

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Cornelia Behm, Harald Ebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/14440 –**

Sicherung des Verbraucherschutzniveaus im Zuge der Novellierung der EU-Fluggastrechte-Verordnung

Vorbemerkung der Fragesteller

Täglich sind Flugreisende von Verspätungen, Annullierungen, fehlenden Informationen und schlechter Betreuung während ihrer Flugreise betroffen. In vielen dieser Fälle löst die EU-Fluggastrechte-Verordnung aus dem Jahre 2004 (Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004) Entschädigungs- oder andere Ausgleichsansprüche (Hotelunterbringung, Verpflegung, Erstattung, anderweitige Beförderung) für die betroffenen Verbraucher aus. Erklärtes Ziel der Verordnung ist die Sicherstellung eines hohen Schutzniveaus für Fluggäste, um den Erfordernissen des Verbraucherschutzes Rechnung zu tragen. In den Eingangserwägungen zu der Verordnung heißt es: „Nichtbeförderung und Annullierung oder eine große Verspätung von Flügen sind für die Fluggäste ein Ärgernis und verursachen ihnen große Unannehmlichkeiten. [...] Die Gemeinschaft sollte deshalb die mit der genannten Verordnung festgelegten Schutzstandards erhöhen, um die Fluggastrechte zu stärken und um sicherzustellen, dass die Geschäftstätigkeit von Luftfahrtunternehmen in einem liberalisierten Markt harmonisierten Bedingungen unterliegt.“

Die Rechtsprechung der nationalen Gerichte sowie des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) hat sich entscheidend auf die Auslegung der Verordnung ausgewirkt. Die rechtlichen Auseinandersetzungen um die Verordnung haben die Europäische Kommission bereits im Jahr 2011 zu der Feststellung veranlasst, dass Fluggäste Schwierigkeiten bei der Durchsetzung ihrer Rechte haben (Kom(2010) 603 endg. vom 16. Oktober 2010) und zur Folge gehabt, dass die Europäische Kommission wiederholt verstärkte nationale Bemühungen zur Durchsetzung der Verbraucherrechte aus der Fluggastrechte-Verordnung angemahnt hat. Die jüngsten Entwicklungen bewertet die Europäische Kommission nach wie vor als unbefriedigend und hat im April diesen Jahres nach einem zweijährigen Konsultationsprozess eine Novelle der Verordnung vorgestellt (Bundesratsdrucksache 199/13). Zielsetzung der Novelle ist die Präzisierung unbestimmter Rechtsbegriffe, die Einarbeitung der umfangreichen Kasuistik

und eine Konkretisierung der Vorschriften zur nationalen Durchsetzung der Verordnung.

Besonderen Handlungsbedarf sieht die Kommission auch im Hinblick auf die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Bereich des Luftverkehrs. Trotz der hierfür einschlägigen Verordnung (EG) Nr. 1107/2006, welche im Zusammenspiel mit den nunmehr zu novellierenden Verordnungen (EG) Nr. 261/2004 und (EG) Nr. 2027/97 das Schutzniveau für Menschen mit eingeschränkter Mobilität oder Behinderung auf dem Papier regelt, haben sich auch in diesem Bereich erhebliche Umsetzungsdefizite in der Praxis gezeigt (www.europa.eu, Stand: 4. Juli 2013).

Die Pauschalreisenden in Europa werden ebenfalls von der Novellierung betroffen sein, da sich die Verordnung ausdrücklich auch auf diese Reiseform erstreckt.

