



Bundesamt
für Justiz



Tätigkeitsbericht 2023
Schlichtungsstelle
Luftverkehr

Das Bundesamt für Justiz

Inhaltsübersicht

I.	Grußwort.....	3
II.	Die Schlichtungsstelle Luftverkehr im Bundesamt für Justiz im Überblick	5
	1. Die Entwicklung:.....	5
	2. Das Jahr 2023 in Kürze:.....	6
III.	Die Luftverkehrsschlichtung in Zahlen	7
	1. Eingegangene Anträge	7
	2. Verteilung der Fallgruppen auf die Anträge.....	9
	3. Ablehnung der Durchführung eines Schlichtungsverfahrens.....	11
	4. Erfolgreiche sowie ergebnislos gebliebene Verfahren	13
	5. Durchschnittliche Verfahrensdauer und Verfahrensablauf.....	14
	6. Gebühren.....	16
	7. Erfüllung der im Schlichtungsverfahren anerkannten Ansprüche.....	18
	8. Anteil grenzüberschreitender Streitigkeiten.....	18
IV.	Systematisch bedingte oder signifikant häufig auftretende Problemstellungen.....	19
V.	Empfehlungen zur Vermeidung oder zur Beilegung von häufig auftretenden Streitigkeiten	21
VI.	Strukturelle Hindernisse für die Beilegung von Streitigkeiten	21
VII.	Zusammenarbeit mit anderen Verbraucherschlichtungsstellen zur Beilegung grenzüberschreitender Streitigkeiten.....	23

I. Grußwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Jahr 2023 konnte die Schlichtungsstelle Luftverkehr im Bundesamt für Justiz, die sich inzwischen im Bereich der Durchsetzung von Verbraucherrechten zu einer anerkannten und häufig frequentierten Institution entwickelt hat, ihr zehnjähriges Bestehen feiern. Ich freue mich, Ihnen den achten jährlichen Tätigkeitsbericht der Schlichtungsstelle Luftverkehr im Bundesamt für Justiz vorzustellen.

Schlichtungen sind eine erfolgreiche Möglichkeit, Streitigkeiten beizulegen, Konflikte zu lösen und Gerichtsverfahren zu vermeiden.

Auch im Bereich der Fluggastrechte sind Schlichtungsverfahren erfolgreich. Im Jahr 2023 wurde eine bemerkenswert hohe Anzahl an Schlichtungsvorschlägen durch die behördliche Schlichtungsstelle erstellt. Zudem erfolgte nach Einschaltung der Schlichtungsstelle eine Vielzahl von Anerkennnissen der Fluggastrechte durch die Luftfahrtunternehmen. Bisher waren die coronabedingten Folgen für den Flugverkehr der Jahre 2020 und 2021 und den damit verbundenen weit überdurchschnittlichen Antragseingängen die größte Herausforderung für die Luftverkehrsschlichtung. Die damalige Prognose, dass sich anschließend ein Rückgang der Anträge ergeben würde, die Luftverkehrsschlichtung gar möglicherweise an Bedeutung verlieren würde, hat sich nicht bestätigt. Nach kurzer Rückläufigkeit stiegen bereits ab August 2022 die Anträge auf Durchführung eines Schlichtungsverfahrens wieder an und blieben während des gesamten Berichtsjahres 2023 auf hohem Niveau. Die Gründe dafür waren vielfältig. Insbesondere ist nach den Jahren der pandemiebedingten Reiseabstinenz ein regelrechter Reiseboom ausgebrochen, was sich spürbar auf die Antragszahlen ausgewirkt hat.

Ich freue mich, dass die Schlichtungsstelle Luftverkehr im Berichtsjahr 2023 von 5.024 Verbraucherinnen und Verbrauchern bei Streitigkeiten mit internationalen Luftfahrtunternehmen angerufen wurde. Die behördliche Schlichtungsstelle hat damit einen festen Platz zur Streitbeilegung zwischen Fluggästen und Luftfahrtunternehmen eingenommen und sich als unparteiische und unabhängige Vermittlerin zwischen Fluggästen und Luftfahrtunternehmen bewährt.



(Veronika Keller-Engels)

Präsidentin des Bundesamts für Justiz

II. Die Schlichtungsstelle Luftverkehr im Bundesamt für Justiz im Überblick

Betroffene können sich – wenn die Fluggesellschaft sich weigert, ihre Schäden zu ersetzen – unter anderem bei Flugverspätungen, Annullierungen, verlorenem, zerstörtem oder verspätetem Reisegepäck, Herabstufungen in eine niedrigere Klasse oder bei Pflichtverletzungen bei der Beförderung von Fluggästen mit einer Behinderung oder eingeschränkter Mobilität an die Schlichtungsstelle Luftverkehr im Bundesamt für Justiz wenden. Voraussetzung ist, dass sich die Fluggesellschaft keiner anerkannten privatrechtlich organisierten Schlichtungsstelle angeschlossen hat, der Streitwert zwischen 10,01 Euro und 5.000 Euro liegt, der Flug zu privaten Zwecken gebucht wurde und keine Ablehnungsgründe vorliegen.

1. Die Entwicklung:

1. November 2013	Die Schlichtungsstelle Luftverkehr im Bundesamt für Justiz nimmt ihre Arbeit auf
1. April 2016	Die Schlichtungsstelle Luftverkehr wird anerkannte Verbraucherschlichtungsstelle
12. Oktober 2018	Die Schlichtungsstelle Luftverkehr tritt dem „Travel_Net“ bei, einem Netzwerk europäischer Schlichtungsstellen im Bereich Reisen und Verkehr
Juli 2020	Mit 1.069 Anträgen und 314 schriftlichen Anfragen verzeichnet die Schlichtungsstelle das höchste Fallaufkommen in einem Monat seit ihrem Bestehen
19. Oktober 2020	Der neue Online-Antrag steht auf der Internetseite des Bundesamts für Justiz bereit. Für alle Neuanträge werden die Akten nun ausschließlich elektronisch geführt (E-Akte Bund)
August 2022	Nach anfänglichem Rückgang der Antragszahlen steigen die Eingänge von Schlichtungsanträgen in der zweiten Jahreshälfte erheblich an und erreichen den zweithöchsten Stand seit Bestehen der Schlichtungsstelle

Berichtsjahr 2023 Die Schlichtungsstelle Luftverkehr besteht seit zehn Jahren und gewinnt durch immer größere Popularität und Steigerung der Antragszahlen mehr und mehr an Bedeutung

2. Das Jahr 2023 in Kürze:

Das Berichtsjahr 2023 zeichnet sich durch kontinuierlich hohe Antragszahlen aus. Seit August 2022 stiegen die Fallzahlen in der behördlichen Schlichtungsstelle Luftverkehr aufgrund der Verhältnisse an den Flughäfen in den Sommermonaten 2022 mit erheblichen Flugausfällen und Verspätungen sowie auch Gepäckverspätungen und -verlusten deutlich an. Dieser Trend hat sich während des Berichtsjahres 2023 ungebrochen fortgesetzt.

