

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Gottschalck, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD  
– Drucksache 17/4906 –**

### **Sachstand der Aktivitäten der Bundesregierung zur Einbeziehung der Luftfahrtunternehmen in das außergerichtliche Schlichtungsverfahren der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V. (söp) bei Streitfällen**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Flugreisende können in der Europäischen Union seit dem 17. Februar 2005 weitreichende Rechte gegenüber den Fluggesellschaften geltend machen. Die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 (Fluggastrechte-Verordnung) sieht bei inakzeptabler Beförderungsleistung wie Nichtbeförderung, Annullierung, Verspätung und Höher- beziehungsweise Herabstufung, je nach Schwere der Situation, Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen durch die Luftfahrtunternehmen vor, weitere Ziele dieser Verordnung sind die Fluggäste über Flugstörungen frühzeitig zu informieren und angemessene Betreuungsleistungen bei Flugstörungen anzubieten.

Durchsetzungs- und Beschwerdestelle dieser Fluggastrechte ist in Deutschland das Luftfahrt-Bundesamt (LBA). Bei einem Verstoß gegen die Verordnungen bezüglich der EU-Fluggastrechte ist es die Aufgabe des LBA, mit Hilfe von Ordnungswidrigkeitsverfahren, die Einhaltung der Verordnungen zum Schutz der Fluggastrechte zu gewährleisten.

Das LBA ist nicht ermächtigt, etwaige zivilrechtliche Ansprüche wie beispielsweise Ausgleichs- und Erstattungsleistungen oder Schadenersatz durchzusetzen. Diese können Flugreisende nur nach den im jeweils anzuwendenden Recht vorgesehenen Verfahren selbständig geltend machen.

Es gibt in vielen europäischen Staaten die Möglichkeit der Konfliktlösung durch ein Schlichtungsverfahren. Experten weisen darauf hin, dass die häufige Inanspruchnahme solcher Schlichtungsmöglichkeiten auf einen großen Bedarf bei der Geltendmachung von Fluggastrechten durch Schlichtungsverfahren hindeutet, der über das vorhandene Beschwerdemanagement der Luftfahrtunternehmen, über die Aufsicht durch die nationalen Durchsetzungsstellen und über die Möglichkeit einer gerichtlichen Klärung deutlich hinausgeht.

Die ehemalige Bundesministerin der Justiz Brigitte Zypries hat 2009 durch das sogenannte Fahrgastrechtegesetz die rechtlichen Grundlagen für die Arbeit der verkehrsübergreifenden Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V. (söp) gelegt, die im Dezember 2009 eingerichtet worden ist. Bei dieser Schlichtungsstelle sind bis zum 6. Dezember 2010 nach eigenen Angaben der söp rund 3 351 Schlichtungsanträge eingegangen, davon 2 022 Fälle für den Bereich Bahn und 1 321 Fälle für den Bereich Flug. Die söp konnte nach eigenen Angaben für Bahnreisende in 91 Prozent dieser Fälle eine einvernehmliche Lösung erzielen. Die Luftfahrtunternehmen nehmen nicht am Schlichtungsverfahren der söp teil.

Auf der 6. Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) vom 17. September 2010 stellten die für den Verbraucherschutz zuständigen Vertreter und Vertreterinnen der Länder fest, dass der Bedarf nach außergerichtlicher Streit-schlichtung auch im Flugverkehr dringend besteht. Die in Deutschland tätigen Fluggesellschaften wurden von ihnen aufgefordert sich am Schlichtungsverfahren der söp im Interesse der Reisenden zu beteiligen und forderten die Bundesregierung auf, bei einer Weigerung der Fluggesellschaften, die Teilnahme an und Mitgliedschaft in der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V. verpflichtend für alle in Deutschland tätigen Reiseverkehrsunternehmen gesetzlich festzuschreiben.

Auch die Verbraucherzentralen der Länder und der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. fordern eine gesetzliche Regelung für ein verbindliches Schlichtungsverfahren und wirksame Sanktionen, da sie zunehmend bei ihrer Arbeit feststellen, dass Fluggesellschaften bei Verspätungen, Ausfällen von Flügen oder anderen Störungen des Flugbetriebs häufig die EU-weit geltenden Rechte betroffener Fluggäste missachten und die Beschwerden der Fluggäste sehr oft nicht ernst nehmen sowie ihren Informationspflichten und der Kundenbetreuung nicht zufriedenstellend nachkommen.

