

Antrag

der Abgeordneten Caren Lay, Herbert Behrens, Dr. Ilja Seifert, Dr. Gesine Löttsch, Jan Korte, Dr. Dietmar Bartsch, Karin Binder, Heidrun Bluhm, Steffen Bockhahn, Roland Claus, Ulla Jelpke, Katrin Kunert, Sabine Leidig, Michael Leutert, Thomas Lutze, Kornelia Möller, Wolfgang Neskovic, Petra Pau, Jens Petermann, Ingrid Remmers, Raju Sharma, Kersten Steinke, Alexander Süßmair, Dr. Kirsten Tackmann, Frank Tempel, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE.

Fluggastrechte stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Bislang sind nur Pauschalreisende gegen die Insolvenz des Reiseveranstalters abgesichert. Individualreisende hingegen, die einen Flug über das Internet gebucht haben, laufen Gefahr, bei Insolvenz der Fluggesellschaft vor Ort und auf den Kosten sitzen zu bleiben. Doch auch die bislang auf Pauschalreisen beschränkte europäische Insolvenzabsicherung lässt Lücken offen. So umfasst sie bislang keinen Rückbeförderungsanspruch. Darüber hinaus greift die Regelung erst, wenn bereits Insolvenz eingetreten ist.

Die außergerichtliche Streitschlichtung ist für Fluggäste in Deutschland ebenfalls unzulänglich. Im November 2009 hat die Bundesregierung die verkehrsträgerübergreifende „Schlichtungsstelle Mobilität“, ein Modellprojekt des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, geschlossen. Stattdessen gibt es seit dem 1. Dezember 2009 die „Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr“ (SÖP). Dabei handelt es sich um die Umsetzung einer europäischen Verordnung, Fahrgästen im Eisenbahnverkehr die Anrufung einer Schlichtungsstelle zu ermöglichen. Die Bundesregierung hat die Teilnahme anderer Verkehrsträger der Freiwilligkeit der Unternehmen überlassen. Das Ergebnis: Keine einzige Fluggesellschaft ist Mitglied. An der „Schlichtungsstelle für Mobilität“ hatten sich wenigstens die ausländischen Fluggesellschaften beteiligt.

Schließlich ist die Information von Fluggästen unzureichend. Das betrifft Informationen über Schadenersatzansprüche und Ausgleichsleistungen ebenso wie über die außergerichtliche Streitschlichtung. Eine repräsentative Befragung am Allgäuer Flughafen Memmingen, der von einer breiten Bevölkerung frequentiert wird, ergab: Über 60 Prozent der Fluggäste hat noch nie etwas von den in der europäischen Verordnung geregelten Fluggastrechten gehört (Esser, Marcus (2008): Beschwerdeverhalten und Beschwerdemanagement bei den Fluggastrechten in der Europäischen Union, S. 47 ff.).

Der isländische Vulkanausbruch und die daraus folgende Sperrung des Luftraums haben die Defizite im Reiserecht aufgezeigt. Viele Reisende saßen fest und wussten nicht, wer die zusätzlichen Kosten für den zwangweise verlängerten Aufenthalt oder teure alternative Rücktransporte – etwa per Schiff

oder Zug – zahlt. Außerdem sind die Rechte für individual- und pauschalreisende Fluggäste auch hier uneinheitlich. Fällt zum Beispiel der Urlaub durch den Flugausfall aus, haben Individualreisende keinen Anspruch auf Entschädigung oder Umbuchung bereits erfolgter Hotel- oder Mietwagenreservierungen. Pauschalreisende hingegen können von ihrem Reiseveranstalter kostenlose Umbuchung auf eine anderes Ziel oder einen anderen Zeitraum verlangen. Wahlweise können sie die gebuchte Reise stornieren bzw. eine Minderung des Reisepreises geltend machen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

die nationalen Handlungsspielräume zu nutzen sowie sich gegenüber der Europäischen Kommission und im Rat der Europäischen Union dafür einzusetzen,

1. die Fluggäste gegen die Insolvenz von Fluggesellschaften abzusichern:

- die Insolvenzabsicherung aus dem Pauschalreiserecht auf das Fluggastrecht auszudehnen und hierzu eine Versicherungspflicht für Fluggesellschaften gegen Insolvenz einzurichten,
- einen von den Fluggesellschaften finanzierten Fonds zur Rückabsicherung einzurichten, aus dem gegebenenfalls nicht gedeckte Ansprüche bedient werden (österreichisches Modell),
- einen Rechtsanspruch auf Rückbeförderung gesetzlich zu verankern,
- Ansprüche, die im Vorfeld einer Insolvenz auftreten, versicherungstechnisch verpflichtend abzudecken,
- eine europäische Lizenz für Reiseveranstalter gesetzlich verbindlich einzuführen, bei deren Beantragung die Insolvenzabsicherung nachzuweisen ist;

2. den Fluggästen die Anrufung einer wirksamen Schlichtungsstelle zu ermöglichen und dazu:

- die Beteiligung von Fluggesellschaften an der Schlichtungsstelle gesetzlich festzuschreiben und dabei die Unabhängigkeit der Schlichtungsstelle sicherzustellen,
- die Streitschlichtung durch Gebühren der Fluggesellschaften zu finanzieren,
- das Schlichtungsverfahren hinsichtlich seiner Effizienz und Effektivität zu evaluieren und regelmäßig anzupassen,
- die Schlichtungsstelle sowie die Möglichkeit der Beschwerde beim Luftfahrt-Bundesamt (LBA) aktiv und wirkungsvoll bekannt zu machen;

3. den Fluggästen den Erhalt klar erkennbarer und verständlicher Informationen über ihre Rechte zu garantieren, insbesondere in den Informationen über Fluggastrechte:

- auf jedem Ticket notiert sind,
- beim Buchungsvorgang am Schalter ausgehändigt werden, bei elektronischer Buchung deutlich erkennbar verlinkt sind,
- deutlich sichtbar auf dem Flughafen im Wartebereich aushängen;

4. die Ansprüche der Fluggäste auf Schadenersatz und Ausgleichsleistungen einheitlich und rechtlich eindeutig zu klären.

