



**Gemeinsame Stellungnahme**  
**des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL)**  
**und**  
**des Board of Airline Representatives in Germany e.V. (BARIG)**  
**zum**  
**Entwurf eines Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr (BT-Drucksache 17/11210)**

## **A. Anmerkungen zur Einführung einer Schlichtung im Luftverkehr**

In den 1990er Jahren wurde der internationale Luftverkehrsmarkt liberalisiert. In der Folge der Liberalisierung kam es zu einem erheblichen nationalen und internationalen Wettbewerb im Luftverkehr. Davon profitieren die Passagiere mit sinkenden Preisen und einer Zunahme der Vielfalt von Angeboten und der Möglichkeit, zwischen unterschiedlichen Angeboten und Unternehmen auszuwählen. Insofern wurde im Luftverkehr, anders als beispielsweise im Schienenverkehr, die Dienstleistungsqualität und der Verbraucherschutz bei Flugreisen schon aufgrund des durch den globale Angebotsstrukturen bedingten intensiven Wettbewerbs erheblich verstärkt und ist auf einem nachgewiesenen sehr hohem Niveau. So belegt regelmäßig das EU-Verbraucherbarometer, dass die Kundenzufriedenheit bei Flugdienstleistungen im Vergleich zu anderen Verkehrsdienstleistungen am höchsten ist. Auch die Anzahl der Beschwerden von Fluggästen ist in Deutschland im Verhältnis zur Anzahl der beförderten Passagiere verschwindend gering.

Dennoch hat der Gesetzgeber die Passagierrechte im Luftverkehr stetig erweitert, was in diesem erheblichen Umfang nicht für alle Verkehrsarten der Fall ist und was im Sinne eines guten Wettbewerbs zwischen den Verkehrsträgern unfair ist und zu einer evidenten Beeinträchtigung der Luftverkehrswirtschaft führt. Zudem nivellieren zunehmende staatliche Eingriffe im Luftverkehr bedauerlicherweise die Angebotsvielfalt, die es dem Kunden bisher ermöglichte, nach seinen jeweiligen Vorstellungen von Preis-Leistung auszuwählen und ersetzen dies immer mehr durch staatlich festgelegte Servicelevels.

## **I. Gesetzgebungsverfahren**

Ein Schlichtungsverfahren setzt voraus, dass die Beteiligten einer Schlichtung ihre Meinungsverschiedenheiten schlichten lassen wollen, was nur auf freiwilliger Basis geschehen kann.

In diesem Sinne haben unbesehen des bereits erreichten sehr hohen Verbraucherschutzniveaus, die in BDL und BARIG zusammengeschlossenen deutschen und ausländischen Luftverkehrsunternehmen sich in Gesprächen mit der Bundesregierung auf ein Eckpunktepapier für einen gesetzlichen Rahmen einer Schlichtung im Luftverkehr geeinigt.

Das Gesetzgebungsverfahren zur Schlichtung im Luftverkehr wurde im letzten Jahr eingeleitet. Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft und BARIG begrüßen, dass im Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr ein Großteil der Eckpunkte aufgegriffen wurde. Eine ganz wesentliche Voraussetzung der Einigung, nämlich das gemeinsame Verständnis der Bundesregierung, der deutschen Luftverkehrswirtschaft und BARIG war, dass aus Gründen der Wettbewerbsneutralität auch eine Einigung mit anderen relevanten ausländischen Luftfahrtunternehmen herbeigeführt werden soll. Dies muss nun beim konkreten Aufbau der Schlichtung auch umgesetzt werden und setzt wiederum voraus, dass Gesetz und Ausführungs- oder Durchführungsverordnung auch weiterhin auf einem Konsens beruhen. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft und BARIG begrüßen dabei ausdrücklich das vom Gesetzgeber gewählte zweigleisige Modell mit primär privater und subsidiär behördlicher Schlichtung.

