

## **Stellungnahme** des Bundesrates

---

### **Entwurf eines Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr**

Der Bundesrat hat in seiner 900. Sitzung am 21. September 2012 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 57 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 Satz 1 LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 3 ist § 57 wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 1 Satz 1 sind die Wörter "privatrechtlich organisierte Einrichtungen als Schlichtungsstellen" durch die Wörter "eine privatrechtlich organisierte Einrichtung als Schlichtungsstelle" zu ersetzen.
- b) In Absatz 2 Satz 1 sind die Wörter "Privatrechtlich organisierte Einrichtungen können als Schlichtungsstellen anerkannt werden, wenn diese in organisatorischer und fachlicher Hinsicht die Aufgaben einer Schlichtungsstelle erfüllen können und sie die Schlichtungen auf der Grundlage einer Verfahrensordnung durchführen" durch die Wörter "Die privatrechtlich organisierte Einrichtung kann als Schlichtungsstelle anerkannt werden, wenn sie in organisatorischer und fachlicher Hinsicht die Aufgaben einer Schlichtungsstelle erfüllen kann und sie die Schlichtungen auf der Grundlage einer Verfahrensordnung durchführt" zu ersetzen.

Begründung:

Die in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Schaffung einer behördlichen sowie gegebenenfalls mehrerer privater Schlichtungsstellen führt zu einer unübersichtlichen Aufsplitterung der Zuständigkeiten auf verschiedene Schlichtungsstellen mit Nachteilen für die Verbraucher und gefährdet als Zugangerschwerung die Effektivität des Schlichtungsverfahrens.

Die vorgesehene Regelung bedeutet zudem eine Abkehr von dem im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode vorgesehenen Konzept einer verkehrsträgerübergreifenden Schlichtung. Angesichts des Umstands, dass in der Praxis eine große Zahl von Reisen die Nutzung unterschiedlicher Verkehrsträger umfasst, ist dies zu bedauern. Aus hiesiger Sicht sollte zumindest eine weitere Zersplitterung der Schlichtungsstellenlandschaft auf der Ebene des einzelnen Verkehrsträgers vermieden werden. Dieses Ziel wird durch das in dem Gesetzentwurf vorgesehene Nebeneinander einer behördlichen sowie gegebenenfalls mehrerer privater Schlichtungsstellen indes nicht erreicht. Für den Fluggast wäre das Auffinden der zuständigen Schlichtungsstelle dementsprechend im Einzelfall mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Die Zahl der privatrechtlich organisierten Schlichtungsstellen sollte daher auf eine begrenzt werden.

2. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 57 Absatz 2 Satz 1 Nummer 6 -neu- LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 3 ist § 57 Absatz 2 Satz 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 4 ist nach dem Wort "wahren" das Wort "und" durch ein Komma zu ersetzen.
- b) In Nummer 5 ist der Punkt am Ende durch das Wort "und" zu ersetzen.
- c) Folgende Nummer 6 ist anzufügen:

"6. der Antragsteller sich durch einen Rechtsanwalt oder eine andere Person seines Vertrauens vertreten lassen kann."

Begründung:

Die in § 57 Absatz 2 Satz 1 LuftVG-E geregelten inhaltlichen Anforderungen an die von den privatrechtlich organisierten Schlichtungsstellen zu erlassenden Verfahrensordnungen, auf die für den Bereich der behördlichen Schlichtung in § 57a Absatz 2 LuftVG-E teilweise Bezug genommen wird, sollten näher konkretisiert und ergänzt werden. Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass sich der Fluggast durch einen Rechtsanwalt oder eine andere Person seines Vertrauens vertreten lassen kann.

3. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 57 Absatz 2 Satz 1 Nummer 6 -neu- LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 3 ist § 57 Absatz 2 Satz 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 4 ist nach dem Wort "wahren" das Wort "und" durch ein Komma zu ersetzen.

b) In Nummer 5 ist der Punkt am Ende durch das Wort "und" zu ersetzen.

c) Folgende Nummer 6 ist anzufügen:

"6. in Fällen, in denen sich das Luftfahrtunternehmen nicht zur Sache einlässt, Grundlage des Schlichterspruchs allein das Vorbringen des Fluggastes ist."

