

**15. Februar 2013**

**Schlichtung für Fluggäste:  
Die Zeit ist reif!**

**Stellungnahme zum  
Entwurf eines Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr**

**anlässlich der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses  
des Deutschen Bundestages am 20. Februar 2013**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv  
Fachbereich Bauen/Energie/Umwelt  
Markgrafenstr. 66  
10969 Berlin

lell@vzbv.de  
www.vzbv.de

## Auf einen Blick

**1. Der Verbraucherzentrale Bundesverband heißt den Entwurf eines Schlichtungsgesetzes für den Flugverkehr willkommen.**

Es ist an der Zeit, dass Fluggästen Schlichtung als einfache und unkomplizierte Methode der Streitbeilegung zur Verfügung steht.

**2. Das Schlichtungsgesetz soll noch in der laufenden Legislaturperiode verabschiedet werden.**

Die Schlichtungsstelle soll noch in diesem Jahr ihre Arbeit aufnehmen.

**3. Die Schlichtungsstelle im Luftverkehr sollte für alle zivilgerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen Fluggästen und Fluggesellschaften angerufen werden können. So ist auch die Zuständigkeit von Schlichtungsstellen in anderen Branchen geregelt.**

Gestrichen werden sollten die Vorschriften in § 57b Abs. 1 LuftVG, wonach die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle beschränkt wird

- auf bestimmte Rechtsverstöße,
- auf Zahlungsansprüche von bis zu 5.000 Euro und
- auf Verbraucherstreitigkeiten.

**4. Der vzbv begrüßt es, dass das Schlichtungsverfahren für den Fluggast grundsätzlich gebührenfrei sein soll (§ 57 Abs. 4 S. 1 und § 57a Abs. 3 S. 1).**

Die Vorschriften, die für die missbräuchliche Inanspruchnahme der Schlichtungsstelle (§ 57 Abs. 4 S. 2 und § 57a Abs. 3 S. 2) und für die Zukunft (§ 57 Abs. 5 und § 57a Abs. 5) eine Gebührenpflicht vorsehen, sind dem Vorschlag des Bundesrates entsprechend zu streichen.

**5. Die Luftfahrtunternehmen sollten die Fluggäste auf die Möglichkeit einer Streitschlichtung hinweisen.**

Der richtige Ort für den Hinweis auf das Schlichtungsangebot sind Antwortschreiben der Luftfahrtunternehmen auf Verbraucherbeschwerden.

**6. Der vzbv fordert die Bundesregierung und in besonderer Weise das Bundesjustizministerium auf, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Schlichtungsarbeit zu gewährleisten.**

Zu diesem Zweck sind Verbraucherorganisationen wie ADAC und vzbv bei der praktischen Einführung der Schlichtungsstelle ebenso zu beteiligen wie die Anbieterseite. Am besten sollte die Schlichtung für den Flugverkehr bei der Schlichtungsstelle Öffentlicher Personenverkehr (SÖP) angesiedelt werden.

Im Einzelnen nimmt der vzbv zu dem  
**Geszentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Schlichtung im  
Luftverkehr (BT-Drs. 17/11210)**  
Stellung wie folgt:

**1. Der Verbraucherzentrale Bundesverband heißt den Entwurf eines Schlichtungsgesetzes für den Flugverkehr willkommen. Es ist an der Zeit, dass Fluggästen Schlichtung als einfache und unkomplizierte Methode der Streitbeilegung zur Verfügung steht.**

Im Februar 2005 ist die Verordnung der EU Nr. 261/2004 über die Fluggastrechte bei Nichtbeförderung, Annullierung und Verspätung von Flügen in Kraft getreten. Seitdem fallen Anspruch und Wirklichkeit bei den Fluggastrechten auseinander, und seitdem wird über die Einführung eines Schlichtungsangebots im Flugverkehr diskutiert.

Aus der Verbraucherberatung wissen wir, dass viele Flugreisende bei Konflikten mit den Fluggesellschaften vor der Alternative stehen zu klagen oder ihre Ansprüche verfallen zu lassen. Die Verbraucherzentralen haben im Jahr 2010 eine internetgestützte Verbraucherumfrage zur Realität der Fluggastrechte durchgeführt<sup>1</sup>. Die Umfrage hat bestätigt, dass Fluggäste bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche regelmäßig hingehalten werden.

