

## Antrag

Hannover, den 21.04.2026

Fraktion der SPD  
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

### **Verbraucherschutz im Luftverkehr stärken - klare Regeln für die Handgepäckmitnahme schaffen**

Der Landtag wolle beschließen:

#### Entschließung

Der Verbraucherschutz im europäischen Luftverkehr ist eine Erfolgsgeschichte der Europäischen Union und ist damit auch für die niedersächsischen Bürgerinnen und Bürger von besonderer Bedeutung. Gleichzeitig gerät dieses Schutzniveau durch aktuelle politische Diskussionen und Vorschläge auf europäischer Ebene zunehmend unter Druck. Die Fortschritte um verbindliche Fluggastrechte und Entschädigungsregelungen haben wesentlich dazu beigetragen, dass Fliegen für Millionen Menschen einfacher, sicherer und berechenbarer geworden ist.

Dennoch gibt es nach wie vor undurchsichtige Regelungen, verwirrende Buchungsoptionen und intransparente Zusatzgebühren, welche Flugreisende vor Herausforderungen stellen. Was früher eine klare und nachvollziehbare Leistung war, ist heute vielfach zu einem schwer durchschaubaren Baukastensystem geworden. Besonders kritikwürdig ist die in den letzten Jahren verbreitete Praxis, selbst für gewöhnliches Handgepäck gesonderte Gebühren zu verlangen.

Die Mitnahme eines Handgepäckstücks war über Jahrzehnte hinweg selbstverständlicher Bestandteil einer Flugreise - nicht nur aus praktischen, sondern auch aus sicherheits- und komfortbezogenen Gründen. Wenn Fluggesellschaften heute für kleine Taschen oder Rucksäcke Zusatzentgelte verlangen, führt dies nicht nur zu versteckten Mehrkosten, sondern auch zu einer bewussten Irreführung der Verbraucherinnen und Verbraucher über den tatsächlichen Flugpreis. Preisvergleich und Wettbewerb werden so verfälscht, während das Vertrauen in faire Marktbedingungen Schaden nimmt.

Verbraucherschützerinnen und Verbraucherschützer, insbesondere der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), haben diese Praxis zu Recht als unvereinbar mit europäischem Recht kritisiert und rechtliche Schritte eingeleitet. Der Europäische Gerichtshof hat bereits 2014 klargestellt, dass ein in Größe und Gewicht angemessenes Handgepäck, das einschlägige Sicherheitsbestimmungen erfüllt, unverzichtbarer Bestandteil der Beförderungsleistung ist und daher grundsätzlich kostenfrei befördert werden muss.

Darüber hinaus befindet sich der Bereich der Fluggastrechte insgesamt in einer Phase intensiver Diskussion und Neuverhandlung auf europäischer Ebene. Es geht dabei nicht nur um Zusatzgebühren, sondern auch um die Ausgestaltung der Entschädigungsansprüche bei Flugverspätungen, Umbuchungen oder Flugausfällen. Nach den Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen (Fluggastrechte-VO) und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr (Gepäck-Haftungs-VO) sollen Entschädigungsansprüche künftig erst nach längeren Mindestverspätungszeiten ausgelöst werden. Das hätte eine deutliche Verschlechterung für die Verbraucherinnen und Verbraucher zur Folge und muss abgewendet werden.

Der Landtag stellt fest:

- Die laufenden europäischen Verhandlungen zur Reform der EU-Fluggastrechteverordnung dürfen nicht zu einer Absenkung des bestehenden Verbraucherschutzniveaus führen.

- Handgepäck ist ein unverzichtbarer Bestandteil der Beförderung von Flugreisenden und darf nicht zu einem kostenpflichtigen Zusatzprodukt werden, sondern muss im Grundpreis des Tickets enthalten sein.
- Die derzeitige Praxis vieler Fluggesellschaften, selbst für kleine Handgepäckstücke Gebühren zu erheben, ist irreführend und intransparent für Verbraucherinnen und Verbraucher.
- Verbraucherinnen und Verbraucher müssen sich darauf verlassen können, dass einheitliche Mindeststandards für die kostenfreie Mitnahme von Handgepäck in der EU gelten und der Ticketpreis alle notwendigen Leistungen umfasst.
- Der Beschluss der Verbraucherschutzministerkonferenz vom 23. Mai 2025 betont zu Recht, dass die Entschädigungsschwellen bei Flugverspätungen auf drei Stunden festgeschrieben, der Anwendungsbereich auf alle EU-Flüge ausgeweitet und verbrauchergerechte Regelungen für Anschlussflüge, Flugplanänderungen und Überbuchungen geschaffen werden müssen.
- Flugreisende benötigen nicht nur transparente Preise, sondern auch verlässliche Informationen zu den Umweltfolgen ihrer Reisewahl. Eine transparente und faire Angebots- und Preisgestaltung stärkt informierte Entscheidungen und ist damit auch im Sinne eines nachhaltigen europäischen Verkehrsraums.

