

stimmung mit Verweis auf den Ausschuss gem. Art. 38 Eisenbahn-Fahrgastrechte-VO 2021 findet sich zwar zusätzlich zur jeweiligen Durchführungsbefugnis in Art. 28a Vorschlag Schiff-Fahrgastrechte-VO und auch in Art. 31a Vorschlag Bus-Fahrgastrechte-VO 2023 (jeweils „Ausschuss für Fahrgastrechte“), fehlt hingegen im Vorschlag Fluggastrechte-VO 2023; ein Ausschuss für Fluggastrechte wird im Vorschlag Fluggastrechte-VO 2023 nicht erwähnt. Der Gedanke, ein und derselbe Ausschuss solle durch Verweis in Art. 19a Abs. 1 i.V.m. Art. 28a Vorschlag Schiff-Fahrgastrechte-VO 2023 wie auch in Art. 19a Abs. 1 i.V.m. Art. 31a Vorschlag Bus-Fahrgastrechte-VO auf Art. 38 Eisenbahn-Fahrgastrechte-VO 2021 mit den einheitlichen Formularen der Fahrgastrechtereime aller vier Verkehrsträger befasst werden, greift daher aufgrund der Inkonsistenz nicht.

- 10 Fluggäste sollen gem. Art. 16aa Abs. 2 Vorschlag Fluggastrechte-VO 2023 das Recht haben, Anträge mit oder über dieses Formular zu stellen, die Verwendung ist aber nicht verpflichtend und passivlegitimierte Luftfahrtunternehmen (oder Vermittler; s. Art. 8a Vorschlag Fluggastrechte-VO 2023) als Empfänger sollen Anträge in anderer Form aus diesem Grund nicht ablehnen können. Zusätzlich ist in Satz 3 normiert, dass einem Antragsteller auch eine Verbesserungsmöglichkeit eingeräumt und Unterstützung angeboten werden muss, wenn der Antrag unzureichend ausgeführt wurde.
- 11 Das besagte Formular soll schließlich gem. Abs. 3 Satz 1 leg cit grds. über eine auf der Webseite des Luftfahrtunternehmens (oder des Vermittlers) publizierte E-Mail-Adresse oder eine andere Form von Kontakt elektronisch übermittelt werden kön-

nen; stattdessen kann nach Satz 2 hingegen das Formular auch als Web-Formular ausgestaltet sein, hochgeladen werden oder im Rahmen einer mobilen Anwendung (vulgo App) übermittelt werden können, wenn diese in einer der 24 Amtssprachen¹⁴ und zusätzlich auch in einer in diesem Zusammenhang „international anerkannten Sprache“ (wohl Englisch) zur Verfügung stehen. Den Fluggästen muss es gem. Satz 3 auch möglich sein, die Daten in dem Formular in einer beliebigen Amtssprache anzugeben.

Das Formular soll schließlich nach Abs. 4 auch auf der Webseite der Kommission in allen Amtssprachen zur Verfügung gestellt werden, wobei die NEB gem. Art. 16 VO die Zugriffsmöglichkeit sicherzustellen haben. Hier findet sich schließlich in Art. 16aa Abs. 4 Vorschlag Fluggastrechte-VO 2023 noch ein Rätsel: die Stellen, die letzteres, nämlich die Zugriffsmöglichkeit auf das Formular sicherzustellen haben, können neben Art. 16 VO (NEB) auch – in allen Sprachfassungen – nach „Art. 16a Abs. 3“ benannt sein, wobei dieser Tatbestand weder in der Fluggastrechte-VO selbst noch im Vorschlag in der am 29.11.2023 publizierten Fassung enthalten ist.

Ass.-Prof. Dr. Stephan Keiler, LL.M.

