

Tätigkeitsbericht der  
Schlichtungsstelle Luftverkehr  
beim Bundesamt für Justiz  
für das Jahr 2016

## Inhaltsübersicht

I.	Begrüßung.....	3
II.	Überblick in Zahlen.....	4
III.	Systematisch bedingte oder signifikant häufig auftretende Problemstellungen.....	11
IV.	Empfehlungen zur Vermeidung oder zur Beilegung von häufig auftretenden Streitigkeiten .	12
V.	Strukturelle Hindernisse für die Beilegung von Streitigkeiten .....	12
VI.	Zusammenarbeit mit anderen Verbraucherschlichtungsstellen in Netzwerken zur Beilegung grenzübergreifender Streitigkeiten .....	13

## I. Begrüßung

Die behördliche Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz, eingerichtet durch das Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr vom 11. Juni 2013, hat am 1. November 2013 ihre Arbeit aufgenommen.

Sie wurde vom Gesetzgeber nach § 57a Luftverkehrsgesetz als behördliche Auffangschlichtungsstelle neben den vorrangig für die Schlichtung im Luftverkehr zuständigen anerkannten privatrechtlich organisierten Schlichtungsstellen eingerichtet. Seit dem 1. April 2016 ist die behördliche Schlichtungsstelle Luftverkehr Verbraucherschlichtungsstelle nach dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz.

Ich freue mich, der Öffentlichkeit den ersten Tätigkeitsbericht der behördlichen Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz für das Jahr 2016 vorstellen zu können.

Ihr

Handwritten signature in black ink, appearing to read "Heimo J. Tölgel".

Präsident des Bundesamts für Justiz

## II. Überblick in Zahlen

### 1. Anzahl der eingegangenen Anträge

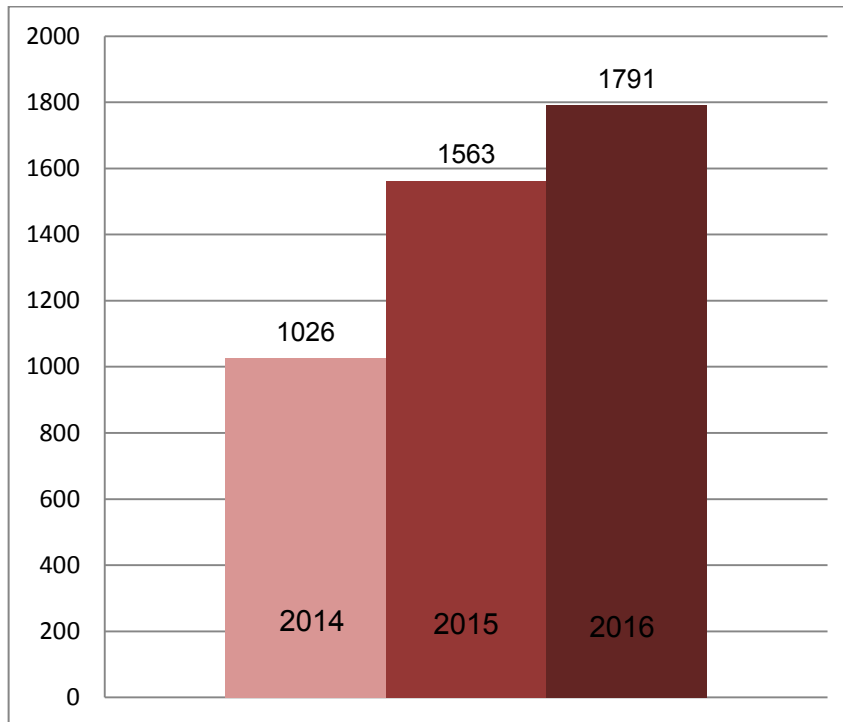
2016 gingen 1791 Anträge auf Schlichtung bei der behördlichen Schlichtungsstelle Luftverkehr ein. Nach § 57b Luftverkehrsgesetz können sich Anträge auf Schlichtung im Luftverkehr in Deutschland auf Streitigkeiten über Zahlungsansprüche bis zu 5.000,00 Euro aus einer einem Verbraucher geschuldeten Luftbeförderung beziehen, die geltend gemacht werden wegen

1. der **Nichtbeförderung**, der **verspäteten Beförderung** oder der **Herabstufung** von Fluggästen in eine **niedrigere Klasse** sowie 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.

