



Bundesministerium für Verkehr,
Innovation und Technologie
zH Frau Mag Hatler
Abt IV/L1 (Gruppe Luft)
Abteilung „Strategie und Internationales“
Radetzkystraße 2
A-1030 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65
www.arbeiterkammer.at
DVR 1048384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65 Fax 501 65	Datum
-	UV/GSt/DU/Hu	Doris Unfried	DW 2720 DW 2105	12.04.2013
		Jutta Repl	DW 2277	

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 (EU – Passagierrechte)

Sehr geehrte Damen und Herren!
Sehr geehrte Frau Mag Hatler!

Die Bundesarbeitskammer (BAK) darf zur geplanten Revision der EU-Verordnung 261/2004 über Fluggastrechte im Fall der Nichtbeförderung, Annullierung oder großer Verspätung und der EU-Verordnung 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr eine erste Einschätzung abliefern.

Die wichtigsten Punkte:

- Die Revision vor allem der Fluggastrechte-Verordnung wird von der BAK grundsätzlich sehr begrüßt. Sie ist vor allem angesichts der teilweise systematischen Verweigerung berechtigter Unterstützungs-, Betreuungs- und Ausgleichsleistungen durch eine Reihe von Fluglinien dringend geboten. Zudem haben sich erhebliche Auslegungs- und Anwendungsprobleme bezüglich der Verordnung offenbart, die für große Rechtsunsicherheit unter Fluggästen wie auch bei den Fluglinien sorgen.
- Mit der Revision beabsichtigte Schlechterstellungen von Fluggästen gegenüber dem bisherigen Schutzniveau, das durch Verordnung oder Rechtsprechung des EuGH gewährleistet war, sind aber in keiner Weise angezeigt und werden von der BAK abgelehnt.

- Vor allem der Rückbau von Betreuungsleistungen der Höhe und der Zahl nach im Fall von außergewöhnlichen Umständen bei der Unterbringung von im Ausland gestrandeten Fluggästen wird entschieden zurückgewiesen. Dieser rechtspolitische „Rückzieher“ schadet der Glaubwürdigkeit der EU-Gesetzgebung und ihrem Bemühen um ein hohes Verbraucher- und Kundenschutzniveau in der EU. Schließlich sind Fluggäste gerade in solchen Situationen besonders schutzbedürftig.
- Auch das „Umdefinieren“ großer Verspätungen entgegen der EuGH-Judikatur, die dabei von 3 und mehr Stunden ausgegangen ist, auf nunmehr 5 Stunden für innereuropäische Flüge und gestaffelt auf 5, 9 und 12 Stunden je nach Flugstreckenlänge bei Flügen in und aus Drittstaaten kann so von der BAK nicht akzeptiert werden. Damit setzt man sich nicht nur über grundsätzliche Wertungen des EuGH hinweg. Diese Maßnahme erweist sich beim näheren Hinsehen auch als wenig sachlich gerechtfertigt.
- Problembewusst zeigt sich die Europäische Kommission mit ihrem Aufgreifen des No-Show-Themas, peilt aber nur ein Teilverbot an. Die BAK fordert ein komplettes Verbot dieser die Fluggäste benachteiligenden Praxis, die Fluggäste mit einem ersatzlosen Verfall oder aber mit einem unangemessen hohen Aufpreis für weitere Teilstrecken oder -flüge „sanktioniert“, wenn sie einen Hinflug oder ein Teilstück nicht konsumieren.
- Die Verbesserungen beim Beschwerdeverfahren sind vor dem Hintergrund der enormen praktischen Schwierigkeiten der Fluggäste, ihre Rechte durchzusetzen, von besonderer Bedeutung. Uneingeschränkt positiv ist, dass den Fluglinien die Einhaltung genauerer Modalitäten und eines zeitlichen Ablaufs vorgegeben wird. Den Fluggästen eine Beschwerdefrist von 3 Monaten vorzuschreiben kann aber von der BAK nicht gut geheißsen werden. Denn es ist zu befürchten, dass die Fluglinien Kapital daraus schlagen und mit neuen Argumenten Fluggastrechte verweigern werden.
- Die Regelungen und Maßnahmen bezüglich der Durchsetzungs- und Beschwerdestellen wie Intensivierung des Informationsaustausches, stärkere Koordinierung zwischen diesen und der Europäischen Kommission, Berichterstattungspflichten und förmliche Koordinierungsverfahren sind ein wertvoller Beitrag zu wirksamen und einheitlichen Sanktionen möglicher Verstöße gegen die Verordnungen. Die Notwendigkeit des Einbringens einer Beschwerde fallweise außerhalb des Heimatstaates des Fluggastes stellt aber dennoch eine gewisse Hürde für den Fluggast dar.
- Die vorgeschlagene Lösung für verpasste Anschlussflüge wird begrüßt. Zu prüfen ist jedoch, ob es nicht für den Fall der Umbuchung durch die Fluglinie noch einer Klarstellung bedarf.
- Positiv ist auch, dass das in der Praxis sehr relevante Problem nachträglicher Flugzeitenänderungen in Angriff genommen wird und den Fluggästen zumindest unter gewissen Voraussetzungen Ausgleichsleistungen zustehen sollen.
- Die BAK erachtet die Schaffung von Notfallplänen auf Flughäfen als vernünftige Maßnahme, damit auch Flughäfen ihren Beitrag leisten und Fluglinien in ihren Betreuungspflichten angemessen unterstützen. Bedauert, insbesondere aus österreichischer Sicht, wird aber die Ausnahme für Flughäfen unter 3 Millionen Flugpassagieren pro Jahr.

