

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Nicole Maisch, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/2917 –

Die Rolle des Luftfahrt-Bundesamtes bei der Rechtsdurchsetzung von Reisenden

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) ist durch Gesetz vom 30. November 1954 (BGBl. I S. 354) als Bundesoberbehörde für Aufgaben der Zivilluftfahrt errichtet worden. Es untersteht dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

Die Aufgaben, die das LBA zu erfüllen hat, sind äußerst vielfältig. Auf der einen Seite gehören viele technische Aufgaben, auf der anderen Seite zählen auch ökonomische Bewertungen dazu. Außerdem soll das LBA die Durchsetzung von Verbraucherrechten im Hinblick auf den Flugverkehr überwachen und gewährleisten.

Das LBA verweist auf seiner Website darauf, dass Flugreisende in der Europäischen Union seit dem 17. Februar 2005 weiterreichende Rechte gegenüber den Fluggesellschaften geltend machen können. Die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 befasst sich mit vier Kategorien von inakzeptabler Beförderungsleistung: Nichtbeförderung, Annullierung, Verspätung und Höher- beziehungsweise Herabstufung. Je nach Schwere der Situation werden Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen erforderlich. Grundsätzlich sind die Luftfahrtunternehmen verpflichtet, Flugreisende über ihre Fluggastrechte zu informieren (Informationspflicht). Die Regelungen der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 beziehen sich sowohl auf Linien- als auch auf Nichtlinienflüge einschließlich der Flüge im Rahmen einer Pauschalreise. Ein verpasster Anschlussflug und ein daraus entstandener Schaden fallen nicht unter die Verordnung (EG) Nr. 261/2004.

Die nach Artikel 16 der sog. Fluggastrechteverordnung (EG) Nr. 261/2004 zur „Durchsetzung dieser Verordnung in Bezug auf Flüge von in seinem Hoheitsgebiet gelegenen Flughäfen und Flüge von einem Drittland zu diesen Flughäfen“ zuständige Beschwerde- und Durchsetzungsstelle in Deutschland ist das Luftfahrt-Bundesamt. Auch die Durchsetzung der Rechte von Fluggästen mit eingeschränkter Mobilität soll das LBA ebenso wie die Transparenz bei der Angabe von Flugpreisen gewährleisten. In Artikel 16 der Fluggastrechteverordnung heißt es darüber hinaus: „Gegebenenfalls ergreift diese Stelle die notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Fluggastrechte gewahrt werden.“

Bis Ende 2008 hat das Luftfahrt-Bundesamt 84 Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet. Seit Jahresmitte 2009 ist ein sprunghafter Anstieg auf 1 400 Fälle zu verzeichnen, bei denen Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet worden sind (vgl. Bundestagsdrucksache 17/2626, Antwort der Bundesregierung zu Frage 17). Das Statistische Bundesamt hat jüngst verkündet, dass im Jahr 2009 4,1 Millionen Starts von deutschen Flughäfen (ca. 1 000) stattgefunden haben. Sowohl dem Statistischen Bundesamt als auch der Bundesregierung liegen jedoch keine Daten vor, wie viele Flüge verspätet gestartet oder gelandet beziehungsweise annulliert worden sind (siehe Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/2626). Das verwundert. Denn die Fluggesellschaften sind nach § 12 des Verkehrsstatistikgesetzes (VerkStatG) ankunftsspflichtig. Sie müssen demnach sogar detaillierte Angaben über die ein-, aus- oder umsteigenden Fluggäste melden. Zudem sind alle Flughäfen in der Lage durch ihr EDV-System bis zu drei Monate nachzuverfolgen, welcher Flug unter welcher Flugnummer (und damit auch welcher Airline) stattgefunden, verspätet stattgefunden hat oder annulliert worden ist.

1. Wie viele Starts und Landungen welcher Fluggesellschaft wurden in den Jahren 2009 und 2010 (bisher) auf deutschen Flughäfen abgesagt (hier ohne Absagen aufgrund von Flugasche im relevanten Zeitraum)?
2. Wie viele Starts und Landungen hatten diese Fluggesellschaften in diesem Zeitraum insgesamt beantragt bzw. zugewiesen bekommen (mit Hilfe dieser Zahlen soll der prozentuale Ausfall je Fluggesellschaft ermittelt werden)?
3. Welche Zielflughäfen in Deutschland und welche Reiseziele waren besonders von den Absagen betroffen?
4. Welche Gründe sind der Bundesregierung für die Absagen bekannt – nach prozentualer Häufigkeit?
5. Welche Fluggesellschaften haben dabei aus welchen Gründen Starts und Landungen abgesagt (bitte nach Häufigkeit sortiert)?

Die Fragen 1 bis 5 werden wegen ihres Sachzusammenhanges gemeinsam beantwortet.

Dem Luftfahrt-Bundesamt liegen, wie bereits in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/2626 mitgeteilt, keine entsprechenden statistischen Daten vor.

