

PROF. DR. WOLF MÜLLER-ROSTIN
RECHTSANWALT
DENGLERSTR. 6
53173 BONN
☎ 0228/35 27 13
FAX 0228/35 27 13
E-MAIL airlawconsult@aol.com

14. Februar 2013

Stellungnahme
für den Rechtsausschuss
des Deutschen Bundestages
zum Entwurf eines
Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr

Bereits vor Erlass des Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr haben sich die deutschen und zahlreiche internationale Luftverkehrsgesellschaften bereit erklärt, an einem Schlichtungsverfahren im Luftverkehr mitzuwirken. Mit dieser Bereitschaft haben die Luftverkehrsgesellschaften ihre rechtlichen Bedenken zurückgestellt, ob sie überhaupt zu einer Teilnahme an einem Schlichtungsverfahren verpflichtet werden können.

In Verhandlungen zwischen dem Bundesministerium der Justiz und dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung einerseits und dem Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft andererseits haben sich beide Verhandlungspartner auf Eckpunkte für die Einführung einer Schlichtung von Fluggastansprüchen und ihre Verankerung im Gesetz verständigt. Diesen Eckpunkten haben auch die im *Board of Airline Representatives in Germany e. V.* vertretenen ausländischen Luftverkehrsgesellschaften zugestimmt. Diese Verständigung wird dazu führen, dass die ganz überwiegende Anzahl der in Deutschland operierenden Luftverkehrsgesellschaften an dem Schlichtungsverfahren teilnehmen wird. Da grundsätzlich eine Schlichtung auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht, wird durch diese Verständigung eine erfolgreiche Schlichtung erst ermöglicht. Dies kommt den Verbrauchern zugute, aber auch der Justiz, da sie von Rechtsstreiten entlastet werden wird.

Der Gesetzentwurf sieht eine doppelgleisige Struktur des Schlichtungsverfahrens vor: eine privatrechtlich organisierte, auf freiwilliger Mitwirkung basierende Schlichtung und eine bei einer Bundesbehörde einzurichtende behördliche Schlichtung. Die behördliche Schlichtung soll als „Netz“ für diejenigen Luftverkehrsgesellschaften dienen, die sich der freiwilligen Schlichtung nicht anschließen wollen. Bei dieser behördlichen Schlichtung besteht keine Verpflichtung, sich aktiv am Schlichtungsverfahren zu beteiligen oder den Schlichtungsspruch anzuerkennen. Gleichwohl besteht auch hier eine Kostentragungspflicht für die beteiligten Luftverkehrsgesellschaften. Dies ist unter anderem aus Wettbewerbsgründen zu begrüßen, um zu vermeiden, dass sich der freiwilligen Schlichtung nicht anschließende Gesellschaften Kostenvorteile verschaffen können.

Diese Doppelgleisigkeit der Schlichtung ist in der Öffentlichkeit als wenig verbraucherfreundlich kritisiert worden. Doch gilt es zu bedenken, dass der im Verfassungsrecht gewährte Justizgewährleistungsanspruch es gebietet, auch „unwilligen“ Luftverkehrsgesellschaften den Rechtsweg offen zu halten. Nur eine solche Schlichtungsstelle ist erfolgreich, befriedigt die Verbraucher und entlastet die Gerichte, deren Schlichtungssprüche allgemein, d. h. auch von den Luftverkehrsgesellschaften, akzeptiert werden.

Allerdings gehört zur Akzeptanz einer Schlichtungsstelle auch ihre personelle Ausstattung. Lebenslauf und Person der Schlichter sollten Gewähr bieten, dass diese ihr Amt unparteiisch und unabhängig ausüben. Sie müssen nicht nur die erforderlichen juristischen Kenntnisse (eine Selbstverständlichkeit!) aufweisen, sondern auch mit den Betriebsabläufen im Luftverkehr, die sich erheblich von den Abläufen bei den übrigen Verkehrsträgern unterscheiden, vertraut sein. Diese Voraussetzungen gelten sowohl für die privatrechtlich organisierte als auch für die behördliche Schlichtung. Der

Gesetzentwurf enthält keine diesbezüglichen Regelungen, so dass die noch zu erlassende Rechtsverordnung diese Voraussetzungen aufnehmen sollte.

Der Gesetzentwurf vom 24. Oktober 2012 unterscheidet sich von der früheren Fassung vom 1. März 2012 zumindest darin, dass in der späteren Fassung die Möglichkeit der Einrichtung von mehreren privatrechtlich organisierten Schlichtungsstellen vorgesehen ist. Die Einrichtung von mehr als einer privatrechtlich organisierten Schlichtungsstelle neben der Söp ist aus vielen Gründen nicht sachdienlich und sollte vermieden werden: u.a. Intransparenz für den Verbraucher, Konkurrenz der Schlichtungsstellen, Gefahr der uneinheitlichen Rechtsauslegung.