- Zu begrüßen ist auch, dass sich Fluggäste von den Fluglinien in Zukunft mehr und bessere Information erwarten dürfen, insbesondere bei Flugunterbrechungen, aber auch bezüglich der Beförderungsbedingungen für das Reisegepäck.
- Nicht alle diskutierten Vorhaben sind bei der Revision aufgegriffen worden. Die BAK vermisst insbesondere eine Regelung zur Absicherung der vorausbezahlten Kundengelder in Anlehnung an die Insolvenzsicherungspflicht für Reiseveranstalter in der EU. Die an sich in einer zu diesem Thema gesonderten veröffentlichten Mitteilung geplanten Maßnahmen sind gut, greifen aber zu kurz.

1. Allgemeine Überlegungen:

Die EU-Verordnung 261/2004 über Fluggastrechte im Fall der Nichtbeförderung, bei Annullierung oder großer Verspätung und die EU-Verordnung 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr liefern in den Anlassfällen einen guten Schutz für Fluggäste in Europa. Diese Fluggastrechte sind mittlerweile durch den EuGH mehrfach bestätigt und bei großen Verspätungen auch erweitert worden.

Tatsächlich wird aber vor allem die EU-Verordnung 261/2004 von einer Reihe von Fluglinien regelrecht boykottiert. Somit bestehen die Rechte der Fluggäste oft nur auf dem Papier. Fluglinien erbringen immer wieder keine Betreuungsleistungen, weil sie der Meinung sind, sie dürften nicht verschuldensunabhängig zugestanden werden. Fluglinien ignorieren EuGH-Urteile, wie insbesondere zu den Rs *Wallentin-Hermann* und *Sturgeon*, und bekämpfen unliebsame EuGH-Urteile mit allen Mitteln. Fluglinien verschanzen sich hinter der Behauptung von außergewöhnlichen Umständen, vor allem im Zusammenhang mit technischem Gebrechen, wenn es um Ausgleichsleistungen geht, oder weisen solche Ansprüche mit dem Hinweis, die Rechtsfrage wäre eben noch strittig. Fluglinien meinen auch kein ordentliches Beschwerdemanagement notwendig zu haben, reagieren monatelang oder auch überhaupt nicht auf Kundenbeschwerden oder machen sich insofern unerreichbar, in dem Angaben, wo Kundenbeschwerden einzubringen sind, auf ihren Homepages fehlen oder kaum auffindbar sind. Das zeigen zahllose Beratungs- und Vertretungsfälle aller Arbeiterkammern.

In der Praxis haben sich aber auch Schwachstellen, Lücken und Unklarheiten der Verordnung selbst vor allem in Formulierung und beim Regelungsbereich herausgestellt. Erhebliche Auslegungs- und Anwendungsprobleme sowie große Rechtsunsicherheit unter Fluggästen wie auch bei den Fluglinien sind die Folge. Die häufige Befassung des EuGH mit Vorabentscheidungsverfahren, um notwendige Klärungen herbeizuführen, liegt auch darin begründet. Verschärfend kommt noch dazu, dass die in der Verordnung vorgesehenen nationalen Durchsetzungsstellen nicht der Lage waren und sind, für eine ausreichende und einheitliche Einhaltung der Regelungen zu sorgen. Die Ursachen dafür sind vor allem auf fehlende nationalrechtliche Legitimation und Sanktionsmöglichkeiten sowie ungenügende Koordination zurückzuführen.

Für die BAK ist die jetzige Situation äußerst unbefriedigend. Die Initiative der Europäischen Kommission, vor allem die EU-Verordnung 261/2004 über Fluggastrechte und die EU-Verordnung 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei Unfällen zu überarbeiten und zu verbessern, wird daher grundsätzlich sehr begrüßt.

Der Revisionsentwurf wird den bestehenden Problemen aber nur ansatzweise gerecht. Zwar ist der Europäischen Kommission Bemühen zu attestieren bei der Behebung von Mängeln der Verordnung. So wird eine Reihe von Maßnahmen gesetzt, um vorhandene EuGH-Judikatur systemadäquat in die Verordnung zu integrieren und gut einzupassen sowie aus diesen Entscheidungen resultierende offene Fragen sinnvoll mit zu erledigen. Die Europäische Kommission greift auch in der Praxis relevante Verbraucher- und Kundenprobleme auf, die bisher nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung gefallen sind, wie das Thema Flugzeitenänderung und verpasste Anschlussflüge, und schlägt Mindestleistungen zum Schutz für Fluggäste in diesen Fällen vor. Der Revisionsentwurf nimmt aber auch - ohne rechtliche Notwendigkeit und sachliche Rechtfertigung - gravierende Eingriffe in bestehende Fluggastrechte vor und sieht gegenüber dem bisher gewährleisteten Schutzniveau durch die Verordnungen, aber auch durch die EuGH-Judikatur, empfindliche Schlechterstellungen von Flugpassagieren vor. Diesen geplanten Rückbau von Fluggastrechten muss die BAK entschieden ablehnen.

2. Geplante Beschränkung der Betreuungsleistungen bei der Unterbringung:

Das Ausnahmeereignis der Aschewolke des Eyjafjallajökulls und seine Auswirkungen sollen den europäischen Fluggästen eine Reduktion des bisher gebotenen Schutzes der Fluggastrechte-Verordnung bescheren. Geht es nach der Europäischen Kommission, soll es in Zukunft zu einer Begrenzung der Betreuungsleistungen kommen. Die Fluglinien wären im Fall einer Betreuungsnotwendigkeit bei außergewöhnlichen Umständen zu einer Hotelunterbringung nur mehr im Umfang von 3 Nächten verpflichtet. Des Weiteren ist in diesem Fall eine betragsmäßige Beschränkung von 100 Euro pro Hotelnächtigung angedacht. Unbegrenzte Betreuungspflichten waren bisher ein wesentliches Element der Verordnung 261/2004, das den - mitunter fernab ihrer Heimat gestrandeten - Fluggästen durch diese Mindestleistungen einen verlässlichen Schutz garantierte. Diese unbefristete Betreuungspflicht hat der EuGH im Übrigen in der Rs *McDonagh* bestätigt.