Begründung:

Die in § 57 Absatz 2 Satz 1 LuftVG-E geregelten inhaltlichen Anforderungen an die von den privatrechtlich organisierten Schlichtungsstellen zu erlassenden Verfahrensordnungen, auf die für den Bereich der behördlichen Schlichtung in § 57a Absatz 2 LuftVG-E teilweise Bezug genommen wird, sollten näher konkretisiert und ergänzt werden. Sachgerecht erscheint insoweit die Regelung, dass in Fällen, in denen sich das Luftfahrtunternehmen nicht zur Sache einlässt, Grundlage des Schlichterspruchs allein das Vorbringen des Fluggastes ist. Vergleichbare Regelungen sind bereits jetzt in § 7 Absatz 1 Satz 1 der Verfahrensordnung des Versicherungsombudsmanns (VomVO) sowie in § 6 Absatz 5 Satz 1 der Verfahrensordnung der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) vorgesehen. Der Erlass eines Schlichterspruchs auf der Grundlage des Vorbringens des Fluggastes bietet für diesen den Vorteil einer unverbindlichen und für ihn kostenlosen Vorprüfung seines Anliegens. Für das betroffene Luftfahrtunternehmen begründet eine entsprechende Ausgestaltung der Verfahrensordnung einen Anreiz, an dem Schlichtungsverfahren mitzuwirken, um den Erlass eines negativen Schlichterspruchs und die hiermit möglicherweise verbundene Öffentlichkeitswirkung zu vermeiden. Zugleich wird sichergestellt, dass dem durch das Luftfahrtunternehmen für die Tätigkeit der Schlichtungsstelle zu entrichtenden Entgelt eine materielle Gegenleistung in Form einer inhaltlichen Befassung mit dem zugrunde liegenden Sachverhalt gegenübersteht.

4. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 57 Absatz 3 Satz 3 -neu- LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 3 ist dem § 57 Absatz 3 folgender Satz anzufügen:

"Die beteiligten Luftfahrtunternehmen sind verpflichtet, leicht und unmittelbar auffindbar sowie deutlich sichtbar auf ihrer Internetseite, in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen, in Geschäftsbriefen, die an einen Fluggast gerichtet werden, sowie in den Reiseunterlagen auf die für sie zuständige Schlichtungsstelle und im Falle von bei ihnen eingehenden Beschwerden von Fluggästen auf die Möglichkeit eines Schlichtungsverfahrens vor der zuständigen Schlichtungsstelle hinzuweisen."

Begründung:

Um den durch die vorgesehene Aufsplitterung der Zuständigkeiten der Schlichtungsstellen entstehenden Unsicherheiten und Ungewissheiten für den Verbraucher Rechnung zu tragen, sollten die Luftfahrtunternehmen gesetzlich verpflichtet werden, auf ihrer Internetseite, in den von ihnen verwendeten Allgemeinen Geschäftsbedingungen sowie in den Reiseunterlagen in geeigneter Weise bekannt zu machen, welche Schlichtungsstelle für die Behandlung gegen sie geltend gemachter Ansprüche von Fluggästen zuständig ist. Eine entsprechende Informationspflicht sollte darüber hinaus für den Fall gelten, dass ein Fluggast bei einem Luftfahrtunternehmen von sich aus eine Beschwerde einreicht.

Die bislang in § 57 Absatz 3 Satz 2 LuftVG-E vorgesehene Regelung, der zufolge lediglich die privatrechtlich organisierten Schlichtungsstellen verpflichtet werden sollen, eine Liste der teilnehmenden Luftfahrtunternehmen zu führen und in geeigneter Weise Interessierten zugänglich zu machen, gewährleistet für sich genommen demgegenüber keine hinreichende Transparenz. Dies wird insbesondere daran deutlich, dass ein Fluggast - sofern ein Luftfahrtunternehmen die für seine Geschäftstätigkeit zuständige Schlichtungsstelle nicht freiwillig in geeigneter Weise öffentlich bekannt gibt - für die Beantwortung der Frage, ob er sich mit seinem Anliegen an die nach § 57c Satz 1 Nummer 1 LuftVG-E bestimmte Bundesbehörde wenden kann, zunächst anhand der von sämtlichen privatrechtlich organisierten Schlichtungsstellen zugänglich gemachten Listen prüfen müsste, ob das betreffende Unternehmen an der Schlichtung durch eine dieser Stellen teilnimmt.

Es bedarf einer klaren gesetzlichen Regelung der Hinweisverpflichtung für die Luftfahrtunternehmen. Die bisher nur in der Begründung des Gesetzentwurfs auftauchende Bemerkung, es sei wünschenswert, dass die Luftfahrtunternehmen ihre Fluggäste auf die Schlichtungsstelle, an deren Schlichtung sie teilnehmen, hinweisen, ist nicht ausreichend und zu unverbindlich.

5. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 57 Absatz 4 Satz 1a -neu- LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 3 ist nach § 57 Absatz 4 Satz 1 folgender Satz einzufügen:

"Der Anspruch auf das Entgelt entsteht mit Eingang des Schlichtungsantrags."

