



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 19.11.2013
C(2013) 7894 final

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr {COM(2013) 130 final}.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat das Ziel des Vorschlags unterstützt, die Fluggastrechte zu stärken, indem zum einen wesentliche Grundsätze und implizite Rechte geklärt werden, die gegenwärtig unterschiedlich ausgelegt werden. Die Kommission wird alles dafür tun, dass diese Kernpunkte ihres Vorschlags im Laufe des Legislativverfahrens beibehalten werden.

Die Kommission möchte nachfolgend auf bestimmte vom Bundesrat angesprochene Punkte näher eingehen.

Ausgleichszahlungen bei großen Verspätungen

Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass die vorgeschlagene Erhöhung der Verspätungsdauer für den Anspruch der Fluggäste auf Entschädigung von drei auf fünf Stunden (bzw. bei Flügen nach bzw. aus Drittländern je nach Entfernung auf neun oder zwölf Stunden) zu hoch ist. Er schlägt vor, stattdessen die bestehende Entschädigungsschwelle von drei Stunden beizubehalten (und diese bei Langstreckenflügen nach bzw. aus Drittländern mit einer Entfernung von über 3500 km auf sechs Stunden zu erhöhen).

Die Kommission kann nachvollziehen, dass der Bundesrat eine Maßnahme, die auf den ersten Blick eine Verschlechterung der Fluggastrechte zu bedeuten scheint, für bedenklich hält. Die Anhebung der Entschädigungsschwellen ist jedoch ein wesentlicher Bestandteil des Vorschlags, da hierdurch die finanziellen Auswirkungen der Verordnung auf den Sektor abgefedert und Anreize, die eine Zunahme der Flugannullierungen bewirken könnten, beseitigt werden sollen.

*Herrn Stephan WEIL
Präsident des Bundesrats
Leipziger Straße 3-4
D – 10117 BERLIN*

Zum einen handelt es sich hierbei um die zentrale Maßnahme, mit deren Hilfe die finanziellen Auswirkungen der einschlägigen EuGH-Urteile und der zahlreichen im Vorschlag der Kommission vorgesehenen Maßnahmen für Fluggäste gemildert werden sollen. Der Vorschlag gründet sich auf die Kostenschätzungen in der Folgenabschätzung, die gleichzeitig mit dem Vorschlag vorgelegt wurde.¹ Laut den Kostenschätzungen würden sich durch den Vorschlag die Gesamtkosten für die Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 um etwa 10 % verringern.² Allerdings wäre auch ohne Weiteres denkbar, dass diese Einsparungen infolge des wachsenden Bewusstseins der Fluggäste für ihre Rechte und des damit einhergehenden Anstiegs von Klagen auf Ausgleichszahlungen wieder zunichte gemacht würden.³

Wichtiger noch ist, dass eine zu niedrig angesetzte Entschädigungsschwelle zu einer Zunahme der Flugannullierungen führen könnte. Da sich jede Verspätung auch auf die nachfolgenden Flüge mit demselben Flugzeug auswirkt (für die ebenfalls Ausgleichszahlungen geleistet werden müssten), würde durch eine zu niedrig bemessene Entschädigungsschwelle ein Anreiz geschaffen, einen oder zwei Flüge ausfallen zu lassen, um die nachfolgenden Flüge pünktlich durchführen zu können und Entschädigungen für diese nachfolgenden Flüge zu vermeiden. Für die Fluggäste jedoch ist ein Flugausfall noch schlimmer als eine Verspätung, da ja stets ungewiss ist, ob genügend Plätze für eine anderweitige Beförderung zur Verfügung stehen. Die Kommission schlägt daher höhere Entschädigungsschwellen vor, da den Luftfahrtunternehmen – objektiven Daten zufolge – so angemessene Zeit eingeräumt würde, um die Ursachen der Verspätung zu beheben.