a) Anträge

Bei der Schlichtungsstelle Luftverkehr wurden insgesamt 5.024 Anträge auf Schlichtung eingereicht. In 2.629 Fällen war die Verspätung von Flügen der Grund für Beschwerden, in 1.489 Fällen stellten Fluggäste einen Schlichtungsantrag wegen der Annullierung ihres gebuchten Fluges. Der Anstieg von Fällen mit Gepäckverlusten, -beschädigungen bzw. verspäteter Auslieferung von Gepäckstücken (insgesamt: 318) spiegelt die teils chaotischen Verhältnisse bei der Abfertigung auf deutschen Flughäfen wider.

b) Luftfahrtunternehmen

Insgesamt wurden Ansprüche gegen 130 verschiedene Luftfahrtunternehmen bei der Schlichtungsstelle geltend gemacht. Davon hatten drei Fluggesellschaften ihren Sitz in Deutschland, 58 Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) bzw. in Staaten des gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraums und 69 Luftfahrtunternehmen außerhalb der EU bzw. des Europäischen Wirtschaftsraums.

c) Ergebnisse

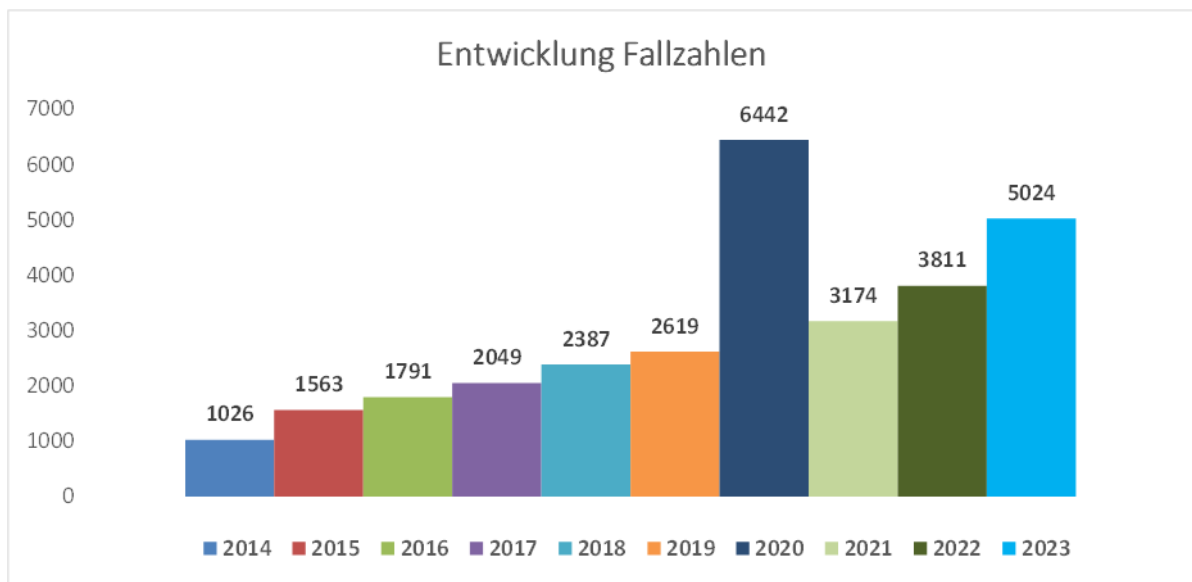
Im Jahr 2023 konnten 4.465 Verfahren erledigt werden, 2.118 Schlichtungsvorschläge wurden erstellt. In 1.090 Verfahren kam es zu Anerkennnissen der geltend gemachten Fluggastansprüche durch die Luftfahrtunternehmen.

III. Die Luftverkehrsschlichtung in Zahlen

Der Tätigkeitsbericht geht im folgenden Abschnitt genauer auf folgende Aspekte ein: die Anzahl der im Jahr 2023 eingegangenen Schlichtungsanträge, die Verteilung der Fallgruppen auf die einzelnen Schlichtungsanträge, die Anzahl der Ablehnungen der Durchführung eines Schlichtungsverfahrens, die Anzahl der Anerkennnisse, erfolgreiche und ergebnislos gebliebene Verfahren sowie die Dauer der behördlichen Schlichtungsverfahren. Auch werden die Gebührentatbestände erläutert.

1. Eingegangene Anträge

Im Jahr 2023 wurden **5.024 Anträge** auf Schlichtung bei der behördlichen Schlichtungsstelle Luftverkehr gestellt. Gegenüber dem Vorjahr war damit eine **Steigerung von rund 32 %** zu verzeichnen. Gegenüber dem „Vor-Corona-Jahr“ 2019 beträgt die Steigerung sogar 92 %.



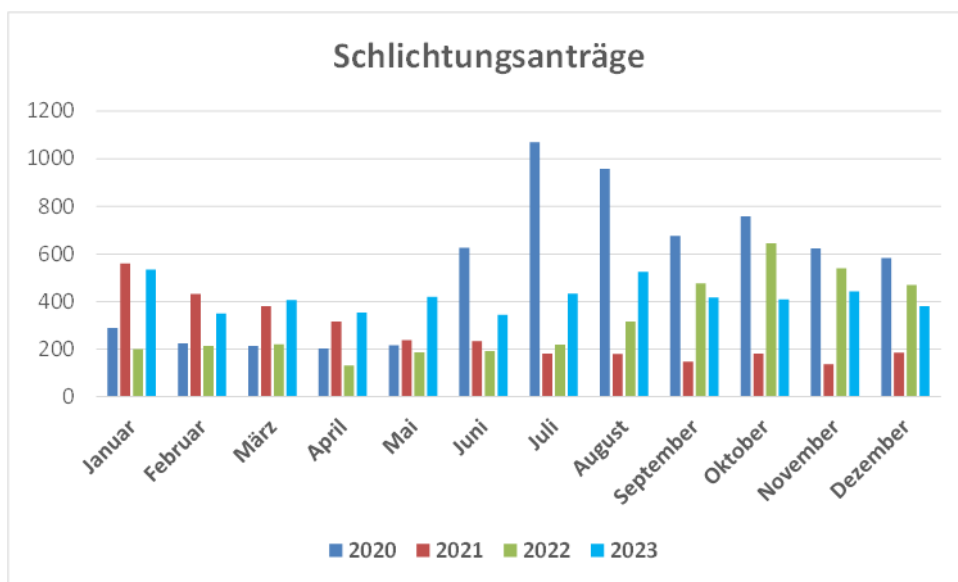
Übersicht 1: Entwicklung der Eingangszahlen bei der Schlichtungsstelle Luftverkehr seit 2014

Seit der Einrichtung der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz ist die Zahl der Schlichtungsanträge stetig angewachsen. Dabei war 2020 pandemiebedingt ein Ausnahmejahr. Aber auch die Jahre 2022 und 2023 zeigen wieder einen deutlichen Anstieg der Eingangszahlen gegenüber den Vorjahren. Sie liegen weiterhin sehr deutlich über dem Niveau der Antragseingänge vor der Corona-Pandemie.

Der bereits in den Jahren 2014 bis 2019 kontinuierliche Anstieg der Eingänge von Schlichtungsanträgen ist nicht zuletzt auf den gestiegenen Bekanntheitsgrad der behördlichen Schlichtungsstelle Luftverkehr, unter anderem aufgrund von Presseberichterstattungen, Social Media-Beiträgen und der Arbeit von Verbraucherschutzorganisationen, zurückzuführen.

