

## **Antwort der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Mücke, Horst Friedrich (Bayreuth),  
Patrick Döring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 16/10025 –**

### **Umsetzung der europäischen Fluggastverordnung in Deutschland (Nachfrage zu Bundestagsdrucksache 16/9978)**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Fraktion der FDP stellte am 28. Juni 2008 eine Kleine Anfrage zum Thema „Umsetzung der europäischen Fluggastverordnung in Deutschland“ (Bundestagsdrucksache 16/9677). Diese wurde von der Bundesregierung am 11. Juli 2008 beantwortet (Bundestagsdrucksache 16/9978).

Die Bundesregierung teilt in ihrer Antwort mit, dass zurzeit 2,5 Planstellen sowie vier Zeitkräfte für die Bearbeitung der Beschwerden nach Artikel 16 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 zur Verfügung stehen. Auf die Frage, ob ihrer Meinung nach die Anzahl der zur Verfügung stehenden Planstellen ausreichend sei, geht die Bundesregierung nicht ein.

Auf die Frage, in wie viel Prozent der eingereichten Beschwerden das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) diese nach eigener Prüfung als begründet erachtete, führt die Bundesregierung lediglich aus, dass in 69,2 Prozent der Beschwerden ein Verstoß nicht ausgeschlossen werden konnte, so dass diese weiter zu bearbeiten waren.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass es aufgrund des in Deutschland geltenden Gewaltenteilungsprinzips allein Aufgabe der Gerichte sei, zu entscheiden, ob Ansprüche der Fluggäste gegen die Luftfahrtunternehmen bestehen. Die Auslegung von unklaren Rechtsbegriffen in der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 obliege allein dem Europäischen Gerichtshof. Andererseits bestätigt die Bundesregierung, dass im Rahmen der gewerberechtlichen Aufsicht eine eigene rechtliche Bewertung des ermittelten Sachverhalts erfolge. Daher stößt die Weigerung der Bundesregierung, Fragen zur eigenen bisherigen Auslegung von Normen der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 zu beantworten, auf Unverständnis.

Nach Aussage der Bundesregierung sehe das LBA von der Einleitung eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens ab, wenn die Fluggesellschaft die von ihr begangene nachweisbare Pflichtverletzung nachträglich heilt. Vier Verfahren seien aufgrund erfolgter Zahlungen sogar nachträglich eingestellt worden.

Die Bundesregierung führt darüber hinaus aus, dass eine Einbeziehung von Flügen aus Drittstaaten, die von Nicht-EU-Fluggesellschaften durchgeführt werden, in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 nur im Einvernehmen mit den betroffenen Drittstaaten möglich sei.

Insgesamt muss festgestellt werden, dass die Bundesregierung die Kleine Anfrage in wesentlichen Teilen ausweichend beantwortet hat. Zudem lassen die Antworten Widersprüche erkennen. Es besteht daher Nachfragebedarf.

1. Wie viele zusätzliche Planstellen sieht der Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2009 für die Bearbeitung von Beschwerden nach Artikel 16 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 beim LBA vor?

Der Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2009 sieht keine zusätzlichen Planstellen/Stellen für die Bearbeitung von Beschwerden nach Artikel 16 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 vor.

2. Woher stammen – angesichts der Tatsache, dass ausweislich der Antwort zu Frage 2 der o. g. Kleinen Anfrage zurzeit 2,5 Planstellen für die Bearbeitung von Beschwerden nach Artikel 16 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 zur Verfügung stehen, aber andererseits ausweislich der Antwort zu Frage 1 nur eine zusätzliche Planstelle beim LBA zur Erfüllung dieser Aufgabe seit deren Zuweisung neu geschaffen wurde – die übrigen 1,5 Planstellen?

Wurden diese 1,5 Planstellen aus anderen Dienststellen im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) umgeschichtet, und wenn ja, aus welchen?

1,5 Planstellen wurden aus anderen Bereichen des LBA verlagert.

3. Beabsichtigt die Bundesregierung, für die in der Antwort zu Frage 2 der o. g. Kleinen Anfrage angesprochenen vier Zeitkräfte Planstellen zu schaffen?

Wie begründet sie ihre Haltung?

Soweit bei sich stabilisierenden Fallzahlen und eventuellen Produktivitätsfortschritten in der Beschwerdebearbeitung zukünftig ein dauerhafter Bedarf oberhalb der derzeitigen Stellenausstattung von 2,5 Planstellen festgestellt wird, werden Stellen in entsprechender Anzahl vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Haushaltsaufstellungsverfahren 2010 oder den Folgejahren beantragt.

4. Wie definiert die Bundesregierung „verzugslose Bearbeitung“ der Beschwerden (vgl. Antwort zu den Fragen 3 und 4 der o. g. Kleinen Anfrage)?

