

**18.12.20****Antrag  
des Landes Nordrhein-Westfalen**

---

**Entschließung des Bundesrates: Verbraucherschutz in internationalen Beförderungsverträgen verbessern - Schutzniveau des Heimatstaates gewährleisten**

Der Ministerpräsident  
des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, 15. Dezember 2020

An den  
Präsidenten des Bundesrates  
Herrn Ministerpräsidenten  
Dr. Reiner Haseloff

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage beigefügten Antrag für eine

Entschließung des Bundesrates: Verbraucherschutz in internationalen  
Beförderungsverträgen verbessern – Schutzniveau des Heimatstaates  
gewährleisten

zuzuleiten.

Ich bitte, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates in die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 12. Februar 2021 aufzunehmen und anschließend den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen

Armin Laschet



## **Entschießung des Bundesrates: Verbraucherschutz in internationalen Beförderungsverträgen verbessern - Schutzniveau des Heimatstaates gewährleisten**

Der Bundesrat möge folgende Entschließung fassen:

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf,

- a. sich innerhalb der Europäischen Union für eine Reform der Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom-I-VO) mit dem Ziel einzusetzen, Beförderungsverträge mit Personen (Artikel 5 Absatz 2), sofern sie von Verbrauchern geschlossen werden, als Verbraucherverträge zu behandeln und dem Schutzregime des Artikels 6 der Verordnung zu unterwerfen;
- b. sich innerhalb der Europäischen Union für eine Reform der Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Brüssel-Ia-VO) mit dem Ziel einzusetzen, Beförderungsverträge, sofern sie von Verbrauchern geschlossen werden, auch als Verbraucherverträge zu behandeln und den Vorschriften des Abschnitts 4 der Verordnung zu unterwerfen.

### Begründung:

Das Verbraucherrecht ist innerhalb der Europäischen Union nicht nur materiell-rechtlich in weiten Teilen harmonisiert. Auch bei Verträgen mit internationalem Bezug folgt das Kollisionsrecht der Europäischen Union grundsätzlich einer einheitlichen Systematik. Abweichungen bestehen jedoch bei internationalen Beförderungsverträgen mit Verbrauchern, die sich in bestimmten Konstellationen teilweise erheblich zum Nachteil der Verbraucher auswirken können.

Verbraucherverträge unterliegen gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom-I-VO) grundsätzlich dem Recht des Staates, in dem der Verbraucher seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, sofern die Tätigkeit des Unternehmens und der Vertrag einen Bezug zu diesem Staat haben. Wenngleich nach Artikel 6 Absatz 2 die abweichende Wahl des anzuwendenden Rechts möglich ist, sieht Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 vor, dass die Rechtswahl nicht dazu führen darf, dass der Schutz des Verbrauchers unter das Schutzniveau des nicht dispositiven Teils des Heimatrechts nach Absatz 1 fällt (sog. Günstigkeitsprinzip).

Ausdrücklich nicht unter diese Regelungen fallen jedoch Beförderungsverträge mit Verbrauchern (mit Ausnahme von Pauschalreisen im Sinne der Richtlinie 90/314/EWG, vgl. Artikel 6 Absatz 4 Buchstabe b). Begründet wird dieser Ausschluss nach Erwägungsgrund 32 der Rom-I-VO mit der „Besonderheit von Beförderungsverträgen“, aufgrund der „ein angemessenes Schutzniveau für zu befördernde Personen“ gewährleistet werden soll.

Das insoweit anzuwendende Recht für Verträge über die Beförderung von Personen bestimmt sich, auch wenn Verbraucher beteiligt sind, nach Artikel 5 Absatz 2 der Rom-I-VO mit der Folge, dass sich das jeweils anwendbare Recht grundsätzlich nach dem gewöhnlichen Aufenthalt der zu befördernden Person bestimmt, wenn Start oder Ziel in diesem Staat liegen, andernfalls nach dem Sitz des Beförderers. Allerdings ist eine abweichende und dann insoweit vorrangige Rechtswahl möglich und in der Praxis seitens des Beförderungsunternehmens auch üblich, etwa durch Regelungen in seinen allgemeinen Beförderungsbedingungen. In der Regel wird das Recht des Staates gewählt, in dem sich die Hauptverwaltung des Beförderers befindet; eine Wahl des Rechts jenes Staates, in dem die zu befördernde Person ihren gewöhnlichen Aufenthaltsort hat, findet praktisch nicht statt.

Auch wenn vereinzelt vertreten wird, dass das in Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 Rom-I-VO für Verbraucherverträge verankerte Günstigkeitsprinzip vom Grundgedanken her auch auf Beförderungsverträge mit Verbrauchern Anwendung finden müsse, findet sich eine entsprechende Regelung in Artikel 5 der Rom-I-VO nicht. Anders als in Erwägungsgrund 32 der Verordnung ausgeführt, wird ein angemessenes Schutzniveau somit gerade nicht gewährleistet. Vielmehr können sich durch die Rechtswahl des Unternehmers Nachteile für Verbraucher ergeben, wenn das jeweilige nationale Recht bei der Zuerkennung der Ansprüche oder hinsichtlich der Form ihrer Geltendmachung ungünstiger ist.

