

Prof. Dr. Klaus Tonner

Stephanstraße 4
D-18055 Rostock
Tel. 0381-2001347
Mail: klaus.tonner@uni-rostock.de

Rostock, den 11. Februar 2013

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr

zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 20. Februar 2013

Vorbemerkung

➤ Schlichtung im Luftverkehr ist notwendig

Die Zielsetzung des Entwurfs, den Verbraucherschutz bei Passagierrechten durch die Einrichtung einer außergerichtlichen Schlichtung auch für den Flugbereich zu verbessern, ist zu begrüßen. Schlichtung bei Ansprüchen von Fahrgästen gegen Beförderungsunternehmen hat sich bewährt. Dies zeigen sowohl die frühere, vom Bund im Rahmen eines Projekts geförderte beim Verkehrsclub Deutschland eingerichtete Schlichtungsstelle für Mobilität¹ als auch die heutige Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp). Leider haben sich die Luftverkehrsunternehmen bislang nicht zu einer freiwilligen Teilnahme an den bestehenden Schlichtungsangeboten verstehen können. Damit ist die Schlichtung – aus der Sicht des Verbrauchers – unvollständig. Es ist für den Verbraucher nicht nachvollziehbar, warum er sich im Falle einer Auseinandersetzung mit einem Bahnunternehmen der kostengünstigen, schnellen und effektiven Hilfe einer Schlichtungsstelle bedienen kann, bei Problemen mit einem Flugunternehmen aber eine Klage vor dem Amtsgericht einreichen muss. Es ist an der Zeit, die bestehende Lücke mit gesetzlichen Mitteln zu schließen. Die Stellungnahme kann sich daher auf Kritik an Einzelpunkten beschränken, wobei im Mittelpunkt der Anwendungsbereich steht.

¹ Der Verfasser war Vorsitzender des Beirats der Schlichtungsstelle Mobilität.

1. Persönlicher Anwendungsbereich

➤ Anwendungsbereich auf alle Fluggäste erstrecken

Zu Recht versteht sich der Entwurf als Maßnahme des Verbraucherschutzes. Er sollte den persönlichen Anwendungsbereich aber nicht auf den Verbraucher gemäß § 13 des Bürgerlichen Gesetzbuchs beziehen, wie dies in § 57b Abs. 1 LuftVG-E geschieht, sondern auf den Fluggast. Dort findet sich zwar eine Differenzierung, indem der Anwendungsbereich auf Luftbeförderungen beschränkt wird, die auf einem mit einem Verbraucher i. S. d. § 13 BGB geschlossenen Vertrag beruhen, es aber nicht darauf ankommen soll, ob der Fluggast, der die Beförderung in Anspruch nimmt, tatsächlich Verbraucher ist. Im Folgenden ist daher von Fluggast die Rede.² Offenbar will der Entwurf damit einerseits die Systematik des deutschen Verbraucherschutzrechts berücksichtigen, das auf den Begriffen des Verbrauchers und des Unternehmers in den §§ 13 und 14 BGB beruht, und andererseits berücksichtigen, dass die VO (EG) Nr. 261/2004³ (im Folgenden: Fluggastrechte-VO) von „Fluggästen“ spricht, ohne ihren Anwendungsbereich auf Verbraucher zu beschränken.

Dieses Regelungskonzept ist unnötig komplex und auch der Sache nach nicht angemessen, denn es ist praktisch nicht vorstellbar, dass auf Grund eines von einem Verbraucher geschlossenen Beförderungsvertrags ein anderer anders als ein Verbraucher eine Flugreise antritt. Ein Verbraucher kann natürlich Verträge schließen, die zu Beförderungsansprüchen Dritter führen. Dies dürften aber regelmäßig Angehörige und Bekannte sein, die ebenfalls Verbraucher sind. Obwohl der Entwurf im Folgenden durchweg von „Fluggästen“ spricht, werden Fluggäste, die keine Verbraucher sind, vom Anwendungsbereich ausgeschlossen.