Die BAK spricht sich dezidiert gegen diese Maßnahme aus. Sie schadet der Glaubwürdigkeit der EU-Gesetzgebung und ihrem Bemühen um ein hohes Verbraucher- und Kundenschutz-niveau. Dabei entsteht auch der Eindruck, die Verordnung würde wenig überdachte und übereilt erlassene gesetzliche Maßnahmen enthalten. Aber was noch viel mehr wiegt: Es scheint, dass Verbraucher- und Kundenschutz kein fest verankertes Grundprinzip der Rechtspolitik der EU ist, sondern zum Spielball rein ökonomischer Erwägungen zugunsten der Flugbranche wird. Wobei die Flugbranche es bis heute schuldig geblieben ist, Gesamt-zahlen und -kosten bezüglich der Geltendmachung von Fluggastrechten offenzulegen und seriös darzustellen.

Fluggäste sind zweifellos gerade unter so außergewöhnlichen Umständen, wie bei einem Vulkanausbruch und der daraus resultierenden Sperre des Luftraums, besonders schutzbedürftig. Es wurde in dem Zusammenhang auch darüber berichtet, dass diese Situation von manchen Hotels schamlos ausgenutzt worden ist und die Übernachtungspreise in die Höhe getrieben worden sind. Während Luftfahrtunternehmen aber durch ihre Marktmacht und Repräsentanz vor Ort einen gewissen Druck auf Hotels ausüben könnten, haben Flugpassagiere diese Möglichkeiten überhaupt nicht.

Es wird auch darauf hingewiesen, dass die Hotelpreise in der EU durchwegs mit einigen wenigen Ausnahmen im Durchschnitt mehr als 100 Euro betragen. Die Fluggäste werden daher mit dieser geplanten Regelung häufig schon in den ersten 3 Nächten wirtschaftlich belastet werden.

3. Große Verspätungen, die Ausgleichsleistungen auslösen:

Der EuGH hat in der Entscheidung *Rs Sturgeon ua* die Fluggastrechte erweitert. Denn auch bei großen Verspätungen sollen Kunden Anspruch auf Entschädigungsleistung haben. Eine große Verspätung liegt nach der Ansicht des EuGH bei 3 und mehr Stunden vor. Zu diesem Schluss kommt er in Anwendung ua des Gleichheitsgrundsatzes: Große Verspätungen ziehen nämlich ganz ähnlich unangenehme Folgen für die Fluggäste nach sich wie Annullierungen, zB einen irreversiblen Zeitverlust. Der EuGH nutzt dabei die Möglichkeiten, einen Gemeinschaftsrechtsakt nach Möglichkeit so auszulegen, dass seine Gültigkeit nicht in Frage gestellt wird sowie welche bei verschiedenen möglichen Auslegungen die praktische Wirksamkeit der Vorschrift zu wahren geeignet ist.

Die BAK begrüßt ausdrücklich, dass diese Judikatur nunmehr eine explizite rechtliche Regelung erfährt. Der Revisionsentwurf setzt aber die relevante Verspätung erst bei 5 und mehr Stunden für innereuropäische Flüge und gestaffelt mit 5 und mehr Stunden bis zu einer Flugstrecke von 3.500 km an, des Weiteren 9 und mehr Stunden bis zu einer Flugstrecke zwischen 3.500 km und 6.000 km und 12 und mehr Stunden darüber hinaus bei Flügen in und aus Drittstaaten an. Damit wählt sich die Ersatzlösung nicht einmal annähernd die EuGH-Judikatur zum Ausgangspunkt, sondern setzt sich genau genommen über die Wertungen des EuGH weitgehend hinweg. Letztlich wird auf diese Weise wiederum eine Ungleichbehandlung ähnlich gelagerter Sachverhalte angeordnet und es scheint nur eine Frage der Zeit, dass der EuGH damit befasst wird und mit den bekannten Argumenten die vorgeschlagene Lösung aushebelt. Wird nämlich zB ein Flug von mehr als 6.000 km in einen Drittstaat annulliert und wird der Fluggast im Zuge der frühestmöglichen Ersatzbeförderung 5 Stunden später weiterbefördert, gibt es für ihn jedenfalls eine Ausgleichsleistung. Ist derselbe Flug verspätet und findet er dann tatsächlich 5 Stunden nach der vereinbarten Abflugzeit statt, gibt es für den Fluggast - obwohl die Unannehmlichkeiten wohl gleich sind - nichts.

Auch das Argument, dass damit den betrieblichen Schwierigkeiten der Fluglinien im Umgang mit Verspätungen auf Flughäfen außerhalb der EU (die sich ihrer Einflussnahme mehr entziehen mögen als in der EU) Rechnung getragen wird, ist nicht schlüssig dargelegt. Zu bedenken ist, dass viele der Drehkreuze sich in der EU befinden. Die Fluggäste bleiben damit häufig schon in Europa hängen. Gar nicht nachvollziehbar ist, warum daraus mehr Annullierungen resultieren sollten, wenn doch die Konsequenzen in Form der Fluggastrechte dieselben bleiben. Schließlich ist auch die wirtschaftliche Notwendigkeit in Zweifel zu ziehen. Generalanwalt Bot hat in seinen Schlussanträgen in der *Rs Nelson* ausgeführt, dass ohnehin nur 0,15 % aller Flüge eine Ausgleichsleistung wegen Verspätung nach sich ziehen.

Die Verordnung sollte daher jedenfalls große Verspätungen in weitgehendem Einklang mit dem EuGH regeln. Sollte es bei einer differenzierenden Lösung bleiben, müsste der Ansatz der EuGH zumindest als Ausgangspunkt herangezogen werden, abgesehen davon dass es sachlich gerechtfertigter und nachvollziehbarer Kriterien dabei bedarf. Außerdem sollte von

der Unterscheidung innereuropäische Flüge und Flüge nach und aus Drittstaaten abgesehen werden.

