

## Antrag

**der Abgeordneten Sebastian Münzenmaier, Mike Moncsek, Klaus Stöber, Stephan Brandner, Jörn König, Kay-Uwe Ziegler und der Fraktion der AfD**

### **Kundenschutz bei Flugausfällen stärken – Vorkasse durch Wahlrecht ergänzen**

Der Bundestag wolle beschließen

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Passagiere, deren Flüge durch die Fluggesellschaft abgesagt werden, haben häufig große Schwierigkeiten den von ihnen bereits bei Vertragsschluss gezahlten Flugpreis zurückzuerhalten.

Nach geltendem EU-Recht müssen Fluggesellschaften bei der Absage von Flügen innerhalb von sieben Tagen den bezahlten Flugpreis zurückzahlen (BeckOK Fluggastrechte-VO/Degott, 19. Ed. 1.7.2021, Fluggastrechte-VO Art. 8 Rn. 3 bis 5). Der Europäische Rechnungshof hat im Juni 2021 kritisiert, dass während der Corona-Krise die Fluggastrechte in großem Ausmaß missachtet worden seien ([www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/fluggastrechte-in-der-pandemie-101.html](http://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/fluggastrechte-in-der-pandemie-101.html)). Wie beispielsweise die Lufthansa im August 2020 gegenüber dem zuständigen Luftfahrt-Bundesamt einräumte, waren von 4,48 Millionen Flugpreiserstattungsanträgen, die sich seit März 2020 angesammelt hatten, 1,24 Millionen noch nicht bearbeitet worden ([www.dw.com/de/airlines-und-ausgefallene-fl%C3%BCge-abschrecken-zerm%C3%BCrben-verunsichern/a-54537304](http://www.dw.com/de/airlines-und-ausgefallene-fl%C3%BCge-abschrecken-zerm%C3%BCrben-verunsichern/a-54537304)).

Bei Flugabsagen durch eine Fluggesellschaft müssen Passagiere ihren Erstattungsanspruch bei der Fluggesellschaft geltend machen und notfalls vor Gericht durchsetzen, weil sie aktuell verpflichtet sind, den Ticketpreis bereits bei Vertragsschluss vollständig zu bezahlen. Die Passagiere trifft also die Vorauszahlungspflicht. Es entspricht der gängigen Praxis aller Luftfahrtunternehmen, gerade bei normalen Economy-Tarifen die vollständige Vorauszahlung des Flugpreises in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen zu verankern und damit zum Vertragsbestandteil zu machen (Führich, in: Führich-Staudinger, Reiserecht, 8. Auflage, 2019, § 35 Rn. 42). Von der zögerlichen Rückerstattung des Flugpreises sind daher insbesondere Passagiere betroffen, die häufig auch vor dem Hintergrund ihrer eigenen finanziellen Situation, ein preiswertes Ticket gebucht haben.

Die Rechtmäßigkeit der beschriebenen Vorauskasse-Praxis der Fluggesellschaften war in der Vergangenheit bereits wiederholt Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. Nach zunächst uneinheitlicher Rechtsprechung der Instanzgerichte hat der Bundesgerichtshof (BGH) schließlich die Vorauskasse für rechtmäßig befunden, weil beim Luftbeförderungsvertrag im Anwendungsbereich der Fluggastrechteverordnung aufgrund der darin gewährten Mindestrechte der Fluggäste ein unionsrechtlicher Mechanismus bestehe, der präventiv auf die Luftverkehrsunternehmen einwirke, und diese zur Erbringung der vertraglichen Beförderungsleistung anhalte (BGH, 16.02.2016, Az. X ZR 97/14, Rn. 29, 31).