Assistenzprofessor an der Fakultät für Rechtswissenschaften der Sigmund Freud PrivatUniversität Wien (SFU)

Leiter des Forschungsinstituts für das Recht des Tourismus, der Mobilität und der Freizeitwirtschaft (FIRTour)

Mag.a Sophie Haiden / Dr. Martin Klemm

Neuerungen für nationale Durchsetzungsstellen in Fluggastsachen

RRa0071377

I. Einleitung

- 1 Eine Reformierung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 (Fluggastrechte-VO) wird spätestens seit Vorliegen des Kommissionsvorschlages aus dem Jahr 2013¹ diskutiert und erwartet. Tatsächlich kommt es nach mehr als 20 Jahren des Inkrafttretens der Verordnung zu Änderungen, jedoch nicht in dem erwarteten Ausmaß.² Vielmehr wird durch die VO zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 261/2004, (EG) Nr. 1107/3006, (EU) Nr. 1177/2010, (EU) Nr. 181/2011 und (EU) 2021/782 in Bezug auf die Durchsetzung der Fahr- und Fluggastrechte in der Union („Verordnungsvorschlag 2023 oder „Vorschlag 2023“)³ eine Änderung der Fluggastrechte-VO bewirkt, die folgende Bereiche betrifft: die Erstattung bei der Buchung eines Flugscheins über einen Vermittler; die bessere Unterrichtung der Fluggäste über ihre Rechte zum Zeitpunkt der Buchung und bei Reisetörungen; Dienstqualitätsnormen; das einheitli-

che Formular für Anträge auf Ausgleichsleistung und Erstattungsanträge; ein risikobasierter Ansatz für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften; Informationsaustausch mit nationalen Durchsetzungsstellen und Unterrichtung über die alternative Streitbeilegung durch nationale Durchsetzungsstellen

14 Bulgarisch, Dänisch, Deutsch, Englisch, Estnisch, Finnisch, Französisch, Griechisch, Irisch, Italienisch, Kroatisch, Lettisch, Litauisch, Maltesisch, Niederländisch, Polnisch, Portugiesisch, Rumänisch, Schwedisch, Slowakisch, Slowenisch, Spanisch, Tschechisch und Ungarisch; european-union.europa.eu/principles-countries-history/languages_de.

1 COM (2013) 130 final.

2 Schmid, 20 Jahre europäische Fluggastrechte – ein Befundbericht, RRa 2023, 113, 115.

3 COM (2023) 753 final.

- len.⁴ Der Verordnungsvorschlag 2023 wird auf Art. 91 AEUV gestützt, da dies auch die Rechtsgrundlage für die geltenden Fahr- und Fluggastrechte darstellt.⁵
- 2 Die neue Bahn-Fahrgastrechte-VO 2021⁶ dient als Vorreitermodell. Denn deren Vorschriften könnten auch für andere Verkehrsträger nützlich sein, wie etwa die Verpflichtung der Betreiber, relevante Informationen mit den nationalen Durchsetzungsstellen auszutauschen, bessere Instrumente für die nationalen Durchsetzungsstellen und ein neues EU-weites einheitliches Formular für Anträge auf Entschädigung und Erstattung zu schaffen.⁷
- 3 Mit dem Verordnungsvorschlag 2023 soll vor allem zwei Problembereichen begegnet werden. Einerseits, dass Reisende im See-, Schiffs-, Bus-, Luft- oder Schienenverkehr über ihre Rechte zu wenig informiert sind und andererseits, dass die Durchsetzung dieser Rechte immer noch schwierig ist.
- 4 Im Folgenden wird von den geplanten Änderungen des Verordnungsvorschlags 2023 der „Risikobasierte Ansatz für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über die Fluggastrechte“, der „Informationsaustausch mit nationalen Durchsetzungsstellen“ sowie die „Unterrichtung über die alternative Streitbeilegung durch nationale Durchsetzungsstellen“ (Art. 16ba bis bc) besprochen. Zunächst wird dargestellt, wie die aktuelle Regelung der nationalen Durchsetzungsstelle ausgestaltet ist und in weiterer Folge, was durch die Änderung geplant ist. Dabei werden deren Ziel und Zweck berücksichtigt und von den Autoren Umsetzungsmöglichkeiten vorgeschlagen. Es werden die damit einhergehenden Lösungen, Chancen und Risiken aufgezeigt und daraus eine Schlussfolgerung gezogen.

