitraums von 12 Monaten seinen tatsächlichen und möglichen Verpflichtungen nachkommen kann. Gemäß Artikel 9 Absatz 2 nimmt die Genehmigungsbehörde eine gründliche Bewertung der Finanzsituation eines Luftfahrtunternehmens vor und überprüft den Status seiner Betriebsgenehmigung, wenn eindeutige Hinweise auf finanzielle Schwierigkeiten vorliegen oder wenn Insolvenzverfahren oder ähnliche Verfahren gegen das

¹⁸ Direkt betroffene Transitfluggäste – Spanair: 22 000 (Quelle: BBC-Nachrichten), Malév: etwa 7000 (Quelle: Pressemitteilung Malév vom 3. Februar 2012)

Unternehmen eröffnet werden. Im Idealfall sollten die nationalen Behörden in einem aktiven ständigen Dialog mit solchen Luftfahrtunternehmen stehen, um die jeweiligen Probleme festzustellen.

27. Die Aufsichtspraxis der Regulierungsbehörden reicht von jährlichen und zweijährlichen Prüfungen der Ertragsrechnung bis hin zu monatlichen Bewertungen aller Luftfahrtunternehmen, denen Genehmigungen erteilt wurden. Die Transparenz aufgrund monatlicher Bewertungen in Kombination mit genaueren Prüfungen, wenn Probleme auftreten, bietet offenbar die meisten Vorzüge. Manche Mitgliedstaaten konzentrieren sich auf Unternehmen, bei denen sie das größte Risiko für Fluggäste vermuten, wobei objektive Kriterien einschließlich Größe und Art des Unternehmens, die geographische Abdeckung, bisheriges Finanzgebaren und die Bereitstellung von Grundversorgungsdiensten zugrunde gelegt werden.
28. Da ein insolventes Luftfahrtunternehmen unter Umständen nur begrenzt in der Lage ist, seinen Verpflichtungen nachzukommen, würde eine verbesserte Aufsicht es den Behörden der Mitgliedstaaten ermöglichen, bereits zu einem frühen Zeitpunkt einzugreifen. Dadurch könnten die Genehmigungsbehörden vorausschauend handeln und die Aussetzung des Betriebs so steuern, dass Verpflichtungen in Bezug auf die Fluggastrechte erfüllt werden, so lange noch Mittel zur Verfügung stehen. Es ist also entscheidend, potenzielle finanzielle Schwierigkeiten bei einem Luftfahrtunternehmen so früh wie möglich festzustellen, und zwar, bevor diese Schwierigkeiten öffentlich werden – denn ab diesem Zeitpunkt ist es oft zu spät zum Handeln, und entsprechende Maßnahmen zu treffen. So haben zum Beispiel die Genehmigungsbehörden im Vereinigten Königreich von Luftfahrtunternehmen, bei denen sie finanzielle Probleme festgestellt hatten, die Aufstellung eines Notfallsplans verlangt und diesen Plan zur Bedingung für den weiteren Bestand der Betriebsgenehmigung gemacht. Dieser Plan sollte auch Vorkehrungen für einen etwaigen Schutz der Fluggäste (insbesondere solcher von außerhalb der EU) im Falle einer Auflösung des Unternehmens enthalten.
29. Dieses Vorgehen hat eine Reihe von Vorzügen. Die Trennung der Entscheidung über den Zeitpunkt der Aussetzung des Betriebs von der eigentlichen Insolvenz ermöglichte es dem Personal des Unternehmens, Fluggäste mit aktiver Unterstützung anderer Luftfahrtunternehmen weiterzubefördern, bevor das Unternehmen für insolvent erklärt wurde. Eine solche Lösung ermöglicht auch die effiziente Bereitstellung von geeigneter Unterstützung, anderweitiger Beförderung und Informationen für die Fluggäste. Diese Art der Planung gestattet es einem Luftfahrtunternehmen außerdem, seine Ressourcen auf den Rücktransport von Fluggästen zu konzentrieren, die ansonsten gestrandet wären (und die Zahl der sich selbst überlassenen Fluggäste zu begrenzen).
30. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat die Kommission auf die Vorteile einer intensiveren Zusammenarbeit hingewiesen. Nach ihrer Auffassung könnte eine Behörde, die im Besitz kritischer Informationen ist, den Mitgliedstaat, der die Genehmigung für das betreffende Luftfahrtunternehmen erteilt hat, unter Wahrung des Geschäftsgeheimnisses auf die etwaige Notwendigkeit einer genaueren Überwachung hinweisen. In ähnlicher Weise könnte eine Genehmigungsbehörde im Falle der potenziellen Insolvenz eines Luftfahrtunternehmens, dem sie die Genehmigung erteilt hat, Kontakt zu den Behörden anderer Mitgliedstaaten aufnehmen, um diesen die Vorbereitung von Notfallmaßnahmen zu ermöglichen.

