



Bundesamt
für Justiz

Tätigkeitsbericht der behördlichen
Schlichtungsstelle Luftverkehr
beim Bundesamt für Justiz
für das Jahr 2017

Inhaltsübersicht

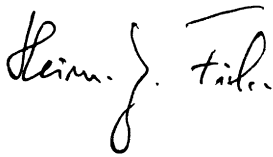
I.	Grußwort.....	3
II.	Die Luftverkehrsschlichtung in Zahlen	4
III.	Systematisch bedingte oder signifikant häufig auftretende Problemstellungen.....	11
IV.	Empfehlungen zur Vermeidung oder zur Beilegung von häufig auftretenden Streitigkeiten .	11
V.	Strukturelle Hindernisse für die Beilegung von Streitigkeiten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

I. Grußwort

Durch das Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr vom 11. Juni 2013 wurde die behördliche Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz eingerichtet. Am 1. November 2013 hat sie 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.

Es ist mir eine Freude, der Öffentlichkeit hiermit bereits zum zweiten Mal den jährlichen Tätigkeitsbericht der behördlichen Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz vorzustellen.

A handwritten signature in black ink, reading "Heinz-Josef Friehe". The signature is written in a cursive style with a large initial 'H' and 'F'.

(Heinz-Josef Friehe)
Präsident des Bundesamts für Justiz

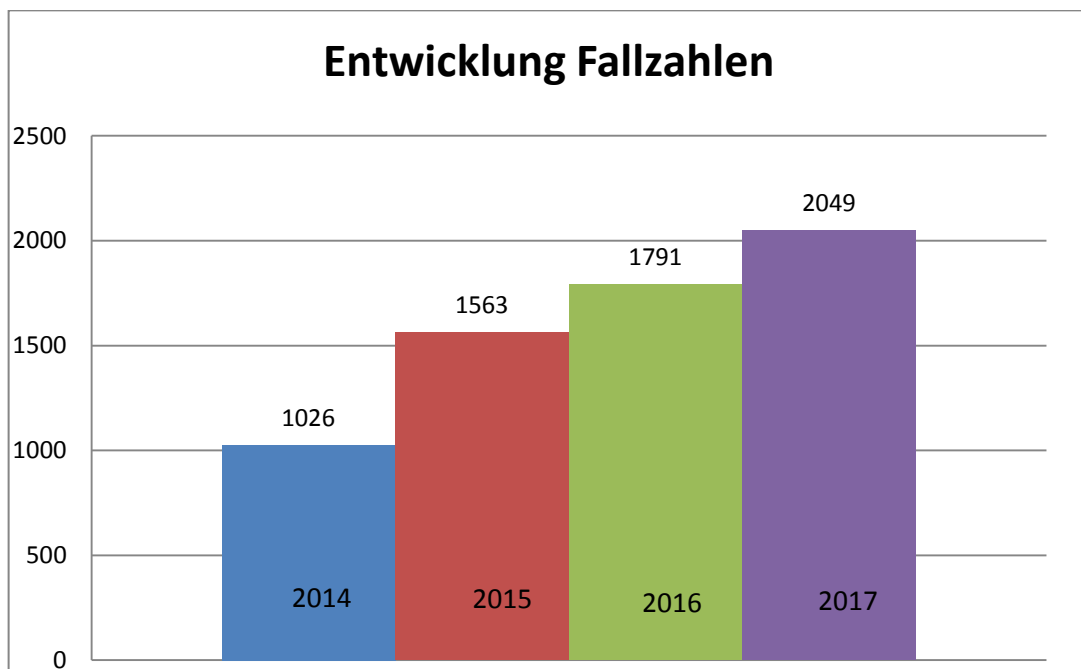
II. Die Luftverkehrsschlichtung in Zahlen

1. Eingegangene Anträge

Im Jahr 2017 wurden 2049 Anträge auf Schlichtung bei der behördlichen Schlichtungsstelle Luftverkehr gestellt.

