**Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen
Die Ministerin**

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW - 40190 Düsseldorf

Landtagspräsident
Nordrhein-Westfalen
Herr André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE
VORLAGE
17/ 1548
A17

Ursula Heinen-Esser
21.12.18

Aktenzeichen
bei Antwort bitte angeben
VI-4
Bearbeitung Frau Eckert
sandra.eckert@mulnv.nrw.de
Telefon 0211 4566-667
Telefax 0211 4566-388
poststelle@mulnv.nrw.de

60-fach

Fluggastrechte stärken – Hilfen bei der Rechtsdurchsetzung auf den Weg bringen (LT-Drs.17/3808)

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

hiermit übersende ich Ihnen den mit Beschluss des Landtags „Fluggastrechte stärken – Hilfen bei der Rechtsdurchsetzung auf den Weg bringen“ vom 11.10.2018 erbetenen Bericht mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz.

Mit dem v.g. Landtagsbeschluss wurden die gestiegenen Verspätungen und Annullierungen von Flügen an nordrhein-westfälischen Flughäfen in den Blick genommen und die Entwicklung eines digitalen Mediums durch die Verbraucherzentrale NRW e.V. zur verbesserten Durchsetzung der Entschädigungsansprüche von Reisenden aus der Fluggastrechte-Verordnung beschlossen. Zur weiteren Entwicklung der Situation in Nordrhein-Westfalen wurde ein Bericht erbeten.

Mit freundlichen Grüßen

Ursula Heinen-Esser

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Schwannstr. 3
40476 Düsseldorf
Telefon 0211 4566-0
Telefax 0211 4566-388
poststelle@mulnv.nrw.de
www.umwelt.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien U78 und U79
Haltestelle Kennedydamm oder
Buslinie 721 (Flughafen) und 722
(Messe) Haltestelle Frankenplatz

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz

Schriftlicher Bericht der Landesregierung

Fluggastrechte stärken

In der Plenarsitzung am 11.10.2018 hat der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen unter TOP 3 „Fluggastrechte stärken- Hilfen bei der Rechtsdurchsetzung auf den Weg bringen“ (LT-Drs. 17/3808) den Beschluss gefasst, Verbraucherinnen und Verbraucher bei der Durchsetzung ihrer aufgrund der Fluggastrechte-Richtlinie bestehenden Entschädigungsansprüche zu unterstützen. Der Landtag hat die Landesregierung beauftragt:

1. dem Landtag einen Bericht zur Situation der Flugausfälle und Flugverspätungen an den sechs größten nordrhein-westfälischen Flughäfen mit aktuellen Fallzahlen zur Verfügung zu stellen;
2. die Verkehrsunternehmen dazu aufzufordern, die Verbraucherinnen und Verbraucher aktiv zu informieren und Entschädigungen bei Flugausfällen, Umbuchungen oder Verspätungen aus eigener Initiative anzubieten;
3. die Situation an den sechs größten Flughäfen in Nordrhein-Westfalen verstärkt zu beobachten und dem Verbraucherschutzausschuss zum Ende des Jahres 2018 darüber zu berichten:
4. die Verbraucherzentrale bei der Entwicklung und Verbreitung eines digitalen Mediums (z.B. App) zu unterstützen, die den Betroffenen eine bürokratiearme, schnelle und unabhängige Einreichung ihrer Ansprüche ermöglicht ;
5. zusammen mit den großen Flughäfen in Nordrhein-Westfalen die Einrichtung eines „Pünktlichkeitsportals“ zu prüfen, in dem annullierte und verspätete Flüge über längere Zeit gespeichert werden und für Kunden einsehbar sind.

Hierzu berichtet die Landesregierung wie folgt:

Allgemeine Vorbemerkung:

Die anhaltenden Verspätungen und Annullierungen von Flügen in Europa und die Umsetzung möglicher Lösungen war auf Antrag Österreichs als EU-Ratsvorsitz Gegenstand des Treffens der EU-Verkehrsminister der 27 Mitgliedstaaten, dem Generaldirektor von EUROCONTROL und der Europäischen Kommission am 3.Dezember 2018. Es sollen kurzfristig Effizienz- Maßnahmen wie eine verbesserte, grenzüberschreitende Kooperation der Behörden der Flugsicherung und Beseitigung von strukturellen Engpässen ergriffen werden, um die Situation im Jahr 2019 schnellstmöglich zu verbessern.

