

**Antwort  
der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Gottschalck, Uwe Beckmeyer,  
Martin Burkert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD  
– Drucksache 17/2202 –**

**Rechte von und Umgang mit den gestrandeten Passagieren nach dem Ausbruch  
des Vulkans Eyjafjalla auf Island**

**Vorbemerkung der Fragesteller**

Die Lage an den internationalen Flughäfen hat sich nach dem Chaos beim Ausbruch des Vulkans Eyjafjalla auf Island meist wieder normalisiert und stabilisiert. Hunderttausende von Urlaubern und Geschäftsleuten waren jedoch von Flugausfällen betroffen und informieren in teilweise alarmierenden Berichten über mangelndes Krisenmanagement und mangelhafte Umsetzung von Passagierrechten.

1. Hat die Bundesregierung Maßnahmen ergriffen, um die Flugpassagiere über ihre Rechte auf Erstattung des Ticketpreises oder eine alternative Reisemöglichkeit an ihren Zielort nach Flugausfällen infolge des Ausbruchs des Vulkans Eyjafjalla aufzuklären, und wenn ja, welche?
2. Hat die Bundesregierung Maßnahmen ergriffen, um die Flugpassagiere über ihre Rechte auf Mahlzeiten und Übernachtungsmöglichkeiten nach Flugausfällen infolge des Ausbruchs des Vulkans Eyjafjalla aufzuklären, und wenn ja, welche?

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

Sowohl das Bundesministerium der Justiz als auch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz haben unmittelbar nach Bekanntwerden der Flugausfälle infolge des Ausbruchs des Vulkans Eyjafjallajökull Informationen über die Ansprüche der Flugpassagiere auf Erstattung des Ticketpreises oder eine alternative Reisemöglichkeit an ihren Zielort sowie auf Verpflegung und Übernachtungsmöglichkeiten im Internet veröffentlicht. Außerdem wurden zahlreiche Individualanfragen beantwortet.

Das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) informierte telefonisch über das Bürger-Service-Center. Hierbei erhielten die Anfragenden Auskunft über die Flug-

gastrechte im Zusammenhang mit der Aschewolke (Ticketkostenerstattungen, Umbuchungsmöglichkeiten, angemessene Unterstützungsleistung wie z. B. Hotelunterkunft). Zusätzlich wurde auf die Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 15. April 2010 und die Internetseiten der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland verwiesen, die ebenfalls über die Fluggastrechte informierten.

Darüber hinaus wurden zeitnah folgend auf der Startseite des LBA-Internetauftritts alle wichtigen Informationen zu den Fluggastrechten im Fall von Flugannullierungen bzw. -verspätungen aufgrund der Aschewolke veröffentlicht.

3. Konnten deutsche Flugpassagiere nach Kenntnis der Bundesregierung flächendeckend ihre Flüge nach Flugausfällen infolge des Ausbruchs des Vulkans Eyjafjalla kostenlos umbuchen?

Der Bundesregierung sind bisher keine entsprechenden Beschwerden bekannt geworden.

4. Welche Art von Anzeigen und Beschwerden sind beim Luftfahrt-Bundesamt als offizieller Durchsetzungs- und Beschwerdestelle für die Rechte der Fluggäste bei Annulation, Verspätung und Nichtbeförderung nach der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 in den Jahren 2009 und 2010 eingegangen, und wenn ja, wie viele?

Im Jahr 2009 sind beim LBA 3 063 Beschwerden eingegangen (60 Prozent Annulation, 13 Prozent Nichtbeförderung, 27 Prozent Verspätung; siehe Tabelle 1). 651 dieser Beschwerden wurden zuständigkeitsshalber an andere nationale Durchsetzungsbehörden (NEB) abgegeben und 200 der eingangs erwähnten Beschwerden fielen nicht unter den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 261/2004.

In 2010 sind beim LBA 1 223 Beschwerden (Stand: 31. Mai 2010) eingegangen (56 Prozent Annulation, 8 Prozent Nichtbeförderung, 36 Prozent Verspätung; siehe Tabelle 1). Weiter bearbeitet wurden insgesamt 920 Beschwerden, die übrigen Beschwerden wurden an andere NEB abgegeben (226) oder eingestellt (77). Von den weiter zu bearbeitenden Beschwerden wurden aufgrund der Arbeitsprozesse bisher lediglich in einer nicht repräsentativen Anzahl Vorwürfe des Beschwerdeführers statistisch erfasst.

