

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Nicole Maisch, Ingrid Hönlinger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/4513 –**

### **Sanktionen bei Verstößen gegen die Fluggastrechte-Verordnung**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Verspätete Abflüge, Ankünfte oder Annullierungen sind neben Fällen der Herabstufung und Nichtbeförderung sanktionierbare Vorfälle im Sinne der Fluggastrechte-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates). Damit sind es auch geeignete Kriterien, um allgemein die Rechtsdurchsetzung der Fluggastrechte zu überprüfen. So sind sie gemäß Artikel 17 der Fluggastrechte-Verordnung die Kontrollparameter, die bereits im Jahr 2007 von der Europäischen Kommission vorgestellt worden sind und über den Erfolg der Verordnung entscheiden. In diesem Bericht wurden erhebliche Mängel in der nationalen Rechtsdurchsetzung festgestellt.

Die nach Artikel 16 der Fluggastrechte-Verordnung 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 (LBA). 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 Fluggastrechte-Verordnung heißt es darüber hinaus: „Gegebenenfalls ergreift diese Stelle die notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Fluggastrechte gewahrt werden.“ Damit sind insbesondere verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen gemeint.

Aus einem Bericht der Bundesregierung im Rahmen der Sitzung des Ausschusses für Tourismus am 27. Oktober 2010 sowie der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 17/2626 zu Frage 17 ging hervor, dass „bis Ende 2008 (...) insgesamt 84 Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet“ wurden. Dabei wurden Bußgelder von „durchschnittlich ca. 3 000 Euro verhängt.“ Dazu liegen aus bislang zwei Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen auf Bundestagsdrucksachen 17/2626 und 17/3107 weitere Zahlen vor. So heißt es in der Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/2626 zu Frage 17, „Seit Jahresmitte 2009 wurden in weiteren 1 400 Fällen Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet. Da verfahrensrechtlich noch nicht alle Fragen abschließend geklärt werden konnten, konnte über

diese Verfahren noch nicht abschließend befunden werden. Daher ist derzeit noch nicht absehbar, in wie vielen Fällen tatsächlich ein Bußgeld zu verhängen ist.“ Die Bundestagsdrucksache 17/2626 ist datiert auf den 22. Juli 2010. Summa summarum ergibt sich seit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 bis zu diesem Zeitpunkt also eine Zahl von knapp 1 484 Ordnungswidrigkeitenverfahren.

Aus der Berichterstattung des WDR „markt“ am 22. November 2010 liegen nun andere Zahlen vor. Dort heißt es: „Seit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 wurden bis zum 1. November 2010 insgesamt 1 910 Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet.“

Auch eine tabellarische Auflistung nach deutschen, europäischen und nichteuropäischen Fluggesellschaften ist dem WDR demnach bekannt. Erkenntnisse, die bislang, unter Verweis auf angebliche datenschutzrechtliche Bedenken, der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht mitgeteilt worden sind.

Anzahl eingeleiteter Ordnungswidrigkeitenverfahren nach Jahr des Anzeigeneingangs

Typ	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gesamtergebnis
Deutsche Luftfahrtunternehmen	0	7	432	107	456	59	1 061
Europäische Luftfahrtunternehmen	1	29	190	99	288	37	644
Luftfahrtunternehmen aus Drittstaaten	0	1	74	36	85	9	205
Gesamtergebnis	1	37	696	242	829	105	1 910

Die Zahlen aus der Berichterstattung im Rahmen von Ausschusssitzungen und Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen stimmen nicht mit den hier vorliegenden Zahlen überein. So sind bis 2008 deutlich mehr als 84 Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet worden. Selbst bis zum Zeitpunkt 22. Juli 2010 müssen mehr als 1 484 Ordnungswidrigkeitenverfahren vorgelegen haben.