„No-Show“-Politik

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es Widersprüche zwischen der Begründung des Vorschlags, dem betreffenden Erwägungsgrund und dem vorgeschlagenen Artikel gibt. Er findet, dass das in Aussicht gestellte Verbot in dem konkreten Artikel verwässert wird und durch die AGB-Klauseln des Beförderungsvertrags unterlaufen werden könnte.

Genau genommen stellt der Vorschlag der Kommission nicht auf ein vollständiges Verbot der „No-Show“-Politik ab, sondern setzt letztere mit einer Beförderungsverweigerung gleich. Das heißt, ein Fluggast, dem auf einem Rückflug die Beförderung verweigert wird, weil er den Hinflug eines Rückflugtickets nicht angetreten hat, soll künftig zwischen einer Erstattung und einer anderweitigen Beförderung und einer Entschädigung in Höhe von 125 bis 600 EUR (je nach Flugdistanz und den vor der anderweitigen Beförderung aufgetretenen Verspätungen) wählen können (eine Berufung auf außergewöhnliche Umstände soll in diesem Fall nicht möglich sein). Entscheidet er sich für die anderweitige Beförderung, muss das Luftfahrtunternehmen zudem bestimmte Unterstützungs- und Betreuungsleistungen erbringen (z.B. Nahrung, Getränke, erforderlichenfalls Hotelunterbringung für eine oder mehrere Übernachtungen sowie Beförderung vom Flughafen zum Hotel und umgekehrt).

¹http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kallas/headlines/news/2013/03/passenger-rights-air-revision_de.htm.

² Siehe Tabelle 7 der Folgenabschätzung.

³ Bisher machen nur 10 % aller Fluggäste mit Anspruch auf eine Ausgleichszahlung diesen auch tatsächlich geltend.

Diese Regel soll nicht gelten, wenn sich die „No-Show“-Politik auf Teilstrecken ein und desselben Flugscheins bezieht (z.B. wenn der Fluggast einen Flugschein für einen Flug von Brüssel über London nach New York erwirbt und den Flug erst in London antreten möchte, ohne die Teilstrecke Brüssel-London zu benutzen). In derartigen Fällen soll es den Luftfahrtunternehmen freigestellt bleiben, eine entsprechende Politik anzuwenden. Bei einem vollständigen Verbot der „No-Show“-Politik wäre es den Luftfahrtunternehmen nämlich nicht mehr möglich, indirekte Flüge zu günstigeren Preisen anzubieten als Direktflüge (wodurch der Wettbewerb beeinträchtigt würde und die Beförderungspreise im Luftverkehr steigen würden).

Beschränkung der Unterbringungspflicht

Der Bundesrat lehnt eine Beschränkung der Unterbringungspflicht im Fall außergewöhnlicher Umstände von langer Dauer (mehr als drei Tage) bei regionalen Flügen ab.

Die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Aschewolke haben gezeigt, dass die Unterbringungskosten die finanzielle Stabilität der Luftfahrtunternehmen gefährden können, insbesondere wenn die betroffenen Unternehmen für die Flugausfälle gar nicht selber verantwortlich sind. Die Kosten, die sich wegen der Aschewolke in einer Woche aus der Verordnung ergeben haben, waren etwa eineinhalbmals so hoch wie die Kosten, die sich normalerweise während eines ganzen Jahres aus der Verordnung ergeben. Daher bedarf es einer zeitlichen Beschränkung der Unterbringungspflicht wie sie bereits bei anderen Beförderungsmitteln besteht, um größere finanzielle Sicherheit zu schaffen - insbesondere bei derartigen Ereignissen, gegen die es keine Versicherung gibt. Um die Auswirkungen auf die Fluggäste zu begrenzen, sieht der Vorschlag gleichwohl andere Maßnahmen für derartige Umstände vor:

- a) Die Beschränkungen gelten nicht für Fluggäste mit besonderen Bedürfnissen wie Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität, Kinder ohne Begleitung, Schwangere und Personen mit speziellen medizinischen Bedürfnissen;*
- b) Flughäfen, Luftfahrtunternehmen und Bodenabfertigungsunternehmen müssen über Notfallpläne verfügen, nach denen gestrandete Fluggästen unterstützt und betreut werden können;*
- c) durch eine neue Bestimmung der Verordnung, die raschere Beförderungsalternativen vorschreibt, soll die Gefahr verringert werden, dass Fluggäste für derartig lange Zeiträume festsitzen.*

