

Entwurf eines Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr

Anmerkungen der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) im Rahmen der Anhörung vor dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestags am 20. Februar 2013

Die söp begrüßt die gesetzgeberische Absicht, auch bei Streitfällen zwischen Luftfahrtunternehmen und Flugreisenden die Schlichtung als Möglichkeit der außergerichtlichen Streitbeilegung zur Anwendung kommen zu lassen. Für beide Seiten ist es von Vorteil, wenn die in Angelegenheiten des Luftverkehrs hohe **Zahl an Gerichtsverfahren verringert** werden kann.

Die bisherige Praxis der söp in der Zusammenarbeit mit anderen Verkehrsträgern hat gezeigt, dass die Schlichtung auf pragmatische Weise eine effiziente und zugleich dauerhafte Befriedung der mitunter langwierigen Streitigkeiten bewirken kann. Das belegen die bisherigen **söp-Erfahrungen**:

- Die Arbeit der EU-notifizierten Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) findet hohe Akzeptanz bei Verkehrsunternehmen, Reisenden und Öffentlichkeit (Fachwelt, Medien, Politik).
- Die Quote der durch einvernehmliche Schlichtung beigelegten Streitfälle beträgt knapp 90 %.
- Die aufgrund der dreijährigen Erfahrung abgeleiteten Maßnahmen zur Effizienzsteigerung haben die Kosten pro Fall um durchschnittlich 40 % sinken lassen.
- Die Teilnahme der Airlines wird für alle in der söp mitarbeitenden Verkehrsunternehmen erneut zu weiteren erheblichen Kostensenkungen pro Schlichtungsfall führen.
- Die söp ist satzungsgemäß in keiner Weise wirtschaftlich tätig.

Das unabhängig und unparteiisch durchgeführte Schlichtungsverfahren (hier: der söp) ist damit nicht nur qualitativ, sondern auch ökonomisch attraktiv. Zunehmend wird dies auch von den Verkehrsunternehmen so gesehen.

Zum Entwurf im Einzelnen:

1. § 57 Abs. 1: Die söp begrüßt, dass in vielen Teilaspekten ihr Modell offenbar beispielgebend den Überlegungen des Gesetzgebers zugrundegelegt hat. Insbesondere gilt dies für den Aspekt der Ermöglichung einer **verkehrsträgerübergreifenden Schlichtungsstelle**, denn nur so findet sich die Reisepraxis in der Schlichtungspraxis wieder und nur so kann die individuelle Flexibilität der Reisenden (Verbraucher) verfahrensmäßig vereinfacht werden („one face to the customer“).
2. § 57 Abs. 2 Nr. 5 (Begründung): Die an EU-Vorgaben anknüpfende „**90-Tages-Frist**“ als angestrebte Dauer der Schlichtungsverfahren ist realisierbar, wie die söp-Praxis zeigt (im Schnitt < als drei Monate).
3. § 57 Abs. 3 (Begründung): Als sehr vorteilhaft für eine flexible Handhabung der Schlichtungspraxis wird die Möglichkeit angesehen, dass Luftfahrtunternehmen vor Beschluss einer Mitgliedschaft mit der Schlichtungsstelle Sonderformen einer Zusammenarbeit im Rahmen einer **Testphase** vereinbaren können.
4. § 57a: Die im Gesetzentwurf angelegte **diversifizierte Schlichtung** - neben der söp eine behördliche Schlichtungsstelle und die Möglichkeit weiterer privatrechtlich organisierter Schlichtungsstellen ausschließlich für den Flugverkehr – ist lediglich als Option zu verstehen. Sie sollte aus Sicht der söp nicht Wirklichkeit werden. Sowohl von der Sache her (Stichwort: Verbraucheraufwand, Reiseketten) als auch unter dem Gesichtspunkt der Kosten (z.B. Transaktionskosten, Skaleneffekte) wäre eine Branchenlösung für die Praxis besser. Der Gesetzentwurf lässt indes auch an keiner Stelle erkennen, dass er seinerseits die diversifizierte Lösung für optimal hält.