Die nun vorliegende novellierte Fluggastrechte-Verordnung wirkt insgesamt zwar auf einen vereinheitlichten und gesetzlich verankerten rechtlichen Rahmen hin, aber aus Verbrauchersicht führt sie jedoch gleichzeitig zu einer Verschlechterung der Situation, da das durch den EuGH entwickelte Verbraucherniveau durch die EU-Novelle abgesenkt wird.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung den Umstand, dass nach Auffassung der Fragesteller durch den Entwurf zur Novellierung der EU-Fluggastrechte-Verordnung die durch den EuGH entwickelten Verbraucherschutzstandards abgesenkt werden sollen, beispielsweise indem die Verordnung (in Abkehr zum sog. Sturgeon Urteil) eine Ausgleichspflicht erst nach fünfständiger und nicht mehr dreistündiger Verspätung (EuGH) bei inländischen Flügen anordnet?
2. Hält es die Bundesregierung für einen angemessenen Ausgleich zwischen Wirtschafts- und Verbraucherinteressen, wenn die Anzahl der Anspruchsberechtigten durch die Erhöhung der Verspätungsdauer (beispielsweise im Fall von innersuropäischen Flügen von drei auf fünf Stunden) verringert werden und dafür nach Auffassung der Fragesteller eine verbesserte Durchsetzung der EU-Fluggastrechte-Verordnung durch eine stärkere Koordinierung der nationalen Durchsetzungsstellen verankert wird?

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission 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 schafft in vielen Bereichen mehr Rechtssicherheit für die Verbraucher, weil er Unklarheiten und Unstimmigkeiten der bisher geltenden Verordnung beseitigt, die in der Vergangenheit zu zahlreichen Streitigkeiten beim Gerichtshof der Europäischen Union geführt haben. Die Bundesregierung unterstützt die mit dem Vorschlag beabsichtigte Verbesserung des Verbraucherschutzes und tritt für einen ausgewogenen Ausgleich der Interessen der Fluggäste und der Luftfahrtunternehmen ein. Dies wird mit der neu gefassten Verordnung (EG) Nr. 261/2004 an vielen, aber nicht an allen Stellen erreicht. Der mit der differenzierten Sturgeon-Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union angestrebte Interessenausgleich ist jedoch grundsätzlich zu begrüßen.

3. Von welchem prozentualen Rückgang an Anspruchsberechtigten, wie ihn der Kommissionsentwurf derzeit nach Auffassung der Fragesteller anstrebt, geht die Bundesregierung aus?
4. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, von welchen Einsparungen die Europäische Kommission für die Luftfahrtunternehmen ausgeht, wenn – wie im Kommissionsvorschlag vorgesehen – die einen Ausgleichsanspruch begründende Verspätungsdauer von drei Stunden bei innereuropäischen Flügen auf fünf Stunden erhöht würde?

Von welchen Einsparungen geht die Bundesregierung aus?

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

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor. Im Rahmen der durch die Europäische Kommission durchgeführten Folgenabschätzung wurden diese Daten untersucht und deren Ergebnisse in den Begleitmaterialien zum Verordnungsvorschlag veröffentlicht (SWD/2013/62 final). Nach Aussage der Europäischen Kommission in der Ratsarbeitsgruppe Luftverkehr fielen in der Praxis ca. 65 Prozent der Verspätungen unter den Zeitraum von bis zu fünf Stunden.

5. Hält die Bundesregierung die Heraufsetzung der Ausgleichspflicht für Verspätungen von über fünf Stunden bei innereuropäischen Flügen für vereinbar mit der UN-Behindertenrechtskonvention?

Mögliche Veränderungen bei den Verbraucherschutzstandards im Rahmen der Novellierung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 betreffen alle Fluggäste und nicht nur Menschen mit Behinderungen. Zudem macht die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) keine Vorgaben über die spezifische Ausgestaltung einer Maßnahme oder einer Leistung für die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen.

6. Wird sich die Bundesregierung bei der Novellierung der EU-Fluggastrechte-Verordnung dafür einsetzen, dass für Menschen mit Behinderung oder eingeschränkter Mobilität die Ausgleichspflicht bereits bei dreistündiger Verspätung (wie nach jetziger höchstrichterlicher Rechtsprechung) erhalten bleibt, sodass für diesen Fall beispielsweise eine Ausnahmeregelung wie die Ausnahme zur Beschränkung des Rechts auf Unterbringung (Artikel 11 Absatz 3 der geänderten Verordnung) gesetzlich verankert wird?