Begründung:

Wenn man annimmt, dass nach § 57b Absatz 2 Satz 2 LuftVG-E auch eine nach Antragstellung erhobene negative Feststellungsklage den Schlichtungsantrag unzulässig macht und damit eine inhaltliche Befassung der Schlichtungsstelle mit der zugrunde liegenden Streitigkeit verhindert, sollte dies den Entgeltanspruch der Schlichtungsstelle nicht entfallen lassen. Die Entgeltregelung in § 57 Absatz 4 LuftVG-E nimmt auf das Schlichtungsverfahren als Gebührentatbestand Bezug und könnte daher möglicherweise so verstanden werden,

dass nur die vollständige Durchführung der Schlichtung mit einer materiellen Empfehlung der Schlichtungsstelle eine Entgeltspflicht auslöst. Dies erschiene jedoch unbillig, da der zwischenzeitlich entstandene Aufwand der Schlichtungsstelle nicht vergütet würde und sich das Luftfahrtunternehmen unter Umständen durch Erhebung einer negativen Feststellungsklage seiner Zahlungsverpflichtung gegenüber der Schlichtungsstelle entziehen könnte. Daher sollte im Gesetzestext klargestellt werden, dass das Recht zur Entgelterhebung bereits mit Antragstellung entsteht.

6. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 57 Absatz 4 Satz 2 LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 3 ist § 57 Absatz 4 Satz 2 zu streichen.

Begründung:

Es ist nicht davon auszugehen, dass Fluggäste in einem zahlenmäßig bedeutsamen Umfang missbräuchlich die Schlichtungsstellen anrufen. Erfahrungen aus der mehrjährigen Arbeit der bundesweit tätigen Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) e.V. zeigen, dass die Quote rechtsmissbräuchlich erhobener Beschwerden unter 1 Prozent der Schlichtungsfälle liegt. Insoweit wird die den Paragrafen zugrunde liegende Befürchtung des kostenverursachenden Missbrauchs des Schlichtungsangebotes nicht geteilt. Vielmehr wird aus Verbraucherschutzsicht die Gefahr gesehen, dass die bisherige Formulierung geeignet ist, Fluggäste von der Erhebung einer Beschwerde gegenüber der Schlichtungsstelle abzuhalten, wenn die Erfolgsaussichten der Beschreitung des Streitbeilegungswegs für den Einzelnen nicht zu überschauen sind.

Als Folge ist in Artikel 1 Nummer 3 in § 57 Absatz 4 Satz 3 die Angabe "oder 2" sowie in § 57a Absatz 3 der Satz 2 zu streichen.

7. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 57 Absatz 4 Satz 3 LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 3 ist § 57 Absatz 4 Satz 3 wie folgt zu fassen:

"Die Anerkennung als Schlichtungsstelle ist zu widerrufen, wenn bekannt wird, dass das von der Schlichtungsstelle verlangte Entgelt nicht angemessen ist."

Begründung:

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Formulierung ist unklar und wird in der Begründung des Gesetzentwurfs auch nicht erläutert. Eine Schlichtungsstelle wird erst dann (entgeltspflichtig) angerufen werden können, wenn sie bereits gemäß § 57 Absatz 1 LuftVG-E als Schlichtungsstelle anerkannt wurde.

Die Anerkennung dürfte einen Verwaltungsakt darstellen. Es sollte daher die Terminologie des Verwaltungsverfahrenrechts verwendet werden und deshalb eine Spezialregelung nicht bezüglich der Nichtanerkennung, sondern bezüglich des Widerrufs der bereits ausgesprochenen Anerkennung formuliert werden (vgl. § 49 VwVfG), wobei davon ausgegangen wird, dass die ursprüngliche Anerkennung rechtmäßig ist.

8. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 57 Absatz 5 und 6 LuftVG),  
(§ 57a Absatz 4 LuftVG)

Artikel 1 Nummer 3 ist wie folgt zu ändern:

a) In § 57 sind die Absätze 5 und 6 durch folgenden Absatz 5 zu ersetzen:

"(5) Die Regelung der Entgelte nach Absatz 4 haben die Schlichtungsstellen Interessierten zugänglich zu machen."

b) § 57a Absatz 4 ist zu streichen.

Begründung:

Die Einführung einer Vorschusspflicht von 20 Euro zu Lasten des Fluggastes, sofern in den ersten zwei Jahren nach Aufnahme der Schlichtungsarbeit die überwiegende Zahl der Beschwerden unbegründet sind, erscheint sehr bürokratisch und ist schwer mit dem Ziel eines effizienten Schlichtungsverfahrens in Einklang zu bringen. Allein die Prüfung des Zahlungseingangs und ggf. der Rückerstattung bindet Arbeitskapazitäten und wird sich auf den Zeitumfang des Schlichtungsverfahrens für die Fluggäste auswirken. Des Weiteren stellt sie erneut die Fluggäste unter den Verdacht der missbräuchlichen Nutzung des zukünftigen Schlichtungsangebotes, was den Erfahrungen der Schlichtungsarbeit der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) nicht entspricht. Die Einführung einer Vorschusspflicht ist vielmehr verbraucherunfreundlich und wird grundsätzlich die Akzeptanz in die Arbeit der Schlichtungsstelle beeinträchtigen. Es erscheint auch fraglich, wie die Schlichtungsstelle letztlich nachweisen soll, dass der geltend gemachte Anspruch nicht doch bestand.

