

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 17/5463 –**

Die mangelhafte Preisinformation der Reisenden bei Fluggesellschaften und Flugvermittlern

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 machte die Europäische Union eindeutige Vorgaben, wie die Reisepreise von Fluggesellschaften und -vermittlern offenzulegen sind, um einen Schutz des fliegenden Verbrauchers zu gewährleisten. Obwohl die Verordnung bereits zwei Jahre gilt, bestehen auf diesem Gebiet noch erhebliche Mängel in der Rechtsdurchsetzung. So haben sowohl deutsche Gerichte als auch die bundesgesetzlichen Vorschriften auch Flugvermittler zur Offenlegung der Preise verpflichtet. Dass die Regelungen noch immer nicht eingehalten werden, wird besonders an den Verfahren deutlich, die die Bundesverbraucherzentrale im Jahr 2010 gegen Fluggesellschaften wie Ryanair oder Lufthansa, aber auch gegen Flugvermittler wie Opodo anstrengen musste (einzusehen in der „Übersicht der Verfahren Fluggastrechte“, www.vzbv.de/mediapics/fluggastrechte).

Gerade bei den Flugvermittlern werden teilweise erhebliche Gebühren fällig, die nicht ausreichend kenntlich gemacht werden. So bemängelt Stiftung Warentest unbemerkte Zusatzkosten, die mit einer „Buchungsanfrage“ beim Flugvermittler auf den Verbraucher zukommen. Demzufolge bucht das Vermittlungsportal genau wie ein Reisebüro den gewünschten Flug. Der so entstehende Vertrag kann für den Kunden erhebliche Nachteile bedeuten (vgl. Flugvermittler im Internet: Flüge teurer als gedacht; 3. Februar 2011, www.test.de/themen/freizeit-reise/meldung/Flugvermittler-im-Internet-Fluege-teurer-als-gedacht-4195818-4195821). Denn für ihre Dienstleistung verlangen einige Flugvermittler Gebühren. Bei fluege.de und flug24.de beispielsweise hängt das zusätzliche Entgelt von der Anzahl der Reisenden, der Flugstrecke und sonstiger Serviceleistungen ab. Der Anbieter cheapfares.de kassiert 12 Euro pro Passagier, unabhängig von der Flugstrecke. Bei anderen Flugvermittlern beginnen die Zusatzkosten bei 20 Euro.

Wenn diese Gebühren nicht oder nicht bei Beginn der Flugsuche offengelegt werden, dann bedeutet das einen Verstoß gegen nationales und europäisches Recht.

Denn das OLG Dresden (14. Zivilsenat, Entscheidungsdatum: 17. August 2010, Aktenzeichen: 14 U 551/10) erklärt, dass es sich bei einem Vermittler von Flugreisen um einen Flugscheinverkäufer im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 handelt. Deshalb gehört auch „das Entgelt, das der Kunde bei Buchung eines Fluges für die Vermittlungstätigkeit zu zahlen hat, zum Endpreis“. Dieser muss deshalb entsprechend klar ausgewiesen werden.

Dies macht auch die bundesgesetzlichen Regelung des § 108 Absatz 5 der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) unzweifelhaft klar.

Verstöße von Reisevermittlern gegen Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 oder Satz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 werden dort genau wie die von Fluggesellschaften als Ordnungswidrigkeiten im Sinne des § 58 Absatz 1 Nummer 13 des Luftverkehrsgesetzes eingestuft. Nach Angaben der Bundeszentrale für Verbraucherschutz hat das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) jedoch bisher noch keine Bußgelder gegen Flugvermittler erlassen hat.

Ein weiteres Problem wird in einer Studie des ADAC e. V. ([www.adac.de/_mm/pdf/ADAC-Test – Flugnebenkosten_50566.pdf](http://www.adac.de/_mm/pdf/ADAC-Test_Flugnebenkosten_50566.pdf)) deutlich. Gewaltige Zusatzkosten (bis zu 270 Euro) können den Kunden insbesondere bei der Aufgabe von Gepäck treffen. Dabei handelt es sich allerdings um eine „Zusatzleistung“, die von der deutschen Rechtsprechung „nicht als eine Leistung an(gesehen wird), für die regelmäßig gesonderte Gebühren zu entrichten sind“ (vgl. u. a. Entscheidung im Juni 2010 des Hanseatischen Oberlandesgerichts Hamburg 3. Zivilsenat, Entscheidungsdatum: 26. August 2010, Aktenzeichen: 3 U 118/08). Nach Ansicht der Rechtsprechung müssen die Fluggesellschaften „... um eine Irreführung zu vermeiden, bereits in der Werbung ausdrücklich und unmissverständlich darauf hinweisen, dass bei Aufgabe von Gepäckstücken – zusätzlich zu den beworbenen Flugpreisen – Gebühren verlangt werden.“ Eine Vielzahl von Fluggesellschaften handelt heute im Widerspruch zu der deutschen Rechtsprechung und zu Lasten jedes Reisenden.