Unter Bezugnahme auf die in der Kleinen Anfrage erwähnten, im Verkehrsstatistikgesetz (VerkStatG) normierten Mitteilungspflichten wird auf Folgendes hingewiesen: § 12 VerkStatG statuiert die Pflicht zur Erhebung der angebotenen Plätze (§ 12 Absatz 1 Nummer 1 VerkStatG) und die Zahl der ein- oder aussteigenden sowie der durchreisenden Fluggäste (§ 12 Absatz 1 Nummer 3a VerkStatG). Die Registrierung tatsächlich durchgeführter, verspätet tatsächlich durchgeführter und annullierter Flüge schreibt diese Norm dagegen nicht vor, da nur die für die Arbeit des Luftfahrt-Bundesamtes notwendigen Daten gesammelt und ausgewertet werden.

6. Wie bewertet das Luftfahrt-Bundesamt die gehäuften, oftmals viel zu kurzfristig und schlecht kommunizierten Absagen insbesondere bei easyJet – die mittlerweile Personalengpässe bestätigten – im Hinblick auf die Fluggastrechterverordnung?

Als Reaktion auf die Vorkommnisse auf dem Flughafen Berlin-Schönefeld im Dezember 2009, als mehrere hundert Fluggäste des Luftfahrtunternehmens easyJet „strandeten“, hat das Luftfahrt-Bundesamt Kontakt mit dem Luftfahrt-

unternehmen easyJet mit dem Ziel der zukünftigen Verbesserung der Unterstützung und Betreuung durch aktive Unterstützung der Fluggäste seitens des Luftfahrtunternehmens aufgenommen. Hierzu wurden durch easyJet Maßnahmen in Aussicht gestellt, die die Unannehmlichkeiten, die im Zusammenhang mit Flugannullierungen bzw. -verspätungen stehen, minimieren sollen.

7. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, wie viele der Fluggäste die Rolle des Luftfahrt-Bundesamtes als rechtdurchsetzendes Organ und verbraucherrelevante Institution kennen?

Der Bundesregierung liegen derartige Erkenntnisse nicht vor. Solche Erkenntnisse können schon allein deswegen nicht vorliegen, weil das Luftfahrt-Bundesamt kein „rechtdurchsetzendes Organ“ für die Fluggäste ist. Aufgabe des Luftfahrt-Bundesamtes ist es vielmehr, Anzeigen von Fluggästen nachzugehen und gegebenenfalls Ordnungswidrigkeitenverfahren gegenüber den betroffenen Luftfahrtunternehmen einzuleiten. Die Geltendmachung und Durchsetzung zivilrechtlicher Ausgleichsansprüche gegenüber Luftfahrtunternehmen im Interesse der betroffenen Fluggäste ist gerade nicht Aufgabe des Luftfahrt-Bundesamtes. Das Luftfahrt-Bundesamt nimmt die Aufgaben nach der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 als Aufsichtsbehörde über die Luftfahrtunternehmen nach ausschließlich öffentlich-rechtlichen Grundsätzen wahr. Die Tätigkeit des Luftfahrt-Bundesamtes erfolgt im öffentlichen und nicht im zivilrechtlichen Interesse.

8. Wie groß ist das für Verbraucherbeschwerden angelegte Referat Z5 beim LBA, und ist die Größe des Referats für den Kompetenzbereich nach Meinung der Bundesregierung mit genügend Personalressourcen ausgestattet?

Dem Luftfahrt-Bundesamt stehen derzeit 4,5 Planstellen (inklusive Leitung des Referates) für die Bearbeitung von Anzeigen nach Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 zur Verfügung. Zusätzlich werden derzeit vier Zeitkräfte beschäftigt.

Die vorhandene Personalausstattung wird nach Meinung der Bundesregierung als ausreichend erachtet.

9. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, wie viele der deutschen Fluggäste die Fluggastrechteverordnung kennen?

Wenn ja, wie viele?

Wenn nein, spielt diese Erkenntnis nach Meinung der Bundesregierung auch keine Rolle zur adäquaten Bewertung der Rechtdurchsetzung von den Fluggastrechten?

Der Bundesregierung liegen keine Zahlen über den Bekanntheitsgrad der Verordnung vor. Im Übrigen haben die Luftfahrtunternehmen die Pflicht, die Fluggäste auf ihre Rechte hinzuweisen.

Das Luftfahrt-Bundesamt ist, wie bereits in der Antwort zu Frage 7 dargestellt, nicht zuständig für die Rechtdurchsetzung von Fluggästen. Aufgabe des Luftfahrt-Bundesamtes ist es, dafür Sorge zu tragen, dass die Luftfahrtunternehmen die Regelungen der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 einhalten und, soweit Verstöße gegen diese Verordnung festgestellt werden können, Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen die betroffenen Luftfahrtunternehmen einzuleiten.

10. Sieht die Bundesregierung in dem zweistufigen Beschwerdeverfahren, das zuweilen Monate dauert, einen geeigneten Mechanismus, die Fluggastrechte von Verbrauchern gegenüber den Airlines durchzusetzen?