Ereignis	2009	2010	Gesamtergebnis
Annulation	1 820	689	2 509
Nichtbeförderung	413	97	510
Verspätung	823	437	1 260
Gesamtergebnis	3 063	1 223	4 286

Tabelle 1: Übersicht Beschwerdeeingang nach Ereignissen für 2009 und 2010

5. Welche Art von Anzeigen und Beschwerden sind beim Luftfahrt-Bundesamt wegen Verstößen gegen die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 in den Jahren 2009 und 2010 eingegangen, wonach neben dem Endpreis eines Flugtickets auch Steuern, Flughafengebühren und sonstige Gebühren, Zuschläge und Entgelte gesondert auszuweisen sind, und wenn ja, wie viele?

Beim LBA sind insgesamt 82 Beschwerden – davon 49 in 2009 und 33 in 2010 – wegen Verstößen gegen die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 eingegangen. Zum größten Teil wurden Verstöße wegen nicht transparenter Endpreisangabe (42 Fälle) angezeigt, gefolgt von Verstößen gegen die so genannte „Opt-In“-Klausel (21 Fälle), wonach Zusatzleistungen nicht bereits voreingestellt sein dürfen.

In 25 Fällen beschwerten sich Verbraucher über Tatbestände (z. B. die Höhe von Gebühren oder Stornierungskosten), die nicht Gegenstand der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 sind, so dass diese Fälle entsprechend abgeschlossen wurden.

Die nachfolgende Tabelle 2 stellt die Verteilung der Verstöße in den 82 eingegangen Anzeigen dar. Hierbei wurden in einer Anzeige teilweise auch mehrere Verstöße angezeigt, weshalb das Gesamtergebnis auch größer als die Gesamtzahl der Beschwerden ist.

Ereignis	2009	2010	Gesamtergebnis
Fehlende Endpreisangabe	21	21	42
Opt-In-Klausel	10	11	21
Fehlende Aufschlüsselung	3	1	4
Diskriminierung	0	2	2
Sonstiges*	18	7	25

Tabelle 2: Übersicht angezeigter Verstöße für 2009 und 2010 (mehrere Verstöße je Beschwerde möglich).

\* Keine Anwendungsfälle der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008.

6. Hat das Luftfahrt-Bundesamt ordnungsrechtliche Maßnahmen wegen Verstößen gegen die oben genannten Verordnungen ergriffen, und wenn ja, welche?

Bislang wurden 22 Bußgeldbescheide erlassen.

7. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, wie viele Fluggäste die ihnen zustehenden Rechte aus den genannten Verordnungen in 2009 und 2010 gerichtlich geltend gemacht haben?

Der Bundesregierung liegen keine entsprechenden Erkenntnisse vor. In der Justizstatistik wird die Geltendmachung von Ansprüchen aus den genannten Verordnungen nicht gesondert erfasst. Als Sachgebiet werden lediglich Reisevertragssachen insgesamt erfasst. Die vom Statistischen Bundesamt herausgegebene Statistik „Zivilsachen“, der Angaben zu zivilrechtlichen Streitigkeiten zu entnehmen sind, liegt im Übrigen erst für das Berichtsjahr 2008 vor. Mit der Veröffentlichung der Statistik für das Jahr 2009 ist nicht vor dem Herbst des Jahres zu rechnen.

8. Hält die Bundesregierung die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V. für eine geeignete Institution, um zwischen Fluggästen und Flugunternehmen zu vermitteln und zu einer Klärung von Ansprüchen nach den genannten Verordnungen beizutragen?

9. Welche Flugunternehmen beteiligen sich bisher an der genannten Schlichtungsstelle, und welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus?
10. Welche konkreten Schritte plant die Bundesregierung wann, um folgende Passage aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP umzusetzen: „Die Einrichtung einer unabhängigen, übergreifenden Schlichtungsstelle für die Verkehrsträger Bus, Bahn, Flug und Schiff wird gesetzlich geregelt“?