Gemäß § 57b Luftverkehrsgesetz können Verbraucher die Schlichtungsstelle Luftverkehr bei Streitigkeiten über Zahlungsansprüche bis zu 5.000,- Euro anrufen in Fällen

- a) der **Nichtbeförderung**, der **verspäteten Beförderung** oder der Herabstufung von Fluggästen in eine **niedrigere Klasse (Downgrading)** sowie der **Annullierung** von Flügen,
- b) der Zerstörung, der Beschädigung, des Verlustes oder der verspäteten Beförderung von **Reisegepäck**,
- c) der Zerstörung, der Beschädigung oder des Verlustes von **Sachen, die der Fluggast an sich trägt oder mit sich führt**, oder
- d) von Pflichtverletzungen bei der Beförderung von behinderten Fluggästen und Fluggästen mit eingeschränkter Mobilität.



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

Seitdem die Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz eingerichtet wurde, ist ein stetiger Anstieg der Schlichtungsanträge zu verzeichnen. Seit Beginn der statistischen Erhebungen im Jahr 2014 haben sich die Eingänge verdoppelt, die Tendenz ist weiterhin steigend.

Dafür gibt es unterschiedliche Gründe, zum Beispiel:

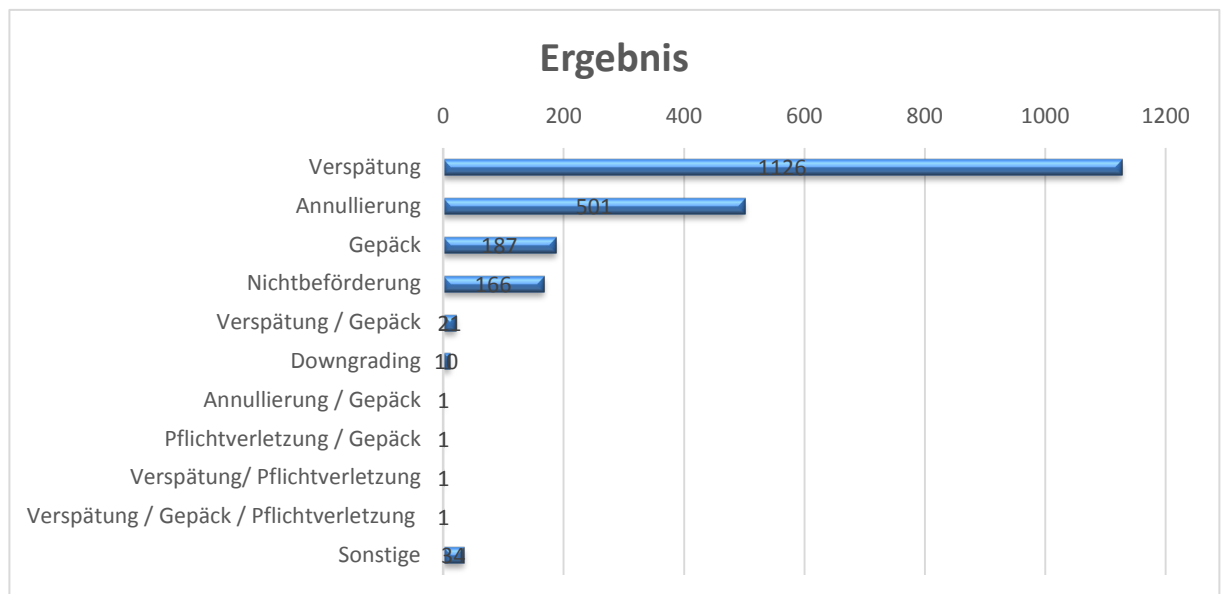
- a) Der Bekanntheitsgrad der Schlichtungsstelle Luftverkehr steigt. Die Verbraucher nehmen die Möglichkeit der außergerichtlichen Streitbeilegung als adäquates, dabei für sie kostenfreies Mittel zur Durchsetzung ihrer Interessen wahr und zeigen dadurch eher die Bereitschaft ihre Rechte durchzusetzen.
- b) Über 100 Fluglinien haben sich nicht der anerkannten privatrechtlich organisierten Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V. (SÖP) angeschlossen. In erster Linie werden in der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz Streitigkeiten mit ausländischen Fluglinien geschlichtet. Eine Anbindung an eine private Schlichtungsstelle mag für diese Fluggesellschaften unattraktiv sein, weil sie entweder nur wenige Flüge im europäischen Raum durchführen oder weil in ihrem Herkunftsland eine Schlichtungsstelle für sie besteht.