Streitigkeiten über Zahlungsansprüche von mehr als 5.000,00 Euro können bei der behördlichen Schlichtungsstelle nicht Gegenstand der Schlichtung sein.

## 2. Entwicklung der Eingangszahlen von 2014-2016

Von 2014, dem ersten „vollen“ Schlichtungsjahr nach Aufnahme der Tätigkeit durch die behördliche Schlichtungsstelle zum 1. November 2013, bis 2016 haben sich die Eingangszahlen um rund 75 % (765 Fälle/Jahr) erhöht.

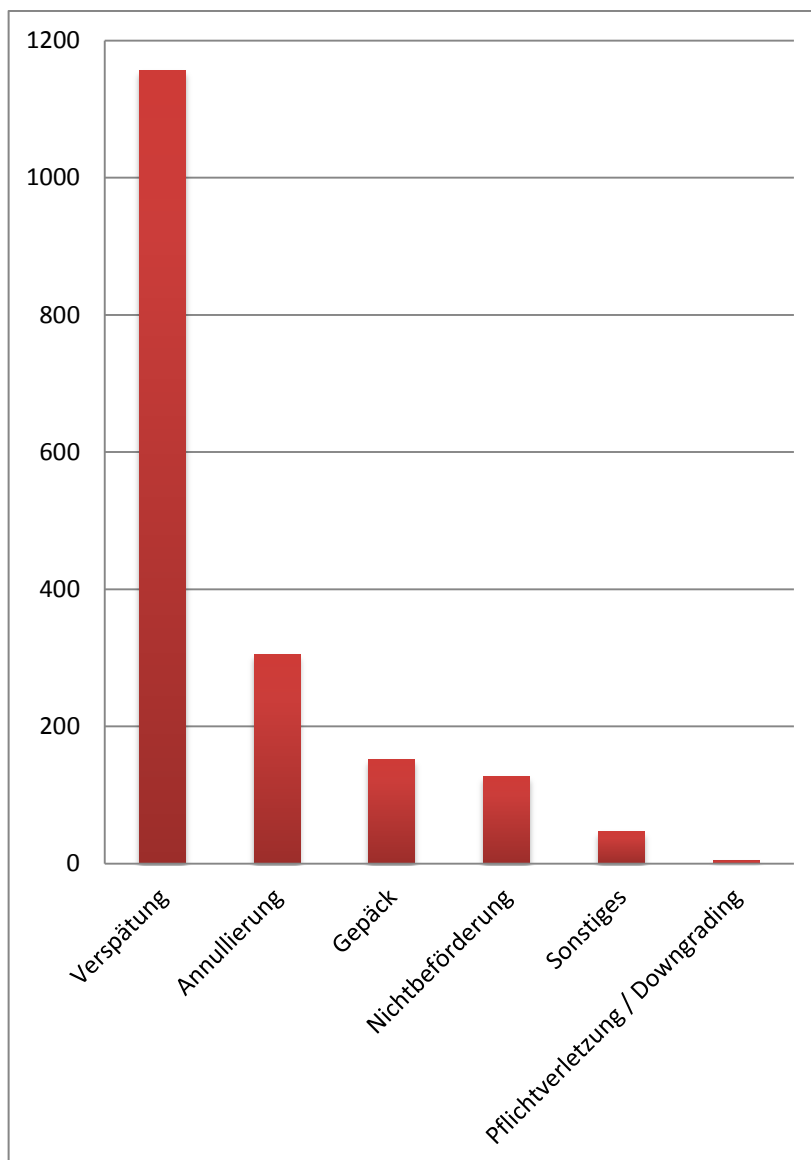


**Übersicht 1:** Entwicklung der Eingangszahlen bei der behördlichen Schlichtungsstelle Luftverkehr seit 2014

### 3. Verteilung der Fallgruppen auf die Anträge

Von den 1791 Anträgen im Jahr 2016 hatten zum Gegenstand:

Verspätung	1156
Annullierung	305
Gepäck	152
Nichtbeförderung	127
Sonstiges	47
Pflichtverletzung/Downgrading	4



