

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Mücke, Horst Friedrich (Bayreuth), Patrick Döring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/9677 –**

Umsetzung der europäischen Fluggastverordnung in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 17. Februar 2005 trat die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und Rates in Kraft. Sie gilt für Flüge, die von einem Flughafen auf dem Gebiet der Europäischen Union (EU) abgehen. Sie ist ferner auf Flüge aus Drittstaaten anzuwenden, die ihr Ziel an einem Flughafen eines Mitgliedstaates haben, sofern die ausführende Fluggesellschaft eine solche der Gemeinschaft ist. Die Verordnung gibt Fluggästen im Falle der Nichtbeförderung, der Annullierung oder bei großer Verspätung von Flügen einen Anspruch auf Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen gegenüber den Luftfahrtunternehmen.

So sind die Fluggesellschaften bei Verspätungen ab zwei Stunden verpflichtet, Mahlzeiten und Erfrischungen anzubieten. Verzögert sich der Abflug des gebuchten Fluges auf den nächsten Tag, ist zusätzlich für eine unentgeltliche Hotelunterbringung zu sorgen.

Bei kurzfristigen Annullierungen haben die Fluggäste Anspruch auf eine Ausgleichsleistung in Höhe von 250 Euro bis 600 Euro, abhängig von der Streckenlänge des ausgefallenen Fluges. Dieser Anspruch besteht nicht, wenn die Fluggesellschaft nachweisen kann, dass der Ausfall auf außergewöhnliche Umstände zurückzuführen ist.

Ist ein Flug überbucht, ist das Luftfahrtunternehmen zunächst verpflichtet, durch Anbieten einer zusätzlichen Gegenleistung Fluggäste zum freiwilligen Verzicht auf die Beförderung mit dem betroffenen Flug zu bewegen. Wird einem Fluggast die Beförderung gegen seinen Willen verwehrt, hat er Anspruch auf die bei einer Verspätung zu gewährenden Unterstützungsleistungen sowie die bei einer Annullierung fälligen Ausgleichsleistungen. Unabhängig von der Freiwilligkeit des Zurückbleibens haben die betroffenen Flugreisenden die Wahl, ob sie den gebuchten Flug zu einem späteren Zeitpunkt durchführen oder sich die Flugscheinkosten vollständig erstatten lassen möchten.

Sowohl bei Verspätungen als auch bei Annullierungen und Nichtbeförderungen sind die Fluggesellschaften verpflichtet, die Fluggäste über deren Rechte zu informieren.

Am 4. April 2007 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung über die Anwendung und Ergebnisse der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 [KOM(2007) 168endg.]. Darin wird darauf hingewiesen, dass bei der Auslegung mehrerer Normenbegriffe noch Unklarheiten bestehen. So führt die Kommission aus, dass 70 Prozent der Ressourcen der nationalen Beschwerdestellen dafür verwendet werden, zu klären, ob Annullierungen tatsächlich auf „außergewöhnliche Umstände“ im Sinne der Verordnung – wie von den Fluggesellschaften angegeben – zurückzuführen sind. Anlass für Streitigkeiten ist zudem häufig die Frage, ob ein Flug, der viele Stunden nach der planmäßigen Abflugzeit – meist mit einer Ersatzmaschine – durchgeführt wurde, noch als stark verspätet gilt oder ob bereits eine Annullierung des gebuchten Fluges vorliegt. Die Kommission moniert darüber hinaus die teilweise mangelhafte Beachtung der Informationspflichten der Fluggesellschaften. Fluggäste würden über ihre Rechte oftmals fehlerhaft oder gar nicht belehrt werden.

Die Mitteilung der Kommission ist sehr abstrakt gehalten und lässt nicht erkennen, ob die von ihr beschriebenen Erkenntnisse speziell auch für Deutschland gelten.

Mit Beschluss vom 17. Juli 2007 legte der Bundesgerichtshof dem Europäischen Gerichtshof die Frage zur Vorabentscheidung vor, nach welchen Kriterien eine große Verspätung von einer Annullierung abzugrenzen sei. Ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes steht hierzu noch aus.

Mit Schriftlicher Frage vom 3. Juni 2008 (Frage 73 auf Bundestagsdrucksache 16/9554) erkundigte sich der Abgeordnete Jan Mücke über die Zahl der beim Luftfahrt-Bundesamt (LBA) eingegangenen Beschwerden wegen annullierter Flüge und deren Behandlung durch die Fluggesellschaften. Zur Antwort der Bundesregierung besteht Nachfragebedarf. Darüber hinaus sind eventuell eingetretene Veränderungen gegenüber den Antworten der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP (Bundestagsdrucksachen 16/6088 und 16/6186) von Interesse.