Die Fragen 8, 9 und 10 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der im vergangenen Jahr neu gefasste § 37 der Eisenbahn-Verkehrsordnung eröffnet bereits die Möglichkeit einer verkehrsträgerübergreifenden Schlichtung. Die unternehmensfinanzierte Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V. (söp) hat am 1. Dezember 2009 ihre Arbeit aufgenommen. Sie ist als verkehrsträgerübergreifende Schlichtungsstelle konzipiert und daher grundsätzlich auch geeignet, Schlichtungsverfahren über Ansprüche im Schienen-, Straßen- und Luftverkehr durchzuführen. Bisher beteiligen sich allerdings keine Fluggesellschaften an der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V. Die Bundesregierung prüft derzeit, wie eine Einbeziehung der Luftverkehrsträger in eine Schlichtung durch gesetzliche Maßnahmen erreicht werden kann. Sie führt außerdem intensive Gespräche mit der Luftverkehrswirtschaft, um sie zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren zu bewegen, weil nur ein von der Wirtschaft akzeptiertes Verfahren auch eine Akzeptanz der Schlichtungsvorschläge gewährleisten kann (siehe Antwort zu Frage 11). Schlichtungsvorschläge, die von der Wirtschaft generell nicht akzeptiert werden, bringen den Verbraucherinnen und Verbrauchern keinen Vorteil.

11. Wie beurteilt die Bundesregierung die Rechtsauffassung, dass einer gesetzlichen Pflicht zur Teilnahme an einem Schlichtungsverfahren (verfassungs-)rechtliche Bedenken entgegenstehen?

Aus Sicht der Bundesregierung ist es den Flugunternehmen vorbehaltlich der konkreten rechtlichen Ausgestaltung grundsätzlich zumutbar, an einem Schlichtungsverfahren beteiligt zu werden, so wie dies auch in anderen Branchen üblich ist. Die Fluggesellschaften dürfen jedoch nicht unter Ausschluss des Rechtsweges den Entscheidungen einer solchen Schlichtungsstelle unterworfen werden, sondern der Weg zu einer Streitentscheidung durch die staatlichen Gerichte muss geöffnet bleiben. Dies folgt aus dem allgemeinen Justizgewährleistungsanspruch, der sich aus Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip des Artikels 20 Absatz 3 GG ergibt.

12. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus, dass Individual-Reisende gegenüber Pauschal-Reisenden nach Flugausfällen infolge von Umweltkatastrophen wie dem Ausbruch des Vulkans Eyjafjalla be nachteiligt werden?

Die Fluggastrechte nach der Verordnung Nr. 261/2004 stehen sowohl Individualreisenden als auch Pauschalreisenden zu. Unabhängig davon werden Pauschalreisende durch die innerstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen geschützt. Die Richtlinie berücksichtigt die besondere Schutzbedürftigkeit der Pauschalreisenden, die sich hinsichtlich der einzelnen Leistungserbringer (wie Fluglinien oder Hotels) auf die Auswahl des Reiseveranstalters verlassen müssen und kei-

nen direkten Einfluss auf die Leistungserbringung vor Ort haben. Diese besondere Schutzbedürftigkeit ist bei Individualbuchungen nicht gegeben.

13. Sind der Bundesregierung Fälle bekannt, wo die Not von gestrandeten deutschen Flugpassagiere nach Flugausfällen infolge des Ausbruchs des Vulkans Eyjafjalla beim Umbuchen mit überhöhten Ticketpreisen durch die Fluggesellschaften ausgenutzt wurde, und wenn ja, wie viele sind es?

Der Bundesregierung liegen entsprechende Daten nicht vor.

14. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, dass Fluggesellschaften die Steuern und Gebühren oder sonstige Abschläge auf den ursprünglich vor dem Ausbruch des Vulkans Eyjafjalla gezahlten Preis von Tickets, die später nicht umgebucht und damit ungenutzt blieben, nicht an den Verbraucher zurückgezahlt haben, und wenn ja, um wie viele Fälle handelt es sich?

Der Bundesregierung liegen entsprechende Daten nicht vor.

15. Gelten nach Kenntnis der Bundesregierung für Passagiere von nichteuropäischen Fluggesellschaften die gleichen europäischen Vorschriften zur Entschädigung von Fluggästen bei Flugausfällen infolge von Naturkatastrophen wie bei Passagieren von europäischen Fluggesellschaften, und wenn nicht, sieht die Bundesregierung an dieser Stelle einen Regelungsbedarf?

Bei Flugausfällen infolge von Naturkatastrophen sieht die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 keine Entschädigungsansprüche vor, sie gewährt jedoch Ansprüche auf Unterstützungsleistungen, die eine Erstattung des Flugpreises oder eine anderweitige Beförderung sowie Betreuungsleistungen umfassen können. Diese Ansprüche stehen auch Passagieren von nichteuropäischen Fluggesellschaften zu, sofern der Flug auf einem Flughafen im Gebiet eines EU-Mitgliedstaates angetreten wird. Ein Regelungsbedarf wird insoweit nicht gesehen.