II. Aktueller Stand

- 5 In der aktuellen Fassung der Fluggastrechte-VO sind die nationalen Durchsetzungsstellen in Erwägungsgrund 21, 22 und Art. 16 Fluggastrechte-VO erwähnt. Gemäß Erwägungsgrund 21 sollten die Mitgliedstaaten für Regelungen sorgen, so dass bei Verstößen gegen die Fluggastrechte-VO Sanktionen verhängt werden können sowie Regelungen vorgesehen sind, die deren Durchsetzung gewährleisten. Dabei sollen diese Sanktionen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein.
- 6 Die Mitgliedstaaten sollten geeignete Stellen zur Erfüllung von Durchsetzungsaufgaben benennen. Mit Durchsetzungsaufgaben sind damit die Einhaltung der Verordnung und die Überwachung dieser gemeint. Die Überwachung sollte das Recht von Fluggästen und Luftfahrtunternehmen unberührt lassen, ihre Rechte nach den im nationalen Recht vorgesehenen Verfahren gerichtlich geltend zu machen, vgl. Erwägungsgrund 22 der Fluggastrechte-VO.
- 7 Art. 16 Fluggastrechte-VO („Verstöße“) sieht eine entsprechende Regelung dieser Erwägungen vor. In diesem Artikel wurde im Vergleich zu den Erwägungsgründen detaillierter ausgeführt, dass die nationale Durchsetzungsstelle, die benannt werden soll, für die Durchsetzung dieser Verordnung in Bezug auf Flüge von in seinem Hoheitsgebiet gelegenen Flughäfen und Flüge von einem Drittland zu diesen Flughäfen zuständig ist.
- 8 Die nationale Durchsetzungsstelle in Deutschland ist das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) in Braunschweig gem. § 63d LuftVZO.

In Österreich ist die Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte (apf) der Schienen-Control GmbH in Wien zuständig. In der Schweiz wurde das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) in Bern als nationale Beschwerde- und Durchsetzungsstelle benannt.⁸

Die Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte in Österreich ist mit der Überwachung der generellen Einhaltung der Fluggastrechte-VO betraut. Sie befasst sich jedoch auch mit fluggastrechtlichen Ansprüchen des einzelnen Fluggasts, dient sohin als Beschwerde- und Durchsetzungsstelle. Ob dieser zweiteilige Aufgabenbereich der apf zulässig ist, ist strittig.⁹ Der EuGH hält dazu fest, dass eine nationale Stelle, die nach Art. 16 Abs. 1 Fluggastrechte-VO betraut ist und die mit der individuellen Beschwerde eines Fluggasts infolge der Weigerung eines Luftfahrtunternehmens, die Ausgleichsleistung zu zahlen, nicht verpflichtet ist, Durchsetzungsmaßnahmen gegen dieses Luftfahrtunternehmen zu erlassen, um es dazu anzuhalten, die Ausgleichsleistung zu zahlen.¹⁰ Eine Unzulässigkeit kann aus der EuGH-Rechtsprechung aus Sicht der Autoren daher nicht abgeleitet werden.

Die zumindest funktionelle Trennung dieser beiden Bereiche ist jedoch von hoher Bedeutung. Mit der Aufgabe der „Durchsetzung“ i.S.d. Art. 16 Abs. 1 Fluggastrechte-VO ist nicht die Behandlung der zivilrechtlichen Ansprüche eines Fluggastes (z.B. Ausgleichsansprüche) gegen das Luftfahrtunternehmen gemeint.¹¹ Dies ist Aufgabe der Gerichte oder der Schlichtungsstellen und daher ist darauf abzustellen, in welcher Rolle die Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte tätig wird, als Schlichtungsstelle oder eben als Durchsetzungsbehörde i.S.d. Art. 16 Abs. 1 Fluggastrechte-VO.

