

## **Antrag**

**der Abgeordneten Jan Mücke, Hans-Michael Goldmann, Horst Friedrich (Bayreuth), Patrick Döring, Joachim Günther (Plauen), Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, Daniel Bahr (Münster), Uwe Barth, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Paul K. Friedhoff, Dr. Edmund Peter Geisen, Miriam Gruß, Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Birgit Homburger, Michael Kauch, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Dr. h. c. Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Michael Link (Heilbronn), Horst Meierhofer, Patrick Meinhardt, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Cornelia Pieper, Gisela Piltz, Frank Schäffler, Marina Schuster, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Dr. Daniel Volk, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP**

### **Rechte der Fluggäste stärken**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Das Europäische Parlament und der Europäische Rat haben im Jahr 2004 die Verordnung (EG) Nr. 261/2004, die sog. Fluggastverordnung erlassen. Danach haben Fluggäste im Falle von Verspätung des von ihnen gebuchten Fluges gegenüber der Fluggesellschaft Anspruch auf näher definierte Unterstützungsleistungen. Darüber hinaus sind die Airlines im Falle der Nichtbeförderung und der kurzfristigen Annullierung zur Zahlung einer Entschädigung verpflichtet. Die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 sieht für jeden Mitgliedstaat die Errichtung einer Beschwerde- und Durchsetzungsstelle für Angelegenheiten, die im Zusammenhang mit der Fluggastverordnung stehen, vor. Diese Aufgabe wurde in Deutschland dem Luftfahrt-Bundesamt (LBA) übertragen.

2. Nach Inkrafttreten der Verordnung traten bei den Beteiligten Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung unterschiedlicher Rechtsbegriffe und somit über die Voraussetzungen für das Entstehen der Unterstützungs- und Ausgleichsansprüche hervor. Einen Großteil der Diskussionen nimmt die Frage ein, wie der Begriff der „außergewöhnlichen Umstände“ im Sinne des Artikels 5 Absatz 3 zu definieren sei. Ist eine Annullierung auf außergewöhnliche Umstände zurückzuführen, ist die Fluggesellschaft von ihrer Pflicht zur Zahlung einer Entschädigung befreit. Die Airlines berufen sich bei Flugausfällen zumeist auf das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände (vgl. Mitteilung der Kommission über die Anwendung und die Ergebnisse der Verordnung (EG) Nr. 261/2004; KOM (2007) 168 endg.). Auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der FDP (Bun-

destagsdrucksache 16/9677) bestätigte die Bundesregierung, dass sich in Deutschland die ausführenden Luftfahrtunternehmen „in nahezu allen Fällen“ auf außergewöhnliche Umstände berufen haben (vgl. Bundestagsdrucksache 16/9978). Diese Feststellungen lassen nicht nur bei der Europäischen Kommission die Befürchtung aufkommen, dass der Befreiungstatbestand zu häufig von den Airlines geltend gemacht wird (vgl. KOM-Mitteilung a. a. O.).

Das LBA sah bis Ende 2007 gänzlich und seitdem überwiegend von der Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens wegen verweigerter Entschädigungsleistungen unter Hinweis auf die unklare Rechtslage, die sich aus der Unbestimmtheit des Artikels 5 Absatz 3 ergibt, ab (vgl. Bundestagsdrucksache 16/10148). Die Fluggesellschaften haben somit faktisch keine Ahndung von entsprechenden Pflichtverletzungen zu befürchten.

Mit Urteil vom 22. Dezember 2008 hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass technische Defekte am Flugzeug grundsätzlich keine außergewöhnlichen Umstände darstellen (Rechtssache C-549/07). Flugzeuge seien technologische Gebilde hoher Komplexität, denen eine gewisse Anfälligkeit immanent sei. Auch eine regelmäßige Wartung könne unvorhersehbare Reparaturen nicht verhindern. Etwas anderes kann nur gelten, wenn der Defekt auf ein Vorkommnis zurückzuführen ist, das in keiner Verbindung mit der Ausübung der Tätigkeit des betroffenen Luftverkehrsunternehmens steht. Dieses Urteil schafft Rechtssicherheit über den Einzelfall hinaus. Es ist jedoch nicht dazu geeignet, sämtliche Unklarheiten in Bezug auf die Voraussetzungen des Artikels 5 Absatz 3 zu beseitigen.