4. Teilverbot der No-Show-Politik:

Die Europäische Kommission beabsichtigt ein „Teilverbot“ der No-Show-Politik. Fluggäste sind in der Praxis mit einem ersatzlosen Verfall oder aber mit einem unangemessen hohen One-Way-Aufpreis für weitere Teilstrecken oder -flüge konfrontiert, wenn sie den Hinflug oder ein Teilstück nicht konsumiert haben. Die Vorgangsweise ist in den von der IATA empfohlenen Beförderungsbedingungen entsprechend verankert. Daher ist sie vor allem bei den traditionellen Fluglinien weit verbreitet.

Solche Klauseln sind europaweit umstritten und es liegen hierzu bereits Entscheidungen von Höchstgerichten vor. Der BGH hält mit den Entscheidungen vom 29.04.2010, Xa ZR 5/09 und Xa ZR 101/09 den Verfall des Rückfluges zwar für unzulässig, wenn der Hinflug nicht in Anspruch genommen wird, jedoch wird die Verrechnung eines Aufpreises für den Rückflug als zulässig erachtet. In Österreich hat der OGH zum Thema weiterreichende Entscheidungen gefällt: Es sind nicht nur Klauseln, die einen gänzlichen Verfall der weiteren Teilleistung(en) vereinbaren als gröblich benachteiligend und damit unzulässig beurteilt worden, sondern auch das Verlangen von Aufpreisen. Einschränkungen sind nur gegenüber jenen Fluggästen gemacht worden, die von vorneherein bewusst das Tarifsysteem auf diese Weise zu umgehen beabsichtigen (OGH vom 17.12.2012, 4 Ob 164/12i und vom 24.01.2, Ob 182/12x).

Dass sich nun der Verordnungsentwurf dieses Problems annimmt, findet grundsätzlich positiven Anklang. Die BAK fordert aber in Entsprechung dieser OGH-Judikatur ein umfassendes und eindeutiges Verbot: Es muss weiterhin möglich sein, von einer gebuchten und bezahlten Leistung, einem Flug, der aus mehreren Teilstrecken besteht, auch nur einen Teil in Anspruch zu nehmen, ohne durch den Verfall der weiteren Beförderungsleistungen oder einen hohen Aufpreis „sanktioniert“ zu werden.

Außerdem ist die ins Auge gefasste Regelung missglückt und nicht verständlich. Es wird die Dimension der Problematik nicht entsprechend abgebildet, denn es geht nicht immer nur um Hin- und Rückflugkonstellationen, sondern auch um Fälle, bei denen es zur Beförderungsverweigerung oder zum Verlangen eines Aufpreises beim Hinflug kommen kann, zB weil der Fluggast die erste Teilstrecke bei Flugverbindungen über ein Drehkreuz ausfallen lässt, aber die weiteren Flüge auf den Teilstrecken in Anspruch nehmen möchte (zB bei einem Flug Wien-Paris-New York und retour entfällt das erste Teilstück, weil der Fluggast schon vorweg nach Paris angereist ist). Die Regelung ordnet außerdem die Fluggastrechte auch für den Fall an, dass „ein Aufpreis für den weiteren Flug verlangt“ wird, was - folgt man den Ausführungen der Europäischen Kommission - gar nicht intendiert ist.

5. Beschwerdeverfahren:

Die BAK begrüßt an sich genaue Vorschriften über Modalitäten und über den zeitlichen Ablauf der Beschwerdeführung eines Fluggastes bei der Fluglinie. Die Praxis belegt, dass es anders sichtlich nicht funktioniert. Die dabei vom Fluggast einzuhaltende Frist von 3 Monaten wird aber als problematisch erachtet. Festzuhalten ist, dass Ansprüche aus der Verord-

nung gemäß den Fristen der jeweiligen Mitgliedstaaten verjähren, wie auch der EuGH unlängst in der Rs *More* bestätigt hat. Der Erwägungsgrund 23 nimmt sogar darauf Bezug. Umso unverständlicher ist die Einführung einer so viel kürzeren Beschwerdefrist, die offensichtlich willkürlich gewählt ist. Auch wenn die Beschwerde beim Luftfahrtunternehmen die Verjährungsfrist für zivilrechtliche Ansprüche nicht beeinträchtigt, was letztlich aber nicht klar aus dem Verordnungstext hervorgeht, ist dennoch zu befürchten, dass Luftfahrtunternehmen das Nichteinhalten der Frist den Fluggästen faktisch immer entgegenhalten werden und so versuchen werden, sie um ihre Rechte zu bringen. Das zeigen auch Erfahrungen mit Pauschalreiseveranstaltern. Sie bemühen bei grenzüberschreitenden Buchungen häufig dieses Argument; auch wenn es rechtlich nicht hält, lassen sich viele Konsumenten tatsächlich abschrecken.

6. Überlegungen zu einigen positiven Aspekten des Verordnungsentwurfs:

Anderweitige Beförderung:

Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass sich die Angebote der Fluglinien zur Fortsetzung der Reise durch anderweitige Beförderung zum frühestmöglichen Zeitpunkt nicht nur auf eigene Flüge beschränken, sondern auch zukünftig andere Fluglinien und Verkehrsträger umfassen sollen. Wichtiges Element der Regelung ist, dass dem Fluggast ein expliziter Rechtsanspruch zugestanden wird. Das vorgeschlagene Modell – es erlaubt der Fluglinie in den ersten 12 Stunden die eigenen Möglichkeiten auszuschöpfen, dann erst wird die Option für den Fluggast, auf andere Beförderer zurückzugreifen, aktiviert - scheint fair und angemessen. Es muss gleichzeitig aber betont werden, dass diese Klarstellung und dieses Mehr an Rechten die Beschränkung der Betreuungspflichten bei außergewöhnlichen Umständen nicht „kompensieren“ kann.

