

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 11.4.2011
KOM(2011) 174 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**über die Anwendung der Verordnung 261/2004 über eine gemeinsame Regelung für
Ausgleichs- und Betreuungsleistungen für Fluggäste im Falle der Nichtbeförderung und
bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen**

{SEK(2011) 428 endgültig}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Verordnung 261/2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Betreuungsleistungen für Fluggäste im Falle der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen

1. EINLEITUNG

Das Recht auf Freizügigkeit, eines der wichtigsten individuellen Rechte der EU-Bürger und Wesensmerkmal des Binnenmarkts, ist für die Wettbewerbsfähigkeit und Integration der EU-Wirtschaft von allergrößter Bedeutung. Ausgeübt wird dieses Recht durch das Reisen. Am 17. Februar 2005 trat die EG-Verordnung 261/2004¹ (im Folgenden „die Verordnung“) in Kraft. Sie legt ein Mindestniveau für Qualitätsstandards zum Schutz der Fluggäste fest, wodurch die Liberalisierung des Luftverkehrsmarkts um eine für die Bürger wichtige Dimension ergänzt wird.

Die Neuheit einiger Bestimmungen der Verordnung hat dazu geführt, dass Luftfahrtunternehmen und nationale Durchsetzungsstellen die Verordnung unterschiedlich ausgelegt und in Folge dessen auch unterschiedlich angewendet haben. Das hat es den Fluggästen und anderen Beteiligten erschwert, Tragweite und Einschränkungen der durch die Verordnung geschaffenen Rechte zu verstehen. 2007 gab die Kommission eine Mitteilung² heraus, in der die wesentlichen Mängel bei der Anwendung der Verordnung herausgestellt und eine Reihe von Abhilfemaßnahmen formuliert wurden. Die Kommission hat sich gegenüber den Beteiligten und den EU-Organen verpflichtet, sich weiterhin für eine bessere Anwendung einzusetzen, damit eine einheitliche Auslegung und Durchsetzung der Verordnung gewährleistet wird. Sie hat ferner eine regelmäßige Berichterstattung zugesagt.

Im Einklang mit dieser Verpflichtung legt die Kommission nach sechs Jahren der Anwendung erneut eine Bewertung der Durchführung dieser Verordnung vor. Der vorliegende Bericht ist Teil der Bemühungen der Kommission zur Beseitigung von Hemmnissen, die die Bürger an der wirksamen Ausübung ihrer Rechte aus den EU-Rechtsvorschriften hindern. Diese Bemühungen fußen auf dem Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010 „Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten“³. Darin kündigte die Kommission ihre Absicht an, eine angemessene Durchsetzung der Fluggastrechte, besonders bei großer Verspätung und Annullierung von Flügen, zu gewährleisten.

Dieser Bericht verfolgt somit drei Zwecke: Es werden die Entwicklungen seit Verabschiedung der Verordnung genannt, die sich auf die Durchführung der Verordnung auswirken können. Ferner wird den seit 2007 ergriffenen Maßnahmen nachgegangen und eine Bilanz der Verbesserungen bei der Anwendung der Verordnung gezogen und es werden die noch verbleibenden Hindernisse aufgeführt. Abschließend werden weitere Maßnahmen genannt, die kurzfristig weitere Verbesserungen bei der Anwendung innerhalb des bestehenden

¹ ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1.

² KOM(2007) 168.

³ KOM(2010) 603.

Rechtsrahmens der Verordnung gewährleisten sollen, und es werden mögliche Änderungen bewertet, die zu einer besseren Erreichung der mit der Verordnung verfolgten politischen Ziele beitragen können.

2. ENTWICKLUNGEN SEIT 2007

2.1. *Veränderungen im Markt*

In den vergangenen Jahren haben die Vollendung der Marktliberalisierung im Luftverkehr, der Boom bei neuen Luftfahrtunternehmen mit neuen Geschäftskonzepten sowie die Ausweitung des Streckennetzes den Flugreisenden neue Möglichkeiten eröffnet. Die Zahl der Fluggäste ist seit 2000 um rund 35 % gestiegen. Flugreisen gelten nicht länger als Luxus, sondern sind zu einer Notwendigkeit geworden, um berufliche Anforderungen erfüllen zu können, und werden von den EU-Bürgern als selbstverständliches Recht wahrgenommen.

Dieses Wachstum hat aber auch dazu geführt, dass die empfundene Qualität der Luftverkehrsdienstleistungen in verschiedener Hinsicht beeinträchtigt wurde. Dafür gibt es vielfältige Gründe, unter anderem: vermeidbare Verspätungen durch Überlastungen im Luftraum und auf den Flughäfen, unzureichende Alternativplanungen bei extremen Schlechtwetterlagen; strengere Sicherheitsmaßnahmen; größere Flughäfen mit langen Wegen, was für die Fluggäste Risiken beim Gepäcktransfer und ein höheres Risiko, Anschlussflüge zu verpassen, bedeutet; einige Geschäftspraktiken von Luftfahrtunternehmen, die sich negativ auf Fluggäste – die schwächere Partei des Beförderungsvertrags – auswirken können, etwa die Handhabung von „No shows“ (gebuchte Fluggäste, die ihren Flug nicht antreten) oder von Gepäckunregelmäßigkeiten, bei denen sich Regelungslücken und Mängel in der Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften zeigen. Solche Probleme können sich in manchen Fällen für Fluggäste als ebenso kostspielig erweisen wie die Annullierung oder große Verspätung von Flügen. Da diese Geschäftspraktiken erst nach Verabschiedung der Verordnung verstärkt aufgekommen sind, sind weitere Überlegungen anzustellen, ob einige dieser Punkte auf europäischer Ebene angegangen werden sollten.

Mittel und Zweck des Reisens haben sich ebenfalls weiterentwickelt, parallel zu der in unserer Gesellschaft festzustellenden Entwicklung hin zu einer intensiveren Nutzung der Zeit und der größeren Bedeutung, die dem Reisen und Urlauben beigemessen wird. Bei einer Störung des Reiseablaufs sind die Unannehmlichkeiten für die Fluggäste daher in der Regel größer, als dies früher der Fall war. Das Hauptziel der Verordnung, eine Verbesserung der Situation der Fluggäste bei Störungen im Reiseablauf, ist somit wichtiger als je.

2.2. *Änderungen der EU-Vorschriften über die Rechte der Reisenden*

Im Dezember 2009 trat die Verordnung über die Rechte der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr⁴ in Kraft. 2010 verabschiedeten Rat und Parlament eine Verordnung über die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr⁵ und 2011 eine Verordnung über die Fahrgastrechte im Busverkehr⁶.

⁴ ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 14.

⁵ ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 1.

⁶ ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 1.

Wegen der unterschiedlichen Merkmale der verschiedenen Verkehrsträger und ihrer Märkte, sowohl hinsichtlich der Branchegegebenheiten (unterschiedliche Unternehmensgrößen, Umsätze oder Zahl der Strecken) als auch der Reiseumstände (unterschiedliche Länge und Bedingungen der Reise), unterscheiden sich die Rechte der Reisenden in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung. Generell sind die Rechte, die durch die drei geltenden Verordnungen für die Beförderung im Luftverkehr, im Schienenverkehr, im See- und Binnenschiffsverkehr und im Busverkehr gewährleistet werden, jedoch vergleichbar, nämlich das Recht auf Information, Erstattung, Änderung des Reisewegs, Betreuung während Wartezeiten sowie – unter bestimmten Bedingungen – Ausgleichszahlungen.