Dieser Beschränkung ist zu widersprechen. Der Begriff des Fluggasts ist weiter. Er entstammt der Fluggastrechte-VO, in der er leider nicht definiert ist. Der Sache nach ist damit jede natürliche Person gemeint, die über eine bestätigte Buchung verfügt (vgl. Art. 3 der Fluggastrechte-VO). Ob die Person aus privaten oder beruflichen Zwecken den Flug antritt und wer den Beförderungsvertrag für sie abgeschlossen hat, spielt keine Rolle. Der Arbeitgeber oder Dienstherr kann als solcher den Flug nicht antreten; dies kann nur eine natürliche Person. Die Verwendung des Begriffs „Fluggast“ schließt also ebenso wie die Verwendung des Begriffs „Verbraucher“ aus, dass sich ein Arbeitgeber oder ein Dienstherr der Schlichtung zur Durchsetzung vertragsrechtlicher Ansprüche gegen ein Luftfahrtunternehmen bedient. Dies auszuschließen, ist die – richtige – Intention des Entwurfs. Dazu bedarf es aber keiner Beschränkung auf Verbraucher i. S. d. § 13 BGB. Zur Klarstellung mag eine Definition des „Fluggastes“ in den Gesetzestext aufgenommen werden, die ausdrücklich regelt, dass es sich um eine natürliche Person handeln muss.

Da der Entwurf nicht nur Ansprüche aus der Fluggastrechte-VO, sondern auch teilweise aus dem Montrealer Übereinkommen (MÜ) in den sachlichen Anwendungsbereich einbeziehen will, muss auch ein Blick auf das MÜ geworfen werden. Dieses spricht vom Reisenden. Damit ist jede Person gemeint, deren Beförderung durch Luftfahrzeuge gegen Entgelt erfolgt (Art. 1

² Vgl. auch die Begründung, BT-Drucks. 17/11210 S. 19 re. Sp.

³ Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91, ABl. EU Nr. L 46/1 vom 17.2.2004.

Abs. 1 MÜ). Auch hier spielt es keine Rolle, ob der Reisende den Beförderungsvertrag selbst oder ein Dritter, etwa sein Arbeitgeber, für ihn abgeschlossen hat. Schon gar nicht unterscheidet das MÜ danach, zu welchem Zweck die Flugreise unternommen wurde. Der Begriff des „Reisenden“ nach dem MÜ deckt sich also mit dem des „Fluggastes“ nach der Fluggastrechte-VO.

Eine Beschränkung auf den „Verbraucher“ i.S.d. § 13 BGB würde also am Anfang eines Schlichtungsverfahrens jeweils eine Untersuchung darüber erforderlich machen, ob ein Verbraucher den zugrundeliegenden Vertrag abgeschlossen hat. Dies ist nicht nur mühsam, sondern auch sachlich nicht gerechtfertigt.

Obwohl im Verbraucherschutz verankert, unterscheiden sämtliche Passagierrechte-Verordnungen der EU nicht danach, ob eine Reise zu privaten oder gewerblichen/beruflichen Zwecken unternommen wurde, und dies aus gutem Grund. Für den von einer Annullierung oder Verspätung betroffenen Fluggast bedeutet es keinen Unterschied, ob er sich aus privaten oder beruflichen Gründen unterwegs befindet. Insbesondere kann sich der Fluggast nicht besser vor Annullierungen oder Verspätungen schützen, weil er beruflich reist. Bei einem Kaufvertrag ist dagegen ein Machtungleichgewicht zwischen Unternehmer und Verbrauchern auszugleichen, das eine unterschiedliche Behandlung von privaten und gewerblichen Kunden rechtfertigt, weil sich der gewerbliche Kunde jedenfalls typischerweise besser als ein Verbraucher selbst helfen kann. Bei den Tatbeständen der Fluggastrechte-VO trifft dies aber nicht zu; hier sitzen alle Fluggäste gewissermaßen in einem Boot (oder, wenn man so will, in einem Warteraum).

Es spielt auch keine Rolle, ob der Fluggast selbst der Vertragspartner des Luftbeförderungsunternehmens ist oder ein Dritter. Die Fluggastrechte-VO kennt als Anspruchsgegner ausdrücklich nur das ausführende Luftfahrtunternehmen, das MÜ nennt den vertraglichen oder den ausführenden Luftfrachtführer. Die Fluggastrechte-VO soll in den Worten der Rechtsprechung des EuGH „Unannehmlichkeiten“ des Fluggastes ausgleichen, keine materiellen Schäden.⁴ Diese sind nämlich nach dem vorrangigen Art. 19 MÜ zu regulieren. „Unannehmlichkeiten“ erleidet aber der Fluggast, nicht sein Arbeitgeber oder Dienstherr.