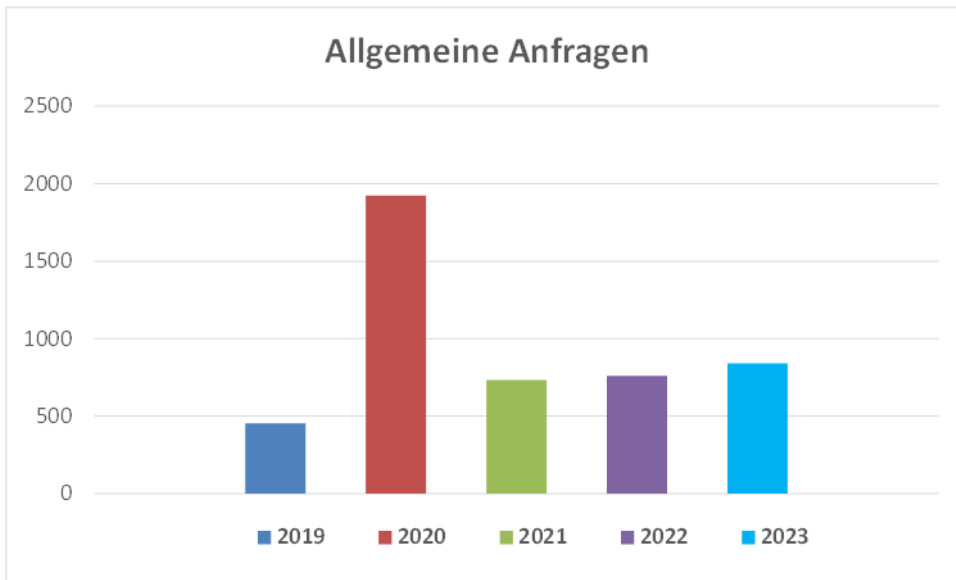
Mit dem Eingang von 5.024 Schlichtungsanträgen wurde das zweithöchste Antragsaufkommen in der Geschichte der Schlichtungsstelle verzeichnet. Im Jahr 2023 blieb die Zahl der Schlichtungsanträge erstmalig ganzjährig hoch. Das hohe Antragsaufkommen konnte dabei nicht mehr einzelnen, konkreten Ereignissen zugeordnet werden. Diese neue Entwicklung zeigt eine grundlegende Änderung im Antragsverhalten der Fluggäste. Durch die Berichterstattung der Medien über die Möglichkeiten zur Geltendmachung von Verbraucherrechten im Bereich der Fluggastrechte hat die Luftverkehrsschlichtung Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit erhalten. Ebenso ist davon auszugehen, dass Fluggäste eigene positive Erfahrungen mit Schlichtungsverfahren aus den Vorjahren weitergegeben haben. Viele Verbraucherinnen und Verbraucher haben bereits während der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 die außergerichtliche Streitbeilegung als adäquates und dabei kostenfreies Mittel zur möglichen Geltendmachung ihrer Interessen kennengelernt und darauf auch verstärkt in Krisenzeiten vertraut.

Das Ausmaß des Anstiegs der Eingänge von Schlichtungsbegehren innerhalb des vergangenen Jahres kann in der nachfolgenden Gegenüberstellung mit den Vergleichszahlen von 2020 bis 2023 verdeutlicht werden:



Übersicht 2: Gegenüberstellung Schlichtungsanträge 2020/2021/2022/2023

Neben den Schlichtungsanträgen gingen im Jahr 2023 bei der Schlichtungsstelle Luftverkehr 840 schriftliche **allgemeine Bürgeranfragen** ein. Auch diese Anzahl ist mit 840 gegenüber 759 im Vorjahr **gestiegen**. Das Aufkommen des Jahres 2019 wird mit einer Steigerung von 85 % deutlich überboten. Auf viele Bürgeranfragen folgte ein Schlichtungsantrag.



Übersicht 3: Gegenüberstellung Allgemeine Anfragen 2019/2020/2021/2022/2023

Die Schlichtungsstelle Luftverkehr stand Ratsuchenden während des gesamten Berichtszeitraums auch mittels einer Hotline zur Verfügung. Fluggäste informierten sich mitunter bereits unmittelbar nach oder während der Störungen ihrer Urlaubsflüge über Möglichkeiten und Voraussetzungen eines Schlichtungsverfahrens. Sie wurden darauf hingewiesen, dass sie sich zunächst an die Fluggesellschaften zu wenden hätten und bei erfolgloser Intervention nach Ablauf von zwei Monaten Schlichtungsanträge stellen könnten. Die Zahl der eingehenden Anrufe wird nicht statistisch erfasst.

Die Hotline der Schlichtungsstelle Luftverkehr ist unter der Telefonnummer +49 228 410 6120 zu erreichen und beantwortet gerne telefonische Anfragen zur Antragstellung und Verfahrensablauf.

2. Verteilung der Fallgruppen auf die Anträge

Gemäß § 57b Luftverkehrsgesetz können Verbraucherinnen und Verbraucher die Schlichtungsstelle Luftverkehr bei Streitigkeiten über Zahlungsansprüche von mehr als 10,00 Euro bis 5.000,00 Euro anrufen in Fällen

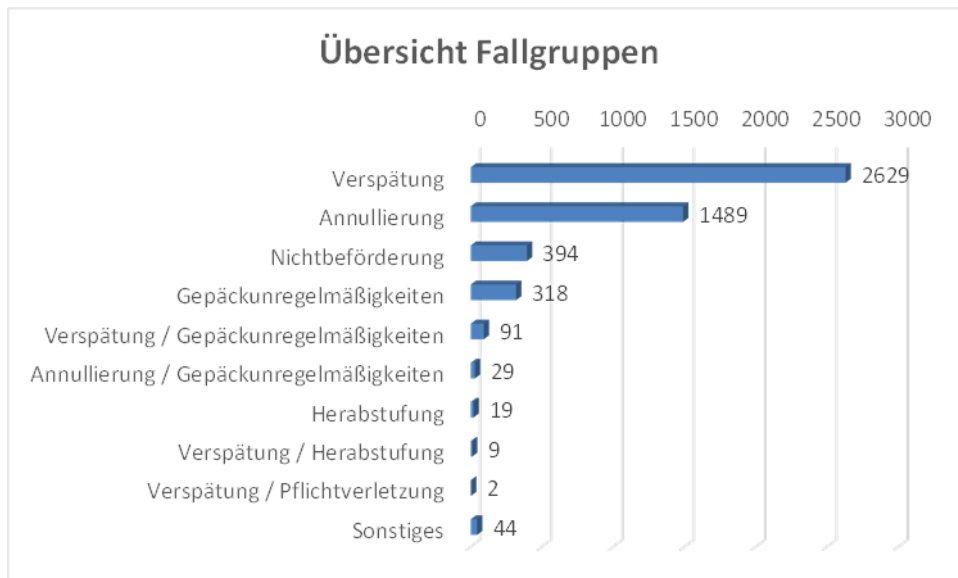
- a) der **Nichtbeförderung**, der verspäteten Beförderung oder der **Herabstufung** von Fluggästen in eine niedrigere Klasse (sogenanntes Downgrading) sowie der **Annullierung** von Flügen,
- b) der **Zerstörung**, der **Beschädigung**, des **Verlustes** oder der **verspäteten Beförderung** von **Reisegepäck**,
- 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**.