16. Liegen der Bundesregierung vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um staatliche Kompensationen für den ökonomischen Schaden von Fluggesellschaften und Flughäfen Schätzungen vor, welche finanziellen Nachteile die von den Flugausfällen infolge des Ausbruchs des Vulkans Eyjafjalla betroffenen Passagiere aus Deutschland persönlich tragen mussten, und plant die Bundesregierung eine finanzielle Kompensation für die Flugpassagiere?

Der Bundesregierung liegen entsprechende Daten nicht vor. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 22 verwiesen.

17. Wie bewertet die Bundesregierung die Informationspolitik der Fluggesellschaften in Deutschland und Europa während des Zeitraums im April 2010, in dem es zu Flugausfällen infolge des Ausbruchs des Vulkans Eyjafjalla gekommen ist?

Der Bundesregierung ist bekannt, dass die Informationen zu Flugausfällen in Folge der Vulkanaschewolke auf den Internetseiten der Luftfahrtunternehmen sehr schnell bereitgestellt wurden.

18. Sieht die Bundesregierung rechtliche Möglichkeiten, eine einheitliche, standardisierte Informationspolitik der Fluggesellschaften bei Flugausfällen infolge von Naturkatastrophen sicherzustellen?

Die Bundesregierung sieht hierfür keine rechtliche Handhabe.

19. Plant die Bundesregierung zukünftig den Fluggesellschaften verbindlich vorzuschreiben, bei Flugausfällen infolge von Naturkatastrophen in Notfällen zusätzliche Telefonhotlines für Passagiere und ihre Angehörigen zu schalten?

Derartige Pläne hat die Bundesregierung zurzeit nicht.

20. Wurden nach Kenntnis der Bundesregierung während des Ausbruchs des Vulkans Eyjafjalla Flüge zwischen den Fluggesellschaften koordiniert, um zum Beispiel zunächst prioritär die Reisenden aus Übersee nach Europa zurückzuholen, damit diese beispielsweise mit Zug, Bus oder Mietwagen an ihren Zielort in Deutschland zurückkreisen konnten?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine belastbaren Daten vor.

21. Wie wurde nach Kenntnis der Bundesregierung durch staatliche Stellen den internationalen Umsteige-Passagieren im Transitbereich ohne Einreise- oder Aufenthaltsbewilligung in Deutschland geholfen, und wurden Kurzzeitvisa erteilt?

In Anbetracht der im Zusammenhang mit den Einschränkungen im Flugverkehr entstandenen Situation hat die Bundespolizei an den Flughäfen Ausnahmeverweise zur Einreise nach Deutschland erteilt und half damit in dieser Ausnahmesituation schnell und unbürokratisch. Die Erteilung der Ausnahmeverweise erfolgte gebührenfrei. Soweit Behörden der Länder für aufenthaltsrechtliche Maßnahmen zuständig waren, haben die Grenzbehörden Reisende dabei unterstützt, Kontakt mit den zuständigen Behörden herzustellen, um zu einer Lösung im Einzelfall zu gelangen. Soweit der Bundesregierung bekannt, haben einige Ausländerbehörden auch Ansprechpartner an die Flughäfen entsandt.

22. Wird die Bundesregierung die Einrichtung eines Hilfsfonds prüfen, in den alle Fluggesellschaften einzahlen müssen, um in Fällen höherer Gewalt bzw. bei Naturkatastrophen und ihren negativen Auswirkungen auf den Luftverkehr Reisende angemessen und schnell zu entschädigen?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung nicht, dass – entgegen der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 – Flugpassagiere auch in Fällen höherer Gewalt bzw. von Naturkatastrophen entschädigt werden sollen. Grundsätzlich gilt im deutschen Recht, dass jedermann für erlittene Schäden zunächst selbst verantwortlich ist und andere nur dann zum Schadensersatz verpflichtet werden können, wenn besondere Gründe vorliegen. Solche besonderen Gründe liegen insbesondere dann vor, wenn der andere den Schaden schuldhaft verursacht hat oder eine besondere Gefahr begründet hat, die sich in dem Schaden realisiert hat. Bei einem Flugausfall infolge höherer Gewalt ist dies nicht der Fall, da die Fluggesellschaft den Flugausfall weder verursacht hat, noch ein entsprechendes Risiko begründet hat. Von dem dargestellten Grundsatz des deutschen Schadensersatzrechts weicht die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 bereits insoweit zugunsten der Fluggäste ab, als sie unter Fürsorgegesichtspunkten auch bei einem Flugausfall infolge höherer Gewalt Unterstützungs- und Betreuungsleistungen gewährt. Weitergehenden Ab-

weichungen fehlt eine Rechtfertigung. Sie wären daher ebenso wenig angemessen wie eine Heranziehung der Fluggesellschaften zu einem Hilfsfonds.