➤ **Allgemeine Tendenz „from consumer to user“**

Die Passagierrechte-Verordnungen der EU sind mit ihrem Abstellen auf den „Nutzer“ der Dienstleistung nicht allein. Für Unionsrecht, das sich im BGB niedergeschlagen hat, gilt dies etwa für die Zahlungsdienste (§§ 675c ff. BGB). Auch beim „Reisenden“ nach §§ 651 a ff. BGB, die die Pauschalreise-Richtlinie umsetzen, wird nicht gefragt, ob der Reisende Verbraucher i.S.d. § 13 BGB ist.⁵ Auch im Telekommunikations- und im Energiebereich ist eine Aufweichung des herkömmlichen Verbraucherbegriffs zu beobachten. Die Richtlinie

⁴ EuGH, Urt. v. 13.10.2011, Rs. C-83/10 - Rodríguez.

⁵ Die Pauschalreise-Richtlinie; RL 90/314/EWG, enthält einen Verbraucherbegriff, der auch zu nicht privaten Zwecken Reisende einschließt. Ob der Uniongesetzgeber bei der anstehenden Überarbeitung der Richtlinie den engeren Verbraucherbegriff des übrigen Verbrauchervertragsrechts auch für das Pauschalreiserecht einführt oder die Kohärenz mit den Passagierrechten sucht, bleibt abzuwarten.

über den Elektrizitätsbinnenmarkt von 2009⁶ führte ein abgestuftes System ein. Hier wird der Schutz des Endkunden, nicht nur des Verbrauchers, angesprochen. Allerdings verwendet die Richtlinie sowohl in den Erwägungsgründen wie auch in ihrem Anhang I wiederholt den Begriff des „Verbrauchers“, so dass sich der deutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung der Schlichtungsvorschrift (§§ 111a, 111b EnWG) für den Verbraucherbegriff ausdrücklich auf § 13 BGB bezieht. Ob es dabei stehen bleiben kann, ist allerdings fraglich. Langfristig ist eine Tendenz zu beobachten, die in der englischsprachigen Literatur schlagwortartig als „from consumer to user“ bezeichnet wird.⁷ In der Tat ist schlecht nachvollziehbar, warum die Inanspruchnahme von Telekommunikations- und Energieversorgungsleistungen in demselben Gebäude unterschiedlich geregelt sein soll, je nachdem ob sich eine Arztpraxis oder eine Wohnung in den Räumen befindet.

➤ **Kohärenz mit der Bahnschlichtung**

§ 57b LuftVG-E enthält eine dem § 111a EnWG ähnliche, ebenfalls auf § 13 BGB bezogene Formulierung. Damit ist der Entwurf zwar nicht nur mit § 111a EnWG kohärent, sondern auch mit § 214 VVG, der dem Entwurf erklärtermaßen Pate stand, aber nicht mit § 37 EVO, der Vorschrift über die Schlichtung im Eisenbahnverkehr. Diese Vorschrift spricht vom „Reisenden.“ Da sich Luft- und Bahnverkehr sicherlich näher stehen als der Luftverkehr und die übrigen hier aufgezählten Bereiche, liegt es nahe, die Kohärenz mit der Schlichtung im Bahnverkehr zu suchen, zumal sowohl § 37 EVO wie § 57 Abs. 2 Satz 2 LuftVG-E eine verkehrsträgerübergreifende Schlichtungsstelle erlauben.

2. Sachlicher Anwendungsbereich

➤ **Abgrenzung nach dem Lebenssachverhalt „Flugreise“**

Der Entwurf grenzt den sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes in § 57b Abs. 1 LuftVG-E in einer Aufzählung ab, die an einschlägigen Gesetzen orientiert ist. Hinter Nr. 1 steht die Fluggastrechte-VO, hinter den Nr. 2 und 3 das MÜ und hinter Nr. 4 die VO über Rechte von behinderten Flugreisenden.⁸ Dies erscheint unglücklich. Besser wäre eine allgemeine Beschreibung, die den Lebenssachverhalt Flugreise erfasst. Die Aufzählung von Gesetzen hat den Nachteil, dass sie bei Änderungen obsolet werden kann, die der deutsche Gesetzgeber nicht in der Hand hat, denn sämtliche Regelungen entstammen dem Unionsrecht oder dem

⁶ Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 1. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, ABl. EU Nr. L 211/55.