Es wird davon ausgegangen, dass der Begriff des zweistufigen Verfahrens die Durchführung von Ordnungswidrigkeitenverfahren und die zivilrechtliche Geltendmachung von Ausgleichsansprüchen umschreibt. Der genannte Begriff existiert weder in der Verordnung noch im deutschen Recht. Die Unterteilung in Verwaltungs- und Zivilrecht ist in Deutschland zwingend. Davon abgesehen steht es einem Fluggast frei, seine etwaigen zivilrechtlichen Ansprüche jederzeit geltend zu machen. Das zivilrechtliche Verfahren ist unabhängig vom Ordnungswidrigkeitenverfahren.

11. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, wie viele der deutschen Fluggäste auf Grundlage der Fluggastrechteverordnung ihre Rechte im Falle einer Missachtung durch das Unternehmen geltend machen wollen und es tatsächlich machen?

Es liegen keine entsprechenden statistischen Daten vor.

12. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, wie viele Beschwerden der deutschen Fluggäste den Luftfahrtunternehmen in der ersten Stufe in den Jahren 2008, 2009 und 2010 (Stand jetzt; Jahre bitte einzeln auflisten) vorliegen?
13. Bei wie vielen dieser Beschwerden wurde in der zweiten Stufe das LBA aufgesucht (bitte einzeln nach Jahr auflisten)?
14. Wie häufig hat das LBA dabei einen Rechtsanspruch auf Grundlage der Fluggastrechteverordnung für den Fluggast erkannt, und wie häufig hat das LBA gemäß Artikel 16 ein Sanktionsverfahren eingeleitet und vollzogen (bitte einzeln nach Jahren auflisten)?

Die Fragen 12 bis 14 werden wegen ihres Sachzusammenhanges gemeinsam beantwortet.

Zunächst einmal ist klarzustellen, dass das Luftfahrt-Bundesamt keine Rechtsansprüche von Fluggästen „erkennt“. Aufgabe des Luftfahrt-Bundesamtes ist allein die Verfolgung und Ahnung von Verstößen der Luftfahrtunternehmen gegen die Verordnung (EG) Nr. 261/2004.

Im Übrigen liegt der Bundesregierung entsprechendes Zahlenmaterial nicht vor. Das Luftfahrt-Bundesamt erstellt nur Statistiken über die dort eingehenden Anzeigen. Eine Relation zu Forderungen von Fluggästen an die Luftfahrtunternehmen kann daher nicht hergestellt werden.

15. Worin liegen die Gründe für den sprunghaften Anstieg der nach Artikel 16 der Fluggastrechteverordnung eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren zwischen 2008 und 2009 (siehe Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/2626)?

Aufgrund der Erfahrungen mit der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 fand Mitte 2009 eine Evaluation der Durchsetzungsverfahren statt. Im Zuge dieser Evaluation wurde der Schwerpunkt der Arbeit des Luftfahrt-Bundesamtes auf die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten beschränkt.

16. Gegen welche Unternehmen richteten sich die 84 Ordnungswidrigkeitsverfahren im Jahr 2008, und auf Grundlage welcher missachteten Rechtsansprüche der Fluggastrechteverordnung wurden diese verhängt?

Aus datenschutzrechtlichen Erwägungen werden zu einzelnen Luftfahrtunternehmen keine Angaben der erbetenen Art herausgegeben.

17. Sieht die Bundesregierung in der durchschnittlich 3 000 Euro betragenden Bußgeldhöhe eine verhältnismäßige, abschreckende Sanktion, und wie erklärt sie sich die Diskrepanz zu den 1 400 im Jahr 2009 eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren?

Die durchschnittliche Bußgeldhöhe in Höhe von 3 000 Euro wurde in Bezug auf die nachgewiesenen Verstöße der bereits verfolgten Einzelfälle als abschreckend und verhältnismäßig bewertet.

Im Zuge der bereits erwähnten Evaluation der Verfahren zur Durchsetzung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 (vgl. Antwort zu Frage 15) wurden die zukünftigen Bußgelder nach Schwere und Häufigkeit des Verstoßes kategorisiert.

18. Gibt es vom LBA außer den Ordnungswidrigkeitsverfahren weitere Sanktionsmaßnahmen, die in Betracht gezogen werden?

Nein.

19. Ab wann sehen das LBA beziehungsweise die Bundesregierung einen signifikanten Anstieg der Ordnungswidrigkeitsverfahren als gegeben, um gemäß Artikel 16 „weitere, notwendige Maßnahmen sicherzustellen, dass die Fluggastrechte gewahrt werden“?

Die Verfolgung von Verstößen gegen die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 im Rahmen von Ordnungswidrigkeiten und die Ahndung der Verstöße durch die Verhängung von Geldbußen stellen unabhängig von der Anzahl der eingeleiteten Verfahren ein geeignetes Mittel dar, um die Einhaltung der Fluggastrechte sicherzustellen. Gegebenenfalls kann durch ein Nachsteuern bei der Höhe der verhängten Bußgelder sichergestellt werden, dass sich die Nichtbeachtung der Fluggastrechteverordnung für die Luftfahrtunternehmen unwirtschaftlich gestaltet.

20. Sind seit der Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/2626 Maßnahmen gegen easyJet eingeleitet worden?

Die Bundesregierung erteilt hierzu aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken keine Auskunft.