Während andere EU-Mitgliedstaaten bei jedem positiv festgestellten Verstoß ein Bußgeld verhängen, wird in Deutschland zwischen „signifikanten“ und „nicht signifikanten Fällen“ unterschieden (vgl. [http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/doc/2010\\_02\\_evaluation\\_of\\_regulation\\_2612004.pdf](http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/doc/2010_02_evaluation_of_regulation_2612004.pdf); S. 57) In den insgesamt 1 910 Ordnungswidrigkeitenverfahren wurde bis dato nur in 34 Fällen tatsächlich ein Bußgeld verhängt. Die verhängten Bußgelder lagen dem Bericht des WDR zufolge zwischen 1 000 und 4 000 Euro.

1. Wie hoch genau ist angesichts der der Öffentlichkeit vorliegenden, voneinander abweichenden Statistiken die Anzahl eingeleiteter Ordnungswidrigkeitenverfahren, aufgeschlüsselt nach Jahr des Anzeigeneingangs?

Mit Stand 4. Januar 2011 befanden sich 1 716 Fälle in Bearbeitung. Die entsprechende Verteilung ist der folgenden Tabelle 1 zu entnehmen.

Tab. 1 Anzahl eingeleiteter Bußgeldverfahren nach Jahr des Anzeigeneingangs

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gesamt
Anzahl eingeleiteter OWi-Verfahren	0	12	624	211	753	116	1716

2. Warum weichen die kursierenden Zahlen so stark voneinander ab?

Die unterschiedliche Höhe der angegebenen Zahlen resultiert aus den verschiedenen Zeitpunkten der jeweiligen Anfrage.

3. Gegen welche Fluggesellschaften richtete sich aus welchen Gründen, und in welcher Höhe bislang ein Bußgeld (bitte jedes der 34 mit einem Bußgeld belegten Ordnungswidrigkeitenverfahren einzeln nach Datum und Fluggesellschaft auflisten)?

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

Bisher (Stand 1. Dezember 2010) wurden insgesamt 37 Bußgeldbescheide erlassen. Die entsprechende Verteilung auf deutsche Luftfahrtunternehmen (D), europäische Luftfahrtunternehmen (E) und Luftfahrtunternehmen aus Drittstaaten (N) ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Tab. 2 Anzahl erlassener Bußgeldbescheide nach Jahr des Anzeigeeingangs

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gesamt
D	0	1	0	1	0	9	11
E	1	18	1	1	1	2	24
N	0	0	0	0	2	0	2
Gesamt	1	19	1	2	3	11	37

Bis Ende 2008 wurden 21 dieser Bußgeldbescheide erlassen. Ein weiterer Bescheid erging in 2009. Die übrigen 15 Bescheide ergingen in 2010. Es wurden Geldbußen in Höhe von 1 000 bis 4 000 Euro verhängt.

4. Wie viele Anzeigen sind beim LBA seit der Berichterstattung im WDR-„markt“ am 8. November 2010 und 22. November 2010 täglich eingegangen, und sind diese Zahlen zum bisherigen Tagesaufkommen überdurchschnittlich hoch?

Da das entsprechende statistische Material bisher noch nicht vorliegt, kann hierzu derzeit keine Angabe gemacht werden.

5. Hält es die Bundesregierung für hinreichend abschreckend im Sinne der ratio der einschlägigen Ordnungswidrigkeitenbestimmungen, wenn ein Bußgeld in Höhe von 1 000 Euro verhängt wird, die Fluggesellschaft aber jedem Fluggast bei Annullierung oder mehr als dreistündiger Verspätung zwischen 250 und 600 Euro zahlen müsste?

Die Höhe der Geldbußen hängt u. a. von der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit und dem Vorwurf ab, der den Täter trifft. Ferner können die wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters berücksichtigt werden (§ 17 Absatz 3 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten – OWiG). Zudem soll die Geldbuße den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen. Reicht das gesetzliche Höchstmaß hierzu nicht aus, so kann es überschritten werden (§ 17 Absatz 4 OWiG). Die verhängten Geldbußen werden als ausreichend präventiv und verhältnismäßig bewertet. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 17 auf Bundestagsdrucksache 17/4114 verwiesen.