⁷ Vgl. hierzu die Diskussionen auf dem 69. Deutschen Juristentag 2012 und insbesondere das Gutachten von *Micklitz*, Brauchen Konsumenten und Unternehmen eine neue Architektur des Verbraucherrechts?, S. A 36 ff.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität, ABl. EU Nr. L 204/1 v. 26.7.2006.

internationalen Recht, wobei das MÜ dank seiner Ratifizierung durch die EU übrigens auch Unionsrecht ist. Auch wenn bei der derzeitigen Überarbeitung der Fluggastrechte-VO nicht zu erwarten ist, dass der Unionsgesetzgeber über die heutigen Tatbestände der Nichtbeförderung, Annullierung und Verspätung hinausgeht, so ist doch nicht auszuschließen, dass es in der weiteren Zukunft Änderungen geben wird. Jedenfalls steht die Weiterentwicklung der Passagierrechte-VOen auch jenseits der aktuellen Überarbeitung der Fluggastrechte-VO auf der Agenda des Unionsgesetzgebers.⁹

➤ **BGB-Ansprüche müssen einbezogen werden**

Wichtiger noch sind aber zwei andere Punkte. § 57b LuftVG-E erfasst nicht Ansprüche wegen Verletzung von Tatbeständen der Fluggastrechte-VO, die in der Fluggastrechte-VO selbst nicht enthalten sind. Der EuGH hat in der Sache Rodríguez¹⁰ erklärt, dass Schadensersatzansprüche wegen Nichteinhaltung der Verordnung nicht auf die Verordnung selbst gestützt werden können, sondern ihre Anspruchsgrundlage im jeweils anwendbaren nationalen Recht haben. Im deutschen Recht wäre dies § 280 BGB. Zwar kann man unter dem Gesichtspunkt der teleologischen Auslegung dem § 57b Abs. 1 LuftVG-E entnehmen, dass er auch einen derartigen Anspruch abdeckt, doch ist dies nicht eindeutig. Es ist nicht sinnvoll, eine Vorschrift zu verabschieden, die erst einer komplexen Auslegung bedarf, um zu den beabsichtigten Ergebnissen zu gelangen. Die Frage hat nicht unerhebliche Bedeutung, denn der EuGH hat vor kurzem entschieden, dass die Luftverkehrsunternehmen nach den Flugverboten infolge des Ausbruchs des isländischen Vulkans Eyjafjallajökull verpflichtet waren, ihre gestrandeten Fluggäste zeitlich unbegrenzt unterzubringen.¹¹ Anspruchsgrundlage wäre § 280 BGB. Der Problembereich sollte unbedingt im Wege der Schlichtung abgearbeitet werden und könnte eine erste Bewährungsprobe für die neu einzurichtende Schlichtung werden.

Nicht unbedenklich ist auch die Art, wie Verspätungsschäden durch den § 57b Abs. 1 LuftVG-E erfasst werden. Verspätungsschäden, die zu einem materiellen Schaden führen, sind nämlich nicht nach der Fluggastrechte-VO, sondern nach Art. 19 MÜ zu regulieren. Nun wird man diesen Anspruch relativ unproblematisch unter den § 57b Abs. 1 Nr. 1 LuftVG-E subsumieren können, doch darf man nicht vergessen, dass die deutsche Rechtsprechung den Anwendungsbereich des MÜ auf sog. luftfahrttypische Ereignisse beschränkt. So wäre nach der Rechtsprechung zwar beispielsweise ein aus Witterungsgründen verschobener Start „luftfahrttypisch“, nicht aber ein solcher, der aus einer plötzlich notwendigen Reparatur resultiert. Die Rechtsprechung wendet in diesen Fällen die Haftungsvorschriften des BGB an.

Es kommt hinzu, dass die Fluggastrechte-VO Ansprüche nur gegen das ausführende Luftfahrtunternehmen gewährt, die Haftungsansprüche nach dem BGB aber vertragliche

⁹ Mitteilung der Kommission, Eine europäische Perspektive für Reisende, KOM(2011) 898 v. 19.12.2011.

¹⁰ Oben Fn. 4.

¹¹ EuGH, Urt. v. 31.1.2013, Rs. C-12/11 – McDonagh.

sind. Sind ausführendes und vertragliches Luftfahrtunternehmen nicht identisch, kann man schon mit der Anwendung des § 280 BGB bei der Umsetzung der Rodriguez- und der Aschewolke-Entscheidung des EuGH in Schwierigkeiten kommen. Dies soll hier nicht vertieft werden, aber es sollte deutlich werden, dass BGB-Ansprüche in den Anwendungsbereich der Schlichtung einbezogen werden müssen.