- Bestehende Ansprüche auf Betreuungsleistungen sowie Ausgleichszahlungen wurden zu wesentlichen Teilen von den Fluggesellschaften ignoriert. Nur jedem vierten boten die Airlines irgendeine Form von Kompensation an, und auch das überwiegend erst auf Nachfrage.
- Auch ihrer Verpflichtung, die Fluggäste aktiv auf ihre Rechte hinzuweisen, kamen die Fluggesellschaften bei über der Hälfte der Teilnehmer nicht nach.
- Darauf folgende Beschwerden bearbeiteten sie sehr zögerlich, 22 Prozent erhielten gar keine Antwort. Nur in drei Prozent der Fälle verlief die Rechtsdurchsetzung reibungslos.

Inzwischen haben sich Rechtsdienstleister auf dem Markt etabliert, die den Verbrauchern dabei helfen, ihre Rechte erforderlichenfalls auch auf dem Gerichtsweg durchzusetzen. Die flightright GmbH, der Marktführer unter diesen Rechtsdienstleistern, schätzt, dass es in Deutschland pro Jahr über eine Million berechnete Forderungen auf Entschädigungszahlungen wegen Annullierung oder erheblicher Verspätung von Flügen gibt. Nur ein Bruchteil dieser Ansprüche wird tatsächlich eingelöst.

Es ist an der Zeit, dass den Verbrauchern im Luftverkehr wie auch in vielen anderen Branchen Schlichtung als einfacher, schneller und für die Allgemeinheit kostengünstiger Weg zur Streitbeilegung eröffnet wird.

---

<sup>1</sup> Verbraucherzentrale Brandenburg e.V. (Hrsg.), Fluggastrechte – Anspruch und Wirklichkeit. Ergebnisse einer Online-Umfrage der Verbraucherzentralen 2010, <http://www.vzbv.de/3816.htm>

Notwendig ist hierfür eine gesetzliche Verankerung der Schlichtung. Diese wird durch den Gesetzentwurf für ein Schlichtungsgesetz geschaffen.

**2. Das Schlichtungsgesetz soll noch in der laufenden Legislaturperiode verabschiedet werden. Die Schlichtungsstelle soll noch in diesem Jahr ihre Arbeit aufnehmen.**

Die Aussage im Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung ist kurz und prägnant: „Die Einrichtung einer unabhängigen, übergreifenden Schlichtungsstelle für die Verkehrsträger Bus, Bahn, Flug und Schiff wird gesetzlich verankert.“ Dieses Versprechen gilt es jetzt zum Ende der Legislaturperiode einzulösen.

Parallel zur gesetzlichen Verankerung der Schlichtung gilt es, die Schlichtung auch in der Wirklichkeit zum Laufen zu bringen. Noch im Lauf des Jahres 2013 sollten Fluggäste Zugang zu einer Schlichtungsstelle haben. Noch wichtiger als die rasche Arbeitsfähigkeit der Schlichtungsstelle ist die Sicherung von Unabhängigkeit und Neutralität durch eine entsprechende Organisation der Schlichtungsstelle (s. u. Nr. 6).

**3. Die Schlichtungsstelle im Luftverkehr sollte für alle zivilgerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen Fluggästen und Fluggesellschaften angerufen werden können. So ist auch die Zuständigkeit von Schlichtungsstellen in anderen Branchen geregelt. Gestrichen werden sollten die Vorschriften in § 57b Abs. 1 LuftVG, wonach die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle beschränkt wird**

- auf bestimmte Rechtsverstöße,
- auf Zahlungsansprüche von bis zu 5.000 Euro und
- auf Verbraucherstreitigkeiten.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband unterstützt den Bundesrat mit seinem Antrag, die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle offen und allgemein zu definieren (Nr. 12 aus der Stellungnahme des Bundesrates).

Die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle ist durch § 57 Abs. 1 hinreichend geregelt: „Das Bundesministerium der Justiz kann (...) privatrechtlich organisierte Einrichtungen als Schlichtungsstellen zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten über Ansprüche von Fluggästen gegen Luftfahrtunternehmen (...) anerkennen“. Ähnlich allgemein ist auch die Zuständigkeit von Schlichtungsstellen in anderen Branchen definiert, etwa in § 37 EVO für den Bahnverkehr, in § 214 VVG für die Versicherungswirtschaft, in § 14 UKlaG für die Banken und in § 111b EnWG für die Energiewirtschaft.