Die im Jahr 2023 eingegangenen Schlichtungsanträge hatten folgende Beschwerdegründe zum Inhalt:

Verspätung	2.629
Annullierung	1.489
Nichtbeförderung	394
Gepäckunregelmäßigkeiten	318
Verspätung / Gepäckunregelmäßigkeiten *	91
Annullierung / Gepäckunregelmäßigkeiten *	29
Herabstufung	19
Verspätung / Herabstufung *	9
Verspätung / Pflichtverletzung	2
Sonstiges	44

Die statistische Einordnung des Verfahrensgegenstands erfolgt ausschließlich aufgrund der Angaben der Antragstellerinnen und Antragsteller im Antragsformular.

* doppelte Pflichtverletzung des Luftfahrtunternehmens geltend gemacht



Übersicht 4: Fallgruppen der in 2023 gestellten Schlichtungsanträge

Die im Jahr 2023 eingereichten 2.629 Schlichtungsanträge wegen Flugverspätungen bildeten mit 52 % die größte Beschwerdegruppe. Die Annullierung von Flügen, das heißt die Nichtdurchführung eines Flugs durch das Luftfahrtunternehmen, war in 1.489 Fällen Grund für eine Beschwerde und betraf damit 30 % der Schlichtungsverfahren. Nichtbeförderung führte in 394 Fällen zu Schlichtungsanträgen (8 %), und wegen unterschiedlicher Gepäckprobleme stellten 318 Fluggäste einen Schlichtungsantrag (6 %).

3. Ablehnung der Durchführung eines Schlichtungsverfahrens

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

- 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,
- das Schlichtungsbegehren **missbräuchlich** ist,
- der Fluggast sich **bereits** mit dem Luftfahrtunternehmen **geeignet** hatte oder
- der geltend gemachte Anspruch **10,00 Euro nicht** überschreitet.

Auch Ansprüche gegen Reiseveranstalter nach Vorschriften des Reiserechts sowie gegen Reisevermittler wie etwa Online-Buchungsportale oder Reisebüros können nicht Gegenstand des Schlichtungsverfahrens im Luftverkehr sein. Das Gleiche gilt für mögliche Ansprüche in Zusammenhang mit einer Stornierung eines Fluges, die der Fluggast selbst vorgenommen hat.

Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Schlichtungsverfahrens ist, dass die Fluggäste ihre Ansprüche zunächst **unmittelbar** gegenüber dem Luftfahrtunternehmen, mit welchem das Schlichtungsverfahren durchgeführt werden soll, geltend gemacht haben und seitdem **zwei Monate** vergangen sind **oder** das **zuständige Luftfahrtunternehmen** den geltend gemachten Anspruch **ernsthaft und endgültig abgelehnt** hat.

Die behördliche Schlichtungsstelle wirkt darauf hin, dass die Fluggäste einen zulässigen Antrag stellen. Sie weist die Beteiligten des Schlichtungsverfahrens auf Versäumnisse im Rahmen der Antragstellung hin und fordert bei Bedarf weitere erforderliche Informationen und Unterlagen von den Beteiligten an.

Aus den folgenden Gründen wurde im Laufe des Jahres die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens abgelehnt:

- a) Nach § 12 Absatz 1 Satz 1 Luftverkehrsschlichtungsverordnung (Streitigkeit unterliegt nicht der Schlichtung nach §§ 57-57b Luftverkehrsgesetz): 64 Fälle.
- b) Nach § 12 Absatz 2 Luftverkehrsschlichtungsverordnung (Ausschlussgründe nach § 57b Absatz 2 Luftverkehrsgesetz, insbesondere aufgrund fehlenden deutschen Gerichtsstands, aber auch aufgrund Geltendmachung vor einer anderen Schlichtungsstelle oder eines missbräuchlichen Schlichtungsbegehrens): 182 Fälle.
- c) Nach § 13 Absatz 5 Luftverkehrsschlichtungsverordnung (Anspruch schon nach der Darlegung des Fluggastes offensichtlich unbegründet): 134 Fälle.

Viele Fluggäste nahmen vor der Antragstellung Kontakt zur Schlichtungsstelle auf. Dabei konnten Antragshindernisse bereits im Vorfeld geklärt und gegebenenfalls ausgeräumt werden.

Durch das elektronische Antragsformular konnte in vielen Fällen der Unzulässigkeit des Antrags bereits die Antragstellung unterbunden werden. Den Antragstellern wurden flankierend erläuternde Hinweise erteilt.

Dennoch führten bei 10 % der Schlichtungsbegehren die Unzulässigkeit des Schlichtungsverfahrens oder die offensichtliche Unbegründetheit des geltend gemachten Anspruchs dazu, dass ein Schlichtungsverfahren nicht durchgeführt wurde. In einigen Fällen wurden unzulässige oder offensichtlich unbegründete Anträge nach ausführlichen, erläuternden Hinweisen seitens der Schlichtungsstelle durch die Fluggäste selbst zurückgenommen.

4. Erfolgreiche sowie ergebnislos gebliebene Verfahren

Grundsätzlich endet jedes durchgeführte Verfahren mit der Einigung der Parteien entweder vor Unterbreitung eines Schlichtungsvorschlags oder auf Grundlage des Schlichtungsvorschlags. Ein weiterer Beendigungsgrund ist eine erfolglose Schlichtung, wenn mindestens eine der Parteien den Schlichtungsvorschlag nicht annimmt.

Falls die Fluggesellschaft die Ansprüche der Fluggäste nach Zuleitung des Schlichtungsbegehrens nicht anerkennt und die Beteiligten sich auch nicht auf ein Angebot des Luftfahrtunternehmens an die Fluggäste einigen, wird durch die Schlichtungsstelle ein Schlichtungsvorschlag erstellt. Dieser muss nach § 14 Luftverkehrsschlichtungsverordnung dem geltenden Recht folgen und geeignet sein, den Streit der Beteiligten angemessen beizulegen. Der Schlichtungsvorschlag wird schriftlich abgefasst und mit einer Begründung versehen. Er muss insbesondere die Regelungen der EU-Fluggastrechteverordnung, des Montrealer Übereinkommens von 1999, gegebenenfalls nationales Vertragsrecht sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Auslegung der EU-Fluggastrechteverordnung und der nationalen Gerichte zu den Fluggastrechten berücksichtigen.

Zwar können sich die Luftfahrtunternehmen der Durchführung eines Schlichtungsverfahrens nicht entziehen, jedoch werden die Beteiligten im Schlichtungsvorschlag ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sie zur Annahme des Schlichtungsvorschlags nicht verpflichtet sind, ihnen diese vielmehr freisteht.