Besonders im Bereich der Flugvermittler besteht eine große Notwendigkeit für verstärkte Kontrollen durch die Bundesregierung. Nur so sind die Ziele der EU-Verordnung und des Bundesrechts zum Schutz des Verbrauchers zu gewährleisten. Das Gebot der Unionstreue verlangt ein verstärktes Handeln des nationalen Durchsetzungsgans. Dies ist in der Bundesrepublik Deutschland das LBA.

1. Wie überprüft die Bundesregierung die Einhaltung der Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 sowie des Verbots irreführender Werbung durch die Fluggesellschaften und Flugvermittler?

Das Luftfahrt-Bundesamt erlangt aufgrund von Anzeigen Kenntnis von möglichen Verstößen gegen die Vorgaben zur Preistransparenz der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008. Das Luftfahrt-Bundesamt überprüft daraufhin Buchungsvorgänge auf ihre Übereinstimmung mit den Vorgaben der oben genannten Verordnung. Werden Mängel festgestellt, erfolgt eine Verwarnung bzw. die Einleitung eines Bußgeldverfahrens.

2. Welche Probleme bestehen bei den Flugvermittlern, die Vorgaben des Artikels 23 Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 und des § 108 Absatz 5 LuftVZO durchzusetzen?

An die Bundesregierung sind keine konkreten Probleme herangetragen worden. Jedoch hat der aus Mitteln des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz finanzierte Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) mehrere Gerichtsverfahren angestrengt, um feststellen zu lassen, dass die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 auch für Flugvermittler gilt. Das Oberlandesgericht Köln hat diese Frage in einem vom vzbv veranlassten Verfahren dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt.

3. Kann die Bundesregierung die Probleme, bei denen Verbraucher erhebliche, unausgewiesene Zusatzgebühren treffen, insbesondere im Bereich der Flugvermittler bestätigen (siehe Begründung)?

Wenn ja, welche Probleme sind die auffälligsten, und was gedenkt die Bundesregierung dagegen zu tun?

Die meisten Anzeigen wegen möglicher Verstöße gegen die Vorgaben zur Preistransparenz beziehen sich auf eine fehlerhafte Ausweisung des Endpreises. Bezüglich des weiteren Verfahrens wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

4. Welche rechtlichen Vorgaben bestehen für die Bemessung von Flughafenentgelten, Sicherheits- und kraftstoffbezogene Gebühren, Zuschläge oder Entgelte?

Flughafenentgelte für das Starten, Landen und Abstellen von Luftfahrzeugen sowie für die Benutzung von Fluggasteinrichtungen hat der Flughafenunternehmer der zuständigen Luftfahrtbehörde zur Genehmigung vorzulegen (§ 43a Absatz 1 LuftVZO). Die Prüfung der Behörden umfasst im Wesentlichen, ob

- die öffentlichen Verkehrsinteressen im Sinne von § 6 Absatz 3 LuftVG nicht beeinträchtigt sind,
- die Entgelte kostendeckend konzipiert sind,
- die in § 315 Absatz 3 BGB verankerten Billigkeitsgesichtspunkte gewahrt sind.

Die Erhebung und Bemessung von Luftsicherheitsgebühren richtet sich nach der Luftsicherheitsgebührenverordnung (LuftSiGebV). Diese Verordnung enthält neben allgemeinen gebührenrechtlichen Regelungen ein Gebührenverzeichnis, welches Rahmen- und Festgebühren für die gebührenpflichtigen Amtshandlungen nach dem Luftsicherheitsgesetz festlegt. Dabei können z. B. die örtlichen Gegebenheiten sowie die Höhe des Passagieraufkommens des jeweiligen Flughafens Einfluss auf die konkrete Gebührenhöhe haben.

5. Wie kann eine Durchsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 gegenüber Flugvermittlern gewährleistet werden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

6. Wie wird das „opt-in“-Prinzip bei fakultativen Zusatzkosten umgesetzt?

„Opt in“ bedeutet, dass fakultative Zusatzkosten nicht voreingestellt sein dürfen. So darf z. B. bei der Wahl einer Reiserücktrittsversicherung das entsprechende Feld nicht bereits ausgefüllt sein.

7. Sind Bußgeldverfahren durch das LBA der sinnvollste Weg um einen Anwendung des § 108 Absatz 5 LuftVZO und des Artikels 23 Absatz 1 Satz 2 Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 sicherzustellen?

Welche weiteren Sanktionen werden angewendet?

Für die Sanktionierung von Verstößen gegen Artikel 23 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 ist in Deutschland das Bußgeldverfahren vorgesehen.

8. Wie viele Beschwerden sind gegen Flugvermittler beim LBA bisher eingegangen, die sich auf die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 beziehen?

Seit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 sind bis Ende 2010 gegen Flugvermittler 70 Anzeigen eingegangen.

9. Wie viele Beschwerden sind gegen Direktanbieter beim LBA bisher eingegangen, die sich auf die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 beziehen?