2.3. *Änderungen im internationalen Umfeld*

Die EU steht international nicht mehr allein dar, was die Festlegung von Mindeststandards für Fluggastrechte angeht. Auch in den größten Luftverkehrsmärkten weiten die zuständigen Stellen die Fluggastrechte immer mehr aus. In den USA, Kanada und anderen Drittländern werden die Vorschriften zu Fluggastrechten derzeit verbessert. Unterdessen wenden einige andere europäische und nordafrikanische Staaten die Verordnung im Rahmen ihrer bilateralen oder multilateralen Luftverkehrsabkommen mit der EU an. Die EU ist jedoch bislang die einzige Region der Welt, in der Mindeststandards für Passagierrechte bei allen Verkehrsträgern festgelegt wurden.

2.4. *Rechtsprechung*

Die **Rechtsprechung** hat sich entscheidend auf die Auslegung der Verordnung ausgewirkt. Im **IATA-Urteil**⁷ bestätigte der EuGH die vollständige Vereinbarkeit der Verordnung mit dem Übereinkommen von Montreal und die Komplementarität der beiden Rechtsinstrumente. In der Rechtssache C-549/07, **Wallentin-Hermann**⁸, führte der Gerichtshof aus, wann ein technisches Problem an einem Luftfahrzeug nicht als „außergewöhnlicher Umstand“ anzusehen ist. Eine bessere Abgrenzung dessen, was in der Luftfahrt als höhere Gewalt anzusehen ist, scheint unter Berücksichtigung der durch den EuGH vorgenommenen Auslegung und der gemachten Erfahrungen angeraten. In der Rechtssache **Sturgeon**⁹ zu großen Verspätungen hat der EuGH ausgeführt, dass eine Verspätung von mindestens drei Stunden bei der Ankunft die Fluggäste zu einer Ausgleichszahlung in derselben Höhe wie bei Annullierung eines Fluges berechtigen kann, da die von den Fluggästen erlittenen Unannehmlichkeiten ähnlicher Art sind. Da die EuGH-Urteile unmittelbar anwendbar und ab Inkrafttreten der betreffenden Verordnung rechtsverbindlich sind, sind alle Luftfahrtunternehmen rechtlich verpflichtet, diesen Urteilen Folge zu leisten.

2.5. *Vulkanaschekrise vom April 2010*

Die Schließung des europäischen Luftraums wegen der beim Ausbruch eines Vulkans auf Island ausgestoßenen Aschewolke im April 2010 war ein beispielloser Vorfall. Die Verordnung blieb weiterhin vollständig anwendbar, wobei die Luftraumschließung unmittelbar EU-weit zum außergewöhnlichen Umstand erklärt wurde.

Eine erste Bewertung der Anwendung der EU-Vorschriften zu den Fluggastrechten während der Vulkanaschekrise zeigt, dass die überwältigende Mehrheit der Luftfahrtunternehmen,

⁷ Rechtssache C-344/04 vom 10.1.2006.

⁸ Rechtssache C-549/07 vom 22.12.2008.

⁹ Verbundene Rechtssachen C-402/07 und C-432/07 vom 19.11.2009.

Flughäfen und sonstigen Reiseunternehmen wirksam gearbeitet hat, um die Auswirkungen für die Reisenden zu minimieren. Zweifelsohne wären das Chaos und die Kosten sowohl für die europäischen Bürger als auch für die Gesellschaft insgesamt ohne die Verordnung wesentlich größer gewesen. Die nationalen Durchsetzungsstellen müssen jetzt die erforderlichen Maßnahmen gegen diejenigen wenigen Luftfahrtunternehmen ergreifen, die sich geweigert haben, die Verordnung einzuhalten, damit sowohl Wettbewerbsverzerrungen zwischen Luftfahrtunternehmen als auch eine Frustration der Fluggäste aufgrund der Rechtsverstöße vermieden werden.

Die Vulkanaschekrise hat aufgezeigt, wo die Verordnung, die durch das Ausmaß der Krise auf eine harte Probe gestellt wurde, strukturell an ihre Grenzen stößt. Die Verhältnismäßigkeit einiger derzeitiger Maßnahmen, etwa die unbeschränkte Verantwortlichkeit hinsichtlich des Betreuungsanspruchs bei größeren Naturkatastrophen, wäre eine Neubewertung wert. Die Mitgliedstaaten und die Kommission müssen darüber nachdenken, wie sichergestellt werden kann, dass diese äußerst wichtige Unterstützung – die im Fall der Vulkanaschekrise ausschließlich von einem Teil der Branche geleistet wurde – künftig ordnungsgemäß gemeinsam getragen und finanziert wird. Eine Bewertung der finanziellen Kosten der Krise ist derzeit im Gang. Dafür müsste die Branche die notwendigen Daten bereitstellen, die aber eventuell noch nicht verfügbar sind, da zahlreiche von Fluggästen geltend gemachte Forderungen noch bei den nationalen Durchsetzungsstellen oder den zuständigen nationalen Gerichten in Bearbeitung sind. Es ist eine umfassende Bewertung zuverlässiger Zahlen, derzeitiger Bestimmungen und möglicher künftiger Maßnahmen erforderlich, damit sichergestellt wird, dass der Luftverkehrsbranche keine übermäßigen Belastungen auferlegt werden, und gleichzeitig dafür gesorgt ist, dass die Bürger die finanziellen Kosten und Unannehmlichkeiten von Naturkatastrophen nicht alleine tragen.

Die Kommission wird bei den Maßnahmen, die die Wahrung der Mobilität der Flugreisenden in einer Krisensituation bezwecken, unter anderem prüfen, auf welche Weise sich das Niveau der Vorsorgemaßnahmen aller betroffenen Beteiligten verbessern lässt. Die vorübergehende Aussetzung von Betriebsbeschränkungen, z. B. von Nachtflugverboten, kann ebenfalls in Erwägung gezogen werden.

3. BEOBACHTUNG DER SEIT 2007 GETROFFENEN MASSNAHMEN

Die Kommission beobachtet Daten, die sich auf die Durchführung der Verordnung beziehen, und stützt sich dabei auf eine Reihe von Quellen: Informationen, die von Luftfahrtunternehmen und Verbraucherorganisationen oder von nationalen Durchsetzungsstellen und mit der Kommission in Verbindung stehenden Stellen wie dem Netz der Verbraucherzentren (ECC-Net)¹⁰ und dem „Europe Direct Call Center“ (EDCC) veröffentlicht werden; eine Reihe von Studien und Erhebungen hinsichtlich der Durchführung der Verordnung, insbesondere den Bericht von 2008 über Beförderungsbedingungen und Vorzugstarife von Luftfahrtunternehmen¹¹, die Eurobarometer-Erhebung 2009 zu Passagierrechten, das Markt-Scoreboard für Verbraucher 2010 und den Bericht von 2010 zur Bewertung der Verordnung 261/2004¹²; die Ergebnisse einer öffentlichen Konsultation zu Fluggastrechten, die 2010 abgeschlossen wurde und die auch Fragen behandelte, die sich auf

¹⁰ http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_en.htm

¹¹ Von Steer Davies Gleeve http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/passengers_en.htm

¹² Von Steer Davies Gleeve auf derselben Internetseite.

Gepäckunregelmäßigkeiten¹³ und das Verhältnis von Fluggastrechten zu Rechten und Pflichten aus der Pauschalreise-Richtlinie¹⁴ im Fall der Insolvenz eines Luftfahrtunternehmens beziehen. Diese auf der Internetseite der Kommission abrufbaren Informationen ergänzen den vorliegenden Bericht¹⁵.