1. Wie viele Planstellen wurden seit Zuweisung der Aufgaben als Beschwerdestelle im Sinne des Artikels 16 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 an das LBA zur Erfüllung dieser Aufgaben beim LBA neu geschaffen?

Für die Aufgaben als Beschwerdestelle im Sinne des Artikels 16 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 wurde dem LBA mit dem Haushalt 2008 eine zusätzliche Planstelle bewilligt.

2. Wie viele Planstellen stehen beim LBA derzeit zur Bearbeitung von Beschwerden nach Artikel 16 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 zur Verfügung?

Dem LBA stehen derzeit 2,5 Planstellen für die Bearbeitung von Beschwerden nach Artikel 16 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 zur Verfügung.

Zusätzlich werden derzeit vier Zeitkräfte im Bereich der Beschwerdebearbeitung beschäftigt. Insgesamt sind demnach 6,5 Arbeitsplätze in diesem Bereich vorhanden.

3. Erachtet die Bundesregierung die für die Bearbeitung von Beschwerden im Sinne des Artikels 16 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 zur Verfügung stehenden Planstellen als ausreichend?
4. Falls nein, was beabsichtigt die Bundesregierung, um diesen Zustand abzustellen?

Inwieweit sehen die Pläne der Bundesregierung zum Bundeshaushalt 2009 nach den Ressortabstimmungen die Schaffung neuer Planstellen beim LBA vor?

Die Fragen 3 und 4 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Für eine verzugslose Bearbeitung der Beschwerden wären nach derzeitiger Lage etwa 6,5 Planstellen/Stellen erforderlich. Die vorhandenen 2,5 Planstellen wurden daher mit vier Zeitkräften verstärkt.

5. Wie viele Beschwerden nach Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 gingen in den Jahren 2005 bis 2008 jeweils ein?

Es ging folgende Anzahl von Beschwerden nach Artikel 16 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 261/2004 beim LBA ein:

2005: 1 612

2006: 2 088

2007: 3 108

2008: 1 341 (Stand: 18. Juni 2008).

Insgesamt sind seit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 somit 8 149 Beschwerden eingegangen.

6. In wie viel Prozent der in den Jahren 2005 bis 2008 eingereichten Beschwerden im Sinne des Artikels 16 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 erachtete das LBA nach eigener Prüfung diese als begründet?

Von den in den Jahren 2005 bis 2008 eingereichten 8 149 Beschwerden wurden 19,8 Prozent (1 618) an andere nationale Durchsetzungsstellen zuständigkeitshalber abgegeben; eine Prüfung, ob diese Beschwerden begründet sind, erfolgt dabei nicht.

11 Prozent der Beschwerdeverfahren (893) wurden eingestellt, weil der in der Beschwerde geschilderte Sachverhalt keinen Verstoß gegen die Verordnung darstellte. Bei den restlichen 69,2 Prozent (5 638) der Beschwerden konnte bzw. kann ein Verstoß nicht ausgeschlossen werden, so dass diese weiter zu bearbeiten waren bzw. sind.

7. Welchen Zeitraum nimmt die Bearbeitung einer Beschwerde im Sinne des Artikels 16 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 durchschnittlich in Anspruch?

Für die Bearbeitung einer Beschwerde werden durchschnittlich 3,5 Stunden benötigt.

8. Welche Verstöße gegen Pflichten aus der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 werden den Fluggesellschaften von den Beschwerdeführern am häufigsten vorgeworfen?

Am häufigsten wird die Missachtung der Verpflichtung zur Information der Fluggäste über ihre Rechte (Artikel 14 der VO (EG) Nr. 261/2004) angezeigt.

Des Weiteren wird die mangelnde Einhaltung der Verpflichtung zur unentgeltlichen Erbringung von Betreuungsleistungen (Artikel 9 der VO (EG) Nr. 261/2004) häufig angezeigt.

9. Inwieweit hält die Bundesregierung die jetzige Rechtslage, nach der das LBA bei festgestellten Verstößen gegen die Pflichten aus der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 nur Bußgelder verhängen kann, für geeignet, die den Fluggästen zustehenden Ausgleichsansprüche zur Durchsetzung zu verhelfen?