Am 5. Dezember 2018 trafen sich Vertreterinnen und Vertreter der Verbraucherschutzverbände, Flughäfen, Luftfahrtunternehmen und Luftfahrtverbände mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz sowie dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur um zu diskutieren, wie die Folgen von Flugverspätungen und –ausfällen für Verbraucherinnen und Verbraucher abgemildert werden können. Die Fluggesellschaften und Flughäfen haben in diesem Gespräch konkrete Umsetzungsschritte für Maßnahmen zur Verbesserung der Passagierrechte vorgestellt. So wollen die Fluggesellschaften, zentrale und kompetente Anlaufstellen zur Abwicklung von Entschädigungsansprüchen und Entgegennahme von Beschwerden unterhalten, die Beantragung von Entschädigungen erleichtern und dabei auch technische Hilfsmittel, wie Smartphone-Apps, einsetzen. Die Reisenden sollen künftig per SMS, E-Mail und App sowie auf Anzeigetafeln im Terminal über Verspätungen und Ausfälle besser informiert werden. Es bleibt zu beobachten, ob dies in der Praxis zu tatsächlichen Verbesserungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher im Flugverkehr führen wird.

Bericht zur Situation der Flugausfälle und –verspätungen an den Flughäfen in Nordrhein-Westfalen (Ziffer 1 und 3):

Die erwartete Datenerhebung ist vom Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (VM) nicht ohne weiteres zu bewerkstelligen, da die notwendigen Rechtsgrundlagen bzw. Zuständigkeiten nicht gegeben sind. Daten zu Nichtbeförderungen, Annullierungen und Flugplänen liegen dem VM **nicht** vor.

Luftfahrtunternehmen sind in der Regel verpflichtet, einen Flugplan mit Planzeiten aufzustellen. Bei den üblichen Linienflügen ist dies in der Regel ein sogenannter Dauerflugplan für eine Flugsaison. In der Praxis gibt es aber eine Vielzahl von Faktoren, die diesen Flugplan letztendlich verändern. Dies geschieht durch sog. Flugplanfolgeanmel-

dungen und kann unmittelbar bis vor Flugantritt erfolgen. Die zuständige Stelle für diese Tätigkeit ist das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF), das diese Aufgabe dem Aeronautical Information Service (AIS) der Deutsche Luftsicherung GmbH (DFS) übertragen hat.
Diese „geplanten Zeiten" bieten aufgrund der dargestellten Veränderungen/Aktualisierungen (Planung bei Buchung, bei Flugplanabgabe, Revidierung von Zeitnischen und tagesaktuell) bereits viel Spielraum für Interpretationen und müssten für eine mögliche Erhebung erst rechtssicher bestimmt werden.
Inwiefern das AIS willens und in der Lage wäre, eine Abgleich zwischen den unterschiedlichen Planzeiten und den tatsächlichen Zeiten in der benötigten Form vorzunehmen, ist dem VM nicht bekannt.

Die tagesaktuellen Flugpläne stehen grundsätzlich auch den Start- und Zielflughäfen zur Verfügung und werden in der Regel genutzt, um die Darstellungen auf den Anzeigetafeln für die Reisenden zu generieren. Die Flugplanzeiten sind allerdings nicht Gegenstand der Daten, die gem. § 70 Luftverkehrsgesetz im sog. Hauptflugbuch zu führen sind. Insofern besteht für das VM keine Rechtsgrundlage diese Daten bei den Flughäfen abzufragen.
Rückfragen bei den größeren Flughäfen in Nordrhein-Westfalen haben ergeben, dass sie monatlich ca. 4 Anfragen zu verspäteten Flügen erhalten, die sie entsprechend beantworten. Eine grundsätzliche Erhebung von Daten, wie im LT-Beschluss gewünscht, wird von den Flughäfen derzeit unter anderem wegen rechtlicher Bedenken nicht angestrebt.

Festzuhalten ist daher, dass das VM als Landesluftfahrtbehörde mangels Ermächtigungsgrundlage eine entsprechende Datenerhebung nicht verlangen kann.

Darüber hinaus wird auf Folgendes hingewiesen:

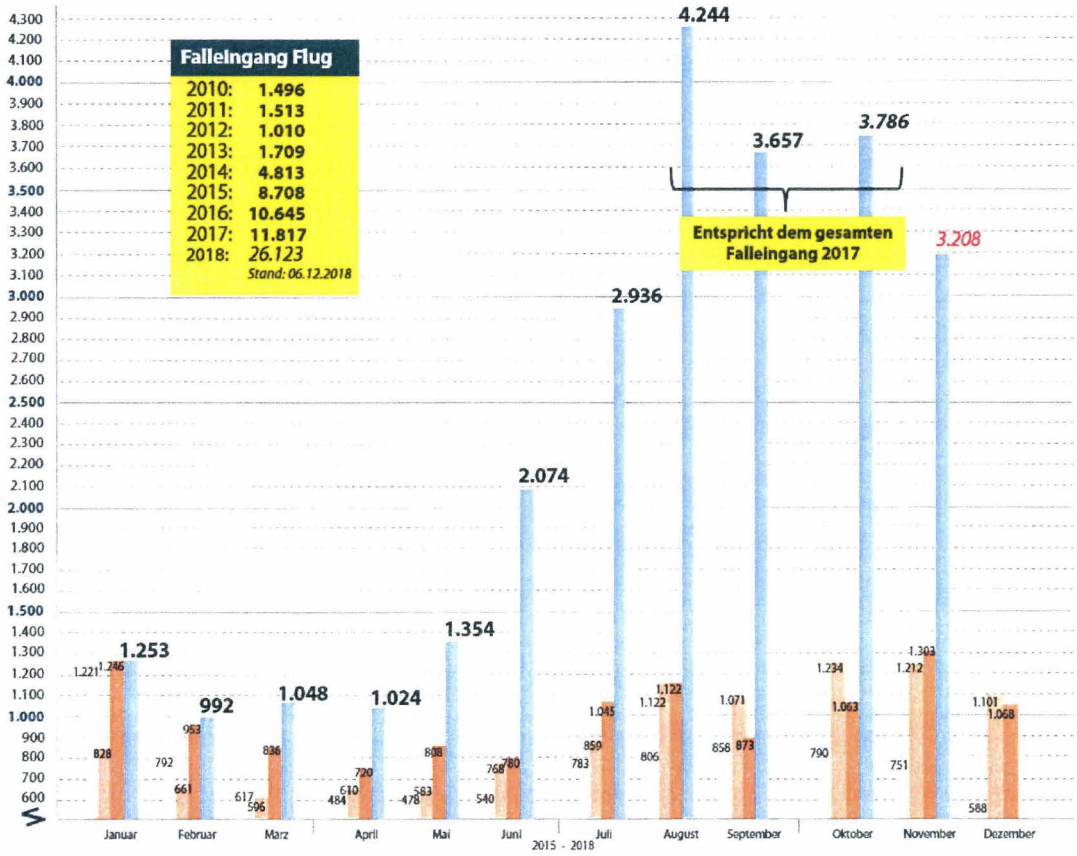
Grundlage für die Entschädigungsansprüche von Flugreisenden bei Verspätungen und Annullierungen ist die Verordnung über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen (sog. Fluggastrechte-VO (EG)261/2004). Diese Verordnung sieht für die Luftfahrtunternehmen keine Pflicht vor, die Öffentlichkeit über eingetretene Reisestörungen zu informieren.
Wie auch dem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshof Nr. 30/2018 „Die Fahr- und Fluggastrechte der EU sind umfassend, ihre Durchsetzung ist für die Reisenden nach wie vor schwierig" zu entnehmen ist, liegen entsprechende Daten nicht vor und die Beförderungsunternehmen legen diese Daten zu Reisestörungen auf ihren Strecken nur

ungern offen. Auch die nationalen Durchsetzungsstellen führen kein Verzeichnis, in dem Verspätungen oder Annullierungen einzelner Reisen und Zahlen je Beförderer erfasst werden.

Als Indiz für die Entwicklung der Zahl der Verspätungen und Annullierungen von Flügen können daher lediglich die Fallzahlen der eingegangen Beschwerden bei der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V. (söp) bzw. der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz herangezogen werden:

Die Zahl der Beschwerden von Fluggästen beim Luftfahrt-Bundesamtwar in den ersten neun Monaten mit 824 deutlich höher als im gesamten Vorjahr (155). In den allermeisten Fällen ging es dabei um verspätete und gestrichene Flüge.
Bei der söp sind im Jahr 2018 bislang 26.123 Schlichtungsersuchen von Fluggästen eingegangen (Stand 6.12.2018). Dies ist im Vergleich zum Jahr 2017 eine Zunahme von rund 15.000 Fällen (+ 121 %), wobei die Höhe des Falleingangs in den Monaten August bis Oktober der Fallzahl des gesamten Jahres 2017 entspricht. Für die Monate November und Dezember sind die Zahlen – wenn auch auf einem hohem Niveau – leicht rückläufig.

Falleingang Flug bei der söp im Jahr 2018 (Stand 6.12.2018)



Wie die gestiegene Zahl an Verbraucherbeschwerden im Bereich des Reiserechts bei belegt, bewegen die Zahl der Verspätungen und Annullierungen von Flügen sich immer noch auf einem recht hohem Niveau.

Bericht zur Aufforderung an die Verkehrsunternehmen, sich aktiv für Fluggastrechte einzusetzen (Ziffer 2):
Für die Verbesserung der Informationen von Reisenden durch die Fluggesellschaften hat sich auf höchster Ebene bereits Herr Ministerpräsident Laschet im Rahmen des Luftfahrtgipfels am 5.10.2018 in Hamburg eingesetzt.