Die Bundesregierung setzt sich jedoch auch im Rahmen der Revision der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 dafür ein, die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität weiter zu verbessern.

7. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Vorschlag der Kommission, bei Verspätungen auf der Rollbahn die Luftfahrtunternehmen erst nach Ablauf von fünf Stunden dazu zu verpflichten, die Passagiere aus dem Luftfahrzeug zu entlassen?
8. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus diesem Vorschlag (siehe Frage 7) im Hinblick auf die UN-Behindertenrechtskonvention und die Tatsache, dass vielen Menschen mit eingeschränkter Mobilität eine entsprechend lange Verweildauer in einer engen Kabine, ggf. im Sitzen, nicht zuzumuten ist?

Die Fragen 7 und 8 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat vorgeschlagen, dass die betreffende Vorschrift im Vorschlag der Europäischen Kommission angemessene Fristen von maximal zwei bis drei Stunden vorsieht. Dies dient insbesondere der Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität.

9. Wird sich die Bundesregierung auch in diesem Fall (siehe Frage 7) für eine Ausnahmeregelung (vergleichbar mit Artikel 11 Absatz 3 der geänderten Verordnung) einsetzen?

Die Bundesregierung setzt sich in den Beratungen zur Revision der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 dafür ein, die Situation von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität, aber auch aller anderen Fluggäste, die von einer Verspätung auf dem Rollfeld betroffen sind, zu verbessern.

10. Welche weiteren Regelungen sind aus Sicht der Bundesregierung im Zuge der Novellierung der EU-Fluggastrechte-Verordnung nötig, um den Flugverkehr barrierefrei zu gestalten, damit Menschen mit eingeschränkter Mobilität und behinderte Menschen ein gleichwertiges Angebot wie andere Fluggäste wahrnehmen können, und welche Forderungen hat die Bundesregierung im bisherigen Konsolidierungsprozess gegenüber der Europäischen Kommission hierzu vertreten?

Die Bundesregierung setzt sich für eine möglichst umfassende Barrierefreiheit des Flugverkehrs ein. Die Barrierefreiheit fällt in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1107/2006.

11. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Vorschlag der Kommission, dass Fluggäste erst ab einer Verspätung von zwölf Stunden Anspruch auf anderweitige Beförderung mit einem anderen Luftfahrtunternehmen oder einem anderen Verkehrsträger haben sollen?

Die Bundesregierung strebt im Rahmen der Beratungen eine differenzierte Lösung an.

12. Was versteht die Bundesregierung unter der Ausführung der Europäischen Kommission zu einer „proaktiven Wahrnehmung der Überwachungsaufgaben durch die nationalen Durchsetzungsstellen“ (vgl. Kommissionsvorschlag, S. 9 – Bundesratsdrucksache 199/13)?

Das Luftfahrt-Bundesamt wird in seiner Funktion als nationale Durchsetzungs- und Beschwerdestelle zukünftig in noch stärkerem Maße als bisher durch Information und Beratung der Fluggäste und Luftfahrtunternehmen sowie verstärkte Vor-Ort-Kontrollen auf den Flughäfen und gegebenenfalls auch bei den Luftfahrtunternehmen für eine möglichst optimale Anwendung – und damit zugleich für eine effektive Durchsetzung – der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 sorgen.

13. Gibt es Bestrebungen des Luftfahrt-Bundesamtes, im Hinblick auf eine „proaktive Wahrnehmung der Überwachungsaufgaben“ künftig oder bereits jetzt neben den aufgrund von Individualbeschwerden eingeleiteten Verfahren zusätzliche Verfahren von Amtswegen durchzuführen?

Nein.