Eine Onlinebefragung der Verbraucherzentralen von Mai bis September 2010 nach der Umsetzung der EU-Rechte durch die Fluggesellschaften, die vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz finanziert worden ist, bestätigt diese Erfahrungen aus der Verbraucherberatung.

1. Welche Art und wie viele Anzeigen und Beschwerden sind beim Luftfahrt-Bundesamt als offizielle Durchsetzungs- und Beschwerdestelle für die Rechte der Fluggäste bei Annullierung, Verspätung und Nichtbeförderung nach der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 ab Ende November 2010 bis Ende Dezember 2010, während der winterlichen Witterung, eingegangen?

Bislang wurden im Zusammenhang mit den winterlichen Witterungsverhältnissen (Schneechaos, fehlendes Enteisungsmittel etc.) 74 Anzeigen im Luftfahrt-Bundesamt registriert.

2. Hat das Luftfahrt-Bundesamt ordnungsrechtliche Maßnahmen wegen Verstöße gegen die oben genannte Verordnung ergriffen, und wenn ja, welche?

Die Anzeigen werden derzeit in der Reihenfolge ihres Eingangs vom Luftfahrt-Bundesamt geprüft. Die Einleitung von Bußgeldverfahren ist in den Fällen erfolgt, in denen Anhaltspunkte für Ordnungswidrigkeiten vorlagen.

3. Ist die Bundesregierung der Meinung, dass Fluggesellschaften und Flughäfen ihrer Pflicht ausreichend nachkommen, Fluggäste umfassend über ihre Verbraucherrechte zu informieren?

Nach Erfahrung der Bundesregierung – die u. a. auf den unregelmäßig durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen des Luftfahrt-Bundesamtes beruhen – halten sich die Luftfahrtunternehmen zunehmend an die Verpflichtung, gemäß Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 bei der Abfertigung – meist in Form von Aufstellern – über die Fluggastrechte zu informieren. In einem Gespräch im Januar 2011 wurde der Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften durch das Luftfahrt-Bundesamt noch einmal auf die Einhaltung der Informationspflichten hingewiesen.

4. Wie positioniert sich die Bundesregierung zur Forderung der Verbraucherzentralen, dass die Ergebnisse der Kontrollen und Sanktionsmaßnahmen von Luftfahrtunternehmen hinsichtlich der Einhaltung der sog. EU-Fluggastrechte-Verordnung des Luftfahrt-Bundesamtes regelmäßig der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden sollen?

Die explizite Nennung der betroffenen Unternehmen würde einer entsprechenden Rechtsgrundlage bedürfen. Eine solche Nennung würde letztlich auf eine „Schwarze Liste“ o. Ä. hinauslaufen. Dies wäre nur bei entsprechender gesetzlicher Grundlage rechtmäßig. So basiert im Bereich der Sicherheit des Luftverkehrs die „Gemeinsame Liste“ der EU auf einer entsprechenden EU-Verordnung.

Darüber hinaus stellt die Veröffentlichung der gewünschten Daten einen Eingriff in die wirtschaftliche Tätigkeit des Unternehmens dar, auch dies darf der Staat nur mit einer entsprechenden Rechtsgrundlage.

5. Hat die Bundesregierung seit ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD (Bundestagsdrucksache 17/2561) vom 12. Juli 2010 mittlerweile einen Zeitplan für die Umsetzung der Forderung des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und FDP zur gesetzlichen Verankerung der Einrichtung einer unabhängigen übergreifenden Schlichtungsstelle für die Verkehrsträger Bus, Bahn, Flug und Schiff, und kann sie der Fraktion der SPD inzwischen darlegen, bis zu welchem konkreten Zeitpunkt sie dies unter der Berücksichtigung der Luftfahrtunternehmen umsetzen wird?

Die Bundesregierung ist bestrebt, dass noch in diesem Jahr eine gesetzliche Regelung getroffen wird.

6. Hat die Bundesregierung aus den in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD (Bundestagsdrucksache 17/2561) vom 12. Juli 2010 angekündigten Prüfungen zur Umsetzung der o. g. Forderung des Koalitionsvertrages aktuelle Erkenntnisse darüber, wie sie eine Einbeziehung der Luftverkehrsträger in eine Schlichtung durch gesetzliche Maßnahmen erreichen kann, und wenn ja, welche?

Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine Schlichtung im Luftverkehr führt noch nicht zu einer Akzeptanz der Schlichtung bei den Luftfahrtunternehmen. Nur ein von der Luftverkehrswirtschaft akzeptiertes Verfahren kann auch eine Akzeptanz der Schlichtungsvorschläge gewährleisten. Schlichtungsvorschläge, die von der Wirtschaft generell nicht akzeptiert werden, bringen den Verbraucherinnen und Verbrauchern keinen Vorteil.

7. Wie oft hat sich die Bundesregierung bereits mit Luftverkehrsgesellschaften zu Gesprächen über die Beteiligung der Fluggesellschaften am Schlichtungsverfahren getroffen, und wann haben diese Treffen mit welchen Fluggesellschaften stattgefunden?
8. Was sind die bisherigen Ergebnisse dieser Gespräche, und welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus ihnen?
9. Wie setzt sich die Bundesregierung, vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesgerichtshofes (BGH) vom 19. Januar 2011, dafür ein, dass auch ausländische Fluggesellschaften, die von deutschen Flughäfen starten, in das Schlichtungsverfahren in Deutschland mit einbezogen werden?
10. Führt die Bundesregierung auch diesbezügliche Gespräche mit ausländischen Fluggesellschaften, die von deutschen Flughäfen starten?
11. Mit welchen ausländischen Fluggesellschaften hat die Bundesregierung diesbezügliche Gespräche geführt, und wie sind die bisherigen Ergebnisse dieser Gespräche?
12. Wann werden die nächsten Gespräche mit welchen Fluggesellschaften zur Beteiligung der Luftfahrtunternehmen am Schlichtungsverfahren stattfinden?
13. Welche Gründe haben die Fluggesellschaften in den Gesprächen mit der Bundesregierung gegen ihre Teilnahme am Schlichtungsverfahren genannt?
14. Haben Fluggesellschaften in den Gesprächen mit der Bundesregierung als Grund für die Ablehnung der Teilnahme am Schlichtungsverfahren auch die in der söp-Satzung enthaltenen Mitgliedsbeiträge genannt, die sie als zu hoch bewerten?
15. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu einer Ablehnung von Luftfahrtunternehmen am Schlichtungsverfahren wegen zu hoher oder überhaupt zu entrichtender Mitgliedsbeiträge?

Die Fragen 7 bis 15 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung führt seit dem Jahr 2008 auf Fach- wie auf politischer Ebene Gespräche mit den Fluggesellschaften und den Verbänden der Luftverkehrswirtschaft. Diese Gespräche sind seit dem Jahr 2010 wesentlich intensiviert worden. Es haben zahlreiche Gespräche mit Verbänden der in- und ausländischen Luftverkehrswirtschaft sowie mit in- und ausländischen Fluggesellschaften stattgefunden. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die laufenden Gespräche im Frühjahr abgeschlossen werden können. Die Gespräche verlaufen in einer konstruktiven Atmosphäre. Es besteht das gemeinsame Interesse, den Verbraucherschutz durch die Möglichkeit einer Schlichtung zu stärken und notwendige Interessen der Luftfahrtunternehmen angemessen zu berücksichtigen. Es wurden auch Gespräche mit Vertretern der söp geführt. Die von ihr angebotene Schlichtung kann nach Auffassung der Bundesregierung auch für den Luftverkehr nutzbar gemacht werden. Bei den Gesprächen zur Beteiligung der Luftfahrtunternehmen an einer Schlichtung spielt selbstverständlich auch die Frage nach den auf die Luftfahrtunternehmen zukommenden Kosten eine Rolle.

16. Welche Kosten würden den Fluggesellschaften für jeden über die söp abgewickelten Schlichtungsfall entstehen, und in welcher Größenordnung entstehen den Fluggesellschaften Kosten für ihren eigenen Kundenservice pro Jahr?

Diese Frage kann von der Bundesregierung nicht beantwortet werden. Sie ist an die söp und an die Fluggesellschaften zu richten.

17. Welche gesetzlich verankerten Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, dem Argument der Fluggesellschaften Rechnung zu tragen, ihnen einen Erstkontakt zu unzufriedenen Kunden sicherzustellen, bevor eine für sie kostenträchtige Schlichtung über die söp erfolgt?

Eine Schlichtung wird erst dann notwendig, wenn Ansprüche nicht befriedigt, sondern bestritten werden. Aus diesem Grund ist der Erstkontakt zwischen Anspruchsteller und Anspruchsgegner eine wesensnotwendige Voraussetzung jeder Schlichtung.

