

05.12.22**Empfehlungen
der Ausschüsse**

R - EU - U - Vk - Wi

zu **Punkt ...** der 1029. Sitzung des Bundesrates am 16. Dezember 2022

**Entschlieung des Bundesrates zum Verbot von
Vorkasseforderungen bei der Befderung von Personen mit
Luftfahrzeugen****- Antrag des Landes Niedersachsen -****A.**Der **federführende Rechtsausschuss (R)** undder **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)**empfehlen dem Bundesrat die Entschlieung nach Maßgabe folgender Änderungen
zu fassen:

- U 1. Hauptempfehlung zu den Ziffern 4 und 5

Zu Absatz 2

Absatz 2 des Entschlieungstextes ist wie folgt zu fassen:

„Der Bundesrat bittet die Bundesregierung,

1. sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass folgende Regelungen Eingang in die Fluggastrechte-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 261/2004) finden:

- a) eine Regelung, die sicherstellt, dass der vereinbarte Befderungspreis bei Verträgen, die die gewerbliche Befderung von Personen mit Luftfahrzeugen betreffen, nicht vollständig bei oder unmittelbar nach Buchung der Flugtickets verlangt werden darf, sondern dass Vorauszahlungen - dem Zeitpunkt und der Höhe nach - nur in beschränktem

R, U
bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 4
und 5

Umfang verlangt werden dürfen,

- b) eine Regelung, die sicherstellt, dass hiervon abweichende Vertragsgestaltungen zu Lasten der Fluggäste unzulässig sind.“

Als Folge sind

die Absätze 4 bis 8 der Begründung wie folgt zu fassen:

„In rechtlicher Hinsicht soll mit den o. g. angestrebten Neuregelungen eine Beschränkung der Vorkassepraxis erreicht werden, die sowohl die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher als auch die der Luftverkehrsunternehmen berücksichtigt. Während die Position der Verbraucherinnen und Verbraucher insbesondere in den zuvor dargestellten Situationen verbessert werden soll, sollen die Luftverkehrsunternehmen weiterhin für Leistungen Vorauszahlungen verlangen dürfen, die sie bereits vor Durchführung des Fluges erbringen. Zudem sollte ihrem Interesse Rechnung getragen werden, dass der Fluggast durch eine gewisse Vorauszahlung seinen Willen und seine finanzielle Fähigkeit dokumentiert, die Flugreise tatsächlich durchzuführen.

Die angestrebte Beschränkung der Vorkassepraxis sollte, um erneute vertragliche Abweichungen auszuschließen, als nicht dispositives Recht ausgestaltet werden. Dabei sollte das Verbot abweichender Vertragsgestaltungen den Luftverkehrsunternehmen die Möglichkeit erhalten, im Fall kurzfristiger Stornierungen seitens der Fluggäste Stornierungsgebühren zu erheben, um die Auslastung von Flügen weiterhin planbar zu machen.

Im Hinblick auf die wirtschaftliche Situation der Luftverkehrsunternehmen, die insbesondere durch die COVID-19-Pandemie besonders belastet wurden, sollte die Regelung zur Beschränkung der Vorkassepraxis eine angemessene Übergangsregelung vorsehen.

Um Verbraucherinnen und Verbraucher effektiv zu schützen und inländische Luftverkehrsunternehmen vor Wettbewerbsnachteilen zu bewahren, kann eine Beschränkung der Vorkassepraxis sinnvoll nur auf europäischer Ebene eingeführt werden. Eine nationale Regelung würde Schutzlücken offenlassen, weil es die kollisionsrechtliche Rechtslage, namentlich die Rom-I-Verordnung, ausländischen Flugunternehmen, die in der Praxis von deutschen Fluggästen ebenso genutzt werden wie inländische Flugunternehmen, ermöglicht, in ihren AGB eine Rechtswahlklausel zugunsten ihres Heimatrechtes vorzusehen, so dass eine deutsche Regelung zur Beschränkung der Vorkassepraxis auf Luftbeförde-

rungsverträge mit solchen Unternehmen keine Anwendung fände. Der Bundesrat erinnert in diesem Zusammenhang an seine EntschlieÙung „Verbraucherschutz in internationalen Beförderungsverträgen verbessern - Schutzniveau des Heimatstaates gewährleisten“, Beschluss vom 5. März 2021, BR-Drucksache 772/20 (Beschluss).

Positive Auswirkungen der Neuregelungen sind schließlich auch für Verbraucherinnen und Verbraucher, die Pauschalreisen buchen, sowie die Anbieter von diesen zu erwarten. Da die bei Buchung im Voraus zu bezahlenden Flugtickets häufig einen erheblichen Teil der Gesamtkosten einer Pauschalreise ausmachen, würden mit der Beschränkung der Vorkassepraxis bei Flugbuchungen in Zukunft auch Pauschalreiseveranstalter entlastet werden.‘

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Auf die Änderung der Begründung der Grunddrucksache wird verwiesen.

U 2. Zu Absatz 2 Nummer 2 – neu –*

Dem neuen Absatz 2 des EntschlieÙungstextes ist folgende Nummer anzufügen:

„2. sich für ein verpflichtendes automatisiertes Entschädigungssystem auf europäischer Ebene einzusetzen. Die Normierung sollte einen Anreiz für die Luftfahrtgesellschaften setzen alle Möglichkeiten für eine technische Automatisierung von Erstattungsverfahren für Erstattungs- und Ausgleichszahlungen auszuschöpfen.“

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Auch bei einer Vorkassenbeschränkung gibt es in der Praxis Fallkonstellationen, bei denen beispielsweise Flüge nach der Abfertigung annulliert oder verlegt werden bzw. verspätet sind, so dass bei Verbraucherinnen und Verbraucher Ansprüche auf Entschädigungs- oder Ausgleichszahlungen nach der Fluggastrechte-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 261/2004) entstehen. Ein verpflichtendes automatisiertes Entschädigungssystem wird die Durchsetzung von Verbraucherrechten aufgrund der Fluggastrechte-Verordnung erheblich vereinfachen. Eine automatisierte und kurzfristige Erstattung durch die Luftfahrtunternehmen ist möglich, da Fluggesellschaften selbst unmittelbar wissen, welche ihrer Flüge annulliert wurden oder eine große Verspätung haben.