Die genannten Maßnahmen sind umgehend einzuleiten und umzusetzen.

Berlin, den 9. Juni 2010

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Das Insolvenzrisiko von Fluggesellschaften und die gleichzeitigen Mängel bei den Fluggastrechten dulden keinen Aufschub politischen Handelns. Die Zunahme von Flugausfällen, Verspätungen und Überbuchungen hat die Europäische Kommission zum Handeln gezwungen. Bei einer Analyse der rechtlichen Regelungen hat sie bereits 1999 Defizite erkannt und Veränderungen in der Reisebranche festgestellt. Seit 2007 führt sie intensive Konsultationen mit den Mitgliedstaaten, Verbraucherorganisationen und den Bürgerinnen und Bürgern zur Überarbeitung der europäischen Pauschalreiserrichtlinie (90/314/EWG) sowie weiterer europäischer Flugverkehrsverordnungen (889/2002, 261/2004 und 1107/2006). Vor diesem Hintergrund muss die Bundesregierung sowohl alle nationalen Handlungsspielräume nutzen als auch in den europäischen Verhandlungen darauf drängen, Fluggastrechte wirksam zu stärken. Die Bundesregierung muss ihre Blockadehaltung beenden, die sie bisher in europäischen Verhandlungen zur Insolvenzabsicherung im Flugverkehr eingenommen hat (EU-Kommission, Review of the package travel directive, Workshop-Bericht der Mitgliedstaaten vom 27. Oktober 2009, S. 2).

Nach Angaben der EU-Kommission waren 29 Fluggesellschaften allein von November 2005 bis September 2008 von Insolvenz betroffen. Angesichts der Wirtschaftskrise und der zusätzlichen Kosten durch den isländischen Vulkanausbruch im April dieses Jahres ist das Insolvenzrisiko weiter gestiegen. Individualreisenden drohen dadurch finanzielle Einbußen, gegen die sie bei der derzeitigen europäischen Regelung nicht abgesichert sind.

Für das deutsche Insolvenzversicherungssystem ist längst nachgewiesen, dass es im Ernstfall zur vollständigen Entschädigung der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht reicht (Tonner, Klaus (2002): Die Insolvenzabsicherung im Pauschalreiserecht, S. 31 ff). Zudem geraten Fluggesellschaften zumeist schon vor der Insolvenz in finanzielle Schwierigkeiten, so dass sie von Fluggästen gezahlte Leistungen nicht erbringen können. Die daraus entstehenden Ansprüche der Fluggäste sind durch die Insolvenzabsicherung nicht abgedeckt.

Der Schlichtungsbedarf ist bei Fluggästen besonders hoch. Über die Hälfte aller Beschwerden, die bei der ehemaligen Schlichtungsstelle Mobilität eingingen, kamen von Fluggästen. – Das, obwohl der Luftverkehr in und von Deutschland auf vergleichsweise geringe 180 Millionen Passagiere kommt, während die Bahn jährlich etwa 1,8 Milliarden Personen befördert. Fluggäste müssen sich außergerichtlich derzeit an das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) wenden. Das Amt leitet Beschwerden an die Unternehmen weiter und fordert Stellungnahmen an. Doch das LBA ist nicht berechtigt, privatrechtliche Forderungen nach Schadenersatz oder Ausgleichsleistungen durchzusetzen. Der den Fluggästen verbleibende Gerichtsweg ist langwierig und unangemessen teuer, was im Verhältnis zum Verfahrensaufwand geringen Streitwert liegt.

Für die Rechtsdurchsetzung entscheidend ist zudem, dass Fluggäste ausreichend und verständlich über ihre Rechte informiert werden. Eine Untersuchung der „Stiftung Warentest“ im Mai 2009 ergab, dass Flugpassagiere ihre Entschädigungsansprüche nicht kennen und Airlines dies kräftig nutzen. 86 Prozent der Passagiere erhalten keinerlei Hinweise von den Fluggesellschaften auf ihre Rechte. Viele Fluglinien nennen weder ein Servicetelefon noch eine Mail-Adresse für Beschwerden. Bei Ryanair zum Beispiel steht auf der deutschen Internetseite bloß eine teure 0900-er Telefonnummer, wo nur Englisch gesprochen wird. Und selbst wenn Fluggäste ihre Rechte kennen und einfordern, mauern viele Fluglinien. Aufgrund dieser Taktik lassen sich allein in Deutschland Fluggäste rund 100 Mio. Euro jedes Jahr entgehen, schätzt Hendrik Noorderhaven, Firmenchef von EU-Claim (Stiftung Warentest, Heft 5/2009, S. 15).

Ebenso wichtig ist Rechtssicherheit. Fluggäste müssen vor einer eindeutigen und überschaubaren Rechtslage stehen, wenn es wie beim isländischen Vulkanausbruch um die Übernahme zusätzlicher Kosten nach einem Fall höherer Gewalt geht. Als die schwächere Partei von Beförderungsverträgen sind Fluggastpassagiere rechtlich stärker vor Risiken zu schützen.