Der Umstand, dass die Mitgliedstaaten unterschiedlich vorgehen und die Durchsetzungsstellen teilweise nur Überwachungsfunktionen wahrnehmen oder auch individuelle Beschwerden der Fluggäste behandeln, führt zu wenig Transparenz für die Fluggäste. Auch die Fristen für die Bearbeitung von Beschwerden unterscheiden sich in den Mitgliedstaaten erheblich und reichen von zwei Monaten in Polen bis zu vier Jahren in Deutschland.¹²

Die Sanktionen nach Art. 16 Abs. 3 Fluggastrechte-VO sind in Österreich in § 169 Abs. 1 lit. s) LFG¹³ normiert. Demnach ist bei (versuchtem) Zuwiderhandeln der Fluggastrechte-VO, sofern kein gerichtlich strafbarer Tatbestand vorliegt, eine Verwaltungsübertretung gegeben, die mit einer Geldstrafe bis zu

4 COM (2023) 753 final, S. 15.

5 COM (2023) 753 final, S. 7.

6 VO (EU) Nr. 2021/782 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2021 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr, (ABl. Nr. L 172 v. 17.5.2021, 1).

7 COM (2023) 753 final, S. 4.

8 Degott in Schmid, Fluggastrechte-VO, 2021, Art. 16 Rz. 2.

9 Staudinger in Keiler/Stangl/Pezenka, Reiserecht- Europäisches Reise-rechtsforum 2008, 2009, 152, 155.

10 EuGH, Urt. v. 17.3.2016 – C-145/15, C-146/15, ECLI:EU:C:2016:187 Rz. 36 ff., RRA 2016, 123 – Ruijsenaars und Jansen.

11 Vgl. Degott in Schmid, Fluggastrechte-VO, 2021, Art. 16 Rz. 3, m.w.N., insbesondere Verweis auf EuGH, Urt. v. 17.3.2016 – C-145/15, C-146/15, ECLI:EU:C:2016:187, RRA 2016, 123.

12 Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 30/2018, S. 34.

13 Luftfahrtgesetz, aBGBl. 253/1957 i.d.F. aBGBl. I 40/2024.

22.000,- EUR zu bestrafen ist. Die Höhe dieser Geldstrafe liegt noch weit unter der Sanktionshöhe in Irland von 250.000,- EUR und von den Niederlanden mit 1 Million EUR. Ob eine Geldstrafe in der Höhe von 50,- EUR, wie sie in Polen¹⁴ normiert ist, aber noch „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ ist, ist wohl zu verneinen. Hier zeigt sich auch die Problematik der unterschiedlichen Vorgehensweisen der nationalen Durchsetzungsstellen bzw. die Vermischung der Überwachung der generellen Einhaltung und der Behandlung einzelner Beschwerden. Tatsache ist, dass die österreichischen Bezirksverwaltungsbehörden (über Anzeige durch die Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte) auch im Fall von Einzelverstößen durch Nichtzahlung von Ausgleichsansprüchen Strafen gegen die Geschäftsführer der Fluglinien verhängen. Dies unterfällt jedoch nach Ansicht der Autoren (noch) nicht dem Bereich der „Durchsetzung“ oder der Aufgabe, die „generelle Einhaltung der Verordnung zu überwachen“. Vielmehr gilt es, eine „allgemeine Aufsicht“ auszuüben.¹⁵

- 13 Der EuGH hat in diesem Zusammenhang bereits ausgesprochen, dass es die Aufgabe der nationalen Durchsetzungsstellen ist, „die kollektiven Interessen der Fluggäste“ zu verteidigen.¹⁶ Es soll ein Verhalten eines Luftfahrtunternehmens durch Behörden sanktioniert werden, wenn es die Erfüllung berechtigter Ansprüche beharrlich verweigert.¹⁷ Es mangelt daher auch an einer klaren Trennung der beiden Bereiche.
- 14 Die aktuelle Gesetzeslage führt zu einer unbefriedigenden Situation. Dies zeigt nicht nur der Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes, wonach nur ein Drittel der Flug- und Fahrgäste Passagierrechte geltend macht, weil diese nicht wissen, wie sie vorgehen sollen¹⁸. Auch in der Literatur gibt es Stimmen, die deutlich machen, dass sowohl am Informationsaustausch zwischen Luftfahrtunternehmen und Fluggästen als auch an den Durchsetzungsstellen Verbesserungsbedarf besteht.¹⁹