Übersicht 2: Fallgruppen der Schlichtung im Jahr 2016

Der überwiegende Anteil der Anträge, gut 63 %, wurde damit wegen („großer“) **Verspätung ihres Fluges** gestellt, gefolgt von rund 17 % der Anträge, die wegen Annullierung eines Fluges gestellt werden. Rund 10 % aller Anträge wurden wegen der unterschiedlichsten **Gepäckprobleme** gestellt. Wegen „Nichtbeförderung“ wurden rund 7 % der Anträge gestellt. Anträge wegen „Downgrading“ und sonstiger Pflichtverletzungen kommen, wie die Übersicht zeigt, nur in Einzelfällen vor und spielen praktisch keine Rolle.

Die Anträge wegen „Sonstiges““ betreffen in der Regel Fallkonstellationen, die der Schlichtung bei der behördlichen Schlichtungsstelle nicht unterliegen, etwa Probleme mit der Abrechnung bei Stornierung eines Fluges durch den Fluggast oder Ansprüche gegen Reiseveranstalter.

Der (über drei Stunden) verspätete Flug sowie Annullierung und Verspätung, Verlust und Beschädigung von Reisegepäck stellen mit zusammen 90 % der Anträge die große Mehrheit von Problemen dar, wegen derer Fluggäste sich im Jahr 2016 an die behördliche Schlichtungsstelle Luftverkehr gewandt haben. Dies entspricht den Erfahrungen der Vorjahre.

#### **4. Abgelehnte Anträge**

Nicht alle Fälle darf die behördliche Schlichtungsstelle nach dem Gesetz auch zur Schlichtung annehmen: So kann in Deutschland eine Schlichtungsstelle für den Luftverkehr nicht angerufen werden, wenn für den geltend gemachten Anspruch keine Zuständigkeit deutscher Gerichte gegeben ist. Auch wenn der Fluggast denselben Anspruch bereits bei einem Gericht oder bei einer anderen Schlichtungsstelle geltend gemacht hatte, wenn der Fluggast sich bereits mit dem Luftverkehrsunternehmen geeinigt hatte oder wenn der geltend gemachte Anspruch 10 Euro nicht überschreitet, ist das Schlichtungsverfahren vor der behördlichen Schlichtungsstelle nicht möglich.

Ansprüche wegen körperlicher Schäden, zum Beispiel Verletzungen an Bord des Flugzeugs, können im Verfahren vor der behördlichen Schlichtungsstelle ebenfalls nicht geltend gemacht werden. Auch Ansprüche gegen Reiseveranstalter nach reiserechtlichen Vorschriften können nach dem Gesetz nicht Gegenstand des Schlichtungsverfahrens im Luftverkehr sein.

Im Jahr 2016 wurde die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens aus folgenden Gründen abgelehnt:

**22** Fälle nach § 12 Absatz 1 Satz 1 Luftverkehrsschlichtungsverordnung (Streitigkeit unterliegt nicht der Schlichtung nach §§ 57-57b Luftverkehrsgesetz)

**29** Fälle nach § 12 Absatz 2 Luftverkehrsschlichtungsverordnung (Ausschlussgründe nach § 57b Abs. 2 Luftverkehrsgesetz, also v.a. fehlender deutscher Gerichtsstand oder auch bereits Geltendmachung vor einer anderen Schlichtungsstelle)

**3** Fälle nach § 12 Absatz 3 Luftverkehrsschlichtungsverordnung (Schlichtung würde die Klärung einer grundsätzlichen Rechtsfrage beeinträchtigen)

**9** Fälle nach § 13 Absatz 5 Luftverkehrsschlichtungsverordnung (Anspruch schon nach der Darlegung des Fluggastes offensichtlich unbegründet)

Solche Ablehnungen betreffen insgesamt nicht mehr als 3,5 % der Anträge im Jahr 2016. Nur ein geringer Teil der Anträge muss also wegen Unzulässigkeit der Schlichtung abgelehnt werden.

Außerdem ist ein Schlichtungsverfahren erst dann zulässig, wenn der Anspruch zunächst unmittelbar gegenüber dem Luftfahrtunternehmen geltend gemacht worden ist und seitdem entweder 2 Monate vergangen sind oder das Luftfahrtunternehmen den geltend gemachten Anspruch ernsthaft und endgültig abgelehnt hat. Die behördliche Schlichtungsstelle hilft den Fluggästen in jedem Verfahrensstadium dabei, einen zulässigen Antrag zum richtigen Zeitpunkt zu stellen.

## **5. Ergebnislos gebliebene Verfahren**

Nach § 21 Absatz 2 Verbraucherstreitbeilegungsgesetz ist ein Verfahren ergebnislos geblieben, wenn es im Schlichtungsverfahren zwischen den Beteiligten nicht zu einer Einigung gekommen ist. Dem Fluggast ist dann eine sog. Erfolglosigkeitsbescheinigung auszustellen. Im Jahr 2016 wurden 559 Erfolglosigkeitsbescheinigungen ausgestellt (rund 31 % der Anträge).

Gleichzeitig erkannten die Luftfahrtunternehmen in 142 Fällen (knapp 8 % der Anträge) Ansprüche der Fluggäste im Schlichtungsverfahren an.



In allen übrigen Verfahren, d. h. in denen es nicht zu einer Anerkennung der Ansprüche durch das Luftfahrtunternehmen kommt, wird den Beteiligten von der Schlichterin/dem Schlichter ein Vorschlag zur einvernehmlichen Streittlösung gemacht. In 756 Fällen wurde in 2016 den Parteien ein Schlichtungsvorschlag unterbreitet, davon in 433 Fällen (57 % der Schlichtungsvorschläge) nach Lage der Akten, also nur auf Grundlage des Vortrags des Fluggastes, weil das Luftfahrtunternehmen sich nicht zu dem Schlichtungsbegehren geäußert oder überhaupt nicht reagiert hat.

Von diesen Schlichtungsvorschlägen wurden im Jahr 2016 427 Vorschläge (56 %) nur vom Fluggast angenommen, 4 % nur vom Luftfahrtunternehmen. Das bedeutet, dass nur 185 der gemachten Schlichtungsvorschläge (etwa 25 %) zu einer Einigung führten, während in 56 % der Fälle die Einigung an der fehlenden Zustimmung des Luftfahrtunternehmens scheiterte.

Der Schlichtungsvorschlag muss nach § 14 Luftverkehrsschlichtungsverordnung dem geltenden Recht folgen und geeignet sein, den Streit der Beteiligten angemessen beizulegen. Die Regelungen der EU-Fluggastrechteverordnung und des Montrealer Übereinkommens von 1999, aber auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Auslegung der EU-Fluggastrechteverordnung sowie der nationalen Gerichte zu Fluggastrechten müssen also für den Schlichtungsvorschlag berücksichtigt werden.

## **6. Durchschnittliche Dauer der Verfahren**

Durchschnittlich war ein Fall bei der behördlichen Schlichtungsstelle im Jahr 2016 innerhalb von 94 Tagen ab Eingang erledigt.

Der Zeitablauf im Schlichtungsverfahren wird von den gesetzlichen Stellungnahmefristen und der Reaktion der Beteiligten bestimmt: Das Luftfahrtunternehmen kann binnen vier Wochen bei der behördlichen Schlichtungsstelle Stellung zu dem Schlichtungsbegehren nehmen; der Fluggast muss hierüber von der Schlichtungsstelle informiert werden. Die Schlichtungsstelle kann das Luftfahrtunternehmen auffordern, seine Angaben und Unterlagen innerhalb von weiteren zwei Wochen zu ergänzen. Eine Stellungnahme des Luftfahrtunternehmens wird dem Fluggast durch die Schlichtungsstelle zugeleitet. Der Fluggast wiederum kann binnen zwei Wochen erwidern. Sobald keine weiteren Angaben und Unterlagen mehr benötigt werden, benachrichtigt die Schlichtungsstelle die Beteiligten. Dann muss innerhalb von 90 Tagen ein Schlichtungsvorschlag gemacht werden, der dem Fluggast und dem Luftfahrtunternehmen zugesandt wird. Beide haben vier Wochen sich zu entscheiden, ob sie den Vorschlag annehmen. Danach ist das

Schlichtungsverfahren beendet. Über das Ergebnis des Schlichtungsverfahrens erhalten die Beteiligten eine Bescheinigung von der Schlichtungsstelle.

Daneben besteht für die Luftfahrtunternehmen auch die Möglichkeit, den im Schlichtungsverfahren geltend gemachten Anspruch innerhalb der Stellungnahmefrist von vier Wochen anzuerkennen. Davon machen die Luftfahrtunternehmen bei der behördlichen Schlichtungsstelle, wie gesagt, nur **in wenigen Fällen** (knapp 8 % der Anträge) Gebrauch.

#### **7. Anteil der Fälle, in denen sich die Beteiligten an das Ergebnis des Verfahrens gehalten haben**

Da eine etwaige Zahlung an den Fluggast außerhalb des Schlichtungsverfahrens zwischen Luftfahrtunternehmen und Fluggast abgewickelt wird, hat die behördliche Schlichtungsstelle keinen Einblick in die Zahlungsabwicklung und damit in die „Erfüllungsquote“ seitens der Luftfahrtunternehmen. Mitunter fragen Fluggäste nach erfolgreichem Abschluss des Schlichtungsverfahrens bei der Schlichtungsstelle nach, wann sie mit einer Überweisung durch das Luftfahrtunternehmen rechnen können. Dies kann an längeren Banklaufzeiten bei Auslandsüberweisungen liegen oder daran, dass Zahlungsfristen im Schlichtungsvorschlag nicht eingehalten werden. Eher selten scheint es vorzukommen, dass eine Fluggesellschaft sich überhaupt nicht an die getroffene Einigung oder ihr Anerkenntnis hält. Statistische Aussagen zu diesen Fällen kann die Schlichtungsstelle Luftverkehr nicht treffen.

#### **8. Anteil grenzübergreifender Streitigkeiten**

Gegen **87** verschiedene Luftfahrtunternehmen, die der behördlichen Schlichtung unterliegen, wurden im Jahr 2016 Ansprüche im Schlichtungsverfahren bei der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz erhoben. Davon haben 39 Fluggesellschaften ihren Sitz in der EU und 48 Fluggesellschaften ihren Sitz außerhalb der EU (55 %).

Keines der Luftfahrtunternehmen, die der Auffangschlichtung nach § 57a Luftverkehrsgesetz bei der behördlichen Schlichtungsstelle im Jahr 2016 unterlagen, hatte seinen Sitz oder eine Niederlassung im Sinne des Verfahrensrechts in Deutschland. Daher liegt der **Anteil grenzübergreifender Streitigkeiten** im Sinne der Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die

alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten bei der behördlichen Schlichtungsstelle Luftverkehr bei **100 %**.

Nicht selten ist daher zweisprachig zu verfahren, da die Luftfahrtunternehmen nur in englischer Sprache zu kommunizieren bereit sind, die Fluggäste aber durchaus nicht in allen Fällen das Verfahren auf Englisch führen möchten. In vielen Fällen einigen sich die Beteiligten auf Englisch als Verfahrenssprache, und auch die Schlichtungsvorschläge werden in englischer Sprache verfasst, um Überzeugungsarbeit bei den Beteiligten zu leisten und so die Einigungsbereitschaft zu erhöhen.

### **III. Systematisch bedingte oder signifikant häufig auftretende Problemstellungen**

Wie sich anhand der Fallgruppen, wegen derer am häufigsten ein Schlichtungsverfahren begehrt wird, erkennen lässt, bestehen die meisten Probleme mit der Durchsetzung von Fluggastansprüchen im Bereich der Verspätung und hier wiederum in der Frage, welche Umstände, die zu einer Verspätung führen, „außergewöhnlich“ im Sinne der EU-Fluggastrechteverordnung sind. Die ständige Rechtsprechung des EuGH zu den Fluggastrechten wird häufig nicht beachtet. Dies gilt für Verspätungen über drei Stunden Ankunftsverspätung, die seit dem Urteil des EuGH vom 19. November 2009 in der Rechtssache C-402/07 („Sturgeon“) wie eine Annullierung im Sinne der EU-Fluggastrechteverordnung zu behandeln sind, aber vor allem auch hinsichtlich des Verständnisses, was ein „außergewöhnlicher Grund“ im Sinne von Artikel 5 Absatz 3 EU-Fluggastrechteverordnung ist. Da die behördliche Schlichtungsstelle an das geltende Recht, zu dem auch die ständige Rechtsprechung des EuGH gehört, gebunden ist, ist diese Rechtslage der Ausgangspunkt für einen möglichen Schlichtungsvorschlag. Häufig berufen sich die Luftfahrtunternehmen auf Umstände, die nach dieser Rechtsprechung nicht als „außergewöhnlich“ gelten können, oder sie tragen nur sehr pauschal zu dem Problem vor, das die Verspätung/Annullierung verursacht hat.