Auf die in § 57 Absatz 5 und § 57a Absatz 4 LuftVG-E getroffenen Regelungen über die evaluationsbasierte Erhebung eines Kostenvorschusses beim Antragsteller sollte verzichtet werden. Die Inaussichtstellung eines materiellen Vorteils für den Fall, dass ein bestimmter Anteil von Ansprüchen durch eine Schlichtungsstelle als unberechtigt bewertet wird, ist geeignet, Fehlanreize zu schaffen und das Vertrauen in die Unabhängigkeit der jeweiligen Einrichtung zu gefährden. Die für privatrechtlich organisierte Schlichtungsstellen in § 57 Absatz 5 Satz 1 LuftVG-E vorgesehene Obliegenheit, die fehlende Berechtigung der von ihr entsprechend qualifizierten Ansprüche "nachzuweisen", än-

dert hieran im Ergebnis nichts. Maßgeblich ist insoweit, dass eine nachträgliche inhaltliche Überprüfung der Berechtigung der Ansprüche, mit denen die Schlichtungsstelle befasst war, bereits aus tatsächlichen Gründen nicht für eine hinreichende Anzahl von Fällen erfolgen könnte. Zudem wäre die Bereitstellung einer entsprechenden Dokumentation für die betroffenen Schlichtungsstellen mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden. Insbesondere kann nicht ohne Weiteres angenommen werden, dass die Schlichtungsstelle ohnehin stets gehalten sei, über die materielle Berechtigung eines geltend gemachten Anspruchs zu befinden und die für ihre Bewertung maßgeblichen Umstände zu dokumentieren. Denn gerade in den Fällen, in denen die Schlichtung ihren Zweck erfüllt und die Parteien einer gütlichen Einigung zustimmen, bleibt die Frage nach der materiellen Berechtigung der von der Einigung erfassten Ansprüche regelmäßig ungeklärt. Ein Rückschluss vom Inhalt der getroffenen Vereinbarung auf die Berechtigung der von ihrem Anwendungsbereich erfassten Ansprüche ist schon deshalb nicht mit hinreichender Sicherheit möglich, weil es auch Aspekte wie Kulanzabwägungen oder das Interesse an einer schnellen und kostengünstigen Erledigung der jeweiligen Angelegenheit sein können, die Parteien dazu veranlassen, ganz oder teilweise nachzugeben.

In der Folge sind in Artikel 1 Nummer 3 in § 57c Satz 1 in Nummer 1 die Wörter "des § 57 Absatz 5 und" zu streichen und die Nummer 2 wie folgt zu fassen:  
"2. die Höhe der Gebühren nach § 57a Absatz 3."

9. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 57a Absatz 2a -neu- LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 3 ist nach § 57a Absatz 2 folgender Absatz 2a einzufügen:

"(2a) Die bei der Bundesbehörde einzurichtende Schlichtungsstelle führt eine Liste der Luftfahrtunternehmen, die nicht an einem Schlichtungsverfahren einer anerkannten privatrechtlich organisierten Schlichtungsstelle nach § 57 teilnehmen."

Begründung:

Nach § 57 Absatz 3 Satz 2 LuftVG-E sind nur die privatrechtlich organisierten Schlichtungsstellen zur Führung von Listen verpflichtet. Bei Unternehmen, die nicht an den privatrechtlich organisierten Schlichtungsstellen teilnehmen, muss sich der Verbraucher erst durch sämtliche Listen dieser Schlichtungsstellen arbeiten, um herauszufinden, dass für ihn die behördliche Auffangstelle zuständig ist.

10. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 57a Absatz 3 Satz 1a -neu- LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 3 ist nach § 57a Absatz 3 Satz 1 folgender Satz einzufügen:

"Der Anspruch auf die Gebühr entsteht mit Eingang des Schlichtungsantrags."

Begründung:

Wenn man annimmt, dass nach § 57b Absatz 2 Satz 2 LuftVG-E auch eine nach Antragstellung erhobene negative Feststellungsklage den Schlichtungsantrag unzulässig macht und damit eine inhaltliche Befassung der Schlichtungsstelle mit der zugrunde liegenden Streitigkeit verhindert, sollte dies den Gebührenanspruch der Schlichtungsstelle nicht entfallen lassen. Die Gebührenregelung in § 57a Absatz 3 LuftVG-E nimmt auf das Schlichtungsverfahren als Gebührentatbestand Bezug und könnte daher möglicherweise so verstanden werden, dass nur die vollständige Durchführung der Schlichtung mit einer materiellen Empfehlung der Schlichtungsstelle eine Gebührenpflicht auslöst. Dies erschiene jedoch unbillig, da der zwischenzeitlich entstandene Aufwand der Schlichtungsstelle nicht vergütet würde und sich das Luftfahrtunternehmen unter Umständen durch Erhebung einer negativen Feststellungsklage seiner Zahlungsverpflichtung gegenüber der Schlichtungsstelle entziehen könnte. Daher sollte im Gesetzestext klargestellt werden, dass das Recht zur Gebührenerhebung bereits mit Antragstellung entsteht.

11. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 57a Absatz 6 -neu- LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 3 ist dem § 57a folgender Absatz 6 anzufügen:

"(6) Die an der behördlichen Schlichtung beteiligten Luftfahrtunternehmen sind verpflichtet, leicht und unmittelbar auffindbar sowie deutlich sichtbar auf ihrer Internetseite, in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen und in Geschäftsbriefen, die an einen Fluggast gerichtet werden, sowie in den Reiseunterlagen auf die für sie zuständige Schlichtungsstelle und im Falle von bei ihnen eingehenden Beschwerden von Fluggästen auf die Möglichkeit eines Schlichtungsverfahrens vor der zuständigen Schlichtungsstelle hinzuweisen."

Begründung:

Luftfahrtunternehmen, die an der behördlichen Schlichtung teilnehmen, sollten gesetzlich verpflichtet sein, ebenso auf die für sie zuständige (nach § 57c Satz 1 Nummer 1 LuftVG-E bestimmte) Schlichtungsstelle hinzuweisen wie die Luftfahrtunternehmen, welche an einer privatrechtlich organisierten



Schlichtung teilnehmen. Damit kann den durch die vorgesehene Aufsplitterung der Zuständigkeiten der Schlichtungsstellen entstehenden Unsicherheiten und Ungewissheiten für den Verbraucher Rechnung getragen werden.

12. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 57b Absatz 1 LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 3 ist § 57b Absatz 1 wie folgt zu fassen:

"(1) Die Streitigkeiten nach den §§ 57 und 57a betreffen Ansprüche aus einer Luftbeförderung, die einem Verbraucher (§ 13 des Bürgerlichen Gesetzbuchs) geschuldet wird."

Begründung:

Die Begrenzung der Zuständigkeit der Schlichtungsstelle auf bestimmte Rechtsverstöße, auf Zahlungsansprüche von bis zu 5 000 Euro und auf Verbraucherstreitigkeiten sollte gestrichen werden.

Wichtige und praktisch häufige Fallkonstellationen bleiben bei dieser Definition ausgeschlossen, etwa Streitigkeiten über fehlerhafte Internetbuchungen, über Stornogebühren oder Cross Ticketing. Aus Verbrauchersicht wäre es nicht nachvollziehbar, wenn solche Fälle von der Schlichtungsstelle abgewiesen würden.

Auch und insbesondere die Beschränkung auf einen Streitwert von 5 000 Euro ist nicht sinnvoll. Auch bei höheren Streitwerten kann die Schlichtung ein ziel führendes Verfahren sein. Umgekehrt sind nicht alle Streitigkeiten unter 5 000 Euro einfach. Die Schlichtung ist ein freiwilliges Verfahren und kann jederzeit abgebrochen werden, ein Schlichterspruch muss nicht akzeptiert werden. Dies und § 57b Absatz 3 und 4 LuftVG-E bieten hinreichenden Schutz für den Verbraucher.

13. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 57b Absatz 5 -neu- LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 3 ist dem § 57b folgender Absatz 5 anzufügen:

"(5) Die Schlichtungsstelle nach § 57 Absatz 1 ist verpflichtet, der nach § 57c Satz 1 Nummer 1 bestimmten Bundesbehörde mindestens einmal jährlich folgende Daten mitzuteilen:

1. Anzahl der eingegangenen Streitigkeiten und Art der Beschwerden, auf die sie sich beziehen;
2. Prozentsatz der Schlichtungsverfahren, die ergebnislos abgebrochen wurden;

3. durchschnittlicher Zeitaufwand bei der Lösung der eingegangenen Streitfälle;
4. sofern bekannt, Prozentsatz der Fälle, in denen sich die Parteien an die Ergebnisse der Schlichtungsverfahren gehalten haben;
5. einschlägige Statistiken, die zeigen, in welcher Weise Luftverkehrsunternehmen bei Streitigkeiten mit Verbrauchern auf Verfahren der alternativen Streitbeilegung zurückgreifen;
6. wiederkehrende Problemstellungen bei Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Luftverkehrsunternehmen;
7. gegebenenfalls eine Einschätzung der Effektivität ihrer Kooperation mit Netzwerken von Schlichtungsstellen zur Erleichterung grenzübergreifender Streitbeilegung;
8. eine Selbsteinschätzung der Effektivität des von der betreffenden Stelle angebotenen Schlichtungsverfahrens und der Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit;
9. Höhe des für das Schlichtungsverfahren verlangten Entgelts bzw. der erhobenen Gebühr;
10. Anzahl der Fälle, in denen die Geltendmachung des Anspruchs im Schlichtungsverfahren als missbräuchlich eingestuft wurde.