## **II. Die privatrechtlich organisierte Schlichtung**

Der Gesetzentwurf mit dem zweigleisigen Modell ermöglicht seit seiner Vorlage durch das Bundeskabinett konstruktive Gespräche der Luftverkehrswirtschaft mit unterschiedlichen privaten Anbietern von Schlichtungsstellen. Wichtig dabei ist insbesondere, dass im Gesetzentwurf nicht der Versuch unternommen wurde, die Unternehmen der Luftverkehrswirtschaft auf einen Monopolanbieter festzulegen. Zur Einrichtung einer privatrechtlich organisierten Schlichtung führt die Luftverkehrswirtschaft seit einiger Zeit vorbereitende Gespräche mit Anbietern von Schlichtungsverfahren, die unterschiedliche Geschäftsmodelle haben. Zu diesen Anbietern gehört unter anderem auch die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp), mit der sich die Luftverkehrswirtschaft im Dialog befindet.

Erst seit Vorliegen des Gesetzentwurfs, der ausdrücklich den Unternehmen eine Wahlmöglichkeit lässt, kommen die Gespräche mit den unterschiedlichen Anbietern auch hinsichtlich der Verwaltungs- und Verfahrenskosten in Bewegung.

Basierend auf den Ergebnissen der Gespräche können die prognostizierten Kosten der Anbieter in einem komplexen Verfahren hochgerechnet und verglichen werden. Das gemeinsame Ziel von Gesetzgeber und Luftfahrtunternehmen, die Bürokratiekosten, d.h. die Verwaltungs- und Verfahrenskosten, der Schlichtung niedrig zu halten, ist gleichermaßen im Interesse der Passagiere und Unternehmen. Zum einen ist es das gemeinsame Ziel, dass möglichst viele Unternehmen sich bereit erklären, sich einer solchen Schlichtungsstelle anzuschließen. Zum anderen würden sich von den Luftfahrtunternehmen zu tragende zu hohe Kosten der Schlichtung oder durch die Verfahrensregelung verursachte interne Aufwände letztlich auf Preise auswirken.

Auf Grundlage dieses Verständnisses treffen die Luftfahrtunternehmen die Entscheidung, ob sie einer bestehenden Schlichtungsstelle, wie z. B. der söp beitreten oder unter den in § 57 Abs. 2 LuftVG-Entwurf genannten Voraussetzungen eine andere Schlichtungsstelle schaffen. Entscheidungskriterium ist, wie im Gesetzentwurf dargelegt, die Gewährleistung einer effizienten Schlichtung, d.h. dass das Schlichtungsverfahren unbürokratisch, schnell, kostengünstig und für alle Seiten zufriedenstellend verlaufen wird. Das Ziel, den Passagieren der unterschiedlichen Verkehrsträger in jedem Fall eine zentrale Anlaufstelle zu bieten, kann völlig unabhängig von einem Beitritt der Luftfahrtunternehmen zu einer bestehenden Schlichtungsstelle technisch mittels gemeinsamer Anlaufstelle bei Adresse, Telefon und Internet erreicht werden.

Nachdem die im BDL und in der BARIG organisierten Luftfahrtunternehmen diese Entscheidung durch dann herbeizuführende Vorstandsbeschlüsse in den Unternehmen getroffen haben, kann eine eigene Schlichtungsstelle eingerichtet oder beim Beitritt zu einer bereits bestehenden Schlichtungsstelle dort ein Bereich für den Luftverkehr aufgebaut werden. Diese privatrechtliche Schlichtungsstelle ist dann noch nach § 57 Abs. 1 LuftVG-Entwurf vom Bundesministerium der Justiz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie anzuerkennen.

Nach erfolgter Anerkennung sollte es das gemeinsame Ziel der Bundesregierung und der Luftverkehrswirtschaft sein, dass sowohl die behördliche Schlichtungsstelle, als auch die privatrechtlich organisierte Schlichtungsstelle zeitgleich ihre Arbeit aufnehmen werden.

## **B. Vorschlag für zwei konkrete Änderungen des Entwurfes eines Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr**

Um den Aufbau einer Schlichtung im Luftverkehr möglichst zügig zu ermöglichen und die Bereitschaft bei der Mehrheit der Unternehmen für einen Beitritt zu einer Schlichtungsstelle zu erhalten, sollten im Gesetzentwurf zwei Änderungen vorgenommen werden, die mit den Eckpunkten korrespondieren. Dies betrifft zum einen die Regulierungsfrist und zum anderen die Ausgestaltung der Evaluierung der Schlichtung nach zwei Jahren. Diese beiden Punkte bereiten im Interesse eines praxistauglichen Verfahrens und im Hinblick auf die Verwaltungskosten des Schlichtungsverfahrens erhebliche Sorgen und bedürfen daher der Nachbesserung.