Auf gelegentliche Kritik gestoßen ist auch die im Gesetzentwurf vorgesehene Einrichtung einer privatrechtlich organisierten Schiedsstelle neben der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (Söp). Viele Kritiker hätten einer verkehrsträgerübergreifenden Schlichtungsstelle den Vorzug gegeben. Einen Beitritt zur Söp haben die Luftverkehrsgesellschaften intensiv geprüft, dann aber im Rahmen ihrer unternehmerischen Wahlfreiheit zumindest derzeit davon Abstand genommen. Vorwiegend Kostengründe sind zur Ablehnung ins Feld geführt worden; sollte hingegen das Kostenargument an Bedeutung verlieren, so erscheint die Schaffung einer einheitlichen verkehrsträgerübergreifenden Schiedsstelle im Bereich des Möglichen.

Die Luftverkehrsgesellschaften haben sich bereit erklärt, das Schlichtungsverfahren – abgesehen von Ausnahmefällen - kostenfrei für den Verbraucher durchzuführen. Diese Bereitschaft besteht, obwohl nicht auszuschließen ist, dass die Kostenfreiheit zur Folge haben wird, dass eine Vielzahl der von den Luftverkehrsgesellschaften abgelehnten Streitfälle nahezu automatisch der Schlichtungsstelle vorgelegt werden wird („es kostet ja nichts“). Gleiches dürfte auch für die Fälle zu erwarten sein, in denen zwar zugesprochen worden ist, aber nicht in dem vom Verbraucher erwarteten Umfang. Der Wegfall der Kostenfreiheit bei einer missbräuchlichen Anspruchserhebung betrifft nur extreme Ausnahmefälle. Auch die ins Auge gefasste Möglichkeit, zwei Jahre nach Aufnahme der Schlichtung ein Entgelt von 20 Euro einzuführen, ist angesichts der Hürden, die vor dessen Einführung aufgebaut sind, eher theoretischer Natur.

Auch ist in Frage zu stellen, ob eine Mindestanspruchshöhe von 10 Euro gemäß § 57b Abs. 2 Ziffer 6 LuftVG zeitgemäß und ob nicht diese Summe mindestens verdoppelt werden sollte, um die Schlichtungsstellen von unwirtschaftlicher Arbeit zu entlasten.

Erhebliche Bedenken tragen die Luftverkehrsgesellschaften vor gegen die in § 57b Abs. 2 Ziffer 5 LuftVG geregelte 30 Tagefrist, innerhalb derer ein Anspruch von der Luftverkehrsgesellschaft beschieden sein muss. Diese Frist ist zumindest dann eindeutig zu kurz, wenn es sich um kompliziertere Sachverhalte handelt, die eine Sachverhaltsaufklärung möglicherweise im Ausland bedingen. Auch sind ggfs. als Zeugen zu befragende Besatzungsmitglieder im fliegerischen Einsatz und somit kurzfristig nicht zu befragen. Ebenso wenig kann diese Frist eingehalten werden, wenn große Ereignisse, wie die Sperrung des Luftraums oder die wetterbedingte mehrtägige Sperrung eines oder gar mehrerer Flughäfen, eine Vielzahl von Ansprüchen nach sich ziehen. Auch für ausländische Luftverkehrsgesellschaften, die vor Regulierung eines Passagieranspruches häufig Rücksprache mit ihrer Hauptverwaltung nehmen müssen,

dürfte die Frist unangemessen kurz sein. Eine Ausdehnung der Frist auf 90 Tage, aber mindestens eine Verdoppelung der gesetzlich vorgesehenen Frist erscheint angemessen und stünde auch in Übereinstimmung mit gesetzlichen Fristenregelungen im Ausland (vgl. 14 CFR § 259.7c US-Fluggastrechteverordnung). Zudem gewährt die Verordnung (EG) 1371/2007 vom 23.10.2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr den betroffenen Eisenbahnunternehmen eine Frist von drei Monaten zur Bearbeitung eines Anspruches gemäß der Verordnung.

Für die Luftverkehrsgesellschaften gilt, dass Wettbewerb grundsätzlich der beste Verbraucherschutz ist. Luftverkehrsgesellschaften stehen unter einem ganz erheblichen Wettbewerbsdruck. Anders als beispielsweise im Eisenbahnverkehr wird nahezu jede Luftverkehrsstrecke von mindestens zwei Luftverkehrsgesellschaften angeboten. So liegt es im ureigensten Interesse der Luftverkehrsgesellschaften, möglichst guten Service und sichere und zeitgerechte Beförderungen durchzuführen. Gelingt dieses nicht, so ist die Möglichkeit der Streitbeilegung durch Schlichtung ein geeignetes Mittel der Wiederherstellung der Kundenzufriedenheit. Da zudem die der Schlichtung zugrunde liegenden Rechtsansprüche in der gesamten EU Geltung haben, möge die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass ein Schlichtungsverfahren im Luftverkehr auch in den übrigen EU-Mitgliedsstaaten einheitlich eingeführt werde.

Bonn, den 14. Februar 2013

gez. Prof. Dr. Wolf Müller-Rostin