23. Wer war innerhalb des Krisenmanagements der Bundesregierung während des Ausbruchs des Vulkans Eyjafjalla im In- wie auch im Ausland für die Belange der gestrandeten deutschen wie auch ausländischen Passagiere sowie die Überwachung, dass ihre Rechte gewahrt werden, zuständig?

Die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 gewährt Ansprüche auf Unterstützungsleistungen, die eine Erstattung des Flugpreises oder eine anderweitige Beförderung sowie Betreuungsleistungen umfassen können. Die Verordnung richtet sich unmittelbar an die Luftfahrtunternehmen, die die Leistungen entsprechend zu erbringen haben. Verstöße gegen die Verordnung, die beim Luftfahrt-Bundesamt angezeigt werden, werden im Rahmen eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens geprüft.

24. Plant die Bundesregierung aufgrund der Erfahrungen während des Ausbruchs des Vulkans Eyjafjalla einen Runden Tisch mit den zuständigen Bundesministerien wie auch Verbänden und Interessengruppen der Verbraucherinnen und Verbraucher einzurichten, um mit ihnen die geltenden Regelungen zur Wahrung der Passagierrechte bei Naturkatastrophen und deren Auswirkungen auf den Luftverkehr in Anbetracht der gemachten Erfahrungen zu analysieren?

Derartige Pläne hat die Bundesregierung zurzeit nicht.

25. Wird die Bundesregierung auf Grund der Erfahrungen während des Ausbruchs des Vulkans Eyjafjalla vorsorglich einen Notfallplan zur Einrichtung eines Krisenstabs, der sehr schnell arbeitsfähig wäre, für den Fall von Naturkatastrophen und ihren negativen Auswirkungen auf den Luftverkehr erarbeiten und implementieren?

Die Auswirkungen der Aschewolke werden im Kreise der Ressorts diskutiert, um eine Optimierung der vorhandenen Krisenstäbe und Ressourcen zu erreichen.

26. Wie bewertet die Bundesregierung die Kritik, dass sich die Intention des Gesetzgebers bei der rechtlichen Regelungen zum Schutz der Passagierrechte im Luftverkehr, nicht auf Situationen, die sich aufgrund höherer Gewalt oder behördlich angeordneten Flugverboten ergeben, bezogen hat, und plant die Bundesregierung eine entsprechende Änderung der rechtlichen Regelungen?

Die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 gewährt bereits Unterstützungs- und Betreuungsleistungen bei höherer Gewalt. Eine Kritik daran, dass sie in diesen Fällen nicht auch Ausgleichsleistungen gewährt, teilt die Bundesregierung nicht (siehe Antwort zu Frage 22). Für Änderungen dieser Regelung wäre die Bundesregierung im Übrigen nicht zuständig, da es sich um eine abschließende gemeinschaftsrechtliche Regelung handelt. Die Europäische Kommission hat allerdings ein Konsultationsverfahren durchgeführt, das auf eine Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 zielt. Im Rahmen dieses Konsultationsverfahrens hat die Bundesregierung sich für weitere Verbesserungen der Fluggastrechte ausgesprochen. Dies betrifft allerdings nicht eine Ausweitung der Haftung auf Ausgleichsleistungen bei Annullierungen infolge höherer Gewalt.

27. Plant die Bundesregierung eine finanzielle Kompensation für die Fluggesellschaften, indem sie sich auf europäischer Ebene für eine Verschiebung des Europäischen Emissionshandelssystems (ETS) einsetzt oder eine Senkung der Gebühren für die Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) erreicht?

Die Bundesregierung plant keine Kompensation für die Fluggesellschaften, indem sie sich auf europäischer Ebene für eine Verschiebung des Emissionshandels einsetzt. Allerdings sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, dass die Auswirkungen der Luftraumsperrungen infolge der Aschewolke von der Europäischen Kommission genau untersucht werden und es bei der Vergabe der kostenlosen Zertifikate an die Fluggesellschaften (Bezugsjahr 2010) nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, die Flugsicherungsgebühren aufgrund der Flugausfälle durch die Aschewolke zu senken.