III. Geplante Änderung

1. Ziel und Zweck

- 15 Mit den Regelungen, die die nationalen Durchsetzungsstellen, insbesondere die Überwachung, den Informationsaustausch sowie die Unterrichtung über die alternative Streitbeilegung betreffen, wird ein Teilaspekt der Flug- und Fahrgastrechte in der Europäischen Union verbessert. Den wiederkehrenden Problemen, dass Fahr- und Fluggäste über ihre Rechte nicht entsprechend Bescheid wissen und nach wie vor Probleme bei der Durchsetzung vorhanden sind, soll in der Verordnung begegnet werden.²⁰ Der Verordnungsvorschlag 2023 soll die alternative Streitbeilegung stärken, indem die nationalen Durchsetzungsstellen über die Möglichkeit alternativer Streitbeilegung informieren müssen.²¹
- 16 Der Schutz der Fahr- und Fluggäste stellt eine Leitinitiative der EU dar.²² Hinter dieser Initiative stehen Ziele für nachhaltige Entwicklungen, insbesondere soll damit ein Anreiz für die Nutzung kollektiver Verkehrsträger geschaffen werden, um folglich den Grünen Deal umzusetzen.²³ Sowohl das Ziel des verstärkten Schutzes von Fahr- und Fluggastrechten wird in den Erwägungsgründen der Verordnung genannt (Erwägungsgrund 1 des Vorschlags 2023), als auch die dahinterstehende Nachhaltigkeitsidee (Erwägungsgrund 2 des Vorschlags 2023).

Mit einem risikobasierten Ansatz für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über die Fahr- und Fluggastrechte, der nicht nur auf eingegangene Beschwerden, sondern auch auf Überwachungstätigkeiten wie Inspektionen gestützt ist, soll auch sichergestellt werden, dass die nationalen Durchsetzungsstellen besser Verstöße aufdecken und Abhilfe schaffen können (Erwägungsgrund 10 des Vorschlags 2023).

Der Verordnungsvorschlag 2023 ruft die nationalen Durchsetzungsstellen dazu auf, verstärkt zusammenzuarbeiten, um eine harmonisierte Auslegung der betreffenden Verordnungen zu gewährleisten, vgl. Erwägungsgrund 12 des Vorschlags 2023. Diese sind auch am besten in der Lage, über alternative Streitbeilegungsstellen zu informieren (Erwägungsgrund 16 des Vorschlags 2023).

2. Regelung im Detail

Im Folgenden werden die Regelungen von Art. 16ba-bc Vorschlag 2023 näher dargestellt und Umsetzungsvorschläge der Autoren genannt. Es werden auch die Chancen, Risiken und Lösungen vorgestellt, die den Art. 16 ba bis bc Vorschlag 2023 entnommen werden können.

a) Risikobasierter Ansatz

Art. 16ba Vorschlag 2023 regelt den risikobasierten Ansatz für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über die Fluggastrechte. Dabei geht es um ein Überwachungsprogramm auf Basis einer Risikobewertung, das Verstöße gegen die Fluggastrechte-VO aufdecken soll. Die nationalen Durchsetzungsstellen haben ein derartiges Programm auszuarbeiten, mit dem auf der Grundlage einer Risikobewertung überwacht wird, ob den Verpflichtungen in der Verordnung nachgekommen wird. Das Programm muss jedenfalls auch ermöglichen, dass wiederholte Verstöße aufgedeckt werden. Es muss auch eine repräsentative Stichprobe von Überwachungstätigkeiten umfassen (Art. 16ba Abs. 1 Vorschlag 2023).

Art. 16ba Abs. 2 Vorschlag 2023 erklärt die Risikobewertung näher. Diese stützt sich auf eine Bewertung von Tatsachen, für die sowohl etwaige Beschwerden von Fluggästen bei den genannten Stellen berücksichtigt werden, als auch die Ergebnisse der Überwachungstätigkeiten und der Informationserteilung nach Art. 16bb Abs. 1 und 3 Vorschlag 2023 sowie anderer Informationsquellen im Zusammenhang mit dem Verordnungsvorschlag.

14 Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 30/2018, S. 34 f.