Nach den gesammelten Informationen sind einige Mängel mit der Formulierung und dem Inhalt der Verordnung verbunden, so dass sie nicht ohne Änderung der geltenden Bestimmungen zu beheben sind, weshalb in diesem Bericht nicht weiter auf sie eingegangen wird. Der Vollständigkeit halber werden die wesentlichen Kritikpunkte bezüglich des Inhalts der Verordnung jedoch im Folgenden wiedergegeben.

Von Seiten der Branche bezieht sich die Hauptkritik auf folgende Punkte: die Komplexität der Verordnung; das Fehlen einer Beschränkung der Betreuungspflichten im Fall außergewöhnlicher Umstände außerhalb der Kontrolle des Luftfahrtunternehmens; die Schwierigkeit zu gewährleisten, dass die in Durchführung der Verordnung verursachten Kosten von dem verantwortlichen Dritten gedeckt werden; das Fehlen einer besseren Darlegung außergewöhnlicher Umstände, die innerhalb und außerhalb der Kontrolle des Luftfahrtunternehmens liegen; die nicht gegebene einheitliche Auslegung und Durchsetzung.

Von Seiten der Fluggäste werden hauptsächlich folgende Punkte kritisiert: Die Verordnung wird von den Luftfahrtunternehmen nicht immer ordnungsgemäß durchgeführt (z. B. bezüglich des Anspruchs auf Umbuchung mit geändertem Reiseweg bei nächster Gelegenheit unter vergleichbaren Reisebedingungen und des Anspruchs auf Betreuung während der Wartezeit); nationale Durchsetzungsstellen bearbeiten Beschwerden nicht schnell und effizient genug; Entscheidungen der nationalen Durchsetzungsstellen sind nicht verbindlich und werden deshalb von Luftfahrtunternehmen nicht immer befolgt oder von Gerichten nicht immer anerkannt; es fehlt an einer Überwachung, Erfassung und Veröffentlichung von Informationen über das Verhalten der Unternehmen, über die Durchführung der Verordnung und über das Niveau der Verbraucherezufriedenheit.

Bezüglich der Anwendung der Verordnung hatte die Kommission in ihrer Mitteilung von 2007 verschiedene Bereiche für Verbesserungen ermittelt, insbesondere

- die nicht gegebene einheitliche Auslegung und Durchsetzung in der gesamten EU;
- den Mangel an eindeutigen und einfach zugänglichen Beschwerdeverfahren und
- das Fehlen einer angemessenen Information der Fluggäste.

Um diese Mängel zu beheben, hat die Kommission die Beteiligten aufgefordert, sich über Wege zu verständigen, wie die Verordnung auf befriedigende Weise angewendet werden könnte. Es wurden zwei freiwillige Vereinbarungen erzielt, mit denen die Pflichten sowohl der nationalen Durchsetzungsstellen als auch der Luftfahrtunternehmen bei der Beschwerdebearbeitung, insbesondere bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände, geklärt werden. Außerdem haben die nationalen Durchsetzungsstellen unter Führung der Kommission zwei Auslegungshilfen abgestimmt, die zu einer einheitlichen Anwendung und Durchsetzung der Verordnung beitragen werden: eine Auslegungshilfe im Jahr 2007 (ein Dokument mit Fragen

¹³ ABl. L 140 vom 30.5.2002, S. 2.

¹⁴ ABl. L 158 vom 23.6.1990, S. 59.

¹⁵ SEK(2011) 428, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Begleitdokument zu dieser Mitteilung.

und Antworten) und eine weitere im Jahr 2010 bezüglich der Vulkanaschekrise. Die Kommission hat mehrere jährlichen Sitzungen der nationalen Durchsetzungsstellen unter ihrem Vorsitz durchgeführt, zu einem permanenten formlosen Informationsaustausch zwischen den nationalen Durchsetzungsstellen ermutigt und ständig einen offenen Dialog mit der Branche und allen Beteiligten, auch in jährlichen multilateralen Sitzungen, geführt. Dieser Dialog hat dazu beigetragen, dass alle Beteiligten sowohl den Kontext für die Anwendung der Verordnung als auch die Anforderungen der zuständigen nationalen Behörden besser verstehen. Die Kommission legt großen Wert auf den Dialog mit allen Beteiligten und ist bemüht, ihn weiter auszubauen.

Nach Angaben der verschiedenen Informationsquellen ergeben sich zu diesem Zeitpunkt drei wesentliche Schlussfolgerungen. Erstens bestehen noch immer große Schwierigkeiten aufgrund der mangelnden einheitlichen Auslegung und Durchsetzung auf nationaler Ebene. Zweitens führen die eklatanten Unterschiede bei Verfahren und Fristen für die Bearbeitung von Fluggastbeschwerden sowie die rechtliche Unverbindlichkeit und Reichweite der Stellungnahmen der nationalen Durchsetzungsstellen zu einer Frustration der Fluggäste und schwächen die Anwendung der Verordnung. Schließlich scheint die Kenntnis der Rechte bei den Fluggästen nicht zugenommen zu haben.

Einige Mängel stehen unmittelbar mit der Verordnung in Verbindung, teilweise sind sie auf das zersplitterte Verbraucherschutzrecht und die Durchsetzung entsprechender Rechtsvorschriften in der Praxis zurückzuführen, besonders bei im grenzübergreifenden Bereich.

3.1. *Fehlende einheitliche Auslegung*

Wegen der Neuartigkeit der Vorschriften für Fluggastrechte und fehlender Begriffsbestimmungen für einige von den Mitgesetzgebern verwendete Konzepte wurden einige Artikel der Verordnung von Beginn an unterschiedlich ausgelegt. Hinsichtlich der meisten 2007 erörterten Fragen werden die von den nationalen Durchsetzungsstellen und der Kommission damals gegebenen Auslegungen von allen Beteiligten mittlerweile weitgehend akzeptiert. Einige andere Punkte haben sich angesichts der Auslegungen des EuGH erübrigt, während inzwischen einige neue Fragen dazugekommen sind. Eine Aktualisierung des Dokuments mit Fragen und Antworten ist daher erforderlich.

Bei den außergewöhnlichen Naturereignissen des Jahres 2010 – der Vulkanausbruch und das extreme Schlechtwetter – hat sich deutlich gezeigt, dass unterstrichen werden muss, dass in Fällen, in denen ein Dritter (Flugsicherungsorganisation, Flughafenbetreiber, Bodenabfertiger, Reiseveranstalter, nationale Verwaltung usw.) für die Störung verantwortlich ist, die Luftfahrtunternehmen diesen Dritten in Anspruch nehmen können. Artikel 13 legt eindeutig eine Teilung der Verantwortung fest, wonach das ausführende Luftfahrtunternehmen für die Unterstützung der Fluggäste verantwortlich ist, aber nicht verpflichtet ist, alle Kosten zu tragen. Die Bestimmung, das ausführende Luftfahrtunternehmen in die Pflicht zu nehmen, bezweckt eine wirksame Anwendung der Verordnung im Interesse der Fluggäste, erlaubt aber die Teilung der Kosten mit einem (privaten oder öffentlichen) Dritten, der für die Störung verantwortlich ist¹⁶.

¹⁶ Erwägungsgründe 7 und 8.

Im Lichte der durch die Rechtsprechung entwickelten allgemeinen Grundsätze sind einige andere Konzepte in den Artikeln ausreichend geklärt worden, so dass sie nicht länger Gegenstand voneinander abweichender Auslegungen sind, unbeschadet künftiger Darlegungen des EuGH. Dies ist bei dem Recht auf anderweitige Beförderung zum Endziel unter vergleichbaren Reisebedingungen zum frühestmöglichen Zeitpunkt (Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b), bei Annullierung oder Nichtbeförderung und beim Recht auf Unterstützungsleistungen (Artikel 6) an Umsteigeorten der Fall.