Auch Herr Minister Wüst betont diesen Punkt bei allen Gesprächen mit Verkehrsunternehmen nachdrücklich.

Frau Ministerin Heinen-Esser hat dem Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften (bdf) am 30.10.2018 den Beschluss des Landtags des Landes Nordrhein-Westfalen vom 11.10.2018 übersandt und darum gebeten, dass die Luftfahrtgesellschaften sowohl auf ihrer Website als auch an den Flughäfen Informationen für die Flugreisenden über ihre Rechte sowie Ansprüche auf Entschädigungs-bzw. Betreuungsleistungen entsprechend der Fluggastrechte-Verordnung ((EG) 261/2004) vorhalten und in Fällen von Verspätungen oder Annullierungen ihre Fluggäste aktiv informieren. Zudem wurde um Unterstützung für die Idee von automatisierten Verfahren für Betroffene gebeten, mit denen Reisende in unstrittigen Fällen ohne ihr eigenes Zutun die ihnen aufgrund der Fluggastrechte-Verordnung zu stehende Entschädigungszahlung in kurzer Zeit erhalten könnten. Ein solches automatisiertes Verfahren wird aber von den Fluggesellschaften kritisch gesehen, da die Regelungen in der Fluggastrechte-Verordnung derzeit nicht hinreichend präzise seien. Aus diesem Grund solle aus Sicht des bdf die Novellierung der Fluggastrechte-Verordnung abgewartet werden.

Bericht zur Erarbeitung eines digitalen Mediums zur Stärkung der Fluggastrechte durch die Verbraucherzentrale NRW e.V. und zur Entwicklung eines Pünktlichkeitsportals (Ziffer 4 und 5):

Die Verbraucherzentrale NRW e.V. hat mit den vorbereitenden Arbeiten für das digitale Medium zur Verbesserung der Durchsetzung der Fluggastrechte begonnen.
Bei der Entwicklung des Konzeptes werden die unterschiedlichen Situationen von Verbraucherinnen und Verbrauchern, in denen diese Hilfe und Information zu Fluggastrech-

ten benötigen, berücksichtigt. Es soll ein modular aufgebautes Angebot sowohl in Form einer Website als auch einer App entstehen, das als wesentliches Element neben den Informationen zu den Fluggastrechten bei Entschädigung, Annullierung und Verspätung über ein Tool verfügen soll, mit dem die bestehenden Entschädigungsansprüche gegenüber den Airlines unmittelbar kostenlos geltend gemacht werden können. Das Tool soll um Musterschreiben mit Uploadfunktionen, Fristenwecker und weiteren Features wie einer Live-Anzeige über die Zahl der abgesendeten Beschwerden ergänzt werden. Auch ist eine Vernetzung mit den Angeboten der Schlichtungsstelle öffentlicher Personenverkehr e.V. (söp), der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz und dem Europäischen Verbraucherzentrum in Kehl geplant.

Die Verbraucherzentrale prüft zur Zeit die konkreten Umsetzungsmöglichkeiten und die technischen Voraussetzungen. Es ist geplant, das Tool im Sommer- 2019 online zu schalten.

Darüber hinaus prüft die Verbraucherzentrale ob das Tool unter anderen um ein „Gepäckmodul" ergänzt werden kann, mit dem Beschwerden zu beschädigtem oder verlorenem Gepäck gemanagt werden können und ob ein Modul rund um das Thema „Stornierungen und Rücktritt von Flügen" realisierbar ist.

Auch das geforderte „Pünktlichkeitsportal" soll als weiteres Modul an das geplante digitale Medium „angedockt" werden. Allerdings hat die bisherige Recherche der Verbraucherzentrale NRW e.V. ergeben, dass valide Daten über Verspätungen und Annullierung in Echtzeit nicht frei verfügbar sind. Auch die kommerziellen Anbieter greifen auf Datenbanken zurück, die verlässliche Informationen nur mit einer Verzögerung von 1-2 Tagen darstellen. Die Verbraucherzentrale NRW e.V. prüft daher derzeit noch, ob und wie eine „Echtzeitdarstellung der Verspätungen und Annullierungen" realisiert werden kann.

Der hier in Rede stehende Beschluss des Landtags Nordrhein-Westfalen wurde auf der Sitzung der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz am 19./20.11.2018 diskutiert. Da sich das Problem der Flugverspätungen- und –ausfälle nicht auf ein einzelnes Bundesland beschränkt, kann im Hinblick auf das von der Verbraucherzentrale NRW e.V zu entwickelnde digitale Medium eine Kooperation und Beteiligung für die anderen Bundesländer von Interesse sein. Zur Frage wie eine solche Beteiligung aussehen kann, wird das MULNV den Bund und die Länder zu einer Besprechung auf Arbeitsebene einladen.