Der Landtag bittet die Landesregierung,

1. sich gemeinsam mit den anderen Ländern und der Bundesregierung mit Nachdruck dafür einzusetzen, dass mindestens ein Handgepäckstück angemessener Größe und Gewicht als unverzichtbarer Bestandteil der Beförderungsleistung ohne Aufpreis im Flugticket enthalten ist, und hierzu gegebenenfalls eine entsprechende Bundesratsinitiative sowie Initiativen in den fachlich zuständigen Ministerkonferenzen zu ergreifen, um einheitliche und verbraucherfreundliche Handgepäck-Regeln auf europäischer Ebene zu verankern,
2. in Zusammenarbeit mit der Verbraucherzentrale Niedersachsen nach Wegen zu suchen, wie eingehende Verbraucherbeschwerden zu Preisgestaltung und Buchungspraktiken von Fluggesellschaften und Reiseportalen systematisch ausgewertet werden können, insbesondere in Bezug auf versteckte Gebühren und irreführende Angaben (etwa künstliche Knappheit), und zu prüfen, wie und durch wen bei festgestellten Verstößen gegen geltendes Verbraucher- und Wettbewerbsrecht rechtliche Schritte eingeleitet werden können,
3. darauf hinzuwirken, dass die EU-Fluggastrechteverordnung um klare Transparenzvorgaben erweitert wird, die manipulative oder irreführende Buchungspraktiken („Dark Patterns“) bei Fluggesellschaften und Reisevermittlern verhindern, einschließlich des Verbots Interface-Gestaltung, die Nutzende zu ungewollten Zusatzleistungen verleiten,
4. darauf hinzuwirken, dass ein europaweit harmonisierter Sanktionsrahmen geschaffen wird, so dass die Einhaltung der Bestimmungen der Fluggastrechte-Verordnung durch die jeweiligen Luftfahrtunternehmen gewährleistet ist,
5. zu prüfen, wie die Verbraucherzentrale Niedersachsen Flugreisende bei der Durchsetzung von Entschädigungsansprüchen und sonstigen Fluggastrechten niedrigschwellig beraten und noch besser unterstützen könnte, sowie die Bekanntheit der Schlichtungsstelle Luftverkehr zu erhöhen,
6. den strukturierten Dialog mit den in Niedersachsen tätigen Fluggesellschaften und Flughafenbetreibern, insbesondere dem Flughafen Hannover, zu intensivieren, um verbraucherfreundliche Standards - insbesondere zur Ausweisung transparenter Endpreise und zum Verzicht auf manipulative Buchungspraktiken - zu erreichen, best practices öffentlich sichtbar zu machen und so einen Wettbewerb um faire Kundengestaltung im Luftverkehr zu fördern,
7. sich für die Einführung einer europaweiten Transparenzpflicht einzusetzen, welche die Gesamtpreise von Flugreisen - einschließlich aller obligatorischen Gebühren - bereits bei der ersten Preisanzeige sichtbar macht,

8. sich dafür einzusetzen, dass Fluggesellschaften künftig standardisiert und leicht verständlich Informationen über CO<sub>2</sub>-Emissionen, Ticketpreisbestandteile und Umweltauswirkungen bereitstellen müssen, um eine informierte und nachhaltige Mobilitätsentscheidung zu ermöglichen.

#### Begründung

Die Zahl der Beschwerden über intransparente Preisgestaltung im Luftverkehr nimmt zu. Nach Angaben der Verbraucherzentrale Niedersachsen sind Zusatzentgelte für Gepäck oder vermeintliche Vorteilspakete regelmäßig Gegenstand von Beratungen. Die Preispolitik vieler Airlines führt dazu, dass Verbraucherinnen und Verbraucher erst am Ende des Buchungsprozesses den tatsächlichen Preis einer Reise erkennen.

Besonders für Menschen mit Behinderung, Familien mit kleinen Kindern und ältere Reisende ist ein verlässlicher und kostenfreier Zugang zu Handgepäck essenziell.

Zugleich werden aktuell auf europäischer Ebene die bestehenden Fluggastrechte grundlegend überprüft. Während eine Vereinfachung der Verfahren grundsätzlich zu begrüßen ist, dürfen dabei keine Verschlechterungen für die Reisenden eintreten. Der Vorschlag der Europäischen Kommission, Entschädigungen künftig erst ab einer Verspätung von vier Stunden zu gewähren, würde eine deutliche Absenkung des Schutzniveaus bedeuten und den Zugang der Verbraucherinnen und Verbraucher zu ihren Rechten weiter erschweren.

Die 21. Verbraucherschutzministerkonferenz hat deshalb im Mai 2025 richtigerweise betont, dass der Bund sich auf europäischer Ebene für eine verbraucherfreundliche Reform einsetzen muss. Sie fordert insbesondere, dass die bisherige Schwelle von drei Stunden für Entschädigungen beibehalten, der Anwendungsbereich auf alle EU-Flüge ausgedehnt und klare Regeln zu Anschlussflügen, Flugplanänderungen, Überbuchungen und außergewöhnlichen Umständen geschaffen werden.

In diesem Zusammenhang ist auch die Diskussion um Handgepäckgebühren Ausdruck einer Fehlentwicklung, die Transparenz und Fairness im Luftverkehr untergräbt. Die Abschaffung solcher Gebühren wäre ein klares Signal für Preiswahrheit, Verbraucherschutz und einen funktionierenden europäischen Binnenmarkt. Niedersachsen sollte sich aktiv an der Seite der Verbraucherinnen und Verbraucher positionieren und gemeinsam mit dem Bund bei den europäischen Institutionen dafür eintreten, dass Fluggastrechte nicht ausgehöhlt, sondern gestärkt werden.

Eine transparente Preisgestaltung ist auch Voraussetzung dafür, dass Verbraucherinnen und Verbraucher Mobilitätsoptionen fair vergleichen und nachhaltige Entscheidungen treffen können. Preiswahrheit verhindert, dass klimaschädlichere Alternativen künstlich günstiger erscheinen.

Für die Fraktion der SPD

Wiard Siebels

Parlamentarischer Geschäftsführer

Für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Volker Bajus

Parlamentarischer Geschäftsführer