Im Jahr 2023 unterbreitete die behördliche Schlichtungsstelle insgesamt in 2.118 Verfahren Schlichtungsvorschläge. In jedem Fall entstehen mit der Zuleitung

des Schlichtungsantrags an das Luftfahrtunternehmen Gebühren, die vom Luftfahrtunternehmen zu zahlen sind, sofern der Fluggast den Schlichtungsantrag nicht missbräuchlich gestellt hat. In 1.429 Fällen erfolgte der Schlichtungsvorschlag nur auf Grundlage des Fluggastvortrags, weil sich das Luftfahrtunternehmen nicht zu dem Schlichtungsbegehren geäußert oder überhaupt nicht reagiert hat.

Von den im Jahr 2023 erstellten Schlichtungsvorschlägen wurden insgesamt 153 sowohl von den Luftfahrtunternehmen als auch von den Fluggästen angenommen. Ausschließlich durch Fluggäste wurden 1.119 Vorschläge angenommen, in 30 Fällen erklärte sich ausschließlich das Luftfahrtunternehmen mit den Schlichtungsvorschlägen einverstanden. Für die verbleibenden Vorschläge sind zum Abschluss des Jahres 2023 die Annahmefristen noch nicht abgelaufen bzw. die Verfahren wurden noch nicht förmlich beendet.

Nach § 21 Absatz 2 Verbraucherstreitbeilegungsgesetz ist ein Schlichtungsverfahren erfolglos, wenn keine Einigung zwischen den Beteiligten erzielt wurde. In diesem Fall erhält der Fluggast eine sog. **Erfolglosigkeitsbescheinigung**. Im Berichtsjahr wurden in 1.397 Verfahren Erfolglosigkeitsbescheinigungen ausgestellt. Das entspricht 31 % der im Jahr 2023 insgesamt abgeschlossenen Verfahren.

In 366 Schlichtungsverfahren erfolgte eine Bescheinigung über eine erfolgreiche Einigung zwischen den Beteiligten. Diese Bescheinigungen werden bei der beiderseitigen Annahme eines Schlichtungsvorschlags sowie einem unterbreiteten Gegenangebot der Luftfahrtunternehmen, das sodann durch die Fluggäste angenommen wird, ausgestellt. Zu diesen 366 erfolgreichen Verfahren sind die 1.090 unmittelbaren Anerkennnisse der Fluggastrechte durch die Luftfahrtunternehmen nach Zuleitung der Schlichtungsanträge durch die behördliche Schlichtungsstelle hinzuzurechnen. Damit hat die Schlichtungsstelle Luftverkehr in 1.456 Fällen und so in rund 32 % der insgesamt abgeschlossenen Verfahren eine Einigung zwischen den Streitparteien erzielt und es ist ihr gelungen, Konflikte zwischen Fluggästen und Luftfahrtunternehmen durch überzeugende Argumente erfolgreich beizulegen.

5. Durchschnittliche Verfahrensdauer und Verfahrensablauf

Die Verfahrensdauer berechnet sich von dem Zeitpunkt des Eingangs des Antrags auf Durchführung eines Schlichtungsverfahrens in der behördlichen Schlichtungsstelle Luftverkehr bis zu dem Zeitpunkt der Verfahrenserledigung. Der Verfahrensablauf wird durch das untenstehende Schaubild dargestellt.

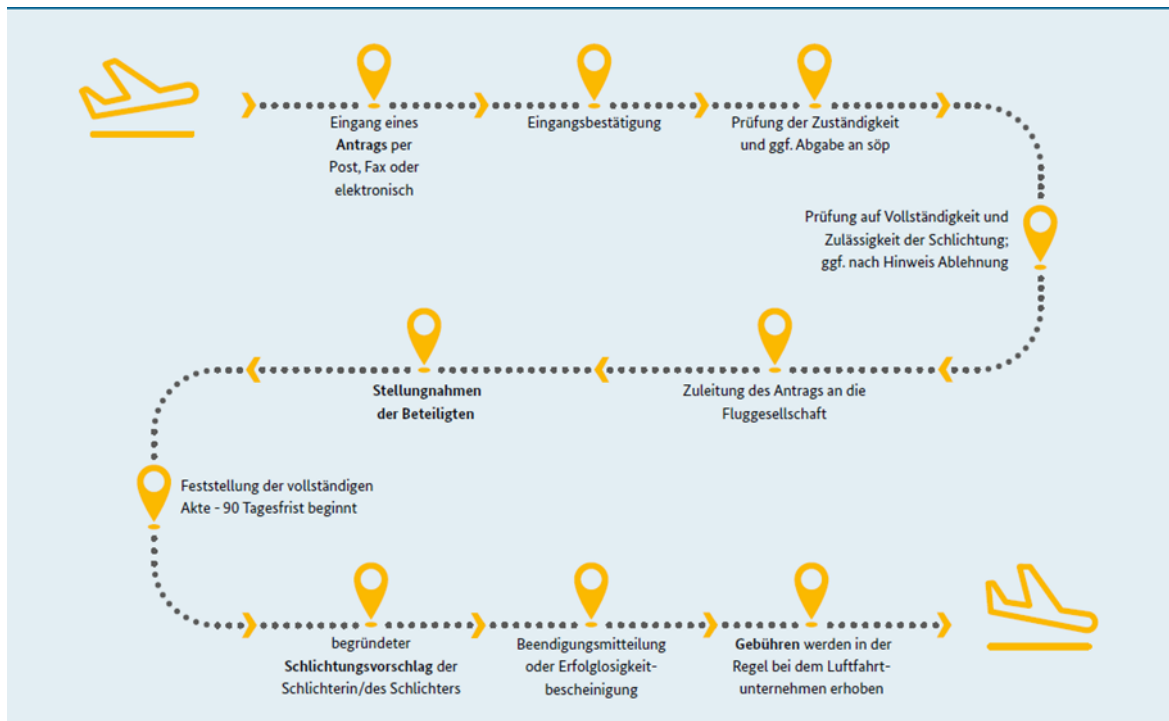
Die Dauer des Schlichtungsverfahrens wird dabei grundsätzlich durch die gesetzlichen Stellungnahmefristen und die Dauer der Reaktion der Verfahrensbeteiligten bestimmt. Fehlen für die Prüfung des Schlichtungsantrags wesentliche Unterlagen, werden diese zunächst durch die behördliche Schlichtungsstelle von den Fluggästen nachgefordert. Ist der Antrag vollständig und zulässig, wird er dem Luftfahrtunternehmen zugeleitet. Das Luftfahrtunternehmen hat sodann Gelegenheit, innerhalb von vier Wochen gegenüber der behördlichen Schlichtungsstelle zu dem Schlichtungsbegehren des Fluggastes Stellung zu nehmen. Der Fluggast muss über die Zuleitung an das Luftfahrtunternehmen und die Stellungnahmefrist informiert werden. Die Bereitschaft der Luftfahrtunternehmen zur aktiven Teilnahme an einem Schlichtungsverfahren divergiert stark. Die Schlichtungsstelle kann das Luftfahrtunternehmen auffordern, seine Ausführungen und ggf. eingereichte Unterlagen binnen zwei Wochen zu ergänzen. Erfolgt eine Stellungnahme des Luftfahrtunternehmens, wird diese wiederum den Fluggästen durch die Schlichtungsstelle zugeleitet. Darauf können die Fluggäste ihrerseits innerhalb von zwei Wochen erwidern.

Sobald die gegenseitigen Argumente ausgetauscht sind und keine weiteren Angaben oder Unterlagen mehr benötigt werden, benachrichtigt die Schlichtungsstelle hiervon die Beteiligten und erstellt grundsätzlich innerhalb von 90 Tagen ab diesem Zeitpunkt der Vollständigkeit der Akte einen Schlichtungsvorschlag. 2023 war diese Frist aufgrund der Vielzahl der eingegangenen Anträge nicht immer einzuhalten. Jedoch ist positiv hervorzuheben, dass sich im Jahr 2023 die durchschnittliche Bearbeitungszeit gegenüber dem Vorjahr um 75 Tage verkürzt hat.

Innerhalb von vier Wochen nach Zusendung des Schlichtungsvorschlags können Fluggäste und Luftfahrtunternehmen entscheiden, ob sie den Vorschlag annehmen. Danach teilt die Schlichtungsstelle den Beteiligten das Ergebnis mit. Sofern beide Beteiligte den Schlichtungsvorschlag annehmen, erhalten sie eine Mitteilung über den einvernehmlichen Ausgang des Verfahrens; dem Luftfahrtunternehmen wird zugleich eine gesonderte Mitteilung über die entstandenen Gebühren angekündigt. Nimmt eine der Parteien den Schlichtungsvorschlag nicht an, erteilt die Schlichtungsstelle eine Bescheinigung über die erfolglose Durchführung eines Schlichtungsverfahrens. Damit endet das Verfahren.

Diese Verfahrensabläufe zugrunde legend, dauerte im Jahr 2023 ein behördliches Schlichtungsverfahren im Durchschnitt 219 Tage.

Das Luftfahrtunternehmen hat die Möglichkeit, den im Schlichtungsverfahren geltend gemachten Anspruch anzuerkennen. Geschieht dies innerhalb der Stellungnahmefrist von vier Wochen, reduziert sich die für das Schlichtungsverfahren von dem Luftfahrtunternehmen zu erhebende Gebühr. 2023 konnte in 1.090 Fällen (24 % der im Berichtsjahr abgeschlossenen Verfahren) vor Erstellung eines Schlichtungsvorschlags ein Anerkenntnis seitens des Luftfahrtunternehmens erzielt werden.



Übersicht 5: Verfahrensablauf

6. Gebühren

Das Schlichtungsverfahren ist für **Verbraucherinnen und Verbraucher kostenlos**.

Die Verfahrensgebühr beträgt für **Luftfahrtunternehmen 330,00 EUR** je Verfahren. Nach Zuleitung des Antrags hat das Luftfahrtunternehmen die Möglichkeit, den Anspruch anzuerkennen. Dies führt grundsätzlich zu einer Gebührenreduzierung. Bei vollständiger Anerkennung des geltend gemachten Anspruchs durch das Luftfahrtunternehmen innerhalb von vier Wochen nach Zuleitung wird die Verfahrensgebühr auf 75,00 EUR ermäßigt. Eine andere Ermäßigung der Verfahrensgebühr auf 150,00 EUR ist in allen Fällen vorgesehen, in denen das Verfahren vor Absendung des Schlichtungsvorschlags beendet wird.

Sofern mehr als ein Fluggast an dem Verfahren beteiligt ist, erhöht sich die Verfahrensgebühr um jeweils 30,00 EUR für jeden weiteren Fluggast unabhängig vom Beendigungsgrund. Hat zum Beispiel ein Paar einen Antrag auf Ticketpreisrückerstattung gestellt und das Luftfahrtunternehmen erkennt diesen Anspruch innerhalb der vierwöchigen Frist an, so wird die Verfahrensgebühr in Höhe von 75,00 EUR fällig zuzüglich 30,00 EUR für die zweite Person. Es wird also eine Gebühr von 105,00 EUR erhoben.

Die Gebühren entstehen mit Zuleitung des Schlichtungsantrags an das Luftfahrtunternehmen. Ein Gebührenbescheid wird dem Luftfahrtunternehmen am Ende des Schlichtungsverfahrens zugesandt.

Mitunter kann es für ein Luftfahrtunternehmen aus wirtschaftlichen Gründen lukrativ sein, einen Anspruch vor der Erstellung eines Schlichtungsvorschlags anzuerkennen.

Bei anwaltlich vertretenen Luftfahrtunternehmen scheint dies auch durchaus ein Kriterium für das Anerkenntnis eines Schlichtungsantrags zu sein. In dem nachfolgenden Beispiel wird dies deutlich:

Verfahrensbeispiel:

Ein Fluggast begehrt von dem Luftfahrtunternehmen eine Ticketpreisrückerstattung in Höhe von 50,00 EUR. Da das Luftfahrtunternehmen dem Begehrt des Fluggastes nicht nachkommt, wendet sich dieser an die Schlichtungsstelle Luftverkehr. Nachdem diese den Antrag entgegengenommen und die Voraussetzungen zur Durchführung des Schlichtungsverfahrens bejaht hat, wird der Vorgang dem Luftfahrtunternehmen zugeleitet. Das Luftfahrtunternehmen erkennt den Anspruch eine Woche nach der Zuleitung des Schlichtungsvorgangs an und erklärt sich gegenüber der Schlichtungsstelle bereit, an den Fluggast 50,00 EUR zahlen. Darauf wird dem Luftfahrtunternehmen eine ermäßigte Verfahrensgebühr in Höhe von 75,00 EUR auferlegt. Im Ergebnis zahlt das Luftfahrtunternehmen zum Abschluss des Verfahrens insgesamt 125,00 EUR.

Für das Luftfahrtunternehmen entstehen deutlich höhere Gebühren, wenn ein Schlichtungsvorschlag unterbreitet wird. Unabhängig davon, ob ein Schlichtungsvorschlag durch die Beteiligten angenommen wird oder nicht, entsteht eine Gebühr in Höhe von 330,00 EUR. Auch wenn das Luftfahrtunternehmen einen Schlichtungsvorschlag annähme, müsste es die volle Verfahrensgebühr in Höhe von 330,00 EUR zahlen.

Im konkreten Fall hätten sich die Ausgaben des Luftfahrtunternehmens, allein durch die Auferlegung der Verfahrensgebühr des Schlichtungsverfahrens im Verhältnis zum Anspruch des Fluggastes, mehr als versechsfacht. Zusätzlich wäre noch der Anspruch des Fluggastes zu erfüllen sowie ggf. entstehende Gerichtskosten zu tragen.