15 Vgl. Degott in Schmid, Fluggastrechte-VO, 2021, Art. 16 Rz. 3.

16 Schlussanträge Bot, C-145/15, C-146/16, ECLI:EU:C:2016:12, Rz. 28 – Ruijsenaars und Jansen; Saria, JB Tourismusrecht 2018, 165; Degott in Schmid, Fluggastrechte-VO, 2021, Art. 16 Rz. 3.

17 Degott in Schmid, Fluggastrechte-VO, 2021, Art. 16 Rz. 3.

18 Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 30/2018.

19 Siehe dazu: Schmid, 20 Jahre europäische Fluggastrechte – ein Befundbericht, RRa 2023, 113.

20 COM (2023) 753 final, S. 1 f.

21 COM (2023) 753 final, S. 6.

22 COM (2023) 753 final, S. 1.

23 COM (2023) 753 final, S. 1.

- 22 Die Risikobewertung soll erstmals bis zum 30.6. des ersten Jahres nach Geltungsbeginn der Verordnung und danach alle zwei Jahre durchgeführt werden (Art. 16ba Abs. 3 Vorschlag 2023).
- 23 Die Tätigkeiten zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften stützen sich auch auf diese Risikobewertung und werden gegebenenfalls in Form von Audits, Inspektionen, Befragungen, Überprüfungen und der Inaugenscheinnahme von Unterlagen durchgeführt. Sie umfassen sowohl angekündigte als auch unangekündigte Tätigkeiten. Die Überwachungstätigkeiten müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den ermittelten Risiken stehen (Art. 16ba Abs. 4 Vorschlag 2023).
- 24 Durch die nationalen Durchsetzungsstellen muss auch sichergestellt werden, dass die bei ihren Überwachungstätigkeiten festgestellten Verstöße rasch behoben werden. Gegebenenfalls wird ein Aktionsplan zur Behebung der Verstöße verlangt (Art. 16ba Abs. 5 Vorschlag 2023).
- 25 Das Überwachungsprogramm und die Risikobewertung sowie deren Ergebnisse werden der Kommission bis zum 30.6. zwei Jahre nach Geltungsbeginn der vorgeschlagenen Verordnung und danach alle zwei Jahre vorgelegt (Art. 16ba Abs. 6 Vorschlag 2023).
- 26 Die nationalen Durchsetzungsstellen haben sohin eine Risikobewertung durchzuführen, auf Basis derer sie ein Überwachungsprogramm ausarbeiten und gegebenenfalls müssen sie einen Aktionsplan zur Behebung von Verstößen zusammenstellen.

b) Informationsaustausch mit nationalen Durchsetzungsstellen

- 27 Die Luftfahrtunternehmen haben den nationalen Durchsetzungsstellen auf Anfrage unverzüglich, jedenfalls aber innerhalb eines Monats nach Eingang der Anfrage einschlägige Unterlagen und Informationen zur Verfügung zu stellen (Art. 16bb Abs. 2 Vorschlag 2023). Diese Frist kann in komplizierten Fällen auf höchstens drei Monate nach Eingang der Anfrage verlängert werden (Art. 16bb Abs. 2 Vorschlag 2023).
- 28 Art. 16bb Abs. 3 Durchführungs-VO spricht den Umstand an, dass, sofern es sich bei der nationalen Durchsetzungsstelle und der Beschwerdestelle nach Art. 16 Abs. 2 Fluggastrechte-VO um getrennte Stellen handelt und diese Aufgabenbereiche nicht vereint sind, die nationalen Durchsetzungsstellen auch deren Informationen zu berücksichtigen haben.

c) Unterrichtung über die alternative Streitbeilegung durch nationale Durchsetzungsstellen

- 29 Wie unter Punkt II. erläutert, kann die alternative Streitbeilegung mit der nationalen Durchsetzungsstelle vereint sein. Dies muss aber nicht der Fall sein. Jedenfalls hat sich die nationale Durchsetzungsstelle, bei der sich der Fluggast beschwert, oder aber jede andere von einem Mitgliedstaat zu diesem Zweck benannte Stelle den Beschwerdeführer darüber aufzuklären, dass er sich an eine alternative Streitbeilegung wenden kann, um individuellen Rechtsschutz zu erlangen (Art. 16bc Vorschlag 2023).