Seit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 sind bis Ende 2010 gegen Direktanbieter 46 Anzeigen eingegangen.

10. Findet ein Austausch zwischen Bundesregierung und ihren nachrangigen Behörden auf der einen Seite und den Verbraucherzentralen auf der anderen Seite statt?

Wenn ja, wie sieht dieser aus?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung steht in regelmäßigem Austausch mit dem vzbv und den Verbraucherzentralen. Die Durchführung von Bußgeldverfahren obliegt aber allein der zuständigen Behörde.

11. Wie viele Ordnungswidrigkeitenverfahren hat das LBA bislang gegenüber Tatbeständen eingeleitet, die sich auf die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 beziehen?

Wie viele davon richten sich gegen Flugvermittler, und wie viele gegen Direktanbieter (bitte einzeln auflisten)?

In wie vielen Fällen führten die Ordnungswidrigkeitenverfahren auch zu einem Bußgeld?

Es wurde bislang ein Bußgeldverfahren gegen einen Flugvermittler eingeleitet. In 63 Fällen wurden die betroffenen Unternehmen aufgefordert, ihre Buchungsvorgänge verordnungskonform zu gestalten.

12. Steht diese Zahl in einem angemessenen Verhältnis zu den offenkundig bestehenden Problemen, die vielfach von den Verbraucherzentralen angemahnt werden?

Hierzu kann die Bundesregierung keine Aussage treffen.

13. Wie steht die Bundesregierung zu der Beurteilung, dass die Gepäckgebühren erhebliche, ungerechtfertigte Mehrkosten darstellen, die nicht in der Art und Weise, wie es teilweise der Fall ist, erhoben werden dürften?

14. Hält es die Bundesregierung angesichts des Verbotes irreführender Werbung für erforderlich, dass die Fluggesellschaften und -vermittler auf die erheblichen Mehrkosten, die durch Gepäck entstehen können, bereits in der Bewerbung ausdrücklich hinweisen?

Die Fragen 13 und 14 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung ist bekannt, dass einige Luftfahrtunternehmen aufgegebenes Gepäck nur gegen Zahlung eines Zusatzentgelts befördern wollen, ohne darauf in ihrer Werbung hinzuweisen. Verbraucher können beim Angebot eines Fluges jedoch auf Grund der Praxis der meisten Luftfahrtunternehmen erwarten, dass im üblichen Umfang Gepäckstücke aufgegeben werden können, ohne dass ein zusätzliches Entgelt entrichtet werden muss. Auf eine davon abweichende Vertragsgestaltung muss deshalb bereits in der Werbung hingewiesen werden. Wird den Verbrauchern diese Information vorenthalten, handelt es sich auf Seiten des Luftfahrtunternehmens zumindest um eine Irreführung durch Unterlassen, die als unlauteres Marktverhalten im Grundsatz unzulässig ist (§ 5a des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb).

15. Wie sind im Vorfeld große Abweichungen bei den Gepäckpreisen transparenter zu machen, um so einen besseren Verbraucherschutz zu gewährleisten?

Besteht dahingehend ein Dialog zwischen Bundesregierung, Verbraucherzentralen und Fluggesellschaften?

Das geltende Vertragsrecht sorgt für ausreichende Transparenz über Entgelte für die Beförderung von Gepäck. Diese können nur verlangt werden, wenn sie wirksam in einem Beförderungsvertrag vereinbart wurden. Sind solche Entgelte in Allgemeinen Geschäftsbedingungen von Fluggesellschaften vorgesehen, werden sie nur dann wirksam vereinbart, wenn die Voraussetzungen des § 305 Absatz 2 BGB erfüllt wurden. So vereinbarte Entgeltklauseln sind nach § 307 Absatz 1 Satz 2 BGB gleichwohl unwirksam, wenn sie nicht klar und verständlich sind.

16. Wie beurteilt die Bundesregierung die Rechtswahlklauseln in den Allgemeinen Vertragsbedingungen des Anbieters Ryanair, die deutsche Verbraucher dem irischen Recht unterwirft?

Unternehmen wählen in Rechtswahlklauseln üblicherweise ihr „eigenes Recht“. Der europäische Gesetzgeber lässt derartige Rechtswahlklauseln in der Verordnung (EG) Nr. 593/2008 grundsätzlich zu, weil sie einen engen Bezug zum Sachverhalt aufweisen. Die Anwendung ein und desselben Rechts auf alle Beförderungsverträge eines Luftfahrtunternehmens reduziert die Kosten und kommt daher mittelbar auch den Passagieren zugute.

Auch um Missbräuchen bei der Rechtswahl entgegenzuwirken, sieht die Verordnung (EG) Nr. 593/2008 Schranken für die Anwendung ausländischen Rechts vor. So ist ausländisches Recht insbesondere dann nicht anwendbar, wenn seine Anwendung mit der öffentlichen Ordnung („ordre public“) des Staates des angerufenen Gerichts offensichtlich unvereinbar ist.