2. Verteilung der Fallgruppen auf die Anträge

Die im Jahr 2017 eingegangenen Schlichtungsanträge hatten folgende Pflichtverletzungen zum Inhalt:

Verspätung	1126
Annullierung	501
Gepäck	187
Nichtbeförderung	166
Verspätung / Gepäck*	21
Downgrading	10
Annullierung / Gepäck*	1
Pflichtverletzung / Gepäck	1
Verspätung / Pflichtverletzung*	1
Verspätung / Gepäck / Pflichtverletzung*	1
Sonstiges	34

(* = doppelte Pflichtverletzung des Luftfahrtunternehmens geltend gemacht)



Übersicht 2: Fallgruppen, die 2017 zur Schlichtung führten

Die meisten Anträge **1126** (55 %) stellten, wie bereits in den Vorjahren, Fluggäste wegen **Verspätung** des Fluges, gefolgt von Beschwerden wegen **Annullierung** eines Fluges **501** (24 %). Wegen unterschiedlicher Gepäckprobleme wurden **187** (9 %) Schlichtungsanträge beim Bundesamt für Justiz eingereicht. Wegen Nichtbeförderung wurden **166** (8 %) Anträge gestellt. Anträge wegen „Downgrading“ und sonstiger Pflichtverletzungen bilden die Ausnahme.

3. Abgelehnte Anträge

In Deutschland kann eine Schlichtungsstelle für den Luftverkehr nicht angerufen werden, wenn

- für den geltend gemachten Anspruch keine Zuständigkeit deutscher Gerichte besteht;
- der Fluggast denselben Anspruch bereits bei einem Gericht oder einer anderen Schlichtungsstelle geltend gemacht hatte,
- der Fluggast sich bereits mit dem Luftfahrtunternehmen geeinigt hatte oder
- der geltend gemachte Anspruch 10,- Euro nicht überschreitet.

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

Zudem ist ein Schlichtungsverfahren erst dann zulässig, wenn der Anspruch zunächst unmittelbar gegenüber dem Luftfahrtunternehmen geltend gemacht worden ist und seitdem zwei 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.

Die Durchführung des Schlichtungsverfahrens wurde im Berichtszeitraum aus folgenden Gründen abgelehnt:

- a) Nach § 12 Absatz 1 Satz 1 der Luftverkehrsschlichtungsverordnung (Streitigkeit unterliegt nicht der Schlichtung nach §§ 57-57b des Luftverkehrsgesetzes); **20** Fälle.
- b) Nach § 12 Absatz 2 der Luftverkehrsschlichtungsverordnung (Ausschlussgründe nach § 57b Absatz 2 des Luftverkehrsgesetzes, insbesondere fehlender deutscher Gerichtsstand, aber auch Geltendmachung vor einer anderen Schlichtungsstelle); **84** Fälle.
- c) Nach § 13 Absatz 5 Luftverkehrsschlichtungsverordnung (Anspruch schon nach der Darlegung des Fluggastes offensichtlich unbegründet); **18** Fälle.

Die Ablehnungen von Schlichtungsanträgen wegen Unzulässigkeit betreffen mit insgesamt **6 %** nur einen geringen Anteil der Schlichtungsbegehren, wobei dies insbesondere auch daraus resultiert, dass nach ausführlichen erläuternden Hinweisen seitens der Schlichtungsstelle eine Vielzahl von unzulässigen Anträgen durch die Fluggäste selbst zurückgenommen wird.