7. Erfüllung der im Schlichtungsverfahren anerkannten Ansprüche

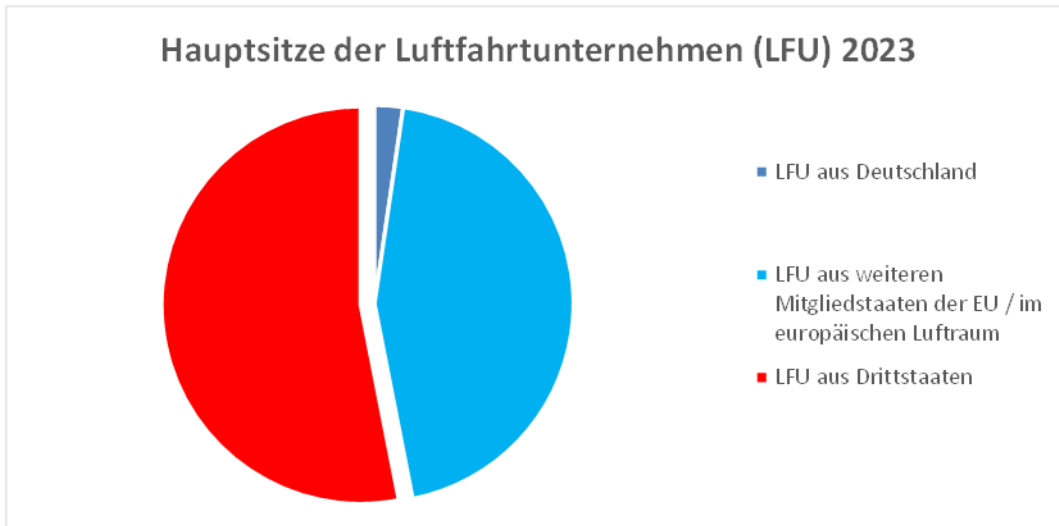
Eine etwaige Zahlung des Luftfahrtunternehmens an die Fluggäste wird unmittelbar zwischen den Fluggästen und Luftfahrtunternehmen abgewickelt. Der Schlichtungsstelle Luftverkehr stehen keine rechtlichen Möglichkeiten zur Verfügung, die von den Luftfahrtunternehmen gegenüber den Fluggästen eingegangenen Zahlungsverpflichtungen zwangsweise durchzusetzen. Deshalb hat die behördliche Schlichtungsstelle keinen Einblick in die „Erfüllungsquote“ seitens der Luftfahrtunternehmen. Statistische Aussagen zu diesen Fällen sind in der Schlichtungsstelle Luftverkehr daher nicht möglich.

Durch Anfragen von Fluggästen bei der Schlichtungsstelle, wann sie mit einer Zahlung rechnen könnten, wurden jedoch auch im vergangenen Jahr Verzögerungen in der Abwicklung der anerkannten Forderungen deutlich.

8. Anteil grenzüberschreitender Streitigkeiten

Im Jahr 2023 wurden gegen 130 verschiedene Luftfahrtunternehmen, die der behördlichen Schlichtung unterliegen, Ansprüche im Schlichtungsverfahren bei der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz geltend gemacht. Nur drei Luftfahrtunternehmen, die der Auffangschlichtung nach § 57a Luftverkehrsgesetz bei der behördlichen Schlichtungsstelle im Jahr 2023 unterlagen, hatten ihren Sitz in Deutschland. 58 Fluggesellschaften hatten ihren Sitz in anderen Mitglieds-

staaten der Europäischen Union (EU) bzw. in Staaten des gemeinsamen europäischen Luftraums (47 %) ¹. 69 Fluggesellschaften (53 %) hatten ihren Sitz außerhalb der EU bzw. des Europäischen Wirtschaftsraums. In 1,5 % der eingegangenen Anträge (75 Verfahren) stellten Fluggäste Anträge auf Durchführung eines Schlichtungsverfahrens mit den drei Luftfahrtunternehmen mit Sitz in Deutschland, die sich nicht der privatrechtlichen Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V. (söp) angeschlossen haben.



Übersicht 6: Übersicht der Hauptsitze der Luftfahrtunternehmen 2023

Gelegentlich wird in Verfahren zweisprachig agiert. Sowohl einige Fluggäste als auch einige internationale Luftfahrtunternehmen kommunizieren mit der Schlichtungsstelle Luftverkehr in englischer Sprache.

IV. Systematisch bedingte oder signifikant häufig auftretende Problemstellungen

Die meisten Probleme bei der Durchsetzung von Fluggastansprüchen bereiteten 2023 zum einen die Verspätung und zum anderen die Annullierung von Flügen.

Vorwiegend waren im Jahr 2023 Flugverspätungen Auslöser für den Antrag auf ein Schlichtungsverfahren. Die Fluggäste forderten für die verspätet erfolgte Beförderung einen finanziellen Ausgleich zwischen 250,00 EUR und 600,00 EUR. Das Luft-

¹ Vertragsstaaten des Übereinkommens zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Luftraums vom 9. Juni 2006 und 5. Juli 2016 (ECAA), ABl. Nr. L 285 vom 16. Oktober 2006, S. 3.

fahrtunternehmen ist von der Verpflichtung zur Ausgleichszahlung befreit, wenn es nachweisen kann, dass die Verspätung auf außergewöhnliche Umstände zurückgeht. Als außergewöhnliche Umstände kommen solche Vorkommnisse in Betracht, die nicht Teil der normalen Ausübung der Tätigkeit des betroffenen Luftfahrtunternehmens sind, und die aufgrund ihrer Natur oder Ursache von ihm tatsächlich nicht zu beherrschen sind (EuGH, Urteil vom 22. Dezember 2008 – C-549/07 – Rz. 22, NJW 2009, S. 347ff). Dies sind Umstände, die nicht dem gewöhnlichen Lauf der Dinge entsprechen, sondern außerhalb dessen liegen, was üblicherweise mit dem Ablauf der Personenbeförderung im Luftverkehr verbunden ist oder verbunden sein kann. Es sollen Ereignisse erfasst werden, die nicht zum Betrieb des Luftverkehrsunternehmens gehören, sondern als - jedenfalls in der Regel - von außen kommende besondere Umstände dessen ordnungs- und plangemäße Durchführung beeinträchtigen oder unmöglich machen können. Außergewöhnliche Ereignisse führen jedoch nicht grundsätzlich zum Wegfall der Ausgleichspflicht, sondern nur dann, wenn sich ihre Folgen für die planmäßige Durchführung des Flugplans des Luftverkehrsunternehmens auch dann nicht hätten vermeiden lassen, wenn von diesem alle zumutbaren Maßnahmen ergriffen worden wären (vgl. EuGH, a.a.O., Rz. 39; BGH, Urteil vom 13. November 2013 – X ZR 115/12 –, juris, NJW 2014, 859 ff. mit weiteren Nachweisen: „unter Aufbietung aller möglichen und zumutbaren Mittel“). Als außergewöhnliche Umstände, die einer Ausgleichszahlung entgegenstehen, wurden seitens der Luftfahrtunternehmen hauptsächlich schlechte Wetterverhältnisse genannt, aber auch technische Störungen oder besondere Behinderungen an den Flughäfen, wie zum Beispiel durch schlecht organisierte Sicherheitskontrollen.

In den meisten der sog. Annullierungs-Fällen forderten die Fluggäste ebenfalls Ausgleichszahlungen. Auch dabei bestand in erster Linie Streit darüber, ob die Annullierung aufgrund außergewöhnlicher Umstände gerechtfertigt war. Vielfach blieben die Fluggäste nach ihrer Schadensmeldung gegenüber dem Luftfahrtunternehmen ohne jede konkrete Nachricht, so dass sie sich um Unterstützung suchend an die Schlichtungsstelle wandten.

Auch Fälle der Nichtbeförderung haben Fluggäste vielfach zum Anlass genommen, die Luftverkehrsschlichtung anzurufen. Häufig lag der Anlass zur Verweigerung der Beförderung in Unstimmigkeiten bezüglich der Einreisebestimmungen in das Ziel-land.