Die zusätzlichen Anforderungen des § 57b Abs. 1 LuftVG schränken die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle unnötig ein und würden die Akzeptanz der Schlichtungsstelle bei den Verbrauchern gefährden.

Konkret wendet sich der vzbv gegen eine gesetzliche Zuständigkeitsbegrenzung aus folgenden Gründen:

### Zur abschließenden Definition der Rechtsstreitigkeiten

Der Gesetzentwurf fordert in § 57b Abs. 1, dass die von der Schlichtungsstelle bearbeiteten Streitigkeiten geltend gemacht werden müssen wegen

- „ 1. der Nichtbeförderung, der verspäteten Beförderung von Fluggästen oder der Annullierung von Flügen
2. der Zerstörung, der Beschädigung, des Verlustes oder der verspäteten Beförderung von Reisegepäck
3. der Zerstörung, der Beschädigung oder des Verlustes von Sachen, die der Fluggast an sich trägt oder mit sich führt, oder
4. Pflichtverletzungen bei der Beförderung von behinderten Fluggästen und Fluggästen mit eingeschränkter Mobilität“.

Damit beschränkt der Gesetzentwurf die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle auf diejenigen Verbraucherrechte, die durch das EU-Recht oder durch das Montrealer Übereinkommen geregelt sind.

Die Fluggäste werden von einer Schlichtungsstelle für den Flugverkehr erwarten, dass sie ihnen bei allen zivilrechtlichen Auseinandersetzungen mit einer Fluggesellschaft zur Seite steht. Diese Erwartung würde enttäuscht, wenn die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle in Anlehnung an die Rechtsakte des EU-Rechts und des internationalen Rechts definiert würde. Wichtige und praktisch häufige Fallkonstellationen blieben dann ausgeschlossen, etwa Streitigkeiten über fehlerhafte Internetbuchungen (z.B. Verbraucher wollte Buchung abbrechen, Ticketpreis wird aber trotzdem verlangt), über Stornogebühren (Steuern und Gebühren werden nach Storno nicht zurück-erstattet) oder Cross Ticketing. Aus Verbrauchersicht wäre es nicht nachvollziehbar, wenn solche Fälle von der Schlichtungsstelle abgewiesen würden; die Akzeptanz der Schlichtungsstelle wäre dadurch gefährdet.

Die Bundesregierung verweist in der Begründung des Gesetzentwurfs darauf, dass die Beteiligten durch die einschränkenden Regelungen des § 57b Abs. 1 nicht gehindert seien, auch wegen anderer Ansprüche eine privat-rechtlich organisierte Schlichtungsstelle zu nutzen, wenn die Schlichtungsstelle dazu bereit ist und die betroffenen Luftfahrtunternehmen damit generell oder im Einzelfall einverstanden sind. Der Wortlaut des Gesetzesentwurfs legt indes eine gegenteilige Interpretation nahe. Denn bezogen auf die Streitwertbegrenzung in Höhe von 5.000 Euro gestattet der Gesetzentwurf Schlichtungsverfahren mit höherem Streitwert, wenn die Verfahrensordnung dies vorsieht. Eine entsprechende Regelung fehlt aber für die abschließende Auflistung von Rechtsstreitigkeiten. Um den in der Begründung aufgezeigten Willen des Gesetzgebers klar im Wortlaut des Gesetzes zum Ausdruck zu bringen, sollte zumindest die Formulierung von § 57b Abs. 1 S. 2 LuftVG folgendermaßen geändert werden:

„Andere Streitigkeiten über Zahlungsansprüche als die von nach Satz 1 erfassten Streitigkeiten von mehr als 5.000 Euro können Gegenstand der Schlichtung nach § 57 sein, wenn die Verfahrensordnung dies vorsieht.“

### Zur Streitwertbegrenzung

Mit einem Streitwert von bis zu 5.000 Euro sind die meisten Fälle erfasst, für die aus Verbrauchersicht ein Schlichtungsverfahren in Frage kommt. Die weitere Entwicklung des Schlichtungsverfahrens sollte aber durch eine Streitwertbegrenzung nicht unnötig behindert werden. Die Schlichtungsstelle Öffentlicher Personenverkehr hat etwa im Bahnverkehr mit Zustimmung der Eisenbahnunternehmen begonnen, auch für Haftpflichtverletzungen mit Personenschaden Schlichtungsvorschläge zu erarbeiten. Wenn sich das auch im Flugverkehr zu einem späteren Zeitpunkt als wünschenswert herausstellt, wird sich eine gesetzliche Streitwertbegrenzung als hinderlich erweisen.