6. Hält es die Bundesregierung für möglich und naheliegend, dass Fluggesellschaften anstatt alle Insassen eines Passagierflugzeugs unaufgefordert zu entschädigen, lieber ein Bußgeld in der genannten Höhe in Kauf nehmen, da sich die Summe der Entschädigungen pro Flugzeug ansonsten im Schnitt um einen Betrag von 80 000 Euro bewegt?

Zu möglichen wirtschaftlichen Erwägungen der Luftfahrtunternehmen kann die Bundesregierung keine Einschätzung abgeben. Ein Bußgeldbescheid schützt die Luftfahrtunternehmen nicht davor, Entschädigungen an Passagiere zahlen zu müssen. Zutreffend ist allerdings, dass die Summe der Entschädigungen pro Flugzeug 80 000 Euro und mehr betragen und im Einzelfall den vom Passagier gezahlten Reisepreis auch übersteigen kann.

7. Hat die Bundesregierung beziehungsweise haben die zuständigen Bundesministerien und die ihnen nachgeordneten Behörden für einzelne Fluggesellschaften den Entzug der Fluglizenz erwogen, um dem auch in Einzelfällen belegbaren, offenkundigen und gravierenden Vollzugsdefizit der Bestimmungen der Fluggastrechteverordnung zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher effektiv entgegenzutreten?

Wenn nein, warum wurde davon Abstand genommen?

Der Entzug einer Betriebsgenehmigung zur Sanktionierung von Verstößen gegen die Fluggastrechte-Verordnung würde gegen den durch die Verfassung garantierten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen. Die Betriebsgenehmigung kann grundsätzlich nur in solchen Fällen entzogen werden, in denen die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 nicht mehr erfüllt werden.

8. Wie bewertet die Bundesregierung die steten Versuche der Fluggesellschaften, selbst bloße „technische Defekte“ regelmäßig als außerordentliche und etwaige Ansprüche ausschließende Umstände vorzuschieben?

Beabsichtigt sie die Sanktionierung dieses offenkundigen Missstandes oder hält sie dies für nicht erforderlich?

Wenn nein, warum nicht?

Wie viele Beschwerden müssen aus Sicht der Bundesregierung vorliegen, bevor von einem „erheblichen“ Verstoß gesprochen werden kann?

Die Angaben der Luftfahrtunternehmen werden im Rahmen der Anhörung im Bußgeldverfahren geprüft und bewertet.

9. Prüft das LBA in Beschwerdefällen, ob es sich – bei entsprechenden Häufungen von Beschwerden – um ein Einzeldelikt oder einen systematischen Betrug der Fluggesellschaft handelt?

Wenn ja, in wie vielen Fällen ist dies bislang geschehen?

Wie geht das LBA dabei im Einzelnen vor (bitte Beschreibung des entsprechenden Behördenverfahrens)?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, ob in einzelnen oder mehreren Beschwerdefällen der Straftatbestand des Betruges verwirklicht worden ist. Das LBA folgt bei der Prüfung von eingehenden Anzeigen von Fluggästen dem vorgegebenen Ablauf des Bußgeldverfahrens: Ermittlung des Betroffenen, also des vom Fluggast angezeigten Luftfahrtunternehmens, bei hinreichendem Verdacht einer Ordnungswidrigkeit – sollte nicht aus Opportunitätsgründen eine

Einstellung erfolgen – Anhörung des Betroffenen. Kommt das LBA nach Abschluss seiner Ermittlungen zu dem Ergebnis, dass alle Voraussetzungen zur Ahndung einer Ordnungswidrigkeit vorliegen, so erlässt es einen Bußgeldbescheid. Dieser muss dem Betroffenen zugestellt werden. Der Betroffene kann gegen den Bußgeldbescheid Einspruch einlegen. Dies muss binnen zwei Wochen nach der Zustellung erfolgen.