3. Umsetzungsvorschläge

Art. 16ba Abs. 4 Durchführungs-VO zählt bereits beispielhaft auf, wie die Überwachungsprogramme ausgestaltet sein könnten. Es erwähnt Audits, Inspektionen, Befragungen, Überprüfungen und Inaugenscheinnahmen von Unterlagen. Die Tätigkeiten können sowohl angekündigt als auch unangekündigt sein.

In der Praxis wird sich bis dato zur Überwachung der Einhaltung der Verordnung vermehrt Audits bedient, die unangekündigt oder angekündigt erfolgen. Mittels Audits und Befragungen kann insbesondere überwacht werden, ob Art. 11 Fluggastrechte-VO nachgekommen wird. Das ist die Verpflichtung der Luftfahrtunternehmen, Personen mit eingeschränkter Mobilität und deren Begleitpersonen oder Begleithunden mit entsprechender Bescheinigung sowie Kindern ohne Begleitung bei der Beförderung Vorrang zu geben. Aber auch ihr Recht im Falle einer Nichtbeförderung, Annullierung oder Verspätung von beliebiger Dauer Anspruch auf baldmögliche Betreuung nach Art. 9 Fluggastrechte-VO zu bekommen. Mittels Audits und Befragungen kann auch überprüft werden, ob die Verpflichtung zur Information der Fluggäste über ihre Rechte nach Art. 14 Fluggastrechte-VO eingehalten wird. Um eine repräsentative Stichprobe von Überwachungstätigkeiten vorlegen zu können, wird es einer gewissen Regelmäßigkeit an Überwachungstätigkeiten bedürfen.

Die Information, ob ein Luftfahrtunternehmen den Verpflichtungen zur Zahlung einer Ausgleichsleistung oder zur Leistung einer anderweitigen Beförderung nachkommt, wird der Stelle vorliegen, die die individuellen Beschwerden der Fluggäste behandelt. Dies wird auch in Art. 16bb Abs. 2 Vorschlag 2023 angesprochen. Sie kann aber auch durch Verbraucherumfragen eruiert werden.

Sollte ein Verstoß festgestellt werden, muss dieser rasch behoben werden. Hier kann die nationale Durchsetzungsstelle einen Aktionsplan vorsehen. Dieser Aktionsplan könnte derart gestaltet sein, dass das Luftfahrtunternehmen binnen einer gewissen Frist die Behebung des Verstoßes des Schadens nachweisen muss, andernfalls dafür Sanktionen, das heißt, Verwaltungsstrafen oder Bußgelder nach Art. 16 Abs. 3 Fluggastrechte-VO verhängt werden können. § 169 Abs. 1 lit. s) LFG wäre hier schon deshalb anwendbar, weil die Fluggastrechte-Verordnung bei einem Verstoß eben nicht eingehalten wird.

Im Zuge der Umsetzung sollte daher in Österreich auch eine entsprechende klare Trennung der Aufgaben der Passagier- und Fahrgastrechte als nationale Durchsetzungsstelle im Vergleich zu jener als Schlichtungsstelle vorgesehen werden bzw. eine entsprechende Klarstellung im § 169 LFG erfolgen. Nur entsprechende mehrfache Verstöße sollten zur Verhängung von – risikobasierten – Strafen führen, während die Behandlung von einzelnen Beschwerden zwar für die Beurteilung der generellen Einhaltung der Bestimmungen der Fluggastrechte-Verordnung herangezogen werden kann – weshalb die Verordnung in Art. 14b Abs. 3 ja auch einen entsprechenden Informationsaustausch vorsieht, wenn diese Aufgaben von unterschiedlichen Stellen wahrgenommen werden – nicht jedoch für sich zu einer Strafbarkeit gem. § 169 LFG führen.

Die Überwachungsprogramme müssen insbesondere risikobasiert sein. Daraus lässt sich ableiten, dass sie im Verhältnis

zum Risiko angemessen sein müssen, nicht nur in ihrer Überwachung, sondern auch bei Schadenseintritt in der Höhe der Sanktion.