Das LBA orientiert sich hinsichtlich der Bearbeitungszeiten an den gemeinsamen Vorgaben der EU-Kommission und der Durchsetzungsstellen der Mitgliedstaaten (NEB – NEB Complaint Handling Procedures under Regulation (EC)261/2004). Demnach sind einfache Beschwerdefälle nach vier Monaten, komplexe Beschwerdefälle nach sechs Monaten und solche, in deren Zusammenhang rechtliche bzw. ordnungswidrigkeitenrechtliche Schritte eingeleitet werden, nach sechs Monaten bzw. je nach Einzelfall auch darüber hinaus abschließend zu bearbeiten. „Verzugslose Bearbeitung“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die o. g. Fristen nicht überschritten werden.

5. Kann aus der gemeinsamen Antwort zu den Fragen 3 und 4 der o. g. Kleinen Anfrage geschlossen werden, dass derzeit eine Bearbeitung der Beschwerden verzugslos erfolgt?

Ein Personalstand von 6,5 Planstellen/Stellen gewährleistet eine verzugslose Bearbeitung der pro Jahr eingehenden Beschwerden nach der Verordnung (EG) Nr. 261/2004.

6. Wie lange dauert ein Beschwerdeverfahren gemäß Artikel 16 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004, das mangels Unzuständigkeit oder offensichtlicher Unbegründetheit inhaltlich bearbeitet wird – vom Eingang der Beschwerde beim LBA bis zu einer Entscheidung des LBA – durchschnittlich?

Die Bearbeitungsdauer wird nicht gesondert erfasst. Eine Aussage ist daher nicht möglich.

7. Wie viele der 5 638 weiter zu bearbeitenden Beschwerdeverfahren (vgl. Antwort zu Frage 6 der o. g. Kleinen Anfrage) sind bereits abgeschlossen worden?

Die Bearbeitungszahlen haben sich verändert. Es ergeben sich mittlerweile 6 029 weiter zu bearbeitende Beschwerdeverfahren (Stand: 25. Juli 2008). Davon sind 2 588 Beschwerdeverfahren bereits abgeschlossen.

8. In wie vielen der 5 638 weiter zu bearbeitenden Verfahren (vgl. Antwort zu Frage 6 der o. g. Kleinen Anfrage), die bereits zum Abschluss gebracht wurden, erachtete das LBA die Beschwerde als begründet?

Da die statistische Erfassung von Verstößen erst seit dem 1. April 2008 erfolgt, ist die Beantwortung der Frage erst ab diesem Zeitpunkt möglich.

Wie aus der Antwort zu Frage 6 der o. g. Kleinen Anfrage ersichtlich, bleiben nach Vorprüfung durch das LBA 69,2 Prozent (5 638) der Beschwerden zur weiteren Bearbeitung übrig; die anderen Beschwerden wurden entweder eingestellt oder an die zuständige Stelle abgegeben. Von den 5 638 Beschwerden wurden ab dem 1. April 2008 767 Beschwerden bearbeitet. In allen diesen Fällen hat das LBA einen Verstoß gegen die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 festgestellt. Dabei handelte es sich um geringfügige bis schwerwiegende Verstöße.

9. Ist die Schlussfolgerung aus der Antwort zu Frage 12 der o. g. Kleinen Anfrage zutreffend, dass vor Ende 2007 keine Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen Fluggesellschaften wegen Nichtbeachtung der Verpflichtungen aus der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 eingeleitet wurden?

Falls diese Annahme nicht zutrifft; wie viele Bußgeldbescheide sind jeweils in den Jahren zuvor gegen die Fluggesellschaften wegen Nichtbeachtung der Verpflichtungen aus der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 erlassen worden?

10. Falls die Schlussfolgerung in Frage 9 zutreffend ist; aus welchen Gründen verzichtete das LBA vor Ende 2007 auf die Verhängung von Bußgeldern, und aus welchen Gründen wurden Ende 2007 – entgegen der bisherigen Praxis – erstmals Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet?

Die Fragen 9 und 10 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die bis Ende 2007 nicht erfolgte Verhängung von Bußgeldern ist auf Anlaufschwierigkeiten bei der Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 zurückzuführen.

11. Ist die Schlussfolgerung aus der Antwort zu Frage 12 der o. g. Kleinen Anfrage zutreffend, dass in allen Fällen, in denen das LBA eine Pflichtverletzung einer Fluggesellschaft festgestellt und kein Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet hat, die betroffene Fluggesellschaft ihrer Pflicht im Nachhinein nachkam?

Nein. Dies liegt darin begründet, dass nicht alle Verstöße gegen die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 nachträglich heilbar sind. Hierzu gehört insbesondere der am häufigsten monierte Verstoß gegen die Verpflichtung zur Information der Fluggäste über ihre Rechte (Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004).