### **I. Die Regulierungsfrist**

Der Gesetzgeber verfolgt das Interesse, dass zunächst das betroffene Luftfahrtunternehmen die Möglichkeit erhalten soll, einen geltend gemachten Anspruch und ggf. eingetretenen Schaden selbst zu regulieren. Die dazu im Gesetzentwurf aufgenommene Regulierungsfrist in § 57b Abs. 2 S. 1 Nr. 5 LuftVG-Entwurf von 30 Tagen ist dabei insbesondere bei sogenannten „schweren Unregelmäßigkeiten“ mit einer großen Anzahl von Betroffenen, wie zum Beispiel aufgrund extremer Wetterverhältnisse oder Sperrungen des Luftraums, unrealistisch.

Eine derart kurze und starre Frist würde zu qualitativ unzureichenden Antworten führen. Nach Eingang einer Beschwerde beim Luftfahrtunternehmen muss der Sachverhalt zunächst vollumfänglich recherchiert und aufgeklärt werden. Der Kundenservice muss seinerseits aus dem operativen Bereich des Luftfahrtunternehmens in Erfahrung bringen, ob und ggf. wie es zu den Unregelmäßigkeiten gekommen ist. Das Ergebnis dieser umfangreichen und zeitaufwendigen Recherche muss dann in einem weiteren Schritt rechtlich geprüft.

In der Gesetzesbegründung zu § 57 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 LuftVG-Entwurf (S. 14) heißt es hierzu dann auch, bezogen auf das privatrechtlich organisierte Schlichtungsverfahren, dass eine zügige Durchführung des Schlichtungsverfahrens gewährleistet werden soll. Dabei wäre in der Regel eine Verfahrensdauer von maximal 3 Monaten realistisch. Diese 3-Monats-Frist entspricht z. B. auch § 8 der Verfahrensordnung sÖp („im Regelfall“) und es ist nicht nachvollziehbar, dass den Unternehmen des Luftverkehrs weniger Zeit zur Prüfung und Regulierung von Ansprüchen eingeräumt werden soll, als einer Schlichtungsstelle.

Sogar die neue „US-Fluggastrechteverordnung“ sieht vor, dass auf Passagierbeschwerden binnen 60 Tagen eine „substantielle Antwort“ (keine abschließende Schadensbearbeitung) erfolgen muss (14 CFR § 259.7 c – Code of Federal Aviation Regulations – Enhanced Protections for Airline Passengers).

Eine Regulierungsfrist seitens der Luftfahrtunternehmen von bis zu 3 Monaten ist eine angemessene und realistischere Frist für die Bearbeitung einer Kundenbeschwerde im Luftfahrtunternehmen und setzt die Schnelligkeit bei der Bearbeitung zur gebotenen Sorgfalt in ein richtiges Verhältnis.

Gemeinsames Verständnis war es zudem, in erster Linie auf eine Lösung zwischen Kunden und Luftfahrtunternehmen zu setzen, um dann in den ungelösten Fällen, in einem zweiten Schritt, in ein Schlichtungsverfahren einzutreten. Dieser Ansatz sollte nicht durch eine unangemessen kurze Frist gefährdet werden.

## **II. Evaluierung der Schlichtung nach zwei Jahren**

Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung ist vorgesehen, dass die Schlichtungsstellen nach zwei Jahren einem Evaluierungsverfahren unterzogen werden. Sollte die Evaluierung ergeben, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle Ansprüche geltend gemacht worden sind, die nicht bestanden und damit Verwaltungs- und Verfahrenskosten erheblich in die Höhe treiben, kann die Schlichtungsstelle fortan vor Einleitung eines Schlichtungsverfahrens von dem Fluggast eine Gebühr erheben. Das Problem im Gesetzentwurf ist, dass dort bei der Evaluierung lediglich die Fälle einer „zulässigen“ Anrufung der Schlichtungsstellen berücksichtigt werden, nicht aber „unzulässige“ Anrufungen. Begründet wird dies im Gesetzentwurf damit, dass „unzulässige“ Anrufungen angeblich keine Kosten verursachten – was der Realität aber widerspricht.