Insbesondere durch Personalengpässe, Schwierigkeiten bei der Abfertigung und auch durch Streiks an deutschen und europäischen Flughäfen haben sich zudem die Fälle von nicht befördertem, verspätet ausgeliefertem oder verloren gegangenen Gepäck erhöht. Diese Fälle beschäftigen die Schlichtung vermehrt seit Beginn des Jahres 2023. Bei verloren gegangenen Gepäck ist die Fallbearbeitung regelmäßig sehr aufwendig, da der gesamte Kofferinhalt möglichst auch unter Vorlage entsprechender Belege konkret nachgewiesen und sodann der Zeitwert jeder Einzelposition des Kofferinhalts ermittelt werden muss.

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

Viele Fluggäste sind größtenteils durch Internet, Verbraucherzentralen, andere Informationsquellen oder auch durch eigene Erfahrungen über ihre Rechte gut informiert. Wünschenswert wären dennoch deutlichere Hinweise der Luftfahrtunternehmen an ihre Fluggäste auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Schlichtungsstellen zur außergerichtlichen Streitbeilegung.

Die behördliche Schlichtungsstelle als Auffangschlichtungsstelle ist in der Regel mit internationalen, häufig kleinen und unter Umständen auch über die europäischen Fluggastrechte schlecht informierten Luftfahrtunternehmen befasst. Hier stellt es sich häufig als Herausforderung dar, dass es dort selten feste Ansprechpartner gibt. Zur Beilegung von häufig auftretenden Streitigkeiten hat es sich jedoch bewährt, mit festen Ansprechpartnern zusammenzuarbeiten. Dadurch wird das Verständnis für beide Seiten geweckt und viele Schlichtungsverfahren könnten, wenn nicht vermieden, so doch in einem frühen Stadium zu einem Erfolg geführt werden.

VI. Strukturelle Hindernisse für die Beilegung von Streitigkeiten

Positiv zu verzeichnen ist das wachsende Vertrauen der Fluggäste in die Schlichtung als Mittel zur alternativen Streitbeilegung. Dabei nutzen Fluggäste auch die Schlichtungshotline als Anlaufstelle oder direkten E-Mail-Kontakt, um sich auf diesem Wege zu der Antragstellung beraten und unterstützen zu lassen.

Allgemein lässt sich sagen, dass die Akzeptanz der Schlichtungsvorschläge bei den Fluggästen hoch ist. Auch im Vorfeld erteilte Hinweise, z. B. auf die Unzulässigkeit

des Verfahrens wegen fehlender deutscher Gerichtsbarkeit, werden meistens angenommen. Wünschenswert wäre die gleiche Bereitschaft der Luftfahrtunternehmen, sich auf ein Schlichtungsverfahren einzulassen. Weil deren aktive Mitwirkung freiwillig ist, reagieren einige Luftfahrtunternehmen auf die Schlichtungsanträge der Fluggäste nicht. Das kann dazu führen, dass mögliche berechtigte Einwände eines Luftfahrtunternehmens im Schlichtungsverfahren nicht bekannt werden und damit nicht berücksichtigt werden können. Der Schlichtungsvorschlag ergeht in diesen Fällen nach Lage der Akten, wobei die Akzeptanz solcher Schlichtungsvorschläge bei den Luftfahrtunternehmen eher gering ist.

Auch noch im Jahre 2023 zeigte sich als Hindernis für die Beilegung von Streitigkeiten, dass Luftfahrtunternehmen infolge der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den weltweiten Flugverkehr teilweise in erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind. In der Folge wurden auch 2023 Insolvenzverfahren oder ähnlich strukturierte Verfahren eingeleitet oder setzten sich in diesem Jahr fort. Derartige Verfahren werden entweder mit dem Ziel der Liquidation oder mit dem Ziel der Unternehmenssanierung geführt. Viele davon betroffene Luftfahrtunternehmen halten in solchen Fällen keine oder nur unzureichende Informationen für Fluggäste über die Möglichkeiten der Rechtswahrung bereit. Die rechtliche Einordnung solcher Verfahren und deren Folgen ist oftmals schwierig, insbesondere dann, wenn sie nach dem Recht von Drittstaaten abgewickelt werden. Schlichtungsverfahren über Ansprüche, die vor Insolvenzantragsstellung entstanden sind, können in der Regel nicht mehr zielführend durchgeführt werden.

Zudem wurde während der Pandemie an Flughäfen und bei Luftfahrtunternehmen Personal abgebaut, so dass nach Anstieg der Fluggastzahlen Abfertigung und Beförderung mangels notwendiger Beschäftigter verzögert oder gar nicht erfolgen konnte. Flugverspätungen, Flugausfälle, Probleme bei der Gepäckabfertigung waren die Folge. Hinzu kamen Streiks an den großen deutschen und auch internationalen Flughäfen.

Über die Europäische Plattform zur Online-Streitbeilegung (ODR) wurde 2023 kein Antrag an die Schlichtungsstelle weitergeleitet. Dies überrascht, da viele Flugreisen online gebucht werden und sich daher die ODR-Plattform als Einstieg für ein Schlichtungsverfahren anbieten würde.

VII. Zusammenarbeit mit anderen Verbraucherschlichtungsstellen zur Beilegung grenzüberschreitender Streitigkeiten

Die Schlichtungsstelle Luftverkehr befindet sich im Erfahrungsaustausch mit anderen Verbraucherschlichtungsstellen bzw. sonstigen Experten im Bereich der Fluggastrechte. Dies kommt dem Schlichtungsverfahren insbesondere unter fachlichen Aspekten zu Gute.

So hat sich die Schlichtungsstelle Luftverkehr im Jahr 2018 dem „Travel_Net“, einem europäischen Informationsnetzwerk von mittlerweile 28 Schlichtungsstellen aus 18 EU-Staaten im Bereich Reisen und Verkehr, angeschlossen. An den Veranstaltungen von „Travel_Net“ nahmen Vertreter und Vertreterinnen der Schlichtungsstellen des Bundesamts für Justiz teil, die im Rahmen eines Erfahrungsaustauschs über grundsätzliche Themen der Schlichtung, aktuelle Entwicklungen in der Gesetzgebung, praxisrelevante höchstrichterliche Rechtsprechung, offene Rechtsfragen sowie die Wahrnehmung von Handlungsspielräumen diskutierten und sich auf eine bessere grenzüberschreitende Zusammenarbeit verständigten.

Daneben hat die Schlichtungsstelle Luftverkehr u.a. die Teilnahme an einem Erfahrungsaustausch der Universalschlichtungsstelle des Bundes, der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V. sowie dem deutschen Reiserechtstag als äußerst gewinnbringend empfunden. Damit kommen diese Veranstaltungen auch den Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie den Luftfahrtunternehmen zu Gute.

Die Luftfahrtbehörden Deutschlands, Österreichs und der Schweiz stehen in regem Austausch und richteten 2023 zwei trinationale Treffen aus, zu denen die Schlichtungsstelle Luftverkehr eingeladen wurde. Bei diesen Treffen im Mai in Bern und im Oktober in Wien wurden die Entwicklungen in der Gesetzgebung, Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sowie Themen von internationalem Interesse diskutiert.