Wie der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung verdeutlicht hat, sind bei der Auslegung einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden, sowie die Gründe, die zum Erlass des Gemeinschaftsrechtsakts geführt haben¹⁷. Das erste und allerwichtigste Recht ist für die Fluggäste die Gewissheit, dass ihre Reise unter Bedingungen erfolgt, die mit den ihrem Flugschein zugrundeliegenden Bedingungen vergleichbar sind, insbesondere was den Flugplan angeht. Im Einklang mit sowohl den politischen Zielen der Verordnung, die Unannehmlichkeiten für Fluggäste zu verringern und ihnen eine zumutbare anderweitige Beförderung anzubieten¹⁸, und im Einklang mit der Argumentation des EuGH sind die Vorschriften, mit denen den Fluggästen Ansprüche eingeräumt werden, weit auszulegen¹⁹.

Nach Artikel 8 haben die Fluggäste Anspruch auf anderweitige Beförderung „unter vergleichbaren Reisebedingungen“. Diese Beförderung kann von einem anderen Verkehrsträger oder Luftfahrtunternehmen auf der gleichen oder einer sehr ähnlichen Strecke in derselben oder ähnlichen Beförderungsklasse durchgeführt werden. Die Luftfahrtunternehmen sind verpflichtet, ihren Fluggästen diese Wahlmöglichkeit anzubieten. Die „vergleichbaren Reisebedingungen“ sind auf der Grundlage derselben oder ähnlichen Klasse und nicht anhand des vom einzelnen Fluggast gezahlten Flugpreises zu definieren, da der Flugpreis im Rahmen der Geschäftsstrategie des Unternehmens und abhängig von einer Vielzahl von Faktoren ständig schwankt. Dies wird durch die Tatsache belegt, dass in derselben Beförderungsklasse auf demselben Flug reisende Fluggäste zum Teil sehr unterschiedliche Preise zahlen.

Derselbe Grundsatz gilt für Unterstützungsleistungen an Umsteigeorten ungeachtet des Ortes, an dem die große Verspätung (oder die erste Verspätung, die zu der großen Verspätung geführt hat), eingetreten ist. Die Verordnung ist im Einklang mit dem Primärrecht insgesamt auszulegen, einschließlich des Grundsatzes der Gleichbehandlung, wonach gleiche Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen²⁰. Wesentlich für die Bestimmung der Pflichten des Luftfahrtunternehmens ist die Vertragsbeziehung, aufgrund der sichergestellt wird, dass die Fluggäste ihr Endziel zu der planmäßigen Zeit erreichen. Aus Sicht der Fluggäste hat ein Umsteigeort in ihrem Flugschein an der Verbindungsstelle zweier Abschnitte ihrer Reise keinen anderen Zweck, als ihnen das Erreichen ihres Endziels zu ermöglichen. Nach der Verordnung ist es den Luftfahrtunternehmen nicht verwehrt, den Beförderungsdienst selbst anzubieten (entweder als Direktflug oder als Umsteigeverbindung), noch sind sie daran gehindert, Flüge anderer Luftfahrtunternehmen im Rahmen von Abmachungen zwischen den Luftfahrtunternehmen zu nutzen. Dies wird vom Gesetzgeber in

¹⁷ Randnr. 41 und 42 der Rechtssache Sturgeon.

¹⁸ Erwägungsgrund 12.

¹⁹ Randnr. 17, Rechtssache Wallentin-Hermann; Randnr. 45, Rechtssache Sturgeon.

²⁰ Randnr. 95, Rechtssache IATA.

Artikel 2 Buchstabe h ausdrücklich festgelegt, wo der Begriff „Endziel“ definiert und die Verantwortlichkeit des Luftfahrtunternehmens durch folgende Festlegung begrenzt wird: „alternative Anschlussflüge bleiben unberücksichtigt, wenn die planmäßige Ankunftszeit eingehalten wird“.

Der Gesetzgeber hat durchgängig das Konzept des Endziels gewählt, um sowohl die Verantwortlichkeit des Luftfahrtunternehmens (die beschränkt sein kann, wenn die Ankunftszeit eingehalten wird) als auch die entsprechenden Ansprüche der Fluggäste (auf Minimierung der erlittenen Unannehmlichkeiten) zu bestimmen. Artikel 6 erlegt dem ausführenden Luftfahrtunternehmen die Pflicht zur Unterstützungsleistung auf, wenn es nach vernünftigem Ermessen absehen kann, dass die Fluggäste über die in dem Artikel genannte Zeitdauer hinaus verspätet sein werden. Diese Pflicht bezieht sich auch auf Fluggäste, die an einem Umsteigeort auf dem Weg zu ihrem Endziel eine Verspätung erleiden. Artikel 13 bestätigt das Recht des ausführenden Luftfahrtunternehmens (das die Unterstützung zu leisten hat), das für die Verspätung verantwortliche Luftfahrtunternehmen in Regress zu nehmen, z. B. das vertragsmäßige Luftfahrtunternehmen oder das Luftfahrtunternehmen, das einen vorhergehenden (verspäteten) Flug durchgeführt hat.

Zwar hat der EuGH entscheidend zur Klärung einiger der am stärksten umstrittenen Punkte beigetragen, doch ist sich die Kommission bewusst, dass angesichts der Komplexität der geltenden Vorschriften noch immer eine große Zahl von Fragen möglicherweise vom EuGH auszulegen ist.

Wie in Punkt 2.4 bereits erwähnt, hat die Vulkanaschekrise außerdem vor Augen geführt, wie wichtig eine eindeutige Auslegung ist. Die Fluggastrechte sind in ihrer Gesamtheit zu analysieren, so dass zu prüfen ist, ob Lücken in den geltenden Rechtsvorschriften, z. B. bei Fragen im Zusammenhang mit Gepäck, oder neue Marktpraktiken Rechnung getragen werden muss. Angesichts der Erfahrungen und neueren Entwicklungen ist die Kommission daher der Auffassung, dass eine Bewertung der geltenden Maßnahmen notwendig und in diesem Zusammenhang eine ordnungsgemäße Koordinierung mit der derzeit laufenden Überarbeitung der Pauschalreise-Richtlinie erforderlich ist.

Die Kommission wird mit dem Netz der nationalen Durchsetzungsstellen bei der Abstimmung einer harmonisierten Auslegung zusammenarbeiten und 2011 eine Folgenabschätzung zur Verhältnismäßigkeit der geltenden Maßnahmen im Lichte der Erfahrungen mit der Verordnung und der Kosten für die Beteiligten vornehmen. Dies erfolgt im Hinblick auf Vorschläge für weitere Maßnahmen zu Fluggastrechten, einschließlich Rechtsakten, im Jahr 2012.

3.2. *Mangelnde einheitliche Durchsetzung in der gesamten EU*

Der Bericht 2010 kam zu dem Schluss, dass die Probleme bei der Durchsetzung auf EU-Ebene dadurch verursacht werden, dass die Durchsetzung in vielen Mitgliedstaaten nicht wirksam, verhältnismäßig und abschreckend genug ist, um den Luftfahrtunternehmen einen wirtschaftlichen Anreiz zur Einhaltung der Verordnung zu geben. Folglich bringen diese national unterschiedlichen Durchsetzungskonzepte die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung im Luftverkehr mit sich.