12. Wie will die Bundesregierung die generelle Einhaltung der Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 sicherstellen (vgl. Antwort zu Frage 9 der o. g. Kleinen Anfrage), wenn das LBA selbst, nachdem es eine Pflichtverletzung einer Fluggesellschaft nachgewiesen hat, nur dann ein Bußgeld verhängt, wenn die Fluggesellschaft ihrer Verpflichtung auch nicht nachträglich nachkommt?

Das LBA wird künftig verstärkt Bußgelder verhängen, sofern dazu Anlass besteht.

13. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die in ihrer Antwort zu Frage 16 der o. g. Kleinen Anfrage dargestellte Praxis (Einleitung eines Bußgeldverfahrens nur, wenn die Fluggesellschaft nicht nachträglich ihrer Verpflichtung nachkommt) für die Fluggesellschaften – gerade in Hinblick auf die Zahlung von Ausgleichsleistungen nach Flugannullierungen – einen finanziellen Anreiz beinhaltet, ihren Verpflichtungen aus der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 erst nach Aufforderung durch das LBA nachzukommen?

Die beschriebene Praxis wendet das LBA allein bei Beschwerden wegen Flugannullierungen an, bei denen sich das Luftfahrtunternehmen auf das Vorliegen von außergewöhnlichen Umständen beruft (dies ist in 59 Prozent der 6 029 zu bearbeitenden Beschwerden der Fall). Grund für diese Vorgehensweise ist die unklare Rechtslage, die sich aus der Unbestimmtheit des Artikels 5 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 ergibt. Ein klärendes Urteil des Europäischen Gerichtshofes zu dieser Frage steht noch aus. Vor diesem Hintergrund wird die sofortige Einleitung eines Bußgeldverfahrens gegen das Luftfahrtunternehmen als unverhältnismäßig angesehen.

14. Welche Entwicklung nahm in den Jahren 2005 bis 2008 die Anzahl der Beschwerden, die beim LBA wegen Nichtbeförderung eingingen?

Wie viele Beschwerden wegen Nichtbeförderung gingen in den Jahren 2005 bis 2008 jeweils beim LBA ein (entgegen der Antwort zu Frage 18 der o. g. Kleinen Anfrage bitte nach Jahren gesondert angeben)?

Gemessen an den Gesamtbeschwerden nehmen die Beschwerden wegen Nichtbeförderung nur einen geringen Anteil ein. Dieser stieg seit Inkrafttreten der Verordnung minimal von 11,0 Prozent im Jahr 2005 auf 12,0 Prozent im Jahr 2007 an.

	2005	2006	2007	2008 (Stand 25. Juli 2008)	Gesamt
<b>Nichtbeförderung</b> (Prozent der Gesamtbeschwerden)	<b>178</b> (11,0 Prozent)	<b>234</b> (11,2 Prozent)	<b>374</b> (12,0 Prozent)	<b>211</b> (10,9 Prozent)	<b>997</b> (11,4 Prozent)

15. Welche einzelnen Verfahren liegen dem Europäischen Gerichtshof zur Entscheidung von Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 vor (vgl. Antwort zu den Fragen 19, 20, 21, 23 der o. g. Kleinen Anfrage)?

Dem Europäischen Gerichtshof liegen derzeit folgende Verfahren zur Verordnung (EG) Nr. 261/2004 vor:

- C-549/07
- C-402/07 und C-432/07.

Des Weiteren ist in der Rechtssache C-173/07 am 10. Juli 2008 entschieden worden.

16. Woran orientiert sich das LBA im Rahmen der Durchführung der gewerberechtlichen Aufsicht bei seiner rechtlichen Einschätzung, ob die Annullierung auf außergewöhnliche Umstände zurückzuführen und die Fluggesellschaft daher aus der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 heraus nicht verpflichtet war, gegenüber den Fluggästen Ausgleichsleistungen zu erbringen?
17. Welchen Standpunkt hat das LBA in diesem Rahmen dazu eingenommen, wann ein außergewöhnlicher Umstand im Sinne des Artikels 5 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 bei einem technischen Defekt am Flugzeug sowie bei einem Streik des Personals des ausführenden Luftfahrtunternehmens vorliegt?

Die Fragen 16 und 17 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Im Hinblick auf den auslegungsbedürftigen Artikel 5 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004, wonach ein Luftfahrtunternehmen bei Flugannullierungen nicht verpflichtet ist, Ausgleichsleistungen zu zahlen, wenn die Annullierung auf außergewöhnliche Umstände zurückgeht, stehen klärende Urteile des Europäischen Gerichtshofes noch aus (siehe Antwort zu Frage 15). Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die Frage, ob ein technischer Defekt einen außergewöhnlichen Umstand im Sinne von Artikel 5 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 darstellt. Bis zu dem Erlass dieser Urteile orientiert sich das LBA an den Schlussanträgen der Generalanwältin Sharpston vom 27. September 2007 in der Rechtssache C-396/06 Eivind F. Kramme gegen SAS Scandinavian Airlines Danmark A/S. (In der Rechtssache C-396/06 hat das vorlegende Ge-

richt Oestre Landsret Kopenhagen die Vorlage zurückgenommen; es wird daher in dieser Rechtssache kein Urteil ergehen.)