Die Folgenabschätzung hat ergeben, dass sich, was die unterschiedlichen Luftfahrtunternehmen anbelangt, für die Anbieter von regionalen Flugdiensten die größten Kosten aus der Verordnung ergeben. Der Vorschlag stellt daher darauf ab, diese Kosten zu verringern. Da an Orten, an denen kleine regionale Luftfahrtunternehmen tätig sind, möglicherweise nur beschränkte Unterbringungsmöglichkeiten vorhanden sind, könnte es zudem sinnvoller sein, diese Möglichkeiten den unter a) genannten Fluggästen vorzubehalten.

Anderweitige Beförderung bzw. Ausgleichszahlungen

Was etwaige Entschädigungsansprüche bei Verspätungen anbelangt, so sieht der Vorschlag keine Änderung der bestehenden Entschädigungsschwelle von fünf Stunden vor; der

Bundesrat jedoch möchte diese Schwelle auf zwei oder drei Stunden senken und zusätzlich einen Anspruch auf anderweitige Beförderung einführen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Option zu kostenaufwändig und sowohl für die Fluggäste als auch für die Luftfahrtunternehmen ziemlich umständlich wäre. Eine anderweitige Beförderung ist im Falle einer Verspätung nicht unbedingt erforderlich, da der Flug ja noch durchgeführt werden wird, und sie ermöglicht den Fluggästen zudem in den meisten Fällen nicht, ihr Reiseziel rascher zu erreichen, als wenn sie auf ihren ursprünglichen Flug warten würden.

In jedem Fall sollen Fluggäste beim Warten auf eine anderweitige Beförderung in einer der Wartezeit angemessenen Form unterstützt und betreut werden (Mahlzeiten, Erfrischungen, Unterbringung usw.).

Anschlussflüge

Der Bundesrat bemängelt, der Vorschlag decke keine verpassten Anschlussflüge ab, die außerhalb der EU oder von nicht in der EU ansässigen Luftfahrtunternehmen durchgeführt werden.

Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 besagt, dass die Verordnung für Fluggäste gilt, die auf Flughäfen im Gebiet eines Mitgliedstaats einen Flug (zu einem in oder außerhalb der EU gelegenen) Flughafen antreten, sowie - sofern das ausführende Luftfahrtunternehmen ein Luftfahrtunternehmen der EU ist - für Fluggäste, die von einem Flughafen in einem Drittstaat einen Flug zu einem Flughafen im Gebiet der EU antreten.

Daraus folgt – wie auch vom EuGH in der Rechtssache C-173/07⁴ festgestellt wurde –, dass die Verordnung nicht für Fluggäste auf Flügen von einem Flughafen in einem Drittland zu einem Flughafen in der EU gilt, wenn das durchführende Luftfahrtunternehmen nicht in der EU ansässig ist. Auch ist die Verordnung nicht auf Flüge anwendbar, bei denen sowohl der Abflug- als auch der Ankunftsflughafen außerhalb der EU liegen.

Die Kommission schlägt keineswegs eine einseitige Lösung vor, die durch Änderung des geografischen Anwendungsbereichs der Verordnung erreicht werden soll, sondern strebt vielmehr einen besseren Schutz der Fluggäste auf Flügen aus Drittländern an, die von nicht in der EU ansässigen Luftfahrtgesellschaften im Rahmen internationaler Luftverkehrsabkommen durchgeführt werden.

In Bezug auf Flugreisen, die mehrere Flüge umfassen, sieht der Vorschlag ferner die Aufnahme eines neuen Artikels 6a vor, welcher klare Bestimmungen über die Unterstützung und Entschädigung enthält, die zu leisten ist, wenn ein Fluggast einen Anschlussflug verpasst, weil sein vorhergehender Flug Verspätung hatte.