3. Vielfach richten sich die Ansprüche der Passagiere aus der Fluggastverordnung gegen ausländische Fluggesellschaften. Die nationalen Rechtsordnungen lassen in diesen Fällen nur unter bestimmten Voraussetzungen eine Klage im Heimatstaat des Reisenden zu. Im Übrigen bestimmt sich die Zuständigkeit für Klagen gegen Fluggesellschaften mit Sitz in der Europäischen Union nach der Verordnung (EG) Nr. 44/2001. Nach Artikel 5 Nummer 1 dieser Verordnung kann eine (natürliche oder juristische) Person in dem Mitgliedstaat verklagt werden, in dem die vertraglich vereinbarte Dienstleistung zu erbringen ist. Dies wirft für den Bereich des Luftverkehrs Probleme auf, da nicht endgültig geklärt ist, ob als Erfüllungsort der Start- oder Zielflughafen oder der Ort, an dem die Vereinbarung geschlossen wurde, gilt. Mit Beschluss vom 22. April 2008 (Az. X ZR 76/07) hat der Bundesgerichtshof diese Frage dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegt.

4. Nach Artikel 4 Absatz 3 i. V. m. Artikel 7 hat der Fluggast, der mit dem von ihm gebuchten Flug nicht befördert wurde und nicht freiwillig auf die Beförderung verzichtet hat, bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen einen Anspruch auf Zahlung einer Entschädigung. Nach der ganz überwiegenden Rechtsprechung fand diese Regelung bislang auch Anwendung auf Fälle, in denen ein Passagier seinen Anschlussflug verpasst hat, weil der Zubringerflug derselben Fluggesellschaft Verspätung hatte (vgl. OLG Hamburg, Urteil vom 6. November 2007, Az. 6 U 94/07; LG Berlin, Urteil vom 11. Oktober 2007, Az. 57 S 39/07; AG Bremen, Urteil vom 8. Mai 2007, Az. 4 C 7/07; AG Frankfurt/M., Urteil vom 25. August 2008, Az. 29 C 884/08). Dieser Auffassung trat der Bundesgerichtshof kürzlich jedoch entgegen (Urteil vom 30. April 2009, Az. Xa ZR 78/08). Seiner Ansicht nach seien die Voraussetzungen bei einem nicht erreichten Anschlussflug bereits tatbestandlich nicht gegeben.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

sich gegenüber der Europäischen Kommission und im Europäischen Rat für eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 unter Maßgabe folgender Kriterien einzusetzen:

1. Der Begriff der „außergewöhnlichen Umstände“ wird legaldefiniert. Er muss möglichst präzise bestimmt werden, um die bisher bestehenden Rechtsunsicherheiten bei dessen Auslegung künftig zu vermeiden. Die Festlegung umfasst auch die Klärung von Rechtsfragen, die dem Europäischen Gerichtshof zu dieser Thematik zur Entscheidung vorliegen.
2. Für Streitigkeiten um Ansprüche aus der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 gelten sowohl der Ort des Starts als auch der Ort des Flugziels als Erfüllungsort im Sinne des Artikels 5 Nummer 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 44/2001, soweit sich diese innerhalb eines Mitgliedstaats der Europäischen Union befinden.
3. Die Pflicht der Fluggesellschaften zur Zahlung einer Entschädigung wegen Nichtbeförderung (Artikel 4 Absatz 3 i. V. m. Artikel 7) besteht auch gegenüber Fluggästen, die ihren Anschlussflug nicht erreichen konnten, weil der Zubringerflug derselben Fluggesellschaft verspätet war. Diese Pflicht besteht nicht, wenn die Verspätung durch außergewöhnliche Umstände verursacht wurde.

Berlin, den 13. Mai 2009

**Dr. Guido Westerwelle und Fraktion**

### **Begründung**

1. Mit Verabschiedung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 sollte in der Europäischen Union ein hohes Maß an Verbraucherschutz für Flugreisende geschaffen werden. Die Passagiere sollten für den Fall, dass es bei ihrem Flug zu Abweichungen vom Flugplan kommt, nicht mehr auf sich allein gestellt sein, sondern unverzüglich unterschiedliche Unterstützungs- und ggf. auch Ausgleichsleistungen erhalten. Diesem Anspruch wird die Verordnung in der Praxis jedoch nur bedingt gerecht. Durch fehlende oder unzureichende Begriffsbestimmungen bestehen vielfach Rechtsunsicherheiten. In der Folge sind die Passagiere häufig gezwungen, eine gerichtliche Entscheidung herbeizuführen. Dies wird besonders bei der Frage deutlich, wann „außergewöhnliche Umstände“ vorliegen. Nach Aussage der Bundesregierung wird in 59 Prozent aller Beschwerden, die beim LBA eingehen und im Zusammenhang mit der Fluggastverordnung stehen, moniert, dass sich die Fluggesellschaften zu Unrecht auf das Vorliegen dieser leistungsbefreienden Umstände beziehen (vgl. Bundestagsdrucksache 16/10148). Das LBA hat den Einredegrund „außergewöhnlicher Umstand“ infolge eines technischen Defekts nur in rund einem Fünftel aller Fälle anerkannt. Der Verordnungsgeber hat es versäumt, den Begriff klar zu definieren. Dies muss unverzüglich nachgeholt werden. Gibt der Verordnungstext keinen Spielraum für unterschiedliche Interpretationen, besteht auch keine Gefahr des Missbrauchs des Befreiungstatbestandes (Artikel 5 Absatz 3). Die Beschwerde- und Durchsetzungsstellen der Mitgliedstaaten wären abschließend in der Lage, die Rechtmäßigkeit der unterbliebenen Leistungen zu beurteilen und in der Verantwortung gegenüber den Flugreisenden und der Europäischen Kommission festgestellte Pflichtverstöße zu sanktionieren. Letztere hat bereits angekündigt zu prüfen, ob die Mitgliedstaaten der Fluggastverordnung durch geeignete Durchsetzungsmechanismen hinreichend Geltung verschaffen (vgl. KOM-Mitteilung a. a. O.). Die Airlines erhalten durch konsequentes Ahnden von Pflichtverstößen einen zusätzlichen Anreiz, von einer vorschnellen Versagung von Ausgleichsleistungen abzusehen.