4. Ergebnislos gebliebene Verfahren

Nach § 21 Absatz 2 des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes ist ein Schlichtungsverfahren erfolglos, wenn keine Einigung zwischen den Beteiligten erzielt wurde. Dann erhält der Fluggast eine sog. **Erfolglosigkeitsbescheinigung**. Im Berichtsjahr wurden in 714 Verfahren Erfolglosigkeitsbescheinigungen ausgestellt. (Das entspricht etwa 37 % der im Jahr 2017 insgesamt abgeschlossenen Verfahren).

In den Fällen, in denen die Fluggesellschaft die Ansprüche der Fluggäste nicht anerkennt, wird den Beteiligten ein Schlichtungsvorschlag unterbreitet. Ein Schlichtungsvorschlag muss nach § 14 der Luftverkehrsschlichtungsverordnung dem geltenden Recht folgen und geeignet sein, den Streit der Beteiligten angemessen beizulegen. Der Schlichtungsvorschlag muss also insbesondere die Regelungen der EU-Fluggastrechteverordnung und des Montrealer Übereinkommens von 1999 sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Auslegung der EU-Fluggastrechteverordnung und der nationalen Gerichte zu Fluggastrechten berücksichtigen.

Im Jahr 2017 erstellte die behördliche Schlichtungsstelle insgesamt 891 Schlichtungsvorschläge. Davon erfolgte in 467 Fällen der Schlichtungsvorschlag nur auf Grundlage des Fluggastvortrags, weil sich das Luftfahrtunternehmen nicht zu dem Schlichtungsbegehren geäußert oder überhaupt nicht reagiert hat (Schlichtungsvorschlag nach Lage der Akten).

Von den im Jahr 2017 erstellten Schlichtungsvorschlägen wurden insgesamt 208 sowohl vom Luftfahrtunternehmen als auch vom Fluggast angenommen. Allein seitens der Fluggäste wurden 603 Vorschläge angenommen, nur durch das Luftfahrtunternehmen angenommen wurden 26 Vorschläge. Für die verbleibenden Vorschläge sind zum Abschluss des Jahres 2017 die Annahmefristen noch nicht abgelaufen.

5. Durchschnittliche Verfahrensdauer

Im Jahr 2017 dauerte ein behördliches Schlichtungsverfahren durchschnittlich 134 Tage.

Die Dauer des Schlichtungsverfahrens wird unter anderem bestimmt durch die gesetzlichen Stellungnahmefristen und die Dauer der Reaktion der Verfahrensbeteiligten. Das Luftfahrtunternehmen muss innerhalb von vier Wochen gegenüber der behördlichen Schlichtungsstelle zu dem Schlichtungsbegehren des Fluggastes Stellung nehmen. Der Fluggast muss über die Zuleitung an das Luftfahrtunternehmen und die Stellungnahmefrist informiert werden. Die Schlichtungsstelle kann das Luftfahrtunternehmen auffordern, seine Ausführungen und ggf. eingereichte Unterlagen binnen zwei Wochen zu ergänzen. Eine Stellungnahme des Luftfahrtunternehmens wird dem Fluggast durch die Schlichtungsstelle zugeleitet. Darauf kann der Fluggast innerhalb von zwei Wochen erwidern. Sobald keine weiteren Angaben und Unterlagen mehr benötigt werden, benachrichtigt die Schlichtungsstelle die Beteiligten. Innerhalb von 90 Tagen muss ein Schlichtungsvorschlag gemacht werden, der dem Fluggast und dem Luftfahrtunternehmen zugesandt wird. Innerhalb von vier Wochen können beide entscheiden, ob sie den Vorschlag annehmen. Danach stellt die Schlichtungsstelle eine Bescheinigung über das Ergebnis aus, womit das Verfahren beendet ist.