14. Welche Änderungen im bisherigen Zusammenspiel zwischen Schlichtungsstelle (derzeit lediglich im Fall von Ryan-Air über die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr – Söp) und Luftfahrt-Bundesamt erwartet die Bundesregierung durch die Neufassung von Artikel 16 der Fluggastrechte-Verordnung?

Die Europäische Kommission hat vor dem Hintergrund des Inkrafttretens der Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG eine Überarbeitung ihres Vorschlages für eine Neufassung des Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 angekündigt. Diese liegt derzeit noch nicht vor.

Das Schlichtungsverfahren ist ein von dem durch das Luftfahrt-Bundesamt durchgeführten Beschwerde- und Durchsetzungsverfahren unabhängiges Verfahren. Während des laufenden Schlichtungsverfahrens soll das Beschwerde- und Durchsetzungsverfahren beim Luftfahrt-Bundesamt ruhen. Über den bereits stattfindenden Austausch von Informationen hinaus erwartet die Bundesregierung daher keine wesentlichen Änderungen.

15. Welche Modelle des Informationsaustausches zwischen Luftfahrt-Bundesamt, Söp, der weiteren durch das Gesetz zur Errichtung von Schlichtungsstellen vorgesehenen privatrechtlichen Schlichtungsstellen und der bei dem Bundesministerium der Justiz anzusiedelnden behördlichen Schlichtungsstelle sind derzeit in der Diskussion bzw. Entwicklung?

Keine, da die aufsichtsrechtliche Tätigkeit des Luftfahrt-Bundesamtes und die privatrechtlich organisierte Schlichtung unterschiedlichen Zwecken dienen.

16. Ist der Bundesregierung bekannt, ob die Luftfahrtunternehmen, welche bisher ihr Interesse an einer privaten Schlichtungsstelle geäußert haben, inzwischen tatsächliche Schritte zur Einrichtung der Schlichtungsstelle getätigt haben, und wenn ja, welche?

Die beiden großen Verbände BDL (Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V.) und BARIG (Board of Airline Representatives in Germany e. V.) haben sich zu einer Teilnahme an einer privatrechtlich organisierten Schlichtung bereit erklärt. Der Bundesregierung liegen Informationen darüber vor, dass die vorgenannten Verbände derzeit in einem sehr konstruktiven Dialog mit der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V. (söp) stehen. Ob die in diesen Verbänden organisierten Luftfahrtunternehmen der söp beitreten oder ein anderes Modell wählen, ist zurzeit noch offen.

17. Welche „Beschlüsse über Durchsetzungsmaßnahmen zu individuellen Beschwerden“ (vgl. Artikel 16 Absatz 2 der geänderten Verordnung) sind von Seiten der Bundesregierung denkbar?

Als Durchsetzungsmaßnahmen kommen die dem Luftfahrt-Bundesamt grundsätzlich durch das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten zur Verfügung stehenden Maßnahmen in Betracht.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 14 verwiesen.

18. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass Artikel 16b Absatz 5 der geänderten Verordnung zu einer statistischen Datenerhebung von Verspätungen, Annullierungen und sonstigen Verstößen durch das Luftfahrt-Bundesamt führen muss, um „mutmaßliche Vorgehensweisen eines oder mehrerer Luftfahrtunternehmen“ erkennen und evaluieren zu können?

Nein.

19. Welche Möglichkeiten kommen nach Ansicht der Bundesregierung weiterhin in Betracht, um die von der Kommission angesprochenen „mutmaßlichen Vorgehensweisen“ (Artikel 16b Absatz 5 der geänderten Verordnung) erkennen, evaluieren und melden zu können?

In diesem Fall werden die nationalen Durchsetzungs- und Beschwerdestellen im Rahmen ihrer Befugnisse tätig. Zur Durchsetzung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 nimmt das Luftfahrt-Bundesamt Anzeigen von vermeintlichen Verstößen gegen die oben genannten Verordnungen entgegen und kann nachgewiesene Verstöße gemäß dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten gegenüber den Luftfahrtunternehmen verfolgen.