Außergewöhnliche Umstände

Nach Ansicht des Bundesrates ist die Liste im Anhang nicht eindeutig. Er findet die Bezeichnung „nicht erschöpfende Liste“ verwirrend und wirft die Frage auf, ob die Liste nun verbindlich ist oder nicht.

⁴ C-173/07 Emirates Airlines, 2008 I-05237.

Die Klarstellung der „außergewöhnlichen Umstände“, unter denen ein Luftfahrtunternehmen Ausgleichszahlungen vermeiden kann, ist ein zentraler Punkt der Neufassung der Verordnung.

Im Vorschlag wird dieser Begriff eindeutig und in Übereinstimmung mit dem EuGH-Urteil in der Rechtssache „Wallentin-Herman“ definiert. Um weitere Rechtssicherheit zu schaffen, sieht der Vorschlag die Erstellung einer nicht erschöpfenden Liste von Umständen vor, die als „außergewöhnlich“ oder aber als „nicht außergewöhnlich“ zu betrachten sind. Diese Liste soll ausschließlich von den gemeinsamen Gesetzgebern (Europäisches Parlament und Rat) geändert werden dürfen, wobei die Kommission jedoch die Möglichkeit haben soll, in Zusammenarbeit mit den nationalen Durchsetzungsstellen nicht bindende Empfehlungen bezüglich der Frage, was ein „außergewöhnlicher Umstand“ ist, abzugeben.

Schließlich sei daran erinnert, dass ein Luftfahrtunternehmen zur Vermeidung von Ausgleichszahlungen nachweisen muss, dass zum einen die zum Zeitpunkt der Ankunft bzw. der Annullierung bestehende Verspätung durch außergewöhnliche Umstände verursacht wurde und dass zum anderen die Verspätung bzw. Annullierung selbst dann nicht hätte vermieden werden können, wenn alle angezeigten Maßnahmen ergriffen worden wären (zweifache Voraussetzung).

Freiwillige Vereinbarungen

Der Bundesrat vertritt die Auffassung, der neue Artikel 7 Absatz 5 stehe im Widerspruch zu Artikel 15.

Die Kommission weist darauf hin, dass die durch eine solche Vereinbarung geregelte Entschädigung nicht geringer sein darf als die Entschädigung, auf die der betreffende Fluggast gemäß der Verordnung Anspruch hat. Artikel 15 hat somit weiterhin Vorrang und enthält in Absatz 2 zudem folgende eindeutige Bestimmung: „(...) wird der Fluggast nicht ordnungsgemäß über seine Rechte unterrichtet und hat er aus diesem Grund einer Ausgleichsleistung zugestimmt, die unter der in dieser Verordnung vorgesehenen Leistung liegt, so ist der Fluggast weiterhin berechtigt, die erforderlichen Schritte bei den zuständigen Gerichten oder Stellen zu unternehmen, um eine zusätzliche Ausgleichsleistung zu erhalten“.

Höhe der Entschädigung

Der Bundesrat spricht sich dafür aus, die Höhe der Entschädigung vom Preis des Flugscheins abhängig zu machen.

Die Kommission hat diese Option sorgfältig geprüft und vertritt die Auffassung, dass es nicht angebracht wäre, die Höhe der Entschädigung prozentual nach dem Preis des Flugscheins zu bemessen.

Im Falle einer Bemessung nach dem Flugscheinpreis würden sich nämlich in der Praxis Schwierigkeiten bei Flügen ergeben, die im Rahmen eines Pakets verkauft werden: In derartigen Fällen wäre der Preis des Flugscheins als solcher nicht klar, da es ja nur einen Gesamtpreis für sämtliche Flüge, Unterbringungen und etwaige sonstige Dienstleistungen gibt. Zudem würden die Luftfahrtunternehmen, was die Nichtbeförderung anbelangt, dann vorzugsweise Fluggästen mit „billigen“ Flugscheinen als ersten die Beförderung verweigern.