Im Schlichtungsverfahren gibt es keine Beweisaufnahme. Die Schlichtungsstelle ist auf den Vortrag und die eingereichten Unterlagen der Beteiligten angewiesen. Nur auf dieser Grundlage kann etwa beurteilt werden, ob ein behaupteter Umstand tatsächlich „außergewöhnlich“ im Sinne von Artikel 5 Absatz 3 EU-Fluggastrechteverordnung war und ob dieser Umstand zu einer Verspätung geführt hat.

#### **IV. Empfehlungen zur Vermeidung oder zur Beilegung von häufig auftretenden Streitigkeiten**

Auf Grundlage des quantitativ sehr kleinen Ausschnitts von Flügen und Luftfahrtunternehmen, die der behördlichen Schlichtung unterliegen, ist es nur bedingt möglich, allgemein Empfehlungen zur Vermeidung oder Beilegung von häufig auftretenden Schwierigkeiten auszusprechen. Immer wieder haben die Schlichterinnen und Schlichter den Eindruck, dass eine **bessere Kommunikation** der Beteiligten im Vorfeld der Auseinandersetzung diese vermieden hätte. Die Fluggäste sind durch das Internet, Verbraucherzentralen oder andere Informationsangebote gut über ihre Rechte informiert. Ein kundenfreundlicheres und transparenteres Beschwerdemanagement der Luftfahrtunternehmen könnte viele Schlichtungsverfahren von vornherein vermeiden.

#### **V. Strukturelle Hindernisse für die Beilegung von Streitigkeiten**

Strukturelle Hindernisse für die Beilegung von Streitigkeiten, also insbesondere Zugangshindernisse zur Schlichtung, bestehen bei der behördlichen Schlichtungsstelle offensichtlich nicht. Durch die Schlichtungshotline, die viele Fluggäste nutzen, um sich hinsichtlich der Antragstellung beraten und unterstützen zu lassen, können die meisten Fragen, auch ausländischer Fluggäste, die in Deutschland geschlichtet werden können, beantwortet und Hindernisse bei der Antragstellung überwunden werden.

Über die ODR-Plattform der EU wurde in 2016 kein einziger Antrag an die Schlichtungsstelle Luftverkehr herangetragen, obwohl erfahrungsgemäß viele Flugreisen online gebucht werden und daher potentiell über die ODR-Plattform ein Schlichtungsverfahren in Gang gebracht werden könnte.

Immer wieder stellen auch Verbraucher aus anderen EU-Mitgliedstaaten, zum Beispiel Dänemark, Österreich, Frankreich und Polen, aber auch etwa aus der Schweiz Anträge bei der behördlichen Schlichtungsstelle Luftverkehr. Die Schlichtungsstelle beim Bundesamt für Justiz ist deshalb bemüht, zukünftig für Fluggäste aus dem Ausland besser erreichbar zu sein und sowohl den Internetauftritt als auch das Antragsformular ebenfalls in Englisch zur Verfügung zu stellen.

## **VI. Zusammenarbeit mit anderen Verbraucherschlichtungsstellen in Netzwerken zur Beilegung grenzübergreifender Streitigkeiten**

Die behördliche Schlichtungsstelle ist nicht Mitglied in einem Netzwerk von Verbraucherschlichtungsstellen zur Beilegung grenzübergreifender Streitigkeiten. Es finden jedoch ein regelmäßiger gemeinsamer Erfahrungsaustausch und gemeinsame Fortbildungen der Schlichterinnen und Schlichter mit anderen Schlichtungsstellen statt, vor allem mit der Schlichtungsstelle für den Öffentlichen Personenverkehr e. V. (SÖP) über EU-Fluggastrechte, Rechtsprechung und Erfahrungen mit der Schlichtung. Auch gibt es gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen mit Schlichterinnen und Schlichtern aus anderen Marktbereichen oder dem europäischen Ausland.