Gegen die Einschätzung des BGH spricht jedoch der Umstand, dass die Luftverkehrsaufsicht bislang jedenfalls nicht in der Lage war, für eine einwandfreie und zügige Abwicklung der Fluggastansprüche zu sorgen. Bereits in dem als „Chaos-Sommer“ verschrienen Sommer 2018 war es zu massiven Problemen bei der Regulierung von Entschädigungsansprüchen im deutschen Flugverkehr gekommen ([www.sueddeutsche.de/wirtschaft/luftverkehr-flugpassagiere-sollen-einfacher-an-entschaedigungen-kommen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-181205-99-102173](http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/luftverkehr-flugpassagiere-sollen-einfacher-an-entschaedigungen-kommen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-181205-99-102173)). Nach einer Übersicht des kommerziellen Internetportals AirHelp fielen in Deutschland von Januar bis Mitte September 2018 über 14.000 Flüge aus. Das sind mehr als doppelt so viele wie im gleichen Zeitraum des Vorjahres (ebenda). Mehr als jeder vierte Flug in Deutschland (28,8 Prozent) war entweder verspätet oder wurde ganz gestrichen (ebenda). Schon damals forderte die ehemalige Bundesjustiz- und Verbraucherschutzministerin Katarina Barley, das Ausgleichsleistungen so einfach werden müssten, wie der Ticketkauf (ebenda). Das Instrumentarium der Luftverkehrsaufsicht und dabei insbesondere des insoweit zuständigen Luftfahrt-Bundesamtes war jedenfalls nicht geeignet, die Fluggesellschaften effektiv zu einer Erfüllung ihrer Verpflichtungen anzuhalten.

Auch in den Jahren 2020 und 2021 hat sich gezeigt, dass das Luftfahrt-Bundesamt als offizielle Beschwerde- und Durchsetzungsstelle für die Fluggastrechte bei Flugannullierungen im Sinne der Fluggastrechteverordnung nicht im Stande war, nachgewiesene Verstöße gegenüber den Luftfahrtunternehmen effektiv zu verfolgen. Im Jahr 2020 hat das Luftfahrt-Bundesamt wegen nicht fristgerechter Rückzahlung des Flugpreises bei Flugausfällen in 51 Fällen Bußgeldbescheide erlassen ([www.handelsblatt.com/politik/deutschland/folgen-der-coronakrise-zoegerliche-ticketerstattung-luftfahrt-bundesamt-verhaengt-dutzende-bussgelder-gegen-airlines/27364214.html?ticket=ST-11330899-UWgnzWdKtuEidXQZh1xI-ap2#:~:text=Eigentlich%20m%C3%BCssen%20Fluggesellschaften%20das%20Geld,innerhalb%20von%20sieben%20Tagen%20erstattet.&text=Von%20diesen%20Beschwerden%20betreffen%20nach,die%20Ticketr%C3%BCckerstattung%20von%20gestrichenen%20Fl%C3%BCgen](http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/folgen-der-coronakrise-zoegerliche-ticketerstattung-luftfahrt-bundesamt-verhaengt-dutzende-bussgelder-gegen-airlines/27364214.html?ticket=ST-11330899-UWgnzWdKtuEidXQZh1xI-ap2#:~:text=Eigentlich%20m%C3%BCssen%20Fluggesellschaften%20das%20Geld,innerhalb%20von%20sieben%20Tagen%20erstattet.&text=Von%20diesen%20Beschwerden%20betreffen%20nach,die%20Ticketr%C3%BCckerstattung%20von%20gestrichenen%20Fl%C3%BCgen)). Im Jahr 2021 waren es bis einschließlich Juni bereits 84 Fälle (ebenda). Offenkundig haben die verhängten Bußgelder keine ausreichende Abschreckungswirkung auf die Fluggesellschaften entfaltet. Das gesetzliche Instrumentarium des Luftfahrt-Bundesamtes ist augenscheinlich nicht geeignet, um dem Ausmaß des Problems gerecht zu werden.

Ein effektives Mittel zu Vermeidung aufwendiger und langwieriger Rückerstattungsverfahren hinsichtlich der Flugscheinkosten ist die Abschaffung der Vorleistungspflicht der Kunden bei der Flugbuchung.