Die Schlichtungsstelle nach § 57a Absatz 1 erhebt die in Satz 1 Nummer 1 bis 10 genannten Daten mindestens einmal jährlich."

Begründung:

Um die Gewinnung einer zutreffenden Tatsachengrundlage für die Entscheidung über die Rücknahme oder den Widerruf der Anerkennung einer privat-rechtlich organisierten Schlichtungsstelle zu erleichtern und eine effektive laufende Beaufsichtigung zu gewährleisten, sollten die Schlichtungsstellen verpflichtet werden, in regelmäßigen Abständen bestimmte Informationen an die jeweilige Aufsichtsbehörde mitzuteilen. Die genaue Ausgestaltung der betreffenden Informationspflichten orientiert sich bei den Nummern 1 bis 8 insoweit an Artikel 16 Absatz 2 des von der Kommission am 29. November 2011 vorgelegten Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Formen der alternativen Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Richtlinie über alternative Streitbeilegung), BR-Drs. 772/11. Die Nummern 9 und 10 dienen der Erlangung von Informationen zur Entscheidung

über die Rücknahme oder den Widerruf der Anerkennung einer privatrechtlich organisierten Schlichtungsstelle. Durch die Daten der behördlichen Schlichtungsstelle wird eine Vergleichsgrundlage gewonnen.

Auch sollen die Daten dazu genutzt werden, die Effektivität und Qualität der Schlichtungsverfahren zu erfassen und zu evaluieren. Daher sind die Daten auch von der Schlichtungsbehörde nach § 57a LuftVG-E zu erheben.

#### 14. Zu Artikel 1 allgemein

- a) Der Bundesrat hält die Einführung von außergerichtlichen Schlichtungsstellen für eine gute Möglichkeit, um Streitigkeiten bei Vertragsstörungen zwischen Unternehmen einerseits und Verbraucherinnen und Verbrauchern andererseits kostengünstig und unbürokratisch zu lösen.

Deshalb begrüßt der Bundesrat ausdrücklich die Einführung einer Streitschlichtung im Flugverkehr, wie sie im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen ist. Dies stärkt eindeutig die Verbraucherrechte, weil dem Reisenden ein Verfahren zur Verfügung gestellt wird, in dem er schnell, unbürokratisch und kostenlos zu seinem Recht kommen kann. Für die Unternehmen bieten die Schlichtungsstellen die Möglichkeit, teure gerichtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden und Kundenzufriedenheit zu erhalten oder wieder herzustellen.

- b) Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Bundesregierung, neben der privatrechtlichen Schlichtung im Luftverkehr eine behördliche Schlichtung einzuführen, die für die Luftfahrtgesellschaften zuständig sein wird, die sich nicht an der freiwilligen Schlichtungsstelle beteiligen. Es ist nicht zu erwarten, dass sich alle Luftfahrtunternehmen an der freiwilligen Schlichtungsstelle beteiligen, insbesondere viele ausländische Airlines werden von einer Beteiligung absehen. Das würde aber dazu führen, dass einem Teil der Verbraucherinnen und Verbraucher im Streitfall keine außergerichtliche Schlichtungsstelle offen steht.

Das gewählte zweigleisige Modell ist aus Sicht des Bundesrates zielführend, da es einerseits die Einrichtung einer freiwilligen unabhängigen Schlichtungsstelle ermöglicht und andererseits sicherstellt, dass alle Verbraucherinnen und Verbraucher bei Problemen mit Luftfahrtunternehmen eine Schlichtungsstelle anrufen können.

c) Zu Artikel 1 Nummer 3 (§§ 57 ff.)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob nach dem Vorbild des § 111b Absatz 1 Satz 2 des Energiewirtschaftsgesetzes eine Verpflichtung der Fluggesellschaften eingeführt werden kann, an den jeweiligen Schlichtungsverfahren mitzuwirken, unabhängig davon, ob sie selbst Mitglied der privatrechtlich organisierten Schlichtungsstelle sind.

## d) Verbraucherinnen und Verbraucher nutzen für die Durchführung von Reisen häufig verschiedene Verkehrsmittel (Bus, Flugzeug, Schiff oder Zug). Oft gibt es für Reisen mit verschiedenen Verkehrsmitteln gemeinsame Fahrscheine oder kombinierte Angebote. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, dass Schlichtungsstellen im Verkehrsbereich verkehrsträgerübergreifend arbeiten und die gesamte Reisekette - unabhängig von der Wahl der Verkehrsmittel - zum Gegenstand haben.