Dass Beeinträchtigungen des Betriebs des ausführenden Luftfahrtunternehmens durch einen Streik außergewöhnliche Umstände im Sinne des Artikels 5 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 darstellen können, ergibt sich aus Erwägungsgrund 14 zu der Verordnung (EG) Nr. 261/2004. Zur Beantwortung der Frage, ob die Annullierung für das betroffene Luftfahrtunternehmen durch die Ergreifung von zumutbaren Maßnahmen vermeidbar im Sinne des Artikels 5 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 war, kommt es auf die Umstände des Einzelfalls an.

18. Ist die Schlussfolgerung aus der Antwort zu Frage 26 der o. g. Kleinen Anfrage zutreffend, dass die Beschwerden wegen mangelnder Erfüllung der Informationspflichten gemäß Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 im Zeitraum 2005 bis 2008 zunahmen?

Wie viele Beschwerden wegen Verstoßes gegen Artikel 14 gingen in den Jahren 2005 bis 2008 jeweils beim LBA ein (bitte nach Jahren gesondert angeben)?

Zur ersten Teilfrage: Die Schlussfolgerung ist zutreffend.

Die zweite Teilfrage kann nur ab dem 1. April 2008 beantwortet werden, da erst ab diesem Zeitpunkt die statistische Erfassung von Verstößen erfolgt. Eine Übersicht zu den Fällen, die seitdem bearbeitet wurden und bei denen u. a. Anhaltspunkte für eine mangelnde Erfüllung der Informationspflichten gemäß Artikel 14 Verordnung (EG) Nr. 261/2004 identifiziert werden konnten, zeigt folgenden Anteil:

	Jahr des Beschwerdeeingangs				
	2005	2006	2007	2008 (Stand 25. Juli 2008)	2005-2008 (Stand 25. Juli 2008)
<b>seit 1. April 2008 bearbeitete Beschwerden</b>	<b>38</b>	<b>80</b>	<b>448</b>	<b>201</b>	<b>767</b>
<b>davon Beschwerden mit Verdacht auf Verletzung einer Informationsverpflichtung nach Art. 14 VO (EG) Nr. 261/2004</b> (Anteil in Prozent der bearbeiteten Beschwerden)	<b>37</b> 97 Prozent	<b>74</b> 93 Prozent	<b>401</b> 90 Prozent	<b>155</b> (77 Prozent)	<b>667</b> (87 Prozent)

19. Was versteht die Bundesregierung unter „ordnungsrechtlichen Maßnahmen“ (vgl. Antwort zu Frage 26 der o. g. Kleinen Anfrage)?

Die Bundesregierung versteht hierunter die gemäß § 108 Abs. 2 Nr. 8 und Nr. 9 der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) in Verbindung mit § 58 Abs. 1 Nr. 10, Abs. 2 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) vorgesehenen, möglichen Sanktionsmaßnahmen.

20. Aus welchen Gründen bedarf – entsprechend der Darstellung der Bundesregierung (vgl. Antwort zu den Fragen 29 und 30 der o. g. Kleinen Anfrage) – die Einbeziehung von Flügen aus Drittstaaten, die von Nicht-EU-Fluggesellschaften durchgeführt werden, in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Einvernehmens mit den entsprechenden Drittländern, nicht jedoch die Einbeziehung von Flügen aus Drittstaaten, die von Nicht-EU-Fluggesellschaften durchgeführt werden,

in den ab 2012 auch für den Luftverkehr geltenden europäischen Emissionshandel?

Welche Aspekte rechtfertigen diese ungleiche rechtliche Bewertung?

Fragen betreffend die etwaige Einbeziehung von Flügen aus Drittstaaten, die von Nicht-EU-Fluggesellschaften durchgeführt werden, in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 wie auch die Einbeziehung von Flügen aus Drittstaaten, die von Nicht-EU-Fluggesellschaften durchgeführt werden, in den Vorschlag für eine Richtlinie über die Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel liegen im Zuständigkeitsbereich der EU. Zur ersten Frage wird auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 29 und 30 der Kleinen Anfrage vom 18. Juni 2008 (Bundestagsdrucksache 16/9677) verwiesen. Zur zweiten Frage wird auf die Ausführungen der EU-Kommission vom 20. Dezember 2006 im Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (SEK(2006) 1684 und 1685) verwiesen.