2010 ermutigte die Kommission mehrere gemeinsame Aktionen nationaler Durchsetzungsstellen gegenüber Luftfahrtunternehmen, um die erfolgreiche harmonisierte Korrektur unzulässiger Praktiken zu gewährleisten. Die nationalen Durchsetzungsstellen

haben mit dem Vollzug neuer Maßnahmen begonnen, etwa mit der Beobachtung der von den Luftfahrtunternehmen herausgegebenen Informationen wie auch von Briefen der Fluggäste, um falsche, irreführende oder unvollständige Informationen zu berichtigen. Diese Arbeiten werden durch strukturierte Kontakte mit Luftfahrtunternehmen bei vermuteten Verstößen unterstützt, ebenso durch offizielle Verwarnungen, um zur Einhaltung zu mahnen. Diese Verwarnungen und gemeinsamen Aktionen von nationalen Durchsetzungsstellen haben die Einhaltung auf EU-Ebene zwar verbessert, es liegen jedoch noch folgende Mängel vor, die weitere Maßnahmen erfordern:

3.2.1. Unterschiede bei nationalen Rechtsvorschriften und Verfahren

Im Bericht von 2010 wurde untersucht und erläutert, aus welchen hauptsächlich Gründen die Durchsetzung in den meisten Mitgliedstaaten zu komplex, zu langsam oder praktisch gar nicht erfolgt. Diese Unterschiede der jeweiligen nationalen Rechtsrahmen, Verwaltungssysteme und juristischen Verfahren verursachen höhere Kosten und Rechtsunsicherheit sowohl für die Luftverkehrsbranche, die in starkem Maß geschäftlich vom grenzüberschreitenden Verkehr abhängt, als auch für die Fluggäste. Die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bei der Ermittlung und Überwindung von Hindernissen im einzelstaatlichen Recht, die der ordnungsgemäßen Anwendung der Verordnung entgegenstehen, einschließlich nötigenfalls der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren, wird die Durchsetzung auf EU-Ebene verbessern.

Die Verordnung 261/2004 wird auch von der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz)²¹ erfasst, die die Untersuchung und Ahndung grenzübergreifender Verstöße gegen die gemeinsamen Verbraucherinteressen regelt. Bislang haben die nationalen Behörden die Möglichkeiten dieser Verbraucherschutzverordnung aber nicht genutzt. Die Verordnung 261/2004 sieht die Einrichtung eigener nationaler Durchsetzungsstellen vor, die ihre nationalen Regelungen zur Ahndung von Verstößen sowohl inländischer als auch ausländischer Betreiber, die in ihrem Hoheitsgebiet tätig sind, anwenden. Dies mag dazu beigetragen haben, dass in diesem Sektor nur begrenzt auf das Verbraucherschutznetz zurückgegriffen wird. Alle Optionen, die darauf abzielen, eine bessere Durchsetzung der Verordnung 261/2004 auf grenzübergreifender Basis zu gewährleisten, sollten untersucht werden.

Die Kommission wird mit den betreffenden Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um Hindernisse im einzelstaatlichen Recht zu ermitteln und zu beseitigen, die die ordnungsgemäße Anwendung und einheitliche Durchsetzung der Verordnung beeinträchtigen, und wird prüfen, ob es angezeigt ist, diese Hindernisse nötigenfalls durch Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren aus dem Weg zu räumen.

3.2.2. Fehlen eines eindeutigen Mandats und einer Geschäftsordnung der Gruppe für das Netz nationaler Durchsetzungsstellen

Artikel 16 der Verordnung sieht die Durchsetzung auf nationaler Ebene vor, ohne dass ein Instrument festgelegt wird, mit dem die notwendige harmonisierte, konsistente und effiziente Anwendung der Verordnung auf EU-Ebene sichergestellt wird. Um diesem Mangel abzuwehren, hat die Kommission die nationalen Durchsetzungsstellen ermutigt, als informelle Gruppe (Netz der nationalen Durchsetzungsstellen) zusammenzuarbeiten, innerhalb der sie

²¹ ABl. L 364 vom 9.12.2004, S. 1.

sich in Angelegenheiten der Durchsetzung einigen können. Die damit gemachten Erfahrungen haben gezeigt, welche Vorteile es hat, wenn sich die nationalen Durchsetzungsstellen auf eine gemeinsame Auslegung der Verordnung einigen und vereinheitlichte Durchsetzungsmaßnahmen koordinieren.

Es wurden drei Haupthindernisse erkannt, die derzeit verhindern, dass den im Netz der nationalen Durchsetzungsstellen getroffenen Vereinbarungen umfassend Folge geleistet wird: Fehlen eines angemessenen Mandats, das die dem Netz zugewiesenen Aufgaben festlegt; Fehlen offiziell bestellter Mitglieder mit der Befugnis, Entscheidungen im Namen ihrer nationalen Verwaltung zu treffen; Fehlen einer Geschäftsordnung, die insbesondere die Wirkung seiner Entscheidungen und die Art ihrer Verabschiedung festlegt. Dies kann durch Einrichtung eines Mechanismus behoben werden, der sicherstellt, dass Vereinbarungen über die Anwendung der Rechtsvorschriften innerhalb des derzeitigen Netzes der nationalen Durchsetzungsstellen von allen Mitgliedstaaten respektiert werden. Das Netz der nationalen Durchsetzungsstellen wird die verschiedenen EU-Vorschriften zu Passagierrechten durch eine jeweils angepasste Ernennung der Mitglieder je nach der in Rede stehenden Verordnung (Verordnung 261/2004, 1107/2006²² oder 889/2002²³) abdecken.

Die Kommission wird ein Mandat und eine Geschäftsordnung des bestehenden Netzes der nationalen Durchsetzungsstellen, das die verschiedenen Verordnungen zu Fahrgast- und Fluggastrechten abdecken wird, festlegen, um deren Koordinierung auf entsprechender Ebene zu verbessern und die Verabschiedung gemeinsamer und einschlägiger Entscheidungen zur Auslegung und Durchsetzung der Verordnung zu erleichtern, einschließlich der weiteren Klärung des Konzepts der außergewöhnlichen Umstände und des Konzepts der zumutbaren und verhältnismäßigen Unterstützung.

3.2.3. *Fehlende Information der Luftfahrtunternehmen über ihre Verfahren zur Einhaltung der Verordnung*

Die Luftfahrtunternehmen sind für ihren Betrieb weder nach EU-Recht noch nach nationalem Recht verpflichtet, über zertifizierte Notfallpläne bezüglich Fluggastrechten zu verfügen. Dies bedeutet, dass eine nationale Durchsetzungsstelle sehr aktiv vorgehen muss und auf der Grundlage von Informationen aus indirekten Quellen zu beurteilen hat, wie jedes Luftfahrtunternehmen seine Verpflichtungen aus der Verordnung auslegt und erfüllt. Das Fehlen einer Verpflichtung zur Information der nationalen Durchsetzungsstellen über die eingerichteten Verfahren zur Einhaltung der Verordnung macht es den nationalen Durchsetzungsstellen unnötig schwer, unlautere Praktiken zu verhindern. Dies könnte durch eine bessere Koordinierung auf nationaler Ebene zwischen der Genehmigungsbehörde und der nationalen Durchsetzungsstelle verbessert werden, ebenso durch eine intensivere Zusammenarbeit aller Beteiligten. Es wird eine Sachverständigengruppe eingerichtet, die der Kommission Stellungnahmen zu allen Vorschriften über Fluggastrechte zuleiten wird.

²² ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 1.

²³ ABl. L 140 vom 30.5.2002, S. 2.