- 36 Bemerkenswert am Zusammenspiel von Art. 16ba und Art. 16bc Vorschlag 2023 ist, dass der Informationsaustausch der nationalen Durchsetzungsstellen mit den Luftfahrtunternehmen auf freiwilliger Basis für die Luftfahrtunternehmen erfolgt. Es ist keine Sanktion für Luftfahrtunternehmen vorgesehen, wenn sie nicht an den Überwachungstätigkeiten teilnehmen. Die Überwachungstätigkeiten werden ohne deren Teilnahme aber teilweise auch schwer umzusetzen sein.
- 37 Art. 16bc Vorschlag 2023 normiert die Pflicht der nationalen Durchsetzungsstellen, die Fluggäste über die alternative Streitbeilegung zu informieren. Diese Norm setzt aber das Wissen der Fluggäste voraus, wer die nationale Durchsetzungsstelle ist. Es muss hier also entsprechend gesichert sein, dass die nationalen Durchsetzungsstellen auf sich aufmerksam machen, beispielsweise durch entsprechende Werbung an den Flughäfen.

4. Lösungen, Chancen, Risiken

- 38 Auf den ersten Blick wirkt insbesondere die Regelung des Art. 16ba Vorschlag 2023 eher allgemein und unpräzise. Tatsächlich üben die nationalen Durchsetzungsstellen aber bereits jetzt Überwachungstätigkeiten gem. Art. 16 Fluggastrechte-VO aus. Neu ist nun, dass sie auf Basis eines risikobasierten Ansatzes arbeiten und repräsentative Stichproben vorlegen sowie an der Behebung von Verstößen durch Aktionspläne aktiv arbeiten müssen.
- 39 Das Risiko dabei ist, dass die Luftfahrtunternehmen zur Informationserteilung nicht verpflichtet sind. Dass es keine Sanktion bei mangelnder Erteilung von Informationen gibt, kann ein Hinweis darauf sein, dass dafür keine Notwendigkeit besteht, weil in der Vergangenheit eine Zusammenarbeit gut funktionierte.
- 40 Die Unterrichtung über die alternative Streitbeilegung stellt eine gute Lösung dar, um mehr Fluggäste darüber zu informieren, wie sie ihre Rechte geltend machen können. Problematisch dabei ist dennoch, dass die Schlichtungsverfahren in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgestaltet sind und dies wiederum zu Unklarheiten führen kann.

IV. Ausblick

- 41 Der Verordnungsvorschlag ist in seinen Zielen zum Schutz der Fahr- und Fluggastrechte und zur Nachhaltigkeit zu begrüßen. Es stellt sich die Frage, ob Regelungen in der Fluggastrechte-Verordnung überhaupt das geeignete Mittel darstellen, um umweltrelevante Themen zu behandeln bzw. Maßnahmen des Umweltschutzes umzusetzen, da das klar definierte Ziel der Verordnung der Schutz der Passagiere und die Sicherung von deren Ansprüchen ist, vgl. Erwägungsgrund 1 ff. der Fluggastrechte-VO. Die aktuellen innereuropäischen Flugpreise und die Höhe der Ausgleichsleistung regen eher zum Reisen an. Da die Bahn-Fahrgastrechte-VO 2021 auch eine Vorreiterrolle spielt, wäre daher überlegenswert, auch die Ausgleichsleistung an die Ticketpreise anzupassen.

Mag.a Sophie Haiden

Geprüfte Rechtsanwaltsanwältin in Wien, dissiertiert zu Fluggastrechten an der Universität Wien. Zuletzt als prae doc beschäftigt an der Universität Wien. (Copyright des Fotos liegt bei: Miriam Bernhardt)



Dr. Martin Klemm

Rechtsanwalt, 2012 Gründung der Kanzlei Brenner & Klemm Rechtsanwälte gemeinsam mit Dr. Martin Brenner, Spezialisierung auf Luftfahrt-, Makler-, Immobilienrecht und Datenschutz.