Abgesehen davon, dass die Anwendung ausländischen Rechts sowohl bei der außergerichtlichen Geltendmachung als auch im Gerichtsverfahren für die Beteiligten regelmäßig mit erheblichem Aufwand verbunden ist und zu einer längeren Verfahrensdauer sowie zu höheren Kosten führen kann, ergeben sich im Reiserecht Konstellationen, in denen die Anwendung ausländischen Rechts für Verbraucher insbesondere im Hinblick auf die Form der Geltendmachung von Nachteil sein kann. Während bei Ansprüchen von Fluggästen im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung nach der EU-Fluggastrechteverordnung umstritten und vom Europäischen Gerichtshof bislang nicht abschließend geklärt ist, ob es sich hierbei um Ansprüche außerhalb des Beförderungsvertrages handelt, greift das Statut nach Artikel 5 Rom-I-VO jedenfalls bei vertraglichen Ansprüchen, z.B. auf Rückerstattung von Steuern und Gebühren bei Flugstornierungen bzw. nicht angetretenen Flügen. Da die Geltendmachung dieser Ansprüche für den einzelnen Fluggast häufig mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden ist, haben sich in diesem Bereich Rechtsdienstleister etabliert, die sich die Ansprüche von ihren Kunden abtreten lassen und diese dann

gebündelt selbst und in eigenem Namen gegenüber der Fluggesellschaft geltend machen. In der Praxis sehen einige Beförderer in ihren allgemeinen Beförderungsbedingungen neben der Wahl ihres Heimatrechts allerdings insoweit auch ein Abtretungsverbot vor, das gerade diese Form der Geltendmachung ausschließen soll.

Nach deutschem Recht wären derartige Abtretungsverbote regelmäßig unwirksam, da jedenfalls bei reinen Zahlungsansprüchen eine unangemessene Benachteiligung des Kunden im Sinne von § 307 Abs. 1 BGB vorläge. Der vom BMJV veröffentlichte Entwurf eines „Gesetzes für faire Verbraucherverträge“ sieht sogar die Einführung eines ausdrücklichen Klauselverbots in § 308 BGB vor, wonach ein Abtretungsausschluss bei bloßen Geldforderungen künftig unwirksam sein soll.

Diese geplante Anhebung des Verbraucherschutzniveaus im nationalen Recht würde jedoch in der skizzierten Konstellation „leerlaufen“, wenn das jeweilige Heimatrecht des Beförderers gewählt wird und dieses Recht ein entsprechendes Klauselverbot nicht vorsieht.

Denkbar wäre zwar, das Verbot von formularmäßigen Abtretungsausschlüssen auch auf europäischer Ebene einzuführen. Damit würde jedoch lediglich - anders als bei einer Änderung der Rom-I-VO - ein einzelnes, wenn auch praktisch relevantes Problem hinsichtlich der Abtretung bzw. Geltendmachung von Ansprüchen gelöst. Das grundsätzlichere Problem liegt jedoch in dem System der Rom-I-VO begründet, indem Beförderungsverträge mit Verbrauchern ausdrücklich nicht dem Statut der Verbraucherverträge unterliegen.

Neben den möglicherweise aus Verbrauchersicht ungünstigeren Regelungen im jeweils anwendbaren nationalen Recht kann die gerichtliche Geltendmachung der Ansprüche zudem noch dadurch erschwert werden, dass nach dem europäischen Zivilverfahrensrecht die internationale Zuständigkeit der Gerichte im Beförderungsrecht ebenfalls nicht der allgemeinen verbraucherschutzrechtlichen Systematik folgt:

Die internationale Zuständigkeit bestimmt sich nach der Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 (Brüssel-Ia-VO). Hiernach fallen Beförderungsverträge mit Ausnahme von Pauschalreisen ebenfalls nicht in den Anwendungsbereich der Vorschriften für Verbraucherverträge (Abschnitt 4, Artikel 17 ff.; vgl. Artikel 17 Absatz 3 Brüssel-Ia-VO). Für sie gelten die allgemeinen Gerichtsstandsregelungen, insbesondere der Gerichtsstand des Erfüllungsortes nach Artikel 7 Nummer 1 der Brüssel-Ia-VO, d.h. der Start- oder Zielort des jeweiligen Beförderungsvertrages. Demnach können Verbraucher häufig - wenn auch nicht immer - in ihrem Heimatstaat klagen. Erschwert wird die Rechtsdurchsetzung in Konstellation ohne Bezug zum Heimatstaat, etwa wenn sich Start und Ziel einer Flugreise im benachbarten europäischen Ausland befinden. In diesem Fall müssen Verbraucher die Ansprüche

vor ausländischen Gerichten, nämlich am Sitz des Beförderers oder am Erfüllungsort geltend machen. Nach dem Regime der Artikel 17 ff. Brüssel-Ia-VO für Verbraucherverträge hingegen könnte die Klage auch am Wohnsitz des Verbrauchers erhoben werden.

Auch hinsichtlich der gerichtlichen Zuständigkeit erscheint daher eine Differenzierung zwischen Beförderungsverträgen und Verbraucherverträgen nicht sachgerecht. Zur Beseitigung der vorstehend beschriebenen Nachteile sollten Änderungen sowohl der Rom-I-VO als auch der Brüssel-Ia-VO vorgenommen werden, um Beförderungsverträge, soweit sie mit Verbrauchern geschlossen worden sind, künftig nach den gleichen Regeln wie die übrigen Verbraucherverträge gemäß Artikel 6 Rom-I-VO und Artikel 17 ff. Brüssel-Ia-VO zu behandeln.