18. Wie setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass die in Überarbeitung befindliche Verordnung (EG) Nr. 261/2004 die verbindliche Einführung von Schlichtungsverfahren im ganzen Geltungsbereich der Verordnung aufnehmen wird?
19. Favorisiert die Bundesregierung unter der Berücksichtigung ihrer bisherigen Prüfergebnisse eine Schlichtungsstelle auf nationaler oder zentral europäischer Ebene, wie es die französische und niederländische Regierung vorschlagen, und was ergeben die Prüfergebnisse der Bundesregierung bezüglich dieser Frage?
20. Hält die Bundesregierung den hinter der Schlichtung stehenden Gedanken von weniger Bürokratie und größerer Effizienz durch hohe Praktikabilität des Verfahrens mit einer europäischen Zentralinstanz noch für gewahrt?
21. Erachtet die Bundesregierung eine nationale Schlichtungsstelle mit einer größeren Nähe sowohl zu den Hintergründen eines Schlichtungsfalls als auch zu Sprache und Rechtsprechung für sinnvoll?
22. Wird sich die Bundesregierung für die Aufnahme des Schlichtungsverfahrens nach dem Vorbild des im vergangenen Jahr neu gefassten § 37 der Eisenbahn-Verkehrsordnung, die die Möglichkeit einer verkehrsträgerübergreifenden Schlichtung vorsieht, in die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 einsetzen?
24. Wie wird die Bundesregierung das deutsche verkehrsträgerübergreifende Schlichtungsmodell der söp als positives Beispiel in die Diskussion für den Luftverkehr auf europäischer Ebene einbringen?

Die Fragen 18 bis 22 und 24 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Vorschlagsrecht für EU-Verordnungen steht ausschließlich der EU-Kommission zu. Sobald die EU-Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 vorlegt, wird sich die Bundesregierung dazu positionieren. Sollte die Einführung einer zentralen europäischen Schlichtung vorgeschlagen werden, wird die Bundesregierung prüfen, ob zentrale europäische Schlichtungsstellen berechnigte Ansprüche von Verbrauchern besser durchsetzen können als dezentrale nationale Schlichtungsstellen.

23. Welche alternative Verfahren erwägt die Bundesregierung zu installieren, um gesetzlich verankerte Fluggastrechte effektiv durchzusetzen bzw. entstandene Konflikte zwischen Passagier und Verkehrsträger einvernehmlich, schnell und kostenextensiv zu schlichten?

Wird eine Schlichtung für den Luftverkehr gesetzlich eingeführt, so besteht hiermit eine alternative Möglichkeit zum gerichtlichen Klageverfahren, die es den Verbrauchern ermöglicht, ihre Anliegen schnell und unabhängig prüfen zu lassen. Darüber hinaus hat das Bundeskabinett am 25. Januar 2011 einen Regierungsentwurf zur Förderung der Mediation beschlossen. Eine alternative Streitbeilegung kann danach grundsätzlich auch bei Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche von Flugpassagieren im Wege der Mediation erfolgen.

25. Wann wird die Bundesregierung alle in Deutschland tätigen Luftverkehrsunternehmen zur Teilnahme an einer Schlichtungsstelle verpflichten?
26. Wird die Bundesregierung diese Teilnahme durchsetzen, bevor europäisches Recht formuliert und in nationales Recht umgesetzt wird?

Die Fragen 25 und 26 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Mit Inkrafttreten eines Gesetzes, das eine Schlichtung von Verbraucheransprüchen im Luftverkehr einführt, werden Ansprüche gegenüber Luftfahrtunternehmen, die vor deutschen Gerichten eingeklagt werden könnten, dieser Schlichtung unterfallen. Nehmen Fluggesellschaften nicht freiwillig an einer Schlichtung teil, so ist beabsichtigt, sie zur Schlichtung zu verpflichten. Da der Schlichterspruch aus verfassungsrechtlichen Gründen aber nicht verbindlich sein kann, sondern der Weg zu den Gerichten offen bleiben muss (Justizgewährungsanspruch), ist es mit Blick auf einen effektiven Verbraucherschutz unumgänglich, die Luftverkehrswirtschaft möglichst weitgehend zu einer freiwilligen Teilnahme an einer Schlichtung zu bewegen.

Konkrete Pläne der EU-Kommission zur Errichtung einer europaweiten Schlichtungsstelle liegen der Bundesregierung nicht vor, daher wird es zunächst eine Schlichtung auf nationaler Ebene geben.