2. Effektiver Verbraucherschutz bedeutet auch erlangbarer Rechtsschutz. Betroffene empfinden es jedoch als abschreckend, wenn sie ihre Ansprüche – mangels eines inländischen Gerichtsstands nach den Vorschriften der nationalen Rechtsordnung – an einem Gericht eines anderen Mitgliedstaats geltend machen müssen. Unabhängig von der großen Entfernung zum Wohnsitz bereitet es häufig Schwierigkeiten, dass am Ort des Prozesses eine andere Rechtsordnung, insbesondere abweichende Verfahrensvorschriften Anwendung finden. Auch gestaltet sich die Beauftragung eines Rechtsanwalts am Gerichtsstand – z. B. wegen sprachlicher Barrieren – schwierig. Vielfach sehen sich Privatpersonen dadurch gezwungen, von der gerichtlichen Geltendmachung ihrer Ansprüche Abstand zu nehmen. Um diese Wirkungen für den Bereich der Fluggastverordnung zu vermeiden, ist eine Bestimmung in die Verordnung aufzunehmen, nach der als Erfüllungsort für die Beförderungsleistung sowohl der Ort des Starts als auch der Ort der Landung des Fluges gilt, denn nach Artikel 5 Nummer 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 44/2001 kann eine (natürliche oder juristische) Person, die ihren (Wohn-)Sitz im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der Europäischen Union hat, in dem Mitgliedstaat verklagt werden, in dem nach der vertraglichen Vereinbarung die Dienstleistung erbracht werden soll. Eine solche Ergänzung der Verordnung ermöglicht es Reisenden, die den streitgegenständlichen Flug in ihrem Heimatland angetreten oder beendet haben, auch dort – zumindest gegenüber einer EU-Fluggesellschaft – zu prozessieren. Diese Rechtsanpassung muss unabhängig von der ausstehenden Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs auf den Vorlagebeschluss des Bundesgerichtshofs vom 22. April 2008 (Az. X ZR 76/07) erfolgen.

3. Das Urteil des Bundesgerichtshofs, nach dem die Regeln über die Nichtbeförderung keine Anwendung auf verpasste Anschlussflüge finden, ist unter dem Blickwinkel effektiven Verbraucherschutzes unbefriedigend. Es bedarf daher einer Korrektur durch den (europäischen) Gesetzgeber. Nur so lassen sich unbillige Ergebnisse vermeiden. Flugverbindungen weisen vielfach kurze Umsteigezeiten auf, um Direktverbindungen gegenüber wettbewerbsfähig zu sein. Erreicht der Fluggast aufgrund von Verzögerungen, die er nicht zu vertreten hat, nicht den Anschlussflug, darf dies nicht ausschließlich zu seinen Lasten gehen. Die Fluggastverordnung hat die Sicherstellung eines umfassenden Verbraucherschutzes für Flugreisende zum Ziel. Eine solch weitreichende Regelungslücke kann daher nicht hingenommen werden.

Auch ein Vergleich mit den Rechten von Bahnreisenden spricht für die Anwendbarkeit der Regeln über die Nichtbeförderung bei verpasstem Anschlussflug. Nach Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 haben Bahnreisende für den Fall, dass sie aufgrund einer Verspätung ihren Anschlusszug verpassen und dadurch bedingt ihren Zielort erst zwei Stunden später erreichen, einen Anspruch auf Entschädigung in Höhe von 50 Prozent des gezahlten Fahrpreises. Flugreisenden in vergleichbarer Situation hingegen eine Entschädigung gänzlich vorzuenthalten, würde eine nicht zu rechtfertigende Benachteiligung gegenüber Bahnreisenden darstellen.