Die Kommission wird

- auf eine bessere Koordinierung auf nationaler Ebene zwischen der Behörde, die die Betriebsgenehmigung erteilt hat, und der nationalen Durchsetzungsstelle hinwirken, ebenso zwischen den verschiedenen nationalen Stellen, die als nationale Durchsetzungsstellen benannt wurden, um den Informationsaustausch über die Einhaltung der Verordnung durch die Luftfahrtunternehmen zu intensivieren;
- ihre Kontakte mit allen anderen maßgeblichen Beteiligten durch die Einrichtung einer Beratenden Gruppe zu Fluggastrechten strukturieren, in der die Perspektive der Branche und der Fluggäste hinsichtlich aller mit Fluggastrechten in Zusammenhang stehenden Fragen zum Ausdruck gebracht wird.

3.2.4. *Fehlende integrierte Daten, Berichtspflicht und Sammlung der Rechtsprechung*

Im Bericht von 2010 wurde hervorgehoben, dass eine bessere Koordinierung auf EU-Ebene aller auf nationaler und europäischer Ebene vorhandenen Daten die einheitliche Durchsetzung verbessern könnte. Dies könnte erreicht werden, indem innerhalb der Gruppe für das Netz der nationalen Durchsetzungsstellen gemeinsame Begriffsbestimmungen und auszutauschende Datenkategorien vereinbart werden. Wo der Informationsaustausch personenbezogene Daten betrifft, findet die Richtlinie 95/46²⁴ Anwendung. Derzeit gibt es keine Sammlung nationaler Entscheidungen und Urteile zur Anwendung der Verordnung. Dies behindert die Harmonisierung der Auslegung, selbst innerhalb eines Landes. Eine stärker harmonisierte Durchsetzung der Verordnung durch die nationalen Durchsetzungsstellen und nationalen Gerichte könnte erreicht werden, wenn einschlägige Urteile sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene gesammelt und veröffentlicht würden. Weder berichten die nationalen Durchsetzungsstellen öffentlich über Sanktionen und andere von ihnen getroffene Maßnahmen gegen Luftfahrtunternehmen, noch berichten sie oder die Branche über die Einhaltung der Verordnung durch die Luftfahrtunternehmen insgesamt. Eine öffentliche Berichterstattung über Sanktionen und das Verhalten der Luftfahrtunternehmen würde für mehr Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit sorgen und somit zu einer korrekteren Anwendung der Verordnung beitragen und einen fairen Wettbewerb zwischen den Luftfahrtunternehmen fördern.

Die Kommission wird

- die nationalen Durchsetzungsstellen bestärken, wirksame Instrumente für den Austausch von Informationen, auch über nationale Verwaltungsentscheidungen und Gerichtsurteile, zu nutzen und sich um eine weitere Koordinierung von Datenbanken und eine weitergehende Berichterstattung über die Anwendung der Verordnung zu bemühen;
- die Schaffung besserer Bedingungen für einen fairen Wettbewerb zwischen den Luftfahrtunternehmen in ganz Europa fördern, unter anderem durch Förderung der Veröffentlichung verhängter Sanktionen und/oder Angaben zur Einhaltung der Verordnung durch die Luftfahrtunternehmen insgesamt.

²⁴ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

3.3. *Fehlen harmonisierter und zugänglicher Beschwerdeverfahren und Rechtsbehelfe*

Artikel 16 legt den nationalen Durchsetzungsstellen zwei unterschiedliche Aufgaben auf: die Durchsetzung der Verordnung unter Rückgriff auf Sanktionsregelungen bei unzulässigem Verhalten und die Bearbeitung einzelner Fluggastbeschwerden. Die Verordnung lässt den Mitgliedstaaten völlige Freiheit, was die Art der Stelle angeht, die für letzteres zuständig ist, wobei es sich nicht um dieselbe Stelle handeln muss, die für die Durchsetzung zuständig ist. In der Verordnung wird nicht definiert, was unter Beschwerdebearbeitung zu verstehen ist, noch wird eine bestimmte zuständige nationale Durchsetzungsstelle für die Beschwerdebearbeitung benannt. Aus Sicht der Fluggäste ergeben sich drei Hauptkritikpunkte: Erstens sind die Fristen, innerhalb der die Luftfahrtunternehmen und die nationalen Durchsetzungsstellen den Fluggästen antworten, derzeit zu lang. Zweitens geben die nationalen Durchsetzungsstellen rechtlich unverbindliche Stellungnahmen ab, die die Luftfahrtunternehmen nicht befolgen müssen und die auch nicht immer von einzelstaatlichen Gerichten anerkannt werden, insbesondere, wenn die Entscheidungen von nationalen Durchsetzungsstellen eines anderen Mitgliedstaats getroffen wurden. Drittens vermitteln die nationalen Durchsetzungsstellen nicht immer zwischen Fluggästen und Luftfahrtunternehmen. Die noch nicht gelösten wesentlichen Fragen betreffen Folgendes:

3.3.1. *Unterschiedliche Rolle der nationalen Durchsetzungsstellen und Reichweite ihrer Stellungnahmen*

Seit 2005 wurden unterschiedliche Modelle für die Beschwerdebearbeitung entwickelt, die im Bericht von 2010 ausführlich erläutert wurden. Die Rolle der nationalen Durchsetzungsstellen, die Reichweite ihrer Stellungnahmen und die Fristen für die Beschwerdebearbeitung unterscheiden sich EU-weit immer noch erheblich. Dem Geist der Verordnung entsprechend sollte die Beschwerdebearbeitung den Fluggästen eine sinnvolle Antwort bezüglich ihrer spezifischen Rechte innerhalb einer angemessenen Frist geben und nicht lediglich Informationen über das Ausmaß der Einhaltung der Rechtsvorschriften durch das Luftfahrtunternehmen oder über mögliche Sanktionen. Mehrere nationale Durchsetzungsstellen bestätigen einen Anstieg der Zahl der Fluggastbeschwerden in den letzten Jahren. Dies ist insoweit ein gutes Zeichen, als es das gestiegene Bewusstsein der Bürger widerspiegelt, über welche Rechte sie bei Flugreisen verfügen. Andererseits sind die derzeitigen Strukturen der nationalen Durchsetzungsstellen aber womöglich nicht in der Lage, eine immer größer werdende Zahl von Beschwerden innerhalb einer angemessenen Frist ordnungsgemäß zu bearbeiten. Die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bei der Ermittlung und Beseitigung von Mängeln bei den von ihnen benannten nationalen Beschwerdestellen und Beschwerdeverfahren – unter Gewährleistung des notwendigen Informationsflusses zur Durchsetzungsstelle – könnte zu einer effizienteren und stärker harmonisierten Beschwerdebearbeitung auf EU-Ebene führen. Zweitens könnten effiziente privatrechtliche Rechtsbehelfe auf nationaler und EU-Ebene, z. B. die Einrichtung von Schieds- oder Mediationsstellen, die den Fluggästen durch verbindliche, schnelle und kostengünstige Rechtsmittel hilft, dazu beitragen, die Anwendung der Verordnung zu verbessern und die Zufriedenheit der Fluggäste steigern.

Die Kommission wird

- mit den betreffenden Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um Mängel bei ihren jetzigen nationalen Beschwerdestellen und Beschwerdeverfahren zu ermitteln und zu beseitigen und so eine effizientere, schnellere und konsistentere Beschwerdebearbeitung auf EU-Ebene zu erreichen, wobei der unerlässliche Informationsfluss zwischen Beschwerdestellen und Durchsetzungsstellen zu gewährleisten ist;
- eine ordnungsgemäße Koordinierung mit der derzeit laufenden Überarbeitung geltender oder künftiger EU-Maßnahmen bezüglich Durchsetzung und Rechtsbehelfen, etwa solchen zu alternativen Mechanismen zur Streitbeilegung oder kollektiven Rechtsmitteln für Verbraucher, gewährleisten.