Der Bundesrat fordert deshalb die Bundesregierung auf, auf die Luftfahrtunternehmen einzuwirken, damit diese die freiwillige Schlichtungsstelle nach § 57 des Gesetzentwurfes gemeinsam mit der bereits bestehenden und überwiegend im Eisenbahnbereich tätigen Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) betreiben.

Die Bundesregierung wird darüber hinaus gebeten, die im vorliegenden Gesetzentwurf verankerte behördliche Schlichtungsstelle für den Luftverkehr zu einer verkehrsträgerübergreifenden Schlichtungsstelle weiter zu entwickeln. Ebenso wie die Luftfahrtunternehmen hätten dann auch die Unternehmen im Eisenbahn-, Bus- oder Schiffsverkehr nicht mehr die Möglichkeit, sich durch eine Nichtbeteiligung an einer freiwilligen Schlichtungsstelle generell dem außergerichtlichen Schlichtungsverfahren zu entziehen. Für die Verbraucherinnen und Verbraucher würde dadurch gewährleistet, dass alle Reisenden die Möglichkeit hätten, bei Problemen mit Verkehrsunternehmen eine Schlichtungsstelle anrufen zu können.

15. Zu Artikel 1a -neu- (§ 204 Absatz 1 Nummer 4 Halbsatz 1 BGB)

Nach Artikel 1 ist folgender Artikel 1a einzufügen:

**'Artikel 1a**  
**Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs**

§ 204 Absatz 1 Nummer 4 Halbsatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

"4. die Veranlassung der Bekanntgabe des Güte- oder Schlichtungsantrags, der bei einer durch eine Bundes- oder Landesbehörde eingerichteten oder anerkannten Güte- oder Schlichtungsstelle oder, wenn die Parteien den Einigungsversuch einvernehmlich unternehmen, bei einer sonstigen Güte- oder Schlichtungsstelle, die Streitbelegungen betreibt, eingereicht ist;" '

Begründung:

Aus Gründen der Rechtssicherheit und der effektiven Rechtsdurchsetzung bedarf es einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung, ob und wann während des Schlichtungsverfahrens Verjährungshemmung hinsichtlich des geltend gemachten Anspruchs eintritt.

Insbesondere in Fällen, in denen der Antragsgegner eine inhaltliche Beteiligung am Schlichtungsverfahren ablehnt und schlichtweg überhaupt nicht reagiert, besteht die Gefahr, dass Ansprüche des Antragstellers verjähren. Die Voraussetzungen des Hemmungstatbestandes des § 203 BGB (schwebende Verhandlungen) sind in derartigen Fällen regelmäßig nicht erfüllt, weil die für § 203 BGB notwendige Bekundung der Bereitschaft zum Meinungsaustrausch der Beteiligten nicht vorliegt.

Von § 204 BGB (Hemmung der Verjährung durch Rechtsverfolgung) ist das Schlichtungsverfahren noch nicht erfasst, da es sich weder um ein schiedsrichterliches Verfahren (§ 204 Absatz 1 Nummer 11 BGB) handelt, noch die Schlichtungsstellen in jeder denkbaren Konstellation unter die Tatbestände der Nummer 4 fallen. Erforderlich ist deshalb die ausdrückliche Einfügung eines auf das Schlichtungsverfahren zugeschnittenen Hemmungstatbestandes in der thematisch nahen Nummer 4. Zugunsten des Verbraucherschutzes und zur Förderung der außergerichtlichen Streitbelegungsverfahren besteht die Notwendigkeit, auch dann, wenn sich der Gegner eines Schlichtungsantrags durch Nichtbeteiligung entziehen will und sein Einvernehmen verweigert, eine verjährungshemmende Wirkung anzuordnen. Er sollte durch seine Verweigerungshaltung nicht den Vorteil der Verhinderung der Verjährungshemmung gegenüber dem mitwirkenden Gegner erlangen. Außerdem ist kein Grund ersichtlich, lediglich Anträge bei Schlichtungsstellen nach dem Luftverkehrs-gesetz mit verjährungshemmender Wirkung auszustatten und Anträge bei anderen

behördlich eingerichteten oder anerkannten Schlichtungsstellen nicht. Deshalb werden alle entsprechenden Schlichtungsstellen in den Regelungsvorschlag miteinbezogen.

In Anlehnung an Nummer 4, in der auf die Veranlassung der Bekanntgabe des Antrags als Hemmungsakt im engeren Sinne abgestellt wird, sollte auch beim Schlichtungsverfahren auf diese nach außen erkennbare Dokumentation des Rechtsverfolgungswillens des Gläubigers abgestellt werden. Denn da eine formlose Bekanntgabe des Schlichtungsantrags an das betroffene Luftfahrtunternehmen möglich ist, ist es sachgerecht, auf das - aktenmäßig nachprüfbar - Vorgehen der Schlichtungsstelle abzustellen, also auf deren Veranlassung der Bekanntgabe des Schlichtungsantrags. Der Vorteil dieser Regelung für den Fluggast liegt vor allem darin, dass das Luftfahrtunternehmen die Verjährungshemmung nicht durch das Bestreiten, die Mitteilung der Schlichtungsstelle inklusive des Schlichtungsantrags erhalten zu haben, verhindern kann. Außerdem führt die bereits in § 204 Absatz 1 Nummer 4 Halbsatz 2 BGB vorhandene Regelung zur Rückwirkung auf den Zeitpunkt der Einreichung des Antrags dazu, dass der Fluggast nicht das Risiko verzögerlicher Bearbeitung durch die Schlichtungsstelle trägt.