Die Verhängung von Bußgeldern stellt im Rahmen der gewerberechtlichen Aufsicht, die das LBA als Beschwerde- und Durchsetzungsstelle im Sinne des Artikels 16 der Verordnung (EG) 261/2004 durchführt, ein geeignetes Mittel dar, um die Einhaltung der Vorschriften aus der Verordnung durchzusetzen. Im Hinblick auf die Durchsetzung von Ansprüchen im Einzelfall vermittelt das LBA lediglich zwischen den Parteien, indem es nach Prüfung der Sachlage seine Einschätzung, ob ein Anspruch gegeben ist, beiden Seiten mitteilt. Die verbindliche Entscheidung über das Bestehen eines Anspruchs obliegt in der Bundesrepublik Deutschland jedoch, wie bei jedem anderen zivilrechtlichen Anspruch, den Gerichten.

10. Welchen Standpunkt vertritt die Bundesregierung in Bezug auf die Frage, ob das LBA auch selbst und direkt die Zahlung von Ausgleichsleistungen an Flugreisende anordnen können sollte (vgl. oben genannte Mitteilung der Europäischen Kommission vom 4. April 2007; Nummer 6.2)?

In der Bundesrepublik Deutschland gilt das Prinzip der Gewaltenteilung (Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes). Dieses wird in Artikel 92 des Grundgesetzes konkretisiert, indem die Aufgabe der Rechtsprechung ausschließlich den Richtern zugewiesen wird. Das LBA ist Teil der Exekutive und hat daher nicht abschließend über das Bestehen streitiger zivilrechtlicher Ansprüche zu entscheiden.

11. Welche für Deutschland relevanten Ergebnisse hatten die in der oben genannten Mitteilung der Europäischen Kommission vom 4. April 2007 (Nummer 8) angekündigten Gespräche mit den einzelstaatlichen Durchsetzungsstellen – somit auch mit dem LBA – in Hinblick auf die Straffung und Stärkung der Durchsetzungsverfahren?

Die wesentlichen Ergebnisse der Gespräche waren die Schaffung eines EU-weit einheitlichen Beschwerdeformulars (EU complaint form), die Schaffung von einheitlichen Standards hinsichtlich des Bearbeitungsverfahrens und der Bearbeitungszeit von Fluggastbeschwerden (Complaint Handling Procedure under Regulation [EC] 261/2004), sowie die Erarbeitung eines Fragen- und Antwortenkatalogs, der die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 (Answers to Questions on the application of Regulation 261/2004) harmonisieren soll.

12. Wie viele Bußgeldbescheide erließ das LBA in den Jahren 2005 bis 2008 gegen Luftfahrtunternehmen, weil diese ihren Verpflichtungen aus der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 schuldhaft nicht nachkamen?

Es wurden Ende 2007/Anfang 2008 insgesamt 25 Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet und entsprechende Bußgeldbescheide erlassen. Davon sind 16 Bußgeldbescheide rechtskräftig geworden. Vier Verfahren wurden aufgrund

erfolgter Zahlungen nachträglich eingestellt. In vier Fällen sind zurzeit Gerichtsverfahren anhängig bzw. ein Fall wurde an die Staatsanwaltschaft übergeben.

13. Auf welchen Betrag beliefen sich die vom LBA gegen Luftfahrtunternehmen festgesetzten Bußgelder im Durchschnitt, soweit sie ihre Ursache in einer Nichtbeachtung der Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 hatten?

Das durchschnittlich vom LBA festgesetzte Bußgeld lag bei rund 3 170 Euro.

14. Hat das LBA festgestellt, dass sich einzelne Fluggesellschaften durch die Verhängung eines Bußgeldes nicht veranlasst sahen, ihr in Bezug auf die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 pflichtwidriges Verhalten zu ändern?

Falls ja, in welchem Maße hat dies Niederschlag in der Höhe der verhängten Bußgelder gefunden?

Aussagen über die Wirksamkeit der Bußgelder lassen sich aufgrund der erst jüngst eingeleiteten Ordnungswidrigkeitenverfahren zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht treffen.

15. Welche konkreten Verpflichtungen aus der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 haben die Luftfahrtunternehmen am häufigsten missachtet?

Es wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

16. Führt jede begründete Beschwerde wegen Nichtbeachtung der Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 zu einer Verhängung eines Bußgeldes?

Falls nicht, welche Kriterien sind für das LBA bei seiner Entscheidung maßgeblich und gibt es andere Maßnahmen, die das LBA bei einem festgestellten Pflichtverstoß alternativ ergreift?