Verpasste Anschlussflüge:

Die vorgeschlagene Regelung zu verpassten Anschlussflügen wird im Ansatz positiv bewertet. Sie legt eine Haftung des den verspäteten Anschlussflug durchführenden Luftfahrtunternehmens fest und bestimmt die Verspätung am Endziel als maßgeblich. Die Fluglinien können untereinander Regress nehmen, so dass keine unbilligen Härten zu befürchten sind. Dass im Fall eines verspäteten Zubringerfluges Unterstützungsleistungen durch das Luftfahrtunternehmen, das den Anschlussflug ausführt, zu erbringen sind, stellt eine notwendige Klarstellung dar und wird auch begrüßt.

Bisher waren Anschlussflüge in der Verordnung gar nicht geregelt. Die EuGH-Entscheidung in der Rs *Sturgeon ua* hat dann aber durch Gewährung von Ausgleichsleistungen bei großen Verspätungen zu einer Fülle von Auslegungsproblemen geführt. So war vor allem nicht klar, welches Unternehmen für eine konkrete Verspätung am Ankunftsort haftet und welche Distanz, jene eines Teilflugs oder aller Teilflüge, für die Berechnung der Ausgleichsleistung herangezogen werden sollen. Diese offenen Fragen sind nun im Verordnungsentwurf einer angemessenen Lösung zugeführt worden. Dabei wurde auf die weitere EuGH-Judikatur Rücksicht genommen, aber auch mehrere Lücken im Sinne der grundsätzlichen Systematik der Verordnung bewusst geschlossen.

Verspätungen auf der Rollbahn:

Begrüßt wird auch die Initiative der Europäischen Kommission, im Fall von Verspätungen auf der Rollbahn Rechte von Fluggästen festzulegen. Dabei geht es darum, grundlegende und eigentlich auch selbstverständliche Bedürfnisse der Fluggäste abzusichern. Das Recht das Flugzeug verlassen zu dürfen sollte allerdings nicht erst nach 5 Stunden sichergestellt werden.

Nachträgliche Flugzeitenänderungen:

Zurzeit mehren sich in der Beratung die Beschwerden über unlautere Praktiken der Fluglinien in diesem Zusammenhang. Günstige Flugzeiten bringen einen Wettbewerbsvorteil, denn sie sind ein wesentliches Kriterium bei der Flugauswahl durch den Fluggast. Hier setzen einige Fluglinien an und versuchen zusehends Verbraucher mit günstigen Flugverbindungen zu ködern und sie dann auf vorhandene Flugkapazitäten mit ungünstigeren Flugzeiten zu verlegen. Schließlich lässt sich dann so wiederum die Nachfrage über die Flüge mit günstigen Flugzeiten für die Flugstrecke ankurbeln. Nach der nun geplanten Regelung soll der Fluggast Anspruch auf eine Ausgleichsleistung haben, wenn es zu einer Änderung der Abflugs- und Ankunftszeit kommt und daraus eine im Sinne der Verordnung relevante Verspätung resultiert. Dieser Ausgleichsanspruch entfällt, wenn der Fluggast mehr als 15 Tage vor dem Abflugtermin verständigt wird.

Verbesserung der Rechte auf Information:

Die Fluggäste sollen in Zukunft Anspruch darauf haben, über Flugunterbrechungen unterrichtet zu werden, sobald Informationen dazu vorliegen. Auch die Informationspflichten über Fluggastrechte sind intensiviert und verbessert worden. Sie sind vielfach geeignet, festgestellten Informationsdefiziten entgegenzuwirken. Wünschenswert wäre aber auch, die konkreten Ursachen für die Annullierung oder Verspätung den Fluggästen gegenüber offiziell zu machen und bekannt zu geben. Eine Information lediglich „über die Lage“ scheint da zu wenig.

Durchsetzungsstellen:

Die Europäische Kommission hat Mängel bei der Durchsetzung der Verordnung durch die nationalen Durchsetzungsstellen erkannt und in Artikel 16 ergänzende Regelungen sowie in Artikel 16b Verbesserungen bezüglich des Informationsaustausches und der Koordinierung zwischen diesen und der Europäischen Kommission vorgesehen, des Weiteren Berichterstattungspflichten und förmliche Koordinierungsverfahren - ein positiver Schritt, um den Fluggastrechten zu einer besseren und einheitlichen Durchsetzung zu verhelfen. Die BAK würde es begrüßen, wenn es möglich gemacht wird, dass der Fluggast die Beschwerde auch in seinem Heimatland einbringen kann. Das würde den Zugang der Fluggäste zu den Durchsetzungsstellen erleichtern.

7. Bemerkungen zur „Folgenabschätzung“ der Europäischen Kommission:

Nach Verständnis der BAK muss der Ansatz zu einer Revision der Verordnung umfassend sein. Da die angeführten Optionen 1, 3 und 4 nur punktuelle Maßnahmen vorsehen, scheinen diese gemessen am Problemaufriss ohnehin keine adäquaten Lösungskonzepte zu sein. Zu der von der Europäischen Kommission favorisierten Option 2 ist festzustellen, dass diese zwar grundsätzlich in einer ausgewogeneren Weise ansetzt. Die Europäische Kommission will zusätzliche „wirtschaftliche Anreize“ zur Einhaltung der Verordnung schaffen, etwa durch Einschränkung der Tatbestände, welche eine Zahlungspflicht durch die Fluglinien auslösen. Diese „Anreize“ würden durch eine strengere Durchsetzung aufgewogen. Im Ergebnis sollen somit Verbesserungen mit Verschlechterungen aufgewogen werden bzw. effizientere Regelungen als Rechtfertigung für die Einschränkung von Passagierrechten dienen. Jedoch ist grundsätzlich festzustellen, dass bei der Überarbeitung der Verordnung die bessere Durchsetzung des Ist-Zustandes im Fokus stehen muss. Der konkrete Ansatz der Europäischen Kommission aber unterwandert geradezu diesen Anspruch an eine Revision der Verordnung. Zusammenfassend sieht keine dieser vier aufgezeigten Möglichkeiten eine adäquate Verbesserung auf allen Ebenen vor, bei der alle bestehenden Fluggastrechte vollumfänglich weiter bestehen und alle einschlägigen EuGH-Entscheidungen vollständig integriert würden. Somit ist bereits das Konzept der Europäischen Kommission für den vorliegenden Revisionsvorschlag kritisch zu hinterfragen.