Einem Wegfall dieser Vorleistungspflicht der Kunden stehen auch keine rechtlichen Bedenken entgegen. Die Vorleistungspflicht der Kunden hinsichtlich des Flugpreises ist weder durch internationale Vereinbarungen noch durch nationales Recht zwingend vorgegeben. Das Montrealer Übereinkommen und die europäische Fluggastrechteverordnung Nr. 261/2004 regeln die Fälligkeit des Flugpreises nicht (Führich, in: Führich-Staudinger, Reiserecht, 8. Auflage, 2019, § 35 Rn. 42). Dies hat zur Folge, dass insoweit deutsches Werkvertragsrecht greift, wonach der Flugpreis regelmäßig erst bei der Vollendung des Werks zu leisten ist, § 641 Absatz 1; § 646 BGB (Führich a. a. O.). Im Ergebnis sieht das kodifizierte Recht in Deutschland daher sogar eine Vorleistungspflicht des Flugunternehmens vor. Also genau das Gegenteil der aktuellen Praxis

der Luftfahrtunternehmen. Dem eigentlichen Regelungsgedanken des Gesetzgebers würde daher durch eine gesetzliche Abschaffung der vertraglichen Vorkasse-Praxis der Luftfahrtunternehmen lediglich wieder Geltung verschafft.

Ein Verzicht auf die Vorkasse-Praxis beim Abschluss von Luftbeförderungsverträgen entspricht somit dem werkvertraglichen Prinzip, dass vor der Zahlung erst die Leistung, hier also der Flug, erbracht werden muss.

Eine Abschaffung des Vorkasse-Modells hätte jedoch zur Folge, dass Luftfahrtunternehmen, die die Kosten für die Erbringung ihrer Beförderungsleistung unter Umständen nicht aus eigener Liquidität finanzieren können, insoweit auf eine Fremdfinanzierung durch Banken zurückgreifen müssten. Dadurch würden den Fluggesellschaften Kapitalkosten entstehen, die unter Umständen auf die Passagiere umgelegt würden.

Nach einem Gutachten der Hochschule Luzern aus dem Jahr 2020 würde eine Umstellung auf eine Bezahlung des Flugpreises bei Abflug im Maximalfall zu zusätzlichen Kapitalkosten für die Fluggesellschaften von 3,3 Prozent des deutschen Flugreisemarktvolumens führen ([www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/03/09/gutachten\\_bezahlungsmodelle\\_21dezemer2020.pdf](http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/03/09/gutachten_bezahlungsmodelle_21dezemer2020.pdf), S. 2; 10 f.). Bei einer Umlage dieser Mehrkosten auf die Fluggpassagiere hätte dies ebenfalls eine Steigerung der Flugpreise um höchstens 3,3 Prozent zur Folge (ebenda). Im Gegenzug würden jedoch die Kunden beim Wegfall der Vorleistungspflicht nicht mehr länger verpflichtet, den Luftfahrtunternehmen kostenlos ungesicherte Zwangskredite zu gewähren. Zudem hätte dies auch zur Folge, dass die Kunden von der zeit- und kostenintensiven Belastung mit der Rechtsdurchsetzung bei einer Verzögerung oder Verweigerung der Flugpreiserstattung im Fall von Flugausfällen befreit würden.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass Fluggäste nicht effektiv gegen eine Insolvenz der Luftfahrtunternehmen gesichert sind. Das Insolvenzrisiko der Fluggäste wird durch die Erteilung und ständige Prüfung der Betriebsgenehmigung für Luftfahrtunternehmen nach der Europäische Luftverkehrsverordnung nicht gemildert, da die prüfende Behörde im Fall einer gleichwohl eintretenden Insolvenz nicht für den Schaden der Fluggäste haftet, falls diese eine Flugpreiserstattung im Rahmen des Insolvenzverfahrens nicht durchsetzen können (Führich, in: Führich/Staudinger, Reise-recht, 8. Auflage, 2019, § 35 Rn. 42). Darüber hinaus greift im Luftbeförderungsrecht bei einer Insolvenz des Luftfahrtunternehmens auch keine Insolvenzabsicherung zum Schutz der Kunden wie im Pauschalreiserecht ein (ebenda).