Zudem hat das Luftfahrtunternehmen die Möglichkeit, den im Schlichtungsverfahren geltend gemachten Anspruch anzuerkennen. Geschieht dies innerhalb der Stellungnahmefrist von vier Wochen, reduziert sich die für das Schlichtungsverfahren erhobene

Gebühr von 290,- Euro auf 75,- Euro. In 226 Fällen (rund 12 % der im Jahr 2017 insgesamt abgeschlossenen Verfahren) erkannten die beteiligten Luftfahrtunternehmen die Ansprüche der Fluggäste im Schlichtungsverfahren an.

6. Erfüllung der im Schlichtungsverfahren anerkannten Ansprüche

Eine etwaige Zahlung an den Fluggast wird zwischen Fluggast und Luftfahrtunternehmen abgewickelt. Deshalb hat die behördliche Schlichtungsstelle keinen Einblick in die „Erfüllungsquote“ seitens der Luftfahrtunternehmen. Durch Anfragen von Fluggästen bei der Schlichtungsstelle, wann sie mit einer Zahlung rechnen könnten, werden Verzögerungen in der Abwicklung der anerkannten Forderung deutlich. Eher selten scheint es vorzukommen, dass ein Luftfahrtunternehmen sich überhaupt nicht an die getroffene Einigung oder sein Anerkenntnis hält. Statistische Aussagen zu diesen Fällen kann die Schlichtungsstelle Luftverkehr nicht treffen.

7. Anteil grenzübergreifender Streitigkeiten

Statistische Angaben zum Anteil der grenzübergreifenden Streitigkeiten können nicht gemacht werden. Im Jahr 2017 wurden gegen 105 Luftfahrtunternehmen, die der behördlichen Schlichtung unterliegen, Ansprüche im Schlichtungsverfahren bei der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz erhoben. Davon haben 49 Fluggesellschaften ihren Sitz in der EU bzw. im Europäischen Wirtschaftsraum und 56 Fluggesellschaften ihren Sitz außerhalb der EU bzw. des Europäischen Wirtschaftsraums (53 %). Nur zwei der Luftfahrtunternehmen, die der Auffangschlichtung nach § 57a des Luftverkehrsgesetzes bei der behördlichen Schlichtungsstelle im Jahr 2017 unterlagen, hatten ihren Sitz oder eine Niederlassung im Sinne des Verfahrensrechts in Deutschland.

Häufig wird in Verfahren zweisprachig agiert. Während die Fluggäste in der überwiegenden Zahl der Verfahren deutschsprachig sind, kommunizieren die ausländischen Luftfahrtunternehmen überwiegend in englischer Sprache.

III. Systematisch bedingte oder signifikant häufig auftretende Problemstellungen

Die meisten Probleme mit der Durchsetzung von Fluggastansprüchen bereiten, wie bereits im Vorjahr, Verspätungen von Flügen. Streitpunkt ist häufig die Frage, ob die Umstände, die zu einer Verspätung führen „außergewöhnlich“ im Sinne der EU-Fluggastrechteverordnung sind. Auch im Jahr 2017 zeichnete sich ab, dass die ständige Rechtsprechung des EuGH zu den Fluggastrechten häufig unbeachtet bleibt. Eine wesentliche Fallgruppe sind Verspätungen über drei Stunden, die seit dem Urteil des EuGH vom 19. November 2009 in den verbundenen Rechtssachen C-402/07 und C-432/07 („Sturgeon“) wie eine Annullierung im Sinne der EU-Fluggastrechteverordnung zu behandeln sind. Ein weiterer Streitpunkt ist die Auslegung des Begriffs „außergewöhnlicher Umstand“ im Sinne von Artikel 5 Absatz 3 der EU-Fluggastrechteverordnung. Da die behördliche Schlichtungsstelle an das geltende Recht, zu dem auch die ständige Rechtsprechung des EuGH gehört, gebunden ist, erfolgt ein möglicher Schlichtungsvorschlag innerhalb des dort festgelegten Rahmens.