8. Offene Fragen:

Bedauerlicherweise haben nicht alle zur Diskussion gestellten Vorhaben Eingang in die Revision der beiden Verordnungen gefunden. Die BAK vermisst insbesondere eine Regelung einer verpflichtenden Insolvenzversicherung für Fluglinien in Anlehnung an Artikel 7 der EU-Pauschalreiserichtlinie 314/90. Die Airline-Konkurse in der Vergangenheit haben gezeigt, dass die geltende Rechtslage zu wenig Schutz bietet. Es besteht die Gefahr weiterer Marktberäuberungen zulasten der Fluggäste. Eine verpflichtende Insolvenzversicherung für Fluglinien hätte auch den Effekt, Wettbewerbsnachteile der Reiseveranstalter vermeiden zu helfen. Die in der Mitteilung der Kommission Schutz der Fluggäste bei Insolvenz des Luftfahrtunternehmens COM(2013) 129 final kündigt zwar eine Reihe flankierender Maßnahmen an, die zum Thema in Angriff genommen werden sollen, bemüht aber auch wiederum das alte bis dato wenig wirksame Instrumentarium.

Die BAK hat auch erwartet, dass - ebenfalls in Anlehnung zu den Regelungen für Reiseveranstalter nach der EU-Pauschalreiserichtlinie 314/90 - die Übertragbarkeit von Flugtickets geregelt wird. Damit könnten sich die unangenehmen Folgen eines notwendigen Stornos eines Flugs zumindest im Einzelfall für den Verbraucher vermeiden lassen.

Auch die Definition eines Basispakets an Leistungen, die vom Ticketpreis verpflichtend mitumfasst sein müssen, ist diskutiert worden. Die BAK würde diese Maßnahme geeignet erachten, der Unsitte eines überbordenden und unsinnigen Aufsplittens der Leistungen in solche, die zum Flugtarif zur Verfügung gestellt werden, und solche, die zusätzlich bezahlt werden müssen, Inhalt zu geben und eine bessere Vergleichbarkeit der angebotenen Leistungen und Preise sicherzustellen.

Zu einzelnen Artikeln der EU-Verordnung 261/2004 über Fluggastrechte im Fall der Nichtbeförderung, Annullierung oder großer Verspätung.

Artikel 2 – Begriffsbestimmungen

Zu j)

Die BAK schlägt vor, zur Klarstellung des Nichtbeförderungsbegriffs auch das EuGH-Urteil in der Rs *Cachafeiro ua* einzuarbeiten. Dabei hat der EuGH ein Vorliegen einer Nichtbeförderung angenommen, wenn Fluglinien in der irrigen Annahme, die von einer geringen Verspätung betroffenen Fluggäste würden den Anschlussflug nicht mehr rechtzeitig erreichen, die Fluggäste von der Passagierliste nehmen. Der EuGH hat dabei auch darauf hingewiesen, dass der Umstand, dass der Anschlussflug wegen einer fehlerhaften Kalkulation der Umsteigezeiten durch die Fluglinie nicht erreicht werden kann, ganz ähnlich gelagert ist. Es wäre daher zweckmäßig, auch darauf bei der Definition der Nichtbeförderung Bezug zu nehmen. Alles andere ginge zu Lasten der Rechtssicherheit bzw würde Fluggäste nötigen, ein weiteres Vorabentscheidungsverfahren beim EuGH anzustrengen.

Zu l)

Die Klarstellungen, insbesondere im Sinne des EuGH-Urteils in der Rs *Rodriguez ua*, dass auch dann von einer Annullierung auszugehen ist, wenn ein Flug abgebrochen worden ist und das Flugzeug an den Ausgangspunkt zurückkehrt sowie überhaupt einen anderen Flughafen anfliegt, sind für eine effiziente und einheitliche Rechtsdurchsetzung wichtig.

Zu o)

Die Definition des Begriffs „Anschlussflug“ birgt ein rein sprachliches Problem, da sie nicht nur den Flug einschließt, der erreicht werden soll, sondern auch auf Zubringerflüge Anwendung finden soll. Das entspricht aber nicht gemeinhin dem Wortverständnis im deutschen Sprachraum.

Zu p)

Auch der Begriff „Reise“ ist sprachlich nicht optimal, besser wäre „Flugreise“.

Zu x)

Die Definition der Nacht ist eine Klarstellung im Sinne einer effizienteren und einheitlichen Rechtsdurchsetzung.

Artikel 3 – Anwendungsbereich

Zu Absatz 6:

Forderungen nach der EU-Fluggastrechteverordnung und nach der EU-Pauschalreiserichtlinie für denselben Sachverhalt dürfen dann nicht kumuliert werden, wenn die jeweils verbrieften Rechte das gleiche Interesse schützen oder das gleiche Ziel haben. Diesen Bemühungen um eine bessere Abgrenzung und damit mehr Rechtsicherheit gebührt grundsätzlich Anerkennung. Allzu viel gewonnen ist damit aber nicht. Gerade bezüglich einer Preisminderung und einer Ausgleichsleistung ist zwar der Anspruchsfokus nicht derselbe; dennoch kann es zu Überschneidungen im Ersatz kommen, da für die Bemessung der Preisminderung mitunter auch immaterielle Unannehmlichkeiten mitberücksichtigt werden. Diese Frage wird daher früher oder später von den Gerichten geklärt werden müssen.