Eine Bindung an den Flugscheinpreis könnte mithin zu Rechtsunsicherheit und zu Ungleichbehandlungen führen.

Erforderliche Unterrichtung über die speziellen Bedürfnisse von Personen mit eingeschränkter Mobilität und anderen gesundheitlich sensiblen Fluggästen 48 Stunden vor dem planmäßigen Abflug

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass diese Unterrichtungspflicht als Voraussetzung für den Anspruch gestrichen werden sollte.

Im Falle außergewöhnlicher Umstände im Sinne des vorgeschlagenen neuen Artikels 9 Absatz 4 könnte für Fluggäste ein Anreiz bestehen, die Beschränkung der in dieser Bestimmung niedergelegten Unterbringungsansprüche zu umgehen, indem sie vorgeben, zu den im vorgeschlagenen neuen Artikel 11 Absatz 3 genannten Personenkategorien mit besonderen Bedürfnissen zu gehören. Die Pflicht zur mindestens 48 Stunden im Voraus vorzunehmenden Unterrichtung hilft Missbrauch dieser Art zu vermeiden.

Ungleichbehandlung von Fluggästen

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die vorgeschlagene Neuregelung zu einer Ungleichbehandlung der Fluggäste annullierter Flüge, die anderweitig befördert werden und denen die Annullierung des Fluges erst beim Eintreffen auf dem Flugplatz mitgeteilt werden kann, und der Fluggäste, deren Flugzeug eine Verspätung von drei bis fünf Stunden hat, führen würde.

Die Kommission ist der Auffassung, dass eine diesbezügliche Angleichung zu einer Verringerung der Ansprüche der Fluggäste bei Flugannullierungen führen würde.

Kumulierung von Ansprüchen aus der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 und der Richtlinie 90/314/EWG

Der Bundesrat hält eine Klarstellung in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c zu Artikel 3 Absatz 6 für erforderlich, dass der Ausschluss einer Kumulierung von Ansprüchen aus der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 und der Richtlinie 90/314/EWG den Fluggast nicht daran hindert, seine Rechte zu wahren.

Die Kommission kann grundsätzlich keinen rechtlichen Standpunkt unterstützen, welcher besagt, dass eine Person Zahlungen von zwei Seiten erhalten könnte, wenn sich diese Zahlungen auf ein und denselben Sachverhalt beziehen, zur Wahrung ein und desselben Interesses dienen oder auf ein und dasselbe Ziel abstellen. Ebenso sollte jedes Risiko vermieden werden, dass eine solche Situation überhaupt entstehen kann. Nähere Einzelheiten dieser Frage werden zurzeit vor dem Gesetzgeber erörtert.

Europaweit einheitliche Ausschlussfrist von zwei Jahren für die Geltendmachung von Ansprüchen

Der Bundesrat schlägt vor, eine europaweit einheitliche Ausschlussfrist von zwei Jahren für die Geltendmachung von Ansprüchen oder für die Erhebung von Klagen wie beim Montrealer Übereinkommen einzuführen.

Die Kommission hat eine Frist vorgeschlagen, binnen der sich Fluggäste beim Luftfahrtunternehmen beschweren können; ihr Recht auf Einlegung von Rechtsmitteln bleibt davon unberührt. Die Kommission ist gerne bereit, ein Hinwirken auf Präzisierungen des Vorschlags im Rahmen des laufenden Legislativverfahrens in Erwägung zu ziehen.

Verzögerungen auf der Rollbahn

Der Bundesrat hält die vorgesehene zeitliche Schwelle von fünf Stunden, ab der das Luftfahrtunternehmen bei Verzögerungen auf der Rollbahn den Fluggästen ein Aussteigen aus dem Flugzeug ermöglichen muss, für unzumutbar. Die Kommission nimmt diesen Standpunkt zur Kenntnis.

Die Kommission hofft, dass diese Erläuterungen zu einer Klärung der vom Bundesrat angesprochenen Punkte beitragen und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Maroš Šefcovič
Vizepräsident