3.3.2. Für die Beschwerdebearbeitung zuständige nationale Durchsetzungsstelle; angemessene Bearbeitungsfristen

Die zwei freiwilligen Vereinbarungen zur Beschwerdebearbeitung werden derzeit nicht von allen Parteien vollständig befolgt. Nach Berichten der Europäischen Verbraucherzentren und anderer Verbraucherschutzorganisationen ist es schwierig herauszufinden, wie eine Beschwerde bei manchen Luftfahrtunternehmen einzulegen ist. Die Frist, innerhalb der ein Fluggast eine abschließende Stellungnahme der nationalen Durchsetzungsstelle erwarten kann, beläuft sich derzeit unter Umständen auf vier bis 18 Monate, wozu noch die Zeit kommt, die das Luftfahrtunternehmen zur Beantwortung eines Anspruchs benötigt. Derzeit muss der Fluggast sich bei zwei ähnlichen Vorfällen auf einer Flugreise mit einem Flugschein und mit ein und demselben Luftfahrtunternehmen – beispielsweise nicht geleistete Unterstützung bei zwei großen Verspätungen, eine auf dem Hinflug und eine auf dem Rückflug – an zwei verschiedene nationale Durchsetzungsstellen wenden und zwei verschiedene Verfahren mit unterschiedlichen Fristen durchlaufen, um dann zwei Stellungnahmen unterschiedlicher Art zu erhalten: möglicherweise eine, die seine spezifischen Ansprüche beziffert, und eine andere, die sich auf die Einhaltung der Verordnung bezieht. Ein weiter gehendes politisches Engagement der Mitgliedstaaten, die in den freiwilligen Vereinbarungen festgelegten Fristen einzuhalten und konsistenter zu arbeiten, würde die derzeitige Situation verbessern.

Diese auf EU-Ebene noch vorherrschenden Unterschiede frustrieren die Fluggäste, weil ihre Erwartungen an die Rolle der nationalen Durchsetzungsstellen sich nicht mit dem decken, was die nationalen Durchsetzungsstellen im Rahmen ihrer eigenen nationalen Verfahren tatsächlich zu tun in der Lage sind. Ein weiteres Hindernis stellt das Sprachproblem dar. Dieses ist wegen des grenzübergreifenden Charakters des Luftverkehrs und wegen des vereinbarten Prinzips der vorfallsbezogenen Zuständigkeit der nationalen Durchsetzungsstellen für die Beschwerdebearbeitung besonders von Belang. Erfahrungsgemäß würden es die Fluggäste manchmal wegen ihrer engeren Beziehung zu einem anderen Ort der Reise vorziehen, die für die Beschwerde zuständige nationale Durchsetzungsstelle wählen zu können (wie es beim Gerichtsstand der Fall ist²⁵). Die Möglichkeit, den Fluggästen eine ähnliche Wahl der für die Beschwerde zuständigen nationalen Durchsetzungsstelle einzuräumen, könnte untersucht werden, da dies nicht nur rechtliche Schritte des Fluggastes, sondern auch das Aufgreifen von Entscheidungen der

²⁵ Rechtssache C-204/08, Rehder, Randnr. 43 und 45.

nationalen Durchsetzungsstelle durch das zuständige Gericht desselben Landes erleichtern könnte.

Die Kommission wird

- eine einheitlichere und schnellere Beschwerdebearbeitung fördern, indem sie insbesondere der Gruppe für das Netz der nationalen Durchsetzungsstellen ein einheitliches Standardformular zur Einholung von Informationen von den Luftfahrtunternehmen sowie einen Vorschlag zur zuständigen nationalen Durchsetzungsstelle vorlegt;
- zusammen mit der künftigen Beratenden Gruppe zu Fluggastrechten die Luftfahrtunternehmen bestärken, angemessene und genau bestimmte Fristen für die Bearbeitung von Fluggastbeschwerden festzulegen.

3.4. *Fehlende Information der Fluggäste*

Die Fluggäste müssen genaue Informationen erhalten, damit sie beurteilen können, ob ihre Rechte eingehalten wurden, und sie müssen wissen, wohin sie sich bei Unzufriedenheit wenden können. Die ungenaue oder irreführende Information der Fluggäste durch Vertragsbedingungen der Luftfahrtunternehmen, durch deren allgemeine Informationen in Werbung und Presseerklärungen und durch spezifische Angaben in ihren Antworten auf Fluggastansprüche stellt ein erhebliches Übel dar, das in jedem Fall geahndet werden sollte, auch wenn keine entsprechenden Beschwerden eingelegt wurden. Eine sofortige Reaktion der nationalen Durchsetzungsstellen ist hierbei unabdingbar. Unstimmigkeiten sind immer noch festzustellen, wenn ein Luftfahrtunternehmen die Fluggäste nach Artikel 14 Absatz 2 über die Ursache von Flugunregelmäßigkeiten informieren muss. Es könnte zu einer Minimierung der Unannehmlichkeiten für die Fluggäste und der Kosten für die Luftfahrtunternehmen beitragen, wenn die nationalen Durchsetzungsstellen die Branche zu einer verstärkten Nutzung neuer Technologien (z. B. SMS, Internet und soziale Netzwerke) anhalten würden, um betroffene Fluggäste so schnell wie möglich zu erreichen.

Belastbare quantitative Daten sind ein unschätzbar wertvolles Instrument für Unternehmen, Verbraucher und Entscheidungsträger. Die Verordnung würde größere Wirkung erzielen, wenn die Luftfahrtunternehmen (unter Einhaltung der Richtlinie 95/46/EG) den nationalen Durchsetzungsstellen mehr Informationen übermitteln würden, die für die Veröffentlichung von Informationen bezüglich z. B. Pünktlichkeit, Zahl der von Störungen betroffenen Flüge und angewendeten Maßnahmen in Bezug auf Fluggastrechte hilfreich sind. Dies wäre auch einem stärkeren Wettbewerb zwischen Luftfahrtunternehmen im Hinblick auf Kundenbetreuungsstandards sowie der allgemeinen Information der Öffentlichkeit dienlich, was wiederum gleiche Wettbewerbsbedingungen unter den Luftfahrtunternehmen fördern würde.

Die Kommission wird mit dem Netz der nationalen Durchsetzungsstellen und der Beratenden Gruppe zu Fluggastrechten zusammenarbeiten, um Luftfahrtunternehmen und andere einschlägige Betreiber zu bestärken, den nationalen Durchsetzungsstellen regelmäßig einschlägige Daten über die Anwendung der Verordnung zur Veröffentlichung zu übermitteln.

Die Zahl der Fluggäste, die sich beschwerten, wenn ein Luftfahrtunternehmen seine Verpflichtungen bei einem Vorfall nicht erfüllt, ist weiterhin gering²⁶. Dies zeigt, dass die Fluggäste, neben anderen Gründen, sich ihrer Rechte nicht besonders bewusst sind. 2010 leitete die Kommission eine europaweite Informationskampagne ein, um die Bürger verstärkt auf ihre Rechte aufmerksam zu machen. Weitere Maßnahmen der nationalen Durchsetzungsstellen, von Verbraucherschutzorganisationen oder mit der Kommission in Verbindung stehenden Einrichtungen, wie dem Netz der Europäischen Verbraucherzentren (ECC), können das Bewusstsein der Fluggäste für den Umfang ihrer Rechte und deren Geltendmachung weiter schärfen. Im Rahmen ihres verkehrsträgerübergreifenden Konzepts für Passagierrechte wird die Kommission sich weiter um die Unterstützung der Beteiligten bemühen, um Verkehrsdrehkreuze (auch Flughäfen) zu Orten zu machen, wo die Bürger leicht Zugang zu Informationen über ihre EU-Rechte bekommen, besonders bei grenzüberschreitenden Reisen innerhalb der EU.