Den jeweiligen Umständen des Einzelfalles kann durch Verhängung einer angemessenen Geldbuße Rechnung getragen werden. Nach § 108 Absatz 2 der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung in Verbindung mit § 58 Absatz 1 Nummer 13 des Luftverkehrsgesetzes kann eine Geldbuße bis zu 25 000 Euro verhängt werden. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

10. Was gedenkt die Bundesregierung im Hinblick auf die Berichterstattung des WDR und der vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz kofinanzierten, bundesweiten Studie der Verbraucherzentralen, die am 15. November 2010 in Berlin vorgestellt worden ist, zu tun, um die Rechte der Fluggäste besser durchzusetzen?

Ab wann handelt es sich nicht mehr um „Einzelerfahrungen“ (vgl. Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/4114, zu Frage 11)?

Die Rechte von Fluggästen bei Annullierungen, Nichtbeförderung und Verspätung sind in der Verordnung (EG) 261/2004 geregelt. Für Änderungen dieser Regelungen ist die Bundesregierung 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. Die Bundesministerin der Justiz und der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung haben zudem mit gemeinsamen Schreiben vom 14. Juli 2010 an den Vizepräsident der EU-Kommission eine Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 angeregt.

11. Welche Maßnahmen wurden durch das Unternehmen easyJet „(...) in Aussicht gestellt, die die Unannehmlichkeiten, die im Zusammenhang mit Flugannullierungen bzw. -verspätungen stehen, minimieren sollen“ (vgl. Bundestagsdrucksache 17/3107, zu Frage 6), und welche Sanktionen wurden seitens des LBA im Falle des Nichthandelns beziehungsweise erkennbarer Nichtumsetzung angedacht?

EasyJet hat dem LBA gegenüber dargelegt, dass bzw. wie die Betreuung und Information ihrer Fluggäste im Fall der Flugstörung verbessert werden soll. So hat EasyJet z. B. Rahmenvereinbarungen mit Hotels in der Nähe des Flughafens Schönefeld geschlossen, um Fluggäste kurzfristig unterbringen zu können.

Eingehende Anzeigen gegen EasyJet werden davon unabhängig im Rahmen von Bußgeldverfahren verfolgt.

12. Welche konkreten Maßnahmen sind mit dem Unternehmen easyJet vereinbart worden, um die bekannt gewordenen „Unannehmlichkeiten“ zu minimieren?
- a) Worin genau bestanden diese „Unannehmlichkeiten“?

Die in der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 vorgesehenen Unterstützungsleistungen wurden nicht ordnungsgemäß erbracht.

- b) Sind diese „Unannehmlichkeiten“ bei anderen Unternehmen auszuschließen?
- Wird der Frage nachgegangen, ob diese auch bei anderen Fluggesellschaften auftreten?

Wenn von Luftfahrtunternehmen Unterstützungsleistungen nicht erbracht werden, erlangt das LBA in der Regel hiervon durch Anzeigen Kenntnis und wird daraufhin entsprechend tätig.

- c) Wer zeichnet zuständig und kontrolliert, dass die genannten Maßnahmen durch das Unternehmen easyJet umgesetzt werden?

Das LBA steht mit dem Luftfahrtunternehmen EasyJet im Kontakt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen.

13. Ist es zutreffend, dass es beim Vollzug der Bußgeldbescheide zu Verzögerungen kommt?
- Wenn ja, wie lange dauern die Verzögerungen, worauf beruhen sie (bitte im Einzelnen aufschlüsseln), und betrifft dies ausländische wie nationale Unternehmen gleichermaßen?

Beim Vollzug der Bußgeldbescheide kommt es nicht zu Verzögerungen.

14. Zahlen einzelne Unternehmen auffällig verspätet?
- Wenn ja, welches sind diese Unternehmen, und worauf sind die Verzögerungen aus Sicht des LBA zurückzuführen?
- Welchen möglichen Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung hier?

Bislang haben alle Luftfahrtunternehmen bestandskräftige Bußgeldbescheide fristgerecht bezahlt.

15. Gibt es systematische Gründe für die im Vergleich zu den eingehenden Beschwerden recht geringe Anzahl von Bußgeldbelegungen?
- Wenn ja, welche, und wie geht die Bundesregierung dagegen vor?
- Wenn nein, welches sind die Gründe für die vergleichsweise geringe Anzahl von Bußgeldbelegungen?

Jede eingehende Anzeige wird geprüft, bei entsprechenden Anhaltspunkten wird ein Bußgeldverfahren eingeleitet.

16. Worin liegen die Gründe für die acht Bußgelder gegen deutsche Unternehmen, und gibt es eine Erklärung, warum es bis in das Jahr 2010 offenbar noch deutlich weniger Anlässe für ein Vorgehen gegen deutsche Unternehmen gab?

Die genannten Bußgeldbescheide wurden größtenteils wegen Verstößen gegen die Unterstützungs- und Betreuungsverpflichtung sowie wegen Verstößen gegen die Informationspflichten erlassen.

17. Gegen welche deutschen Unternehmen konkret richteten sich die Bescheide?

Welche sonstigen Maßnahmen hat die Flugaufsicht diesbezüglich ergriffen?

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

18. Nach welchen Kriterien wird zwischen „signifikanten“ und „nicht signifikanten“ Verstößen unterschieden?

Die Einstufung der Bedeutung eines Verstoßes liegt im Ermessen des LBA, Grundlage hierfür sind die Auswirkungen, die die Nichteinhaltung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 auf den Fluggast im Allgemeinen hat.

19. Wie steht die Bundesregierung Überlegungen gegenüber, die Airlines zu einer sofortigen Auszahlung der Entschädigungen und Ausgleichsleistungen – auch ohne Verbraucherbeschwerden – anzuhalten, und sie nur im Falle des hinreichenden Nachweises eines außerordentlichen Umstands davon zu entlasten?

Hielte die Bundesregierung diesen Ansatz gerade auch im Hinblick auf die begrenzten Personalkapazitäten des LBA und angesichts der großen Probleme in der Rechtsdurchsetzung nicht für eine praktikable und sachgerechte Lösung?

Diese Überlegungen entsprechen bereits dem geltenden Recht: Berechtigte Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen sind wie jede andere Geldforderung sofort fällig, § 271 des Bürgerlichen Gesetzbuchs. Der „außergewöhnliche Umstand“ ist eine Einwendung gegenüber dem Bestehen des Anspruchs, die die Fluggesellschaft darzulegen und zu beweisen hat. Selbstverständlich steht es der Fluggesellschaft frei, die anspruchsbegründenden Tatsachen (z. B. kein Vertragsschluss) zu bestreiten und andere Einwendungen (z. B. Verjährung) zu erheben. Verbraucherbeschwerden sind nur für die Einleitung eines Bußgeldverfahrens relevant, nicht für aber für die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche.

20. Welches sind, neben dem Anzeigeaufkommen, weitere mögliche Indikatoren bei der Bewertung der Rechtsdurchsetzung (vgl. Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/4114, zu Frage 7)?

Es wurden bislang keine weiteren Indikatoren identifiziert.

21. Welche konkreten Mängel wurden bei den „Vor-Ort-Kontrollen an Flughäfen“ festgestellt (vgl. Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/4114, zu Frage 15)?

Die festgestellten Mängel betrafen überwiegend den Themenkreis „Information“. Mit den betreffenden Luftfahrtunternehmen wurden Verbesserungsmaßnahmen vereinbart.

22. Geht die Bundesregierung stets ohne Positionierung in Vorabgespräche zu Verhandlungen über EU-Vorlagen (vgl. Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/4114, zu Frage 24)?

Nein.

Im Hinblick auf eine Positionierung zu EU-Vorlagen stimmt sich die Bundesregierung mit dem Deutschen Bundestag und Bundesrat ab. Hierbei werden die Stellungnahmen der Länder und Verbände berücksichtigt.