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.

Allein der Vortrag und die eingereichten Unterlagen der Beteiligten sind Grundlage für einen Schlichtungsvorschlag. Da es im Schlichtungsverfahren keine Beweisaufnahme gibt, ist die Schlichtungsstelle auf die Darlegung der Betroffenen angewiesen, um zu beurteilen, ob ein behaupteter Umstand tatsächlich „außergewöhnlich“ im Sinne von Artikel 5 Absatz 3 der EU-Fluggastrechteverordnung war und ob dieser Umstand zu einer Verspätung/Annullierung geführt hat.

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

Die Fluggäste sind größtenteils durch Internet, Verbraucherzentralen, andere Informationsquellen oder auch durch eigene Erfahrungen über ihre Rechte gut informiert. Es erweckt mitunter den Anschein, dass zumindest einige Luftfahrtunternehmen dieser Entwicklung nicht ausreichend Rechnung getragen haben. Ein offenerer Umgang, ins-

besondere mit dem Thema der Flugverspätungen, und ein größeres Engagement bei der Schadensbegrenzung könnte viele gerade in der größten Gruppe der Verspätungsfälle auftretende Streitigkeiten bereits im Vorfeld abfangen.

Die behördliche Schlichtungsstelle als Auffangschlichtungsstelle hat zudem das Problem, i. d. R. mit ausländischen, häufig kleinen und unter Umständen auch schlecht informierten Fluglinien befasst zu sein. Dort gibt es selten feste Ansprechpartner. Zur Beilegung von häufig auftretenden Streitigkeiten hat sich bewährt, mit festen Ansprechpartnern zusammenzuarbeiten. Damit wird das Verständnis für beide Seiten geweckt und viele Schlichtungsverfahren können, wenn nicht vermieden, so doch in einem frühen Stadium zu einem Erfolg geführt werden.

V. Strukturelle Hindernisse für die Beilegung von Streitigkeiten

Strukturelle Hindernisse für die Beilegung von Streitigkeiten sind nicht ersichtlich. Viele Fluggäste nutzen die Schlichtungshotline und lassen sich auf diesem Wege hinsichtlich der Antragstellung beraten und unterstützen. Auch durch die im Internet angebotenen Informationen erhalten sie bereits Antwort auf viele Fragen rund um das Schlichtungsverfahren.

Über die ODR-Plattform der EU wurde 2017 nur ein Antrag an die Schlichtungsstelle weitergeleitet. Dies ist verwunderlich, da viele Flugreisen online gebucht werden und sich daher die ODR-Plattform als Einstieg für ein Schlichtungsverfahren eignen würde.

Auch aus anderen EU-Mitgliedstaaten (z. B. Dänemark, Österreich, Frankreich und Polen), aber auch der Schweiz stellen Fluggäste Anträge bei der behördlichen Schlichtungsstelle Luftverkehr. Deshalb ist es ein Ziel, künftig für Fluggäste aus dem Ausland besser erreichbar zu sein und neben dem Antragsformular, das bereits in englischer Sprache online zur Verfügung steht, auch den Internetauftritt in Englisch zur Verfügung zu stellen.

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

Eine Mitgliedschaft in einem Netzwerk von Verbraucherschlichtungsstellen zur Beilegung grenzübergreifender Streitigkeiten besteht nicht. Allerdings finden regelmäßig gemeinsame Fortbildungen und ein gemeinsamer Erfahrungsaustausch mit Schlichterinnen und Schlichtern anderer Schlichtungsstellen statt, insbesondere mit der Schlichtungsstelle für den Öffentlichen Personenverkehr e.V. (SÖP) über EU-Fluggastrechte, Rechtsprechung und Erfahrungen mit der Schlichtung. Zudem gibt es gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen mit Schlichterinnen und Schlichtern aus anderen Marktbe-
reichen und/oder dem europäischen Ausland.