Nein. Falls das Luftfahrtunternehmen nach Aufforderung durch das LBA die in Frage stehenden nachweisbaren Pflichtverletzungen nachträglich heilt – hierbei handelt es sich schwerpunktmäßig um die Erstattung des Anspruches des Fluggastes auf Ausgleichsleistungen –, sieht das LBA derzeit von der Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens ab.

17. Welche Informationen liegen der Bundesregierung zur Größenordnung nicht beförderter Fluggäste aufgrund überbuchter Flüge bei europäischen Fluggesellschaften vor?

Die Bundesregierung verfügt über keine diesbezüglichen Informationen.

18. Wie viele Beschwerden gingen in den Jahren 2005 bis 2008 jeweils beim LBA ein, die zum Inhalt hatten, wegen Überbuchung nicht mit dem gebuchten Flug befördert worden zu sein?

In den Jahren 2005 bis 2008 gingen beim LBA insgesamt 949 Beschwerden wegen Nichtbeförderung ein.

19. Wann liegt nach Ansicht der Bundesregierung ein „außergewöhnlicher Umstand“ im Sinne des Artikels 5 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 als Ursache für eine Flugannullierung vor?
Nach welchen Kriterien bemisst sich dessen Vorliegen?
20. Inwieweit kann nach Ansicht der Bundesregierung ein technischer Defekt am Fluggerät einen „außergewöhnlichen Umstand“ darstellen?
21. Wurde die als Antwort auf die Fragen 19 und 20 dargestellte Auffassung der Bundesregierung bereits durch gerichtliche Entscheidungen, z. B. im Rahmen von Einspruchsverfahren nach Verhängung eines Bußgeldes bestätigt?
23. In welcher Weise erfolgt nach Ansicht der Bundesregierung eine Abgrenzung des Begriffs der Annullierung von dem der Verspätung?

Die Fragen 19, 20, 21 und 23 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die verbindliche Auslegung von EG-Recht obliegt allein dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) und kann daher nicht von der Bundesregierung vorgenommen werden. Dem EuGH liegen zu dieser Frage mehrere Verfahren zur Entscheidung vor. Die Entscheidungen in diesen Verfahren stehen derzeit noch aus.

22. Treffen die Aussagen der Europäischen Kommission in ihrer oben genannten Mitteilung vom 4. April 2007, dass 30 Prozent aller Beschwerden zum Inhalt hätten, dass Fluggesellschaften Annullierungen fehlerhaft auf außergewöhnliche Umstände zurückführen würden, und dass die behördliche Prüfung dieser Bewertung 70 Prozent der Ressourcen der Beschwerdestelle beanspruchen würde, auch für Deutschland zu?

Falls nein, welchen Anteil machen die darauf gerichteten Beschwerden und der dadurch verursachte Bearbeitungsaufwand in Deutschland aus?

Durchschnittlich 57 Prozent der im LBA zu bearbeitenden Beschwerden, die in den Jahren 2005 bis 2008 eingereicht wurden, gehen auf eine Flugannullierung zurück. Dabei ist dieser Anteil im oben genannten Zeitraum von 50,5 Prozent (2005) auf 66,7 Prozent (2008) stetig gestiegen. In nahezu allen Fällen beruft sich das ausführende Luftfahrtunternehmen auf außergewöhnliche Umstände.

Die Bearbeitungszeiten für Beschwerden, bei denen sich das ausführende Luftfahrtunternehmen auf außergewöhnliche Umstände beruft, werden nicht gesondert erfasst. Die Prüfung dieser Beschwerden ist erfahrungsgemäß jedoch zeitaufwendiger als bei Beschwerden wegen Nichtbeförderung und Verspätung.

24. Ist der Bundesregierung bekannt, wann mit einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes zur Klärung des in Frage 23 aufgeworfenen Abgrenzungsproblems zu rechnen ist?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.

25. Ist der Bundesregierung bekannt, wann die von der Europäischen Kommission in ihrer oben genannten Mitteilung vom 4. April 2007 in Aussicht gestellte Mitteilung zur Präzisierung der unklaren Aspekte der Ver-

ordnung (EG) Nr. 261/2004 veröffentlicht wird, und welche einzelnen unklaren Aspekte darin präzisiert werden?

Die Europäische Kommission hat ein Informationsdokument vom 17. Februar 2008 unter folgendem Link veröffentlicht:

http://ec.europa.eu/transport/air_portal/passenger_rights/information_en.htm

In diesem Dokument präsentiert die Europäische Kommission Antworten zu einigen häufig gestellten Fragen. Unter anderem werden die Annullierung, die Verspätung, der Anwendungsbereich der Verordnung und der Begriff der außergewöhnlichen Umstände thematisiert. Ob und gegebenenfalls wann die Europäische Kommission hierzu noch eine Mitteilung vorlegen wird, ist der Bundesregierung nicht bekannt.

26. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung hinsichtlich der Erfüllung der Informationspflichten gemäß Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 an deutschen Flughäfen?

Sieht die Bundesregierung diesbezüglich Verbesserungsbedarf?

Verstöße gegen Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 werden von den Fluggästen am häufigsten angezeigt.

Sollte die Entwicklung anhalten, wird die Bundesregierung geeignete Maßnahmen, z. B. ordnungsrechtliche Maßnahmen ergreifen.

27. Wann erwartet die Bundesregierung den nächsten Bericht der Europäischen Kommission zu den Erfahrungen mit der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.

28. Ist nach den Erkenntnissen der Bundesregierung auf europäischer Ebene geplant, die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 zu novellieren?

Derartige Pläne sind der Bundesregierung nicht bekannt.

29. Welchen Standpunkt vertritt die Bundesregierung zu einer Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 auf Fluggäste, die von einem Flughafen in einem Drittland einen Flug zu einem Flughafen in der Gemeinschaft antreten, der nicht von einem Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft durchgeführt wird (vgl. Artikel 17 Satz 1 zweiter Anstrich der Verordnung (EG) Nr. 261/2004)?

30. Stehen nach Ansicht der Bundesregierung einer dahingehenden Änderung der Verordnung (Frage 29) übergeordnete Rechtsvorschriften entgegen?

Die Fragen 29 und 30 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Diese Frage ist im Einzelfall vor dem Hintergrund geltender völkerrechtlicher Verträge und bilateraler Abkommen zu prüfen. Insbesondere ist die Ausweitung des Anwendungsbereichs nach dem völkerrechtlichen Konsensprinzip nur im Einvernehmen mit Drittländern zu erreichen. Sollte die EU-Kommission eine Initiative ergreifen, wird die Bundesregierung sich positionieren.

31. Welche Fluggesellschaft gilt nach Ansicht der Bundesregierung bei einem mit einer Flugnummer eines Luftfahrtunternehmens der Gemeinschaft versehenen Code-Share-Flug, der von einer Fluggesellschaft eines Drittstaates operiert wird, als „ausführendes Luftfahrtunternehmen“ im Sinne des Artikels 3 Abs. 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 261/2004?

Sollte dies nach Ansicht der Bundesregierung die Fluggesellschaft des Drittstaates sein: Ist die Fluggesellschaft der Gemeinschaft nach Ansicht der Bundesregierung in diesem Rahmen aus vertraglicher Nebenpflicht gehalten, den Fluggast im Vorfeld einer von ihm bei dieser Fluggesellschaft beabsichtigten Buchung explizit darauf hinzuweisen, dass der von ihr angebotene Flug von einem Luftfahrtunternehmen eines Drittstaates ausgeführt wird und für diesen die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 nicht gelten?

Der Begriff des ausführenden Luftfahrtunternehmens ist für den Anwendungsbereich der Verordnung in Artikel 2 Buchstabe b der VO (EG) 261/2004 legaldefiniert. Hiernach ist ein ausführendes Luftfahrtunternehmen „ein Luftfahrtunternehmen, das im Rahmen eines Vertrags mit einem Fluggast oder im Namen einer anderen -juristischen oder natürlichen- Person, die mit dem betreffenden Fluggast in einer Vertragsbeziehung steht, einen Flug durchführt oder durchzuführen beabsichtigt“.

Ob ein Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft im Rahmen seiner vertraglichen Nebenpflichten verpflichtet ist, bei einer Buchung darauf hinzuweisen, dass der von ihm angebotene Flug von einem Luftfahrtunternehmen eines Drittstaates ausgeführt wird und für diesen die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 nicht gelten, obliegt im Einzelfall der Würdigung des zuständigen Gerichts.

32. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die in Artikel 7 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 festgesetzten Ausgleichsbeträge angemessen sind (vgl. Artikel 17 Satz 1 dritter Anstrich der Verordnung (EG) Nr. 261/2004)?

Falls nein, inwieweit sieht die Bundesregierung entsprechenden Änderungsbedarf?

Die Bundesregierung hat der Verordnung nicht zugestimmt. Grund hierfür war u. a., dass pauschale Ausgleichsbeträge vorgesehen sind, die von einem tatsächlich eingetretenen Schaden unabhängig sind. Dies widerspricht dem Kompensationsprinzip des deutschen Zivilrechts.