

05.03.21

Beschluss

des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1001. Sitzung am 5. März 2021 die aus der Anlage ersichtliche EntschlieÙung gefasst.

Anlage

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

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf,

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

Begründung:

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

Verbraucherverträge unterliegen gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 593/2008 vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom-I-Verordnung) grundsätzlich dem Recht des Staates, in dem die Verbraucherin oder 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 der Verbraucherin oder des Verbrauchers unter das Schutzniveau des nicht dispositiven Teils des Heimatrechts nach Absatz 1 fällt (sogenanntes Günstigkeitsprinzip).

Ausdrücklich nicht unter diese Regelungen fallen jedoch Beförderungsverträge mit Verbraucherinnen und Verbrauchern (mit Ausnahme von Pauschalreisen im Sinne der Richtlinie 90/314/EWG, vergleiche Artikel 6 Absatz 4 Buchstabe b). Begründet wird dieser Ausschluss nach Erwägungsgrund 32 der Rom-I-Verordnung 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 Verbraucherinnen und Verbraucher beteiligt sind, nach Artikel 5 Absatz 2 der Rom-I-Verordnung 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-Verordnung für Verbraucherverträge verankerte Günstigkeitsprinzip vom Grundgedanken her auch auf Beförderungsverträge mit Verbraucherinnen und Verbrauchern Anwendung finden müsse, findet sich eine entsprechende Regelung in Artikel 5 der Rom-I-Verordnung 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 Verbraucherinnen und 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 Verbraucherinnen und 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-Verordnung jedenfalls bei vertraglichen Ansprüchen, zum Beispiel auf Rückerstattung von Steuern und Gebühren bei Flugstornierungen beziehungsweise 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 Absatz 1 BGB vorläge. Der vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 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-Verordnung – ein einzelnes, wenn auch praktisch relevantes Problem hinsichtlich der Abtretung beziehungsweise Geltendmachung von Ansprüchen gelöst. Das grundsätzlichere Problem liegt jedoch in dem System der Rom-I-Verordnung begründet, indem Beförderungsverträge mit Verbraucherinnen und 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-Verordnung). Hiernach fallen Beförderungsverträge mit Ausnahme von Pauschalreisen ebenfalls nicht in den Anwendungsbereich der Vorschriften für Verbraucherverträge (Abschnitt 4 Artikel 17 fortfolgende; vergleiche Artikel 17 Absatz 3 Brüssel-Ia-Verordnung). Für sie gelten die allgemeinen Gerichtsstandsregelungen, insbesondere der Gerichtsstand des

Erfüllungsortes nach Artikel 7 Nummer 1 der Brüssel-Ia-Verordnung, das heißt der Start- oder Zielort des jeweiligen Beförderungsvertrages. Demnach können Verbraucherinnen und 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 Verbraucherinnen und Verbraucher die Ansprüche vor ausländischen Gerichten, nämlich am Sitz des Beförderers oder am Erfüllungsort, geltend machen. Nach dem Regime der Artikel 17 fortfolgende Brüssel-Ia-Verordnung für Verbraucherverträge hingegen könnte die Klage auch am Wohnsitz der Verbraucherin oder 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-Verordnung als auch der Brüssel-Ia-Verordnung vorgenommen werden, um Beförderungsverträge, soweit sie mit Verbraucherinnen und Verbrauchern geschlossen worden sind, künftig nach den gleichen Regeln wie die übrigen Verbraucherverträge gemäß Artikel 6 Rom-I-Verordnung und Artikel 17 fortfolgende Brüssel-Ia-Verordnung zu behandeln.