5. § 57 b Abs. 1 Satz 1: Während § 57 Abs.1 besagt, dass der Schlichtung „Ansprüche von Fluggästen“ unterfallen sollen, wird in § 57 b Abs. 1 der Anwendungsbereich der Schlichtung auf Zahlungsansprüche festgelegt, die „einem Verbraucher (§ 13 des Bürgerlichen Gesetzbuchs) geschuldet (werden)“. In der Begründung des Gesetzentwurfs (Drs. 17/11210 S.19) wird betont, dass der Begriff „Fluggast“ in einem „umfassenden Sinn“ verwendet werden soll, gleich, ob in den gesetzlichen Anspruchsgrundlagen von „Fluggast“ (EG-VO, §§ 44 ff. LuftVG) oder von „Reisenden“ (Warschauer Abkommen, Montrealer Übereinkommen) die Rede ist. Ob und inwieweit in der Vielschichtigkeit der Begriffe (**Fluggast / Reisender / Verbraucher i.S.v. § 13 BGB**) rechtliches Klarstellungspotential bzw. Harmonisierungsbedarf verborgen ist, mag hier dahingestellt bleiben. Jedenfalls wird die Schlichtungspraxis deutlich erschwert, weil in jedem Einzelfall – und das ohne die Möglichkeit einer Beweiserhebung - erst ermittelt werden muss, ob der Fluggast = Reisende eine Verbraucher-Person im Sinn des § 13 BGB ist, die den Flug nur zu privaten Zwecken genutzt hat und nur deshalb überhaupt anspruchsberechtigt ist.
6. § 57 b Abs. 1 Satz 2: Die im Vergleich zum Referentenentwurf jetzt flexiblere Ausgestaltung der Schlichtung im Hinblick auf eine prinzipielle Möglichkeit, den **Streitwert** der Schlichtung auf über 5.000 Euro anzuheben, wenn die Verfahrensordnung das vorsieht, wird sehr begrüßt. Damit wird den Verkehrsunternehmen, die Mitglieder der privaten Schlichtungsstelle sind, die Möglichkeit eröffnet, den Handlungsspielraum für die Schlichtung selbst näher zu konkretisieren.
7. § 57 c Satz 2 1.HS: Soweit die söp als Schlichtungsstelle in Betracht kommt, bedarf es jedenfalls keiner näheren Festlegungen zu den „weitere(n) Anforderungen an die Schlichtungsstelle und das von ihr zu gewährende Verfahren“ im Rahmen einer Rechtsverordnung. Die EU-zertifizierte söp selbst wie ihre Verfahrensordnung garantieren nicht nur die allgemein gültigen Standards. Zugleich konnte mit den bisher beteiligten Verkehrsträgern in der söp-Praxis schon jetzt im Rahmen des Freiwilligkeitsprinzips ein hohes Maß an **Flexibilität** realisiert werden. Hierin sind der bisherige Erfolg der söp und insbesondere die Akzeptanz seitens der Verkehrsunternehmen im Wesentlichen begründet. Das sollte für eine sich „entwickelnde Schlichtung“ bei der Gesetzgebung allgemein berücksichtigt bleiben.
8. § 57 c Satz 2 2. HS: Es bedarf auch keiner Regelung durch eine Rechtsverordnung, um „die Beträge nach § 57 b Abs.1“ (Streitwert) anzupassen. Das kann **ohne bürokratischen Aufwand** und sehr viel flexibler durch die bereits in § 57 b Abs.1 Satz 2 vorgesehene Möglichkeit einer Änderung der Streitwertgrenze im Rahmen der Verfahrensordnung erfolgen.

Allgemeines Fazit:

Bei allem Verständnis um die Schwierigkeiten, die dem Gesetzgebungsverfahren zu Grunde liegen, sollte allseits bedacht bleiben, dass die Schlichtungsrealität sich in der Praxis sehr viel entspannter darstellen kann als zuvor gelegentlich angenommen wird. Das belegen die Erfahrungen der söp mit den Bahnunternehmen, die sich ebenfalls nicht ohne Vorbehalte auf die Schlichtung eingelassen haben. Insbesondere sollten die Möglichkeiten zu einer **Öffnung des Schlichtungsverfahrens** über die bisher vorgesehenen Schlichtungsgegenstände hinaus nicht grundsätzlich verbaut werden. Wenn sich etwa Verkehrsunternehmen und Schlichtungsstelle nach gemeinsamer Praxiserfahrung einig sind, die Schlichtung auf weitere Streitfelder zu erstrecken, sollte dies unbürokratisch möglich sein, ohne Änderung des Gesetzes bzw. einer Rechtsverordnung. Im Bereich der Bahn werden so inzwischen prinzipiell auch Haftpflichtfälle geschlichtet wie auch Streitfälle zwischen Reisenden, die z.B. als Architekten oder selbständige Handwerker geschäftlich unterwegs sind und sich mit einem Streitfall an die Schlichtungsstelle wenden. Immer im Rahmen der Freiwilligkeit und je nach Einzelfall kann das Schlichtungspotential dann auch in solchen Streitfällen genutzt werden, die mit dem Risiko des Gerichtswegs ohnehin für das Luftfahrtunternehmen anfallen.

Edgar Isermann

Leiter der Schlichtungsstelle

söp Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V.

Fasanenstrasse 81 • 10623 Berlin • Tel. 030.6449933-0 • Fax 030.6449933-10
www.soep-online.de • Registergericht: Amtsgericht Charlottenburg VR29041B
 Leiter der Schlichtungsstelle: Edgar Isermann • Geschäftsführer: Heinz Klewe
 Bankverbindung: Deutsche Bank, Konto-Nr. 600911200, BLZ 10070024