Artikel 4 - Nichtbeförderung

Zu Absatz 5:

Die Möglichkeit, Buchungsfehler bei der Namensschreibung unentgeltlich bis 48 Stunden vor Abflug berichtigen zu können, wird ausdrücklich begrüßt.

Artikel 5 – Annullierung

Zu Absatz 5:

Die Pflicht der Flughäfen, Notfallpläne zu erstellen, um eine angemessene Information und Unterstützung festsitzender Fluggäste zu gewährleisten, sollte sich an alle Flughäfen, die Fluggäste abfertigen, wenden. Die Ausnahme für Flughäfen, die nicht „zumindest 3 Millionen Fluggäste jährlich zu verzeichnen“ haben, ist jedenfalls zu hoch angesetzt. Sie kann vor allem aus österreichischer Sicht nicht akzeptiert werden, da damit nur der Flughafen Wien erfasst wäre. Die Belastungen, die mit der Erstellung eines Notfallplans einhergehen, werden nicht als so aufwändig angesehen, dass sie nicht auch von kleineren Flughäfen bewältigt werden könnten. Zudem greift die Pflicht dazu ohnehin nur bei Ereignissen größerer Dimension, also wenn mehrere Fluglinien und damit auch eine erhebliche Anzahl von Fluggästen von Flugannullierungen und/oder -verspätungen betroffen sind. In solchen Situationen sollte eigentlich ein Notfallplan und die damit verbundene Information und Unterstützung der Fluggäste generell EU-weit zum Standard erklärt werden.

Artikel 6 – Große Verspätungen

Zu Absatz 5:

Begrüßt wird auch die Initiative der Europäischen Kommission, im Fall von Verspätungen auf der Rollbahn die Befriedigung grundlegender und eigentlich selbstverständlicher Bedürfnisse der Fluggäste abzusichern. Es wird aber zu bedenken gegeben, dass die Rückkehr zum

Flugsteig oder Ausstiegspunkt erst nach 5 Stunden als viel zu lange und Fluggästen nicht zumutbar erachtet wird. Diese Höchstdauer sollte daher reduziert werden.

Zu Artikel 6a – Verpasste Anschlussflüge

Es sollte eine Ergänzung dahingehend aufgenommen werden, dass die Regelung des Absatz 2 auch dann eine Haftung des den Zubringerflug ausführenden Luftfahrtunternehmens vorsieht, wenn die verspätete Ankunft dieses Fluges gegenüber dem vom Passagier gebuchten Flug auf eine Umbuchung zurückzuführen ist. Folgendes Beispiel soll zur Veranschaulichung dienen: Beim Unternehmen A wird ein zweiteiliger Flug von Innsbruck nach Frankfurt und New York gebucht, der Zubringerflug von Innsbruck nach Frankfurt wird annulliert und der Passagier auf einen mehrere Stunden später durchgeführten Flug mit dem Unternehmen B umgebucht. Aufgrund der gegenüber der ursprünglichen Buchung verspäteten Ankunft in Frankfurt kann die Reise nach New York wiederum erst nach einer Umbuchung mit einem späteren Flug fortgesetzt werden. Das Unternehmen B könnte nun argumentieren, dass es gar keinen „verspäteten Flug“ im Sinne des Artikels 6a Absatz 2 durchgeführt hat und daher nicht für die verspätete Ankunft in New York haften muss.

Artikel 7 - Ausgleichsanspruch

Zu Absatz 2:

Nicht abschließend geklärt war bisher, ob ein Fluggast, so er ein zweites Mal oder sogar öfter im Zuge einer alternativen Beförderung zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu vergleichbaren Reisebedingungen Opfer einer Nichtbeförderung, Annullierung oder großen Verspätung geworden ist, auch mehrfach in den Genuss der Ausgleichsleistung kommt. Nunmehr schlägt der Verordnungsentwurf vor, dass in diesem Fall die Ausgleichsleistung nur einmal gebührt. Prinzipiell ist eine klare Anordnung zu begrüßen, kundenfreundlich und sachlich gerechtfertigt ist die Lösung allerdings nicht; sie sollte daher nochmals überdacht werden. In jedem Fall sollte aber ausdrücklich Erwähnung finden, dass Schadenersatzansprüche in dieser Situation unberührt bleiben.

Artikel 8 – Anspruch auf Erstattung oder anderweitige Beförderung

Zu Absatz 1:

Verständlicher und einfacher wäre es von der Erstattung des „**Flugscheinpreises oder Flugpreises**“ zu sprechen. Macht nämlich der Fluggast von seinem Wahlrecht in der Weise Gebrauch, dass er vom Flug überhaupt Abstand nimmt, steht ihm regelmäßig der Flugscheinpreis zu. Auf den Flugpreis im Sinne der Definition im Artikel 2 lit t) als Wert, der sich durch Multiplikation des Flugscheinpreises mit dem Quotienten aus der Flugentfernung und Gesamtentfernung der im Flugschein eingeschlossen Reise(n) ergibt, muss nur dann zurückgegriffen werden, wenn der Fluggast von noch nicht konsumierten Reiseabschnitten zurücktritt.

Zu Absatz 4 und 5:

Die Klarstellung bzw Verbesserung, die Fluggästen einen expliziten Rechtsanspruch auf eine anderweitige Beförderung zum frühestmöglichen Zeitpunkt nicht nur durch die gebuchte Fluglinie selbst einräumt, sondern auch durch andere Fluglinien und Verkehrsträger, wird sehr begrüßt. Dieses Modell, das der Fluglinie zuerst einmal zugesteht, in den ersten 12 Stunden die eigenen Möglichkeiten auszuschöpfen und dann erst dem Fluggast die Option einräumt, auf andere Beförderer zurückzugreifen, scheint fair und angemessen.