31. Nach der Auffassung einiger Mitgliedstaaten könnten die Folgen einer möglichen Insolvenz dadurch gemildert werden, dass das Luftfahrtunternehmen den Betrieb auf unrentablen und/oder entfernten Strecken bzw. zu entfernten Zielen, wo eine Unterstützung der Fluggäste schwieriger wäre, schrittweise einstellt. In kritischen Fällen haben nationale Behörden ihre Genehmigungsfunktion aktiv genutzt, um sicherzustellen, dass die Auflösung eines Unternehmens zum Zeitpunkt der geringsten Nachfrage erfolgte. Obwohl es keinen idealen Zeitpunkt für die Einstellung des Betriebs eines Luftfahrtunternehmens gibt, haben Insolvenzen in der Hauptsaison (z. B. Weihnachten oder Ostern), wenn alternative Kapazitäten knapp sind, natürlich stärkere Auswirkungen auf die Fluggäste als zu einem anderen Zeitpunkt.

3.2. Maßnahmen in Bezug auf die Fluggäste

32. Eine klare und zeitnahe Kommunikation ist von zentraler Bedeutung für die Minimierung der Auswirkungen von Insolvenzen auf die Fluggäste, insbesondere wenn diese gestrandet sind und nur begrenzten Kommunikationszugang haben. Eine effektive Kommunikation zwischen einem Luftfahrtunternehmen und seinen Fluggästen sollte jedoch die Norm sein, und zwar unabhängig von der Finanzlage des Luftfahrtunternehmens – wobei gut funktionierende Kommunikationskanäle die Bewältigung der Insolvenz nur erleichtern können.
33. Einige Behörden haben den Luftfahrtunternehmen bestimmte Einschränkungen auferlegt, um Verluste für die Fluggäste möglichst gering zu halten, z. B. die Einführung von Treuhandkonten, auf denen die für die Tickets geleisteten Zahlungen (einschließlich Flughafengebühren) unabhängig verwahrt werden, bis die Fluggäste ihren Flug absolviert haben, um so die potenziellen Folgen einer Insolvenz zu verringern.
34. Jüngste Erfahrungen haben gezeigt, dass die Interessen der Fluggäste besser geschützt/verwaltet werden, wenn die Durchsetzung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 in den Händen einer Behörde liegt, oder wenn die beiden jeweils zuständigen Behörden zusammenarbeiten. Dieser Ansatz sollte gefördert werden, denn
- gute Kommunikation verbessert die Maßnahmen für die betroffenen Fluggäste – insbesondere wenn die beiden Verordnungen von unterschiedlichen nationalen Behörden durchgesetzt werden;
 - die benannte nationale Durchsetzungsinstanz für die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 kann feststellen, ob Fluggäste gestrandet sind (anhand von Daten des Luftfahrtunternehmens) und einen koordinierten Aktionsplan unter Beteiligung der relevanten Akteure (andere Luftfahrtunternehmen, Flughäfen, Ministerien der Mitgliedstaaten (z.B. Außenministerium)) aufstellen. Die Flughäfen spielen dabei eine besonders wichtige Rolle, da sie die gestrandeten Fluggäste mit Informationen versorgen und ihnen Einrichtungen zur Verfügung stellen (z. B. Toiletten und Verpflegung). Dieses Vorgehen würde eine effizientere Nutzung der Ressourcen gewährleisten und unnötigen Doppelaufwand vermeiden helfen. In diesem Zusammenhang weist der Kommissionsvorschlag zur Überarbeitung der Verordnung 261/2004 den Flughäfen eine größere Rolle bei Insolvenzen von Luftfahrtunternehmen zu (Artikel 5 Absatz 5 und Artikel 14 der überarbeiteten Verordnung);

- bei Insolvenz eines Luftfahrtunternehmens könnten die benannten nationalen Durchsetzungsinstanzen die relevanten Informationen für die Fluggäste entweder direkt (z. B. auf ihrer eigenen Website) oder auf anderem Weg (Medien, Flughäfen, soziale Medien, Verbände der Luftfahrtunternehmen oder die Informationskanäle des insolventen Luftfahrtunternehmens) bereitstellen.