* Setzt Annahme von Ziffer 1 voraus.

3. Zu Absatz 2 Nummer 3 – neu –*

U

Dem neuen Absatz 2 des Entschließungstextes ist folgende Nummer anzufügen:

„3. auf die Schaffung eines Sanktionsrahmens in der Fluggastrechte-Verordnung hinzuwirken, mit dem die Einhaltung der Bestimmungen der Fluggastrechte-Verordnung durch die jeweiligen Luftfahrtunternehmen im ausreichendem Maß gewährleistet wird.“

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Das wesentliche Problem für Verbraucherinnen und Verbraucher liegt in der Rechtsdurchsetzung der bestehenden Fluggastrechte. Die Erfahrungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie haben verdeutlicht, dass die Vorschriften der Fluggastrechte-Verordnung seitens der Fluggesellschaften mitunter systematisch missachtet werden. Weder vermögen eine Vorkassenbeschränkung noch die Einführung von automatisierten Erstattungsverfahren die Situation der Flugreisenden auf lange Sicht zu verbessern, wenn und soweit diese Maßnahmen nicht durch einen effektiv ausgestalteten Sanktionsrahmen flankiert werden. Dabei sollte eine Ahndung namentlich in Fällen, in denen wiederholt und systematisch gegen die Bestimmungen der Fluggastrechte-Verordnung verstoßen wird, erfolgen. Soweit es die inhaltliche Ausgestaltung des Sanktionsrahmens betrifft, könnte sich diese beispielsweise an den Bestimmungen in Artikel 72 der KI-Verordnung (BR-Drucksache 488/21) respektive Artikel 83 DSGVO sinngemäß orientieren.

4. Hilfsempfehlung zu Ziffer 1

U
entfällt bei
Annahme
von Ziffer
1

Zu Absatz 2 Nummer 3

Absatz 2 Nummer 3 des Entschließungstextes ist wie folgt zu fassen:

„3. sich für ein verpflichtendes automatisiertes Entschädigungssystem auf europäischer Ebene einzusetzen. Die Normierung sollte einen Anreiz für die Luftfahrtgesellschaften setzen alle Möglichkeiten für eine technische Automatisierung von Erstattungsverfahren für Erstattungs- und Ausgleichszahlungen auszuschöpfen.“

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Auch bei einem Vorkasseverbot gibt es in der Praxis Fallkonstellationen, bei denen beispielsweise Flüge nach der Abfertigung annulliert oder verlegt werden bzw. verspätet sind, so dass bei Verbraucherinnen und Verbrauchern An-

* Setzt Annahme von Ziffer 1 voraus.

sprüche auf Entschädigungs- oder Ausgleichszahlungen nach der Fluggastrechte-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 261/2004) entstehen. Ein verpflichtendes automatisiertes Entschädigungssystem wird die Durchsetzung von Verbraucherrechten aufgrund der Fluggastrechte-Verordnung erheblich vereinfachen. Eine automatisierte und kurzfristige Erstattung durch die Luftfahrtunternehmen ist möglich, da Fluggesellschaften selbst unmittelbar wissen, welche ihrer Flüge annulliert wurden oder eine große Verspätung haben.

U
entfällt bei
Annahme
von Ziffer
1

5. **Hilfsempfehlung zu Ziffer 1**

Zu Absatz 2 Nummer 4 – neu –

Dem Absatz 2 des Entschließungstextes ist folgende Nummer anzufügen:

„4. auf die Schaffung eines Sanktionsrahmens in der Fluggastrechte-Verordnung hinzuwirken, mit dem die Einhaltung der Bestimmungen der Fluggastrechte-Verordnung durch die jeweiligen Luftfahrtunternehmen im ausreichendem Maß gewährleistet wird.“

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Das wesentliche Problem für Verbraucherinnen und Verbraucher liegt in der Rechtsdurchsetzung der bestehenden Fluggastrechte. Die Erfahrungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie haben verdeutlicht, dass die Vorschriften der Fluggastrechte-Verordnung seitens der Fluggesellschaften mitunter systematisch missachtet werden. Weder vermögen ein Vorkasseverbot noch die Einführung von automatisierten Erstattungsverfahren die Situation der Flugreisenden auf lange Sicht zu verbessern, wenn und soweit diese Maßnahmen nicht durch einen effektiv ausgestalteten Sanktionsrahmen flankiert werden. Dabei sollte eine Ahndung namentlich in Fällen, in denen wiederholt und systematisch gegen die Bestimmungen der Fluggastrechte-Verordnung verstoßen wird, erfolgen. Soweit es die inhaltliche Ausgestaltung des Sanktionsrahmens betrifft, könnte sich diese beispielsweise an den Bestimmungen in Artikel 72 der KI-Verordnung (BR-Drucksache 488/21) respektive Artikel 83 DSGVO sinngemäß orientieren.

B.

6. **Der Ausschuss für Fragen der Europäischen Union,**

der **Verkehrsausschuss** und

der **Wirtschaftsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat,

die Entschließung **n i c h t** zu fassen.