Im Verhältnis zu Absatz 4 ergibt sich aber eine gewisse Ungereimtheit. Grundsätzlich soll die Fluglinie mit Zustimmung des Fluggastes für den Rückflug bzw die Rückflüge gemäß Absatz 1 Buchstabe a und die anderweitige Beförderung gemäß Absatz 1 Buchstabe b oder c durch eine andere Fluglinie, auf einer anderen Streckenführung oder durch einen anderen Verkehrsträger anbieten dürfen. Besteht somit auch dann die Option nach Absatz 5 für den Fluggast, wenn die Fluglinie in der Lage war, ihm innerhalb der 12 Stunden zwar einen eigenen Flug anzubieten, aber mit einer anderen Streckenführung? Hierzu sollte eine Klarstellung zugunsten des Fluggastes erfolgen; die Option soll in diesem Fall bestehen bleiben.

Artikel 9 – Anspruch auf Betreuungsleistungen**Zu Absatz 5:**

Auf Kritik stößt nicht nur die generelle Beschränkung der Betreuungsleistungen bei notwendiger Hotelunterbringung im Fall von außergewöhnlichen Umständen. Der bestehende Schutz der Verordnung wird auch dadurch noch weiter ausgehöhlt, dass kleine Flugdienste, bei denen das nicht erreichte Flugziel 250 km entfernt ist und die Kapazität des eingesetzten Fluggeräts 80 Sitzplätze nicht übersteigt, von der Pflicht zu Betreuungsleistungen ausgenommen werden sollen. Das sind aus Sicht der BAK keine schlüssigen sachlichen Rechtfertigungen, um Fluglinien von den Betreuungspflichten zu exkulpieren.

Artikel 10 – Höherstufung und Herabstufung

Auch hier wäre es einfacher und verständlicher, wenn vom „**Flugscheinpreis oder Flugpreis**“ die Rede wäre, da eben beide Varianten denkbar sind.

Artikel 16 – Durchsetzung**Zu Absatz 5:**

Dass die Informationspflichten der Fluglinien den Fluggästen gegenüber konkretisiert und ergänzt werden, wird positiv bewertet. Wünschenswert wäre allerdings, dass dabei auch verlangt wird, dass genauen Ursachen für die Annullierung oder Verspätung den Fluggästen gegenüber offiziell gemacht und genannt werden. Eine Information lediglich „über die Lage“ scheint zu wenig. Zudem wäre eine schriftliche Information am besten. Die Fluggäste bedürfen zur Einschätzung ihrer Rechte sowie im Weiteren auch für die Einschätzung ihrer Durchsetzungschancen in einem Verfahren dezidierte Auskünfte auch über die Ursachen. Zurzeit

erhalten Fluggäste gar keine Auskünfte oder bekommen auf Nachfrage lediglich nicht autorisierte Auskünfte einzelner Mitarbeiter.

Artikel 16 b - Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission

Zu Absatz 4:

Ein „Präzisieren der Bestimmungen“ der Verordnung und dabei eine „Auslegung“ insbesondere der außergewöhnlichen Umstände durch die Europäische Kommission mittels Empfehlung scheint problematisch und zu weitgehend und wird abgelehnt. Letztlich kommt es damit zu einer Einmischung in die Kompetenzen vor allem der Gerichtsbarkeit und insbesondere des Europäischen Gerichtshofs.

Zu Anhang 1:

Die demonstrative Liste der außergewöhnlichen Umstände ist zwar grundsätzlich positiv zu bewerten, wirft aber auch einige Fragen auf und ist verbesserungswürdig:

Ob die Feststellung eines Fehlers während der Durchführung des betreffenden Flugs, der die normale Fortsetzung des Betriebs unmöglich macht, ein außergewöhnlicher Umstand ist, ist nicht abschließend geklärt bzw so nicht judiziert. An sich fällt das Auftreten eines solchen Problems in die Risikosphäre der Fluglinie. Zudem hält der EuGH in seiner Entscheidung in der Rs *Wallentin-Hermann* fest, dass Probleme, die infolge einer unterbliebenen Wartung auftreten, als solche keine „außergewöhnlichen Umstände“ darstellen. Es scheint auch diese Formulierung bezüglich der Begriffe „Fehler“ und „normaler Flugbetrieb“ zu allgemein und - wiederum - interpretationsbedürftig, sodass die erhoffte Rechtssicherheit durch eine solch allgemeine Formulierung nicht zu erwarten ist.

Allgemeine Sicherheitsrisiken zu einem außergewöhnlichen Umstand zu erklären scheint ebenso problematisch, da auch hier nach der Sphärentheorie wohl eine Unterscheidung zu treffen ist.

„Arbeitsstreitigkeiten“ scheint sprachlich nicht wirklich zu passen. Sie müssen wohl soweit gediehen sein, dass damit auch Arbeitsniederlegung verbunden ist. Daher wäre besser von Streiks zu sprechen. Zudem ist nicht abschließend geklärt, ob Streiks generell die Fluglinien freispielen oder aber nur dann, wenn es sich um einen Streik Dritter handelt oder aber der Streikaufruf auf Dritte, wie zB Gewerkschaften und Interessensverbände zurückgeht. Eine Differenzierung wäre daher erforderlich.

Zu einzelnen Artikeln der Verordnung 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr:

Zu Artikel 6d:

Die Informationspflichten rund um die Bedingungen zur Gepäckbeförderung, von den zulässigen Freimengen für Handgepäck und aufgegebenen Gepäck, über Beschränkungen bezüglich der Anzahl der Gepäckstücke bis hin zu etwaigen Extra-Gebühren für Mehrgepäck

werden begrüßt. Es sollte aber die Informationspflicht insofern geschärft werden, als diese Angaben noch vor der Buchung einfach und transparent zugänglich gemacht werden müssen. Wenn diese Informationen irgendwo auf der Homepage zu finden sind, ist für die Fluggäste nichts gewonnen.

Mit freundlichen Grüßen

Rudi Kaske
Präsident
F.d.R.d.A.

Günther Chaloupek
iV des Direktors
F.d.R.d.A.