3.3. „Rückholtarife“ („Rescue fares“)

35. Im Juli 2011 unterrichteten AEA, ELFAA, IATA, und ERAA¹⁹ die Kommission, dass ihre Mitglieder im Falle von Insolvenzen durch Verfügbarmachung bestehender freier (oder möglicherweise zusätzlicher) Kapazitäten bei der anderweitigen Beförderung gestrandeter Fluggäste behilflich sein könnten. In solchen Fällen stellen die angeschlossenen Luftfahrtunternehmen den betroffenen Fluggästen einen Nominaltarif („Rückholtarif“) in Rechnung, der lediglich Ausgaben wie Steuern und die Grenzkosten der Beförderung deckt. Dieses System hat sich in mehreren Fällen von Insolvenzen bei Luftfahrtunternehmen für die Unterstützung gestrandeter Fluggäste als effektiv erwiesen. Eine Lösung hängt dabei natürlich vom guten Willen der Konkurrenzunternehmen ab, solche Tarife und die entsprechenden Strecken anzubieten. Verbände der Luftfahrtunternehmen haben angedeutet, dass dieses System sich verbessern ließe, wenn die Mitgliedstaaten die Alternativbeförderung koordinieren und sogar finanzieren würden. Auch Flughäfen, z. B. AENA²⁰, haben nach der Insolvenz von Spanair durch das Angebot niedrigerer Gebühren für Fluggäste oder sogar den Verzicht darauf ihren Teil beigetragen.
36. Um eine möglichst umfassende Information der Öffentlichkeit zu gewährleisten, haben die Mitgliedstaaten die Verfügbarkeit solcher „Rückholangebote“ über die nationalen Websites der Regierungen bekannt gemacht.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

37. Die Kommission ist sich bewusst, welche Auswirkungen Insolvenzen von Luftfahrtunternehmen für Fluggäste haben, insbesondere für gestrandete Passagiere mit reinen Flugtickets.
38. Die Kommission weist Mitgliedstaaten und Betroffene darauf hin, dass die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 bereits einen angemessenen Rechtsrahmen für die Unterstützung von Fluggästen bei Insolvenzen von Luftfahrtunternehmen bietet. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass sich die Durchsetzung dieser Verordnung bei Insolvenzen eines Luftfahrtunternehmens als schwierig erweisen kann, wenn dieses nicht aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 verpflichtet wurde, vorab zu planen und Maßnahmen zum Schutz der Fluggäste im Falle eines Verlusts seiner Betriebsgenehmigung zu treffen.
39. Die Kommission hat festgestellt, dass die Situation der betroffenen Fluggäste durch ein proaktives Handeln der nationalen Regulierungsbehörden erheblich verbessert werden kann. Die Kommission hält es daher für entscheidend, die Aufsicht über die Genehmigungen von EU-Luftfahrtunternehmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 zu stärken, bevor sie beschließt, neue Rechtsvorschriften in diesem Bereich vorzuschlagen.
40. Die Kommission wird daher

¹⁹ AEA (Association of European Airlines), ELFAA (European Low Fare Airline Association), IATA (International Air Transport Association) und ERAA (European Regional Airlines Association)

²⁰ Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea

- die nationalen Behörden mit Zuständigkeit für die Durchsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 und der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 ermutigen, ihre Maßnahmen zur Gewährleistung einer angemessenen Überwachung der Finanzlage der Luftfahrtunternehmen abzustimmen und bei Bedarf im Falle der Aussetzung des Betriebs von Luftfahrtunternehmen koordiniert vorzugehen, um die Auswirkungen auf die Fluggäste so gering wie möglich zu halten;
 - für eine intensivere Zusammenarbeit und den Austausch bewährter Praktiken und Informationen zwischen den Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten eintreten;
 - gemeinsam mit den Luftverkehrsverbänden der EU für die Formalisierung der bestehenden freiwilligen Vereinbarungen über das Angebot von „Rückholtarifen“ und ihre effektive Förderung eintreten;
 - gemeinsam mit den Flughafenverbänden der EU freiwillige Vereinbarungen entwickeln, um die „Rückholtarife“ zum Beispiel durch niedrigere Flughafengebühren zu ergänzen, damit die Kosten für die Fluggäste möglichst niedrig bleiben;
 - gemeinsam mit der Branche für eine breitere und systematischere Verfügbarkeit des SAFI-Schutzes oder ähnlicher Versicherungsprodukte in der gesamten EU eintreten;
 - gemeinsam mit der IATA auf die Verabschiedung einer Leistungsvereinbarung hinwirken, um zu gewährleisten, dass mit Hilfe des Billing Settlement Plan (BSP) der größtmöglichen Zahl von Fluggästen der gezahlte Preis rückerstattet wird, bevor ein Luftfahrtunternehmen für insolvent erklärt wird;
 - auf eine breitere und systematischere Verfügbarkeit von Informationen über die Möglichkeit der Rückerstattung über Kreditkartensysteme oder ähnliche Produkte in einem Mitgliedstaat hinwirken, damit sich die Fluggäste vor den Insolvenzrisiken nach nationalem Recht schützen können.
41. Die Kommission wird die Durchführung dieser Maßnahmen genau verfolgen. Zwei Jahre nach Annahme dieses Texts wird die Kommission den Erfolg und die Effektivität der Maßnahmen überprüfen und bewerten, ob zur Gewährleistung des Schutzes der Fluggäste bei Insolvenzen von Luftfahrtunternehmen eine Rechtsetzungsinitiative erforderlich ist.