Im Interesse einer effizienten Arbeit der neu eingerichteten Schlichtungsstellen ist es aus Sicht der Bundesregierung und der Luftverkehrswirtschaft unabdingbar, diese vor Überlastung und ungerechtfertigter Anrufung zu schützen. Die Praxiserfahrung zeigt und es ist realistischerweise zu erwarten, dass die Schlichtungsstellen mit einer Vielzahl von Verfahren befasst sein werden, die bereits wegen Unzulässigkeit zurückgewiesen werden müssen. Diese Fälle bedürfen gleichermaßen - wie die zulässigen Verfahren - der Bearbeitung und verursachen dadurch Prüfungs- und Verwaltungsaufwand, auch wenn eine Entscheidung in der Hauptsache unterbleibt. Würden die unzulässigen Verfahren - wie im derzeitigen Entwurf vorgesehen - im Evaluierungsverfahren nicht berücksichtigt, so zeichnet das Evaluierungsergebnis nicht die

tatsächliche Arbeits- und Kostenbelastung der Schlichtungsstellen durch deren unzulässige und/oder unbegründete Anrufung ab. Dies aber widerspricht dem gemeinsamen Ziel von Gesetzgeber und Unternehmen, die Verwaltungskosten niedrig zu halten.

Im Hinblick auf die Notwendigkeit möglichst geringer Bürokratiekosten bei den Schlichtungsstellen ist es daher bei der Evaluierung erforderlich, auch alle Fälle einzubeziehen, bei denen der geltend gemachte Anspruch nicht bestand, die Geltendmachung aber bereits Verwaltungskosten bei der Schlichtungsstelle verursachte. Dies ist auch bei unzulässigen Anrufungen der Schlichtungsstellen der Fall. Diese Fälle generieren einen administrativen Aufwand und damit Kosten für die die Schlichtungsstelle tragenden Luftfahrtunternehmen. Diesen Aufwand legen sogar die bereits etablierten Schlichtungsstellen um, indem sie für die Bearbeitung unzulässiger Anträge Pauschalen in Höhe von 25 bis 70 Euro (je nach Anbieter) fordern. Der Aufwand entsteht dabei weniger durch die eigentliche Prüfung der Zulässigkeit als durch die erforderlichen administrativen Arbeiten (Erfassung und Beantwortung). Selbst der geringste bisher diskutierte Betrag wäre nicht einmal von der nach § 57 a Abs. 4 S. 2 LuftVG-Entwurf möglichen Gebühr von bis zu 20 Euro abgedeckt.

### III. Schlussfolgerungen

Die Luftverkehrswirtschaft hält es für außerordentlich wichtig, dass mit der freiwilligen Teilnahme an einer Schlichtung demnächst ein schnelles, unkompliziertes und faires Regulierungsverfahren zur Verfügung steht, welches sowohl für die Verbraucher als auch für die Luftfahrtunternehmen Vorteile bringt und damit auch die Zivilgerichte nachhaltig entlastet.

Um die primär von der Bundesregierung vorgesehene dem Wesen nach freiwillige Schlichtung auf einen erfolgreichen Weg zu bringen und die Akzeptanz der Schlichtung bei den Luftfahrtunternehmen nicht zu gefährden, bitten die deutsche Luftverkehrswirtschaft und BARIG nachdrücklich:

- die Regulierungsfrist auf drei Monate zu erhöhen und
- in den Gesetzentwurf auch die unzulässigen Anrufungen zur Berechnung der Anzahl der Fälle für die Evaluierung einzubeziehen.

Der Luftverkehrsmarkt ist europäisch organisiert. Entsprechend sind Verbraucherrechte im

Luftverkehr EU-weit und im Vergleich mit allen anderen Verkehrsträgern ausgesprochen umfangreich geregelt. Die Bundesregierung wird daher gebeten, sich am Beispiel des deutschen Verfahrens, für ein europaweit einheitliches Schlichtungsverfahren einzusetzen.

Berlin, 14. Februar 2013

Kontakt:

Dr. Lars Hoppe

Leiter Recht und Steuern

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)

Französische Straße 48

10117 Berlin

Tel.: +49 (0) 30 520 077 - 135

E-Mail: lars.hoppe@bdl.aero