Die Kommission wird das Bewusstsein der Reisenden für ihre Rechte schärfen, sowohl durch breit gestreute Informationen, z. B. die laufende Informationskampagne der Kommission zu Passagierrechten, wie auch durch bestehende Verbraucherschutznetze, z. B. die Europäischen Verbraucherzentren, und in Abstimmung mit dem Netz der nationalen Durchsetzungsstellen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE

Trotz der seit 2007 erreichten Fortschritte ist die Kommission der Auffassung, dass es drei Bereiche gibt, in denen Maßnahmen weiterhin erforderlich sind, um die Anwendung der Verordnung zu verbessern: eine wirksame harmonisierte Durchsetzung der EU-Rechte, deren erleichterte praktische Geltendmachung und eine Schärfung des Bewusstseins für diese Rechte.

In diesem Bericht hat die Kommission zwölf Maßnahmen angesprochen, mit denen die Hindernisse überwunden werden sollen, denen die Fluggäste und die Branche noch immer gegenüberstehen, wenn sie die durch die Verordnung eingeräumten Rechte anwenden und geltend machen wollen. Kurzfristig bauen diese Maßnahmen auf den bereits eingerichteten Mechanismen und Verfahren auf, um diese besser zu strukturieren und zu nutzen. Mittelfristig wird die Kommission eine Bewertung der Auswirkungen der geltenden Verordnung und der verschiedenen Szenarien vornehmen, die zu einem verbesserten Schutz der Fluggastrechte und einem Schritthalten mit den sich weiterentwickelnden sozioökonomischen Realitäten beitragen können. Dies sollte es der Kommission ermöglichen, 2012 anzukündigen, welche weiteren Maßnahmen, einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen, notwendig erscheinen.

Die Kommission wird somit²⁷

- (1) mit den betreffenden Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um Hindernisse im einzelstaatlichen Recht zu ermitteln und zu beseitigen, die die ordnungsgemäße Anwendung und einheitliche Durchsetzung der Verordnung beeinträchtigen, und wird prüfen, ob es angezeigt ist, diese Hindernisse nötigenfalls durch Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren aus dem Weg zu räumen;

²⁶ Laut Eurobarometer 2009 weniger als 7 %.

²⁷ Diese Schlussfolgerungen entsprechen den im vorangehenden Text eingerahmten Punkten.

- (2) wird ein Mandat und eine Geschäftsordnung des bestehenden Netzes der nationalen Durchsetzungsstellen, das die verschiedenen Verordnungen zu Fahrgast- und Fluggastrechten abdecken wird, festlegen, um deren Koordinierung auf entsprechender Ebene zu verbessern und die Verabschiedung gemeinsamer und einschlägiger Entscheidungen zur Auslegung und Durchsetzung der Verordnung zu erleichtern, einschließlich der weiteren Klärung des Konzepts der außergewöhnlichen Umstände und des Konzepts der zumutbaren und verhältnismäßigen Unterstützung;
- (3) auf eine bessere Koordinierung auf nationaler Ebene zwischen der Behörde, die die Betriebsgenehmigung erteilt hat, und der nationalen Durchsetzungsstelle hinwirken, ebenso zwischen den verschiedenen nationalen Stellen, die als nationale Durchsetzungsstellen benannt wurden, um den Informationsaustausch über die Einhaltung der Verordnung durch die Luftfahrtunternehmen zu intensivieren;
- (4) ihre Kontakte mit allen anderen maßgeblichen Beteiligten durch die Einrichtung einer Beratenden Gruppe zu Fluggastrechten strukturieren, in der die Perspektive der Branche und der Fluggäste hinsichtlich aller mit Fluggastrechten in Zusammenhang stehenden Fragen zum Ausdruck gebracht wird; zusammen mit der künftigen Beratenden Gruppe zu Fluggastrechten die Luftfahrtunternehmen bestärken, angemessene und genau bestimmte Fristen für die Bearbeitung von Fluggastbeschwerden festzulegen;
- (5) die nationalen Durchsetzungsstellen bestärken, wirksame Instrumente für den Austausch von Informationen, auch über nationale Verwaltungsentscheidungen und Gerichtsurteile, zu nutzen und sich um eine weitere Koordinierung ihrer Datenbanken und eine weitergehende Berichterstattung über die Anwendung der Verordnung zu bemühen;
- (6) die Schaffung besserer Bedingungen für einen fairen Wettbewerb zwischen den Luftfahrtunternehmen in ganz Europa fördern, unter anderem durch Förderung der Veröffentlichung verhängter Sanktionen und/oder Angaben zur Einhaltung der Verordnung durch die Luftfahrtunternehmen insgesamt;
- (7) mit den betreffenden Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um Mängel bei ihren jetzigen nationalen Beschwerdestellen und Beschwerdeverfahren zu ermitteln und zu beseitigen und so eine effizientere, schnellere und konsistentere Beschwerdebearbeitung auf EU-Ebene zu erreichen, wobei der unerlässliche Informationsfluss zwischen Beschwerdestellen und Durchsetzungsstellen zu gewährleisten ist;
- (8) eine ordnungsgemäße Koordinierung der Rechtsvorschriften zu Fluggastrechten mit der derzeit laufenden Überarbeitung geltender oder künftiger EU-Maßnahmen bezüglich Durchsetzung und Rechtsbehelfen, etwa solchen zu alternativen Mechanismen zur Streitbeilegung oder kollektiven Rechtsmitteln für Verbraucher, gewährleisten;
- (9) eine einheitlichere und schnellere Beschwerdebearbeitung fördern, indem sie insbesondere der Gruppe für das Netz der nationalen Durchsetzungsstellen ein einheitliches Standardformular zur Einholung von Informationen von den Luftfahrtunternehmen sowie einen Vorschlag zur zuständigen nationalen Durchsetzungsstelle vorlegt;

- (10) mit dem Netz der nationalen Durchsetzungsstellen und der Beratenden Gruppe zu Fluggastrechten zusammenarbeiten, um Luftfahrtunternehmen und andere einschlägige Betreiber zu bestärken, den nationalen Durchsetzungsstellen regelmäßig einschlägige Daten über die Anwendung der Verordnung zu übermitteln;
- (11) das Bewusstsein der Reisenden für ihre Rechte schärfen, sowohl durch breit gestreute Informationsmittel, z. B. die laufende Informationskampagne der Kommission zu Passagierrechten, wie auch durch bestehende Verbraucherschutznetze, z. B. die Europäischen Verbraucherzentren;
- (12) 2011 eine Folgenabschätzung einleiten, mit der die Verhältnismäßigkeit der derzeitigen Maßnahmen im Lichte der Erfahrungen und Kosten der Verordnung für die Beteiligten bewertet wird im Hinblick auf im Jahr 2012 vorzulegende Vorschläge für weitere Maßnahmen zu Fluggastrechten, einschließlich Gesetzgebungsmaßnahmen, koordiniert mit der derzeit laufenden Überarbeitung der Pauschalreise-Richtlinie (90/314/EWG).