#### 16. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, ergänzend zu dem vorgelegten Gesetzentwurf eine Änderung des materiellen Rechts zu prüfen. Insbesondere sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene für Präzisierungen und Verbesserungen der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 vom 11. Februar 2004 (ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1) hinsichtlich folgender Punkte einsetzen:

- Artikel 5 Absatz 3 EUFlugVO ("außergewöhnliche Umstände", unter denen ein Luftfahrtunternehmen von der Leistung einer Ausgleichszahlung bei Annullierung frei wird);
- Artikel 6 EUFlugVO (Klarstellung, dass Flugverspätungen ab einer bestimmten, durch den Ordnungsgeber festzulegenden Zeitspanne wie annullierte Flüge einen Anspruch des Fluggastes auf Ausgleichszahlungen begründen);
- ergänzende Regelungen betreffend Schäden am oder Verlust von Reisegepäck.

Begründung:

Es wäre zwar zu begrüßen, wenn die Zahl der gerichtlichen Verfahren, die Flugverspätungen, Annullierungen oder Gepäckschäden betreffen, durch Einführung einer privatrechtlichen und behördlichen Schlichtung in nennenswertem Umfang reduziert und wenn entsprechende Streitigkeiten für alle Beteiligten mit zufriedenstellendem Ergebnis auf außergerichtlichem Wege abgeschlossen werden könnten. Allerdings weist die gerichtliche Praxis darauf hin, dass die Einschätzung der Begründung des Gesetzentwurfs nicht zutrifft, dass eine Vielzahl der Verfahren einfach zu beurteilen ist. Gerichtsverfahren werden, begünstigt durch eine häufig unklare materielle Rechtslage, nach Berichten aus der gerichtlichen Praxis seitens der Luftfahrtunternehmen derzeit "höchst streitig" geführt. Nur durch eine Verbesserung des materiellen Rechts können der Verbraucherschutz in diesem Bereich verstärkt und die Gerichte effektiv entlastet werden.

Formulierungen des einschlägigen materiellen Rechts, insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 261/2004, provozieren Einwände und führen zu komplexem Sachvortrag der Parteien. Das gilt beispielsweise für das auslegungsbedürftige Merkmal der "außergewöhnlichen Umstände", unter denen das Luftfahrtunternehmen nach Artikel 5 Absatz 3 EUFlugVO von Ausgleichszahlungen befreit ist, aber auch für die Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Rechtsfolgen von Annullierung und Verspätung.

Der Europäische Gerichtshof hat zwar bereits 2009 entschieden (EuGH, Urteil vom 19. November 2009, C-402/07 und C-432/07), dass die Fluggäste verspäteter Flüge bezüglich des Ausgleichsanspruchs den Fluggästen annullierter Flüge gleichgestellt werden können, wenn sie wegen eines verspäteten Fluges einen Zeitverlust von drei Stunden oder mehr erleiden. Diese Entscheidung wird jedoch von anderen Gerichten in Frage gestellt, weshalb die Rechtslage nach wie vor als ungeklärt angesehen und nicht selten auch die internationale Zuständigkeit bestritten wird.

Der EuGH-Entscheidung ist auch zu entnehmen, dass ein technisches Problem, das zur Annullierung oder Verspätung eines Fluges führt, unter bestimmten Voraussetzungen unter den Begriff "außergewöhnliche Umstände" fallen kann. Das soll dann gelten, wenn das Problem auf Vorkommnisse zurückgeht, "die aufgrund ihrer Natur oder Ursache nicht Teil der normalen Ausübung der Tätigkeit des betroffenen Luftfahrtunternehmens sind und von ihm tatsächlich nicht zu beherrschen sind". Es liegt nahe, dass Flugunternehmen Flugverspätungen mit solchen außergewöhnlichen, nicht beherrschbaren "technischen Problemen" erklären, obwohl grundsätzlich das Luftfahrtunternehmen nach einem Erwerb des Flugtickets für die rechtzeitige, planmäßige Beförderung Sorge tragen müsste und technisch notwendige Routinereparaturen an Flugzeugen nicht als Fall "höherer Gewalt" einzustufen sind.

Abhilfe kann insoweit nur durch eine Änderung des materiellen Rechts geschaffen werden.