➤ **Kein genereller Ausschluss von Personenschäden**

Zum andern schließt § 57b Abs. 1 LuftVG-E bewusst Personenschäden aus. Dabei lässt sich der Entwurf von der Erwägung leiten, dass Personenschäden in erster Linie in Zusammenhang mit Luftfahrtkatastrophen auftauchen und jedenfalls zu erheblichen Schadenssummen führen, die nicht schlichtungsgeeignet sind.¹² Dem ist zu widersprechen. Personenschäden können auch kleinere Schäden sein. Als Beispiel sei der viel zitierte Purser genannt, der den Fluggast mit heißem Kaffee verbrüht, oder der Fluggast, der auf der Gangway oder im Flughafengebäude ausrutscht. Aus dem Pauschalreisebereich ist bekannt, dass eine Vielzahl von Rechtstreitigkeiten dadurch entsteht, dass nicht klar ist, ob der Veranstalter (hier also das Luftfahrtunternehmen) eine Sorgfaltspflichtverletzung begangen hat oder ob sich das von der Rechtsprechung sog. „allgemeine Lebensrisiko“ des Fluggastes verwirklicht. Bei derartigen Fällen kommt es auf den Einzelfall an; sie sind für eine Schlichtung geeignet. Bei Unfällen im Flughafengebäude ist nicht abschließend geklärt, ob das Luftfahrtunternehmen für den Flughafenbetreiber als seinem Erfüllungsgehilfen haftet oder nur der Flughafenbetreiber.¹³ Derartige Fragen müssen nicht auf dem Rücken der Fluggäste ausgetragen werden; im Rahmen einer Schlichtung wird ein Luftfahrtunternehmen eher zu einer Kulanzzahlung bereit sein, weil es nicht befürchten muss, einen Präzedenzfall zu schaffen.

➤ **Haftungshöchstgrenze nur bei behördlicher Schlichtung**

Unnötig kompliziert erscheint schließlich die Regelung über die Höchstgrenze von 5.000 Euro. Das Ziel der Regelung ist freilich nachvollziehbar, nämlich jedenfalls für die behördliche Schlichtung nach § 57a LuftVG-E eine Höchstgrenze einzuführen. Wenn jedoch § 57b Abs. 1 Satz 2 LuftVG-E – zu Recht – erlaubt, durch die Verfahrensordnung über die Höchstgrenze hinauszugehen, macht es keinen Sinn, sie zunächst in Satz 1 einzuführen.

¹² Begründung, BT-Drucks. 17/11210, S. 19 li. Sp.

¹³ Allerdings hat der BGH entschieden, dass ein Eisenbahnverkehrsunternehmen für eine Pflichtverletzung des Eisenbahnstrukturunternehmens haftet (Mangelnde Vorsorge gegen Schneeglätte auf dem Bahnsteig), BGH, Urt. v. 17.1.2012 – X ZR 59/11.

3. Trägerschaft

a. Gleichrangige Beteiligung von Unternehmer- und Verbraucherverbänden

➤ **Nicht immer realisierbar; BMJ muss auf Unabhängigkeit achten**

In der Schlichtung stehen sich Verbraucher- und Unternehmerinteressen gegenüber, folglich sollten deren Verbände bei der Organisation auch paritätisch beteiligt sein. Dies war in der Vergangenheit nicht immer gewährleistet, obwohl Schlichtungssysteme, die bei Unternehmensverbänden organisatorisch angegliedert sind, auch aus Verbrauchersicht als erfolgreich gelten. Dies trifft insbesondere für die Schlichtungsstellen im Versicherungsbereich und im öffentlichen Personenverkehr zu. Der Mangel an Parität in der Struktur wurde in diesen Fällen durch Persönlichkeiten in der Leitung der Schlichtungsstelle ausgeglichen, die als pensionierte Richter besondere Erfahrungen in der Leitung oberer und oberster Gericht hatten. Derartiges kann man nicht institutionalisieren, man sollte es durch gesetzliche Regelungen aber auch nicht ausschließen. Besondere Verantwortung kommt dabei dem Bundesjustizministerium zu, das die Schlichtungsstelle(n) nach § 57 Abs. 1 LuftVG-E anerkennen und dabei sein besonderes Augenmerk auf die Unabhängigkeit (§ 57 Abs. 2 Nr. 2 LuftVG-E) richten muss, wenn sie an einen Verband der Unternehmenseite organisatorisch angeschlossen ist. In der Vergangenheit ist das Bundesjustizministerium dieser Verantwortung gerecht geworden. Am Grundsatz der Parität von Unternehmer- und Verbraucherverbänden bei der Errichtung von Schlichtungsstellen ist aber festzuhalten.

b. Verkehrsträgerübergreifende Schlichtungsstelle

➤ **Erstrebenswert, derzeit aber nicht realisierbar**

Der Gesetzesentwurf sieht die Möglichkeit einer verkehrsträgerübergreifenden Schlichtungsstelle vor (§ 57 Abs. 1 LuftVG-E), schreibt sie aber nicht vor. Eine verkehrsträgerübergreifende Schlichtung ist vorzuziehen. Es fördert die Unabhängigkeit, wenn auf der Unternehmenseite mehrere Verkehrsträger stehen. Eine verkehrsträgerübergreifende Schlichtungsstelle ist notwendigerweise größer, was zu mehr ökonomischer Effizienz und damit auch zu geringeren Kosten für den Einzelfall führt. Auch das Personalmanagement dürfte dadurch erleichtert werden. Schließlich – und das sollte entscheidend sein – bewegt sich der Fahrgast bzw. Fluggast häufig in einer Reisekette. Im Zusammenhang mit Umsteigeverkehren zwischen regionalen Bussen und der Bahn ist dies in der Vergangenheit ausführlich diskutiert worden. Es gilt aber auch für das Umsteigen zwischen Flug und Bahn. Hier gibt es eine eindeutige Rechtslage nur für das sog. Rail&Fly-

Ticket in Zusammenhang mit Pauschalreisen.¹⁴ Wie sich eine Bahnverspätung aber beispielsweise auf einen nicht erreichten Flug auswirkt oder umgekehrt eine Flugverspätung auf einen nicht erreichten Bahnanschluss, ist völlig unklar. Angesichts der überaus komplexen und selbst von Experten kaum zu überschauenden Rechtsprechung zur Fluggastrechte-VO bei verpassten Anschlussflügen ist ein derartiger Sachverhalt rechtlich nur dann zu würdigen, wenn der Blick auf beide Reisesegmente fällt. Der Lebenssachverhalt „Reise“ darf nicht zerrissen werden, zumal wenn nicht klar ist, welcher der beiden Verkehrsträger letztlich in Anspruch genommen werden kann.

Bedauerlicherweise weigern sich die Luftfahrtunternehmen derzeit, an einer verkehrsübergreifenden Schlichtungsstelle teilzunehmen. Ein gesetzlicher Zwang dazu würde kontraproduktiv wirken, da die Schlichtung nur bei einer kooperativen Haltung der Luftfahrtunternehmen erfolgreich sein kann. Deswegen kann auch nicht empfohlen werden, eine verkehrsträgerübergreifende Schlichtung jetzt verbindlich vorzuschreiben; der Gesetzgeber muss sich angesichts der Verweigerungshaltung der Luftfahrtunternehmen insoweit mit einem „second best“ zufrieden geben. Eine verkehrsübergreifende Schlichtung sollte langfristig aber nicht aus den Augen verloren werden. Es ist darauf zu setzen, dass die Luftfahrtunternehmen die Vorteile einer Schlichtung erkennen werden und in der Zukunft sich der Zusammenführung von Schlichtungsstellen verschiedener Verkehrsträger nicht verweigern werden.

4. Informationspflichten

➤ Verpflichtung zum Hinweis auf die Schlichtung

Zu viele Informationspflichten führen zu einer information overload des Verbrauchers. Deswegen ist die Zurückhaltung des Gesetzgebers insoweit prinzipiell richtig. Gleichwohl bestehen gute Gründe, dem Vorschlag des Bundesrats (Stellungnahme Nr. 4) zu einer Informationspflicht der Luftfahrtunternehmen über die für sie zuständige Schlichtung zu folgen. Der Fluggast würde dadurch in den meisten Fällen wahrscheinlich erstmals von der Schlichtung erfahren. Über die vom Bundesrat hinaus genannten Gründe spricht dafür, dass die Fluggäste sich nicht an eine Stelle wenden, die für sie nicht zuständig ist. Dies gilt insbesondere für das Luftfahrtbundesamt, das als Durchsetzungsstelle gemäß Art. 16 der Fluggastrechte-VO zwar häufig Adressat von Beschwerden ist, aber für die Durchsetzung individueller Ansprüche nicht zuständig ist.

¹⁴ BGH, Urt. v. 28.10.2010 – Xa ZR 46/10, RRA 2011, 20.

5. Berichtspflichten

➤ **Transparenz durch zu veröffentlichenden Bericht**

Eine Berichtspflicht der Schlichtungsstelle ist wichtig, um die Transparenz der Arbeit der Schlichtungsstelle zu gewährleisten. Deswegen sollte der Bericht öffentlich zugänglich sein, wobei die Veröffentlichung auf der Website der Schlichtungsstelle ausreicht. Die Regelung sollte, wie vom Bundesrat vorgeschlagen¹⁵ im Gesetz selbst erfolgen, sie sollte jedoch – anders als vom Bundesrat vorgeschlagen – keine detaillierte Liste über mitzuteilende Daten enthalten. Es ist davon auszugehen, dass die Schlichtungsstelle selbst ein Interesse daran hat, sich in der Öffentlichkeit darzustellen. Ein gesetzlich vorgeschriebener Inhalt wäre zu starr, selbst wenn die Regelung in der vorgesehenen RVO erfolgt.

Die Schlichtung hat die erklärte Aufgabe, weitgehend die amtsgerichtliche Rechtsprechung zu den Fluggastrechten zu ersetzen. Rechtsprechung findet aber in der Öffentlichkeit statt, weil sie nicht nur Einzelfälle entscheidet, sondern Rechtssicherheit schafft. Die betroffenen Bürger müssen wissen, wie in vergleichbaren Fällen entschieden wurde. Geschlichtet wird aber unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Das muss auch so sein, weil es nur so dem betroffenen Unternehmen möglich ist, auf Kulanzvorschläge der Schlichtungsstelle einzugehen, ohne befürchten zu müssen, dadurch Präzedenzfälle zu schaffen und für die Zukunft daran gebunden zu sein. Als Ausgleich für diese wegfallende Funktion der Öffentlichkeit der Rechtsprechung muss die zusammenfassende Darstellung der Entscheidungspraxis der Schlichtungsstelle stehen, die zwar Entscheidungen von Einzelfällen nicht erkennen lässt, aber insbesondere bei rechtlich zweifelhaften Fragen deutlich macht, welchen Standpunkt die Schlichtungsstelle eingenommen hat.

Im Übrigen muss gewährleistet sein, dass die Existenz der Schlichtung die Rechtsprechung nicht an ihrer Aufgabe hindert, Grundsatzentscheidungen zu treffen. Dies muss aber nicht weiter vertieft werden, weil der Entwurf diesem Erfordernis mit § 57b Abs. 3 und 4 LuftVG-E in vollem Umfang entspricht.

Zusammenfassung

Es werden folgende Änderungen gegenüber dem Entwurf vorgeschlagen:

1. § 57b Abs. 1 LuftVG-E ist zu streichen, da sich der persönliche und sachliche Anwendungsbereich bereits hinreichend deutlich aus der Formulierung in § 57 Abs. 1 LuftVG-E „Streitigkeiten über Ansprüche von Fluggästen gegen Luftfahrtunternehmen“ ergibt. Eine Beschränkung auf Verbraucher i.S. d. § 13 BGB ist nicht angebracht, ebenso wenig eine Beschränkung der Höhe nach. Auch die Aufzählung in § 57b Abs. 1 LuftVG-E ist zu

¹⁵ Stellungnahme zum Entwurf Nr. 13, BT-Drucks. 17/11210 S. 27.

eng und ist neben der allgemeinen Formulierung in § 57 Abs. 1 LuftVG-E nicht erforderlich. Damit werden auch Ansprüche wegen Personenschäden eingeschlossen.

2. Die Begrenzung auf 5.000 Euro ist in die Regelung über die behördliche Schlichtung, § 57a LuftVG-E, aufzunehmen.

3. Die Luftfahrtunternehmen sind zu verpflichten, auf die Schlichtung hinzuweisen (Stellungnahme Nr. 11 des Bundesrats).

4. Die Schlichtungsstelle ist zu verpflichten, jährlich einen Tätigkeitsbericht zu veröffentlichen. Dies sollte im Gesetz selbst geregelt werden.