Die Bundesregierung hat dies erkannt und hat gegenüber dem Referentenentwurf eine zusätzliche Regelung aufgenommen des Inhalts, dass durch die Verfahrensordnung über die Streitwertbegrenzung von 5.000 Euro hinausgegangen werden könne. Dann ist aber eine Streitwertbegrenzung im Gesetz überhaupt entbehrlich.

### Zur Beschränkung auf Verbraucherrechtsstreitigkeiten

Zumindest in der Anfangszeit ist gegen eine Beschränkung der Zuständigkeit der Schlichtungsstelle auf Verbraucherrechtsstreitigkeiten nichts einzuwenden, weil in der Tat hier die Schutzbedürftigkeit größer ist als etwa bei Dienstreisenden. Allerdings sollte auch hier eine spätere Erweiterung der Zuständigkeit nicht behindert werden. Die Schlichtungsstelle Öffentlicher Personenverkehr (SÖP) schlichtet im Bereich des Bahnverkehrs etwa inzwischen prinzipiell auch Streitfälle, die im Rahmen einer geschäftlichen Reise etwa eines Architekten oder eines selbständigen Handwerkers entstanden sind. Die Verfahrensordnung ist der richtige Ort, um für den gegenwärtigen Zeitpunkt die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle auf Verbraucherrechtsstreitigkeiten zu begrenzen.

**4. Der vzbv begrüßt es, dass das Schlichtungsverfahren für den Fluggast grundsätzlich gebührenfrei sein soll (§ 57 Abs. 4 S. 1 und § 57a Abs. 3 S. 1). Die Vorschriften, die für die missbräuchliche Inanspruchnahme der Schlichtungsstelle (§ 57 Abs. 4 S. 2 und § 57a Abs. 3 S. 2) und für die Zukunft (§ 57 Abs. 5 und § 57a Abs. 5) eine Gebührenpflicht vorsehen, sind dem Vorschlag des Bundesrates entsprechend zu streichen.**

Die Frage, ob das Schlichtungsverfahren für die Verbraucher gebührenpflichtig sein soll, wurde im Vorfeld des Gesetzentwurfs öffentlich verschiedentlich diskutiert. Aus Sicht des vzbv ist es gerade bei der Einführung der Schlichtung wichtig, dass es keine Zugangshürden gibt, die die Verbraucher davon abhalten, das Schlichtungsangebot in Anspruch zu nehmen.

Der Bundesrat hat gefordert, die Kostenumlegung auf die Verbraucher für Fälle einer rechtsmissbräuchlichen Inanspruchnahme der Schlichtungsstelle zu streichen (Nr. 6 aus der Stellungnahme des Bundesrates). Dem schließt sich der Verbraucherzentrale Bundesverband an. Aus der mehrjährigen Arbeit der Schlichtungsstelle öffentlicher Personenverkehr hat sich gezeigt,

dass die Quote rechtsmissbräuchlich erhobener Beschwerden unter einem Prozent der Schlichtungsfälle liegt. Für diese geringfügige Quote bedarf es keiner eigenen Kostenregelung.

Ferner hat der Bundesrat gefordert, die äußerst komplizierte Verfahrensregelung für eine eventuelle spätere Zutrittsgebühr für Verbraucher zu streichen (Nr. 8 aus der Stellungnahme des Bundesrates). Auch diesen Änderungsantrag unterstützt der vzbv. Wie der Bundesrat in der Begründung seines Antrags ausführt, würde durch eine solche Vorschusspflicht die Akzeptanz der Schlichtungsstelle gefährdet; die Erfahrungen aus anderen Branchen belegen, dass eine Zutrittsgebühr auch längerfristig nicht erforderlich ist.

**5. Die Luftfahrtunternehmen sollten die Fluggäste auf die Möglichkeit einer Streitschlichtung hinweisen. Der richtige Ort für den Hinweis auf das Schlichtungsangebot sind Antwortschreiben der Luftfahrtunternehmen auf Verbraucherbeschwerden.**

Der Bundesrat schlägt eine Informationspflicht der Luftfahrtunternehmen über die für sie zuständige Schlichtungsstelle vor (Nr. 4 der Stellungnahme des Bundesrates). Dem schließt sich der vzbv an.

Allerdings hält es der vzbv nicht für erforderlich, dass die Luftfahrtunternehmen an vielen verschiedenen Orten (Internetseite, AGBs, Geschäftsbriefe sowie Reiseunterlagen) auf die Möglichkeit eines Schlichtungsverfahrens hinweisen müssen. Das könnte zu dem Effekt führen, dass die Fluggäste gleich ein Schlichtungsverfahren anstrengen, ohne sich zuvor an das Luftfahrtunternehmen zu wenden.

Sinnvoller erscheint daher eine Regelung nach dem Vorbild von § 37 S. 3 EVO:

„Das Luftfahrtunternehmen soll bei der Beantwortung einer Beschwerde auf die Möglichkeit der Schlichtung hinweisen und die Adressen geeigneter Schlichtungsstellen mitteilen.“

**6. Der vzbv fordert die Bundesregierung und in besonderer Weise das Bundesjustizministerium auf, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Schlichtungsarbeit zu gewährleisten. Zu diesem Zweck sind Verbraucherorganisationen wie ADAC und vzbv bei der praktischen Einführung der Schlichtungsstelle ebenso zu beteiligen wie die Anbieterseite. Am besten sollte die Schlichtung für den Flugverkehr bei der Schlichtungsstelle Öffentlicher Personenverkehr (SÖP) angesiedelt werden.**

Im Gesetz kann das Schlichtungsverfahren nur in wesentlichen Grundzügen umrissen werden. Parallel dazu gilt es, die Schlichtungsarbeit im Sinne von Neutralität, Unabhängigkeit und Praktikabilität zu organisieren. Besondere Verantwortung kommt in dieser Hinsicht dem Bundesjustizministerium zu. Das Bundesjustizministerium hat die Aufgabe, im Einvernehmen mit dem Bundesverkehrsministerium, dem Bundesverbraucherministerium und dem Bundeswirtschaftsministerium privatrechtlich organisierte Einrichtungen als Schlichtungsstellen für den Flugverkehr anzuerkennen (§ 57 Abs. 1). Vo-

oraussetzung für die Anerkennung ist insbesondere die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Schlichtungsstelle (§ 57 Abs. 2 S. 1. Nr. 1).

Dem Grundsatz der Unabhängigkeit entspricht am ehesten eine Schlichtungsstelle, die

1. gegenüber den Institutionen der Anbieter- und der Verbraucherseite in Form einer eigenen Rechtspersönlichkeit verselbständigt ist (z.B. als eingetragener Verein)
2. von Unternehmen und Verbraucherorganisationen gemeinsam getragen wird, wie etwa die neu errichtete Schlichtungsstelle Energie.

Um eine solche paritätisch von Anbieter- und Verbraucherseite getragene Schlichtungsstelle ins Leben zu rufen, ist es unerlässlich, die Verbraucherseite bereits in der Konzeptionsphase intensiv zu beteiligen. Eben dies fand bei der Konzeption der Schlichtungsstelle Energie statt – mit einem vorbildhaften Ergebnis, das auch für eine hohe Akzeptanz der Schlichtungsstelle bei den Verbrauchern bürgt (<http://www.schlichtungsstelle-energie.de/>). Der vzbv fordert Bundesjustizministerium, Bundesverbraucherministerium und Bundesverkehrsministerium auf, sich an diesem Verfahren zu orientieren.

Im Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung zur gesetzlichen Verankerung einer verkehrsträgerübergreifenden Schlichtungsstelle bekannt. Dem wird der Gesetzentwurf nicht in vollem Umfang gerecht, weil die verkehrsträgerübergreifende Schlichtung nur als Option benannt wird. Gleichwohl wäre die Schlichtung für den Flugverkehr am besten und kostengünstigsten bei der Schlichtungsstelle Öffentlicher Personenverkehr angesiedelt. Das ist deshalb wichtig, weil in der Praxis häufig verschiedene Verkehrsmittel miteinander kombiniert werden (z. B. „Rail & Fly“). Für die Akzeptanz der Schlichtungsarbeit beim Verbraucher wäre es ungünstig, wenn hilfeschuchende Verbraucher von einer Stelle an die andere verwiesen würden. Im übrigen sprechen die Argumente der Kostenersparnis, der Neutralität und der Transparenz klar für das bereits bestehende, partizipativ organisierte und gut funktionierende Schlichtungsangebot der SÖP.