Gegen eine generelle Abschaffung der Vorleistungspflicht der Fluggäste spricht jedoch, dass dies dazu führen könnte, dass Passagiere internationale Reiseziele nicht mehr erreichen, weil sie an Luftfahrt Drehkreuzen außerhalb Deutschlands von ausländischen Luftfahrtunternehmen nicht weiterbefördert werden. Diese Gefahr könnte bestehen, sofern ausländische Fluggesellschaften nicht ohne Vorkasse befördern. Bei internationalen Gabelflügen ist daher bis zu einer internationalen Regelung dieser Frage an der Vorkasse-Praxis festzuhalten.

Für alle übrigen Flüge ist ein Interessenausgleich zwischen Fluggästen und Luftfahrtunternehmen am besten durch Einführung einer gesetzlichen Wahlmöglichkeit für Fluggäste zu erreichen. Wählen Fluggäste Tickets mit Vorkasse, erzielen die Luftfahrtunternehmen sofortige Einnahmen und vermindern so den kostspieligen Fremdkapitaleinsatz zur Finanzierung der Beförderungsleistung. Durch die Wahl von Tickets, die erst im Rahmen der Abfertigung des Fluges zu bezahlen sind, können Fluggäste hingegen ihr Risiko eines Flugausfalls trotz Bezahlung nahezu komplett ausschließen.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
1. anzuerkennen, dass die gegenwärtige Vorkasse-Praxis der Luftfahrtunternehmen zu dem unbefriedigenden Zustand führt, dass Passagiere den Luftfahrtunternehmen faktisch ungesicherte Zwangskredite gewähren müssen;
  2. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der
    - a) die gegenwärtige Vorkasse-Praxis bei Personen-Luftbeförderungsverträgen nur noch bei internationalen Gabelflügen uneingeschränkt gestattet;
    - b) bei allen übrigen Flügen die gegenwärtige Vorkasse-Praxis bei Personen-Luftbeförderungsverträgen nur gestattet, wenn für denselben Flug eine Vertragsgestaltung gewählt werden kann, bei welcher der Beförderungspreis nicht vor Abfertigung des Fluges verlangt wird;
    - c) sicherstellt, dass Personen-Luftbeförderungsverträge, bei welchen der Beförderungspreis nicht vor Abfertigung verlangt wird, nur einen Preisaufschlag enthalten dürfen, der den Mehrkosten des Luftfahrtunternehmens infolge der Fälligkeitsumstellung des Flugpreises entspricht;
    - d) gewährleistet, dass die Mehrkosten der Luftfahrtunternehmen durch Personen-Luftbeförderungsverträge, bei welchen der Beförderungspreis nicht vor Abfertigung verlangt wird, nur auf Passagiere umgelegt werden, die diese Vertragsgestaltung gewählt haben;
  3. bei der Einführung des Wahlrechts zwischen Vorkasse-Tickets und Tickets ohne Vorkasse darauf zu achten, den Zeitpunkt der Systemumstellung so zu wählen, dass die Eigenkapitalbeschaffung der Luftfahrtunternehmen nicht gefährdet wird;
  4. sich in der Europäischen Union nachdrücklich dafür einzusetzen, dass die Vorkasse-Praxis der Luftfahrtunternehmen beim Abschluss von Personen-Luftbeförderungsverträgen auch in der Europäischen Union insgesamt durch ein System ersetzt wird, welches neben der üblichen Vorkasse-Praxis auch eine Vertragsalternative vorsieht, bei denen der Beförderungspreis nicht vor Abfertigung des Fluges verlangt werden darf;
  5. den Bußgeldrahmen, welcher dem Luftfahrt-Bundesamt zur Ahndung von Verstößen gegen die Europäische Fluggastrechteverordnung Nr. 261/2004 zur Verfügung steht, deutlich anzuheben, um dessen generalpräventive Wirkung für die Luftfahrtunternehmen spürbar zu erhöhen.

Berlin, den 5. Oktober 2022

**Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion**