

20. April 2012

**Unabhängigkeit, Transparenz und effizientes Verfahren:
Anforderungen an die Schlichtung für Flugreisende**

**Stellungnahme zum Referentenentwurf
des Bundesministeriums der Justiz
für ein Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Bauen/Energie/Umwelt
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin

verkehr@vzbv.de
www.vzbv.de

Auf einen Blick

1. Der Verbraucherzentrale Bundesverband begrüßt den Entwurf eines Schlichtungsgesetzes für den Flugverkehr.
2. Das Schlichtungsgesetz sollte den Zugang zur Schlichtung für Flugreisende garantieren, und es sollte die zentralen Grundsätze des Schlichtungsverfahrens umreißen.
3. Der Verbraucherzentrale Bundesverband wendet sich dagegen, dass der Gesetzentwurf des Bundesjustizministeriums für die Schlichtung im Flugverkehr das Schlichtungsverfahren sehr detailliert und an einigen Punkten zu Ungunsten der Verbraucher regelt.
4. Insbesondere hält es der vzbv für verfehlt, dass das Gesetz in § 57b Abs. 1 die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle auf bestimmte Rechtsverstöße, auf Zahlungsansprüche von bis zu 5.000 Euro und auf Verbraucherstreitigkeiten begrenzt. § 57b Abs. 1 sollte daher gestrichen werden.
5. Der vzbv begrüßt es, dass das Schlichtungsverfahren für die Verbraucher grundsätzlich gebührenfrei sein soll (§ 57 Abs. 4 und § 57 a Abs. 3). Wenn die Schlichtungsstelle beabsichtigt, die Verfahrenskosten wegen rechtsmissbräuchlicher Inanspruchnahme auf den Verbraucher umzulegen, muss sie den Verbraucher hiervon informieren, bevor sie das Schlichtungsverfahren einleitet.
6. Die Verfahrensregelung für eine eventuelle spätere Gebührenpflicht (§ 57 Abs. 5 und § 57 a Abs. 4) sollte in die Verfahrensordnung einer späteren Schlichtungsstelle und ggf. in die Gesetzesbegründung verschoben werden.
7. Für wenig vorteilhaft hält es der vzbv, dass der Gesetzentwurf zwei Schlichtungsstellen vorsieht, nämlich eine privatrechtlich organisierte (§ 57) und eine behördliche Schlichtung (§ 57a). Stattdessen schlägt der vzbv vor, die Fluggesellschaften zur Mitwirkung am Schlichtungsverfahren der privatrechtlich organisierten Schlichtungsstelle zu verpflichten (analog § 111b Abs. 1 S. 2 EnWG).
8. Die Verordnungsermächtigung (§ 57c) hält der vzbv für entbehrlich. Die hier genannten Fragen sollten in der Verfahrensordnung der Schlichtungsstelle geregelt werden.
9. Der vzbv fordert die Bundesregierung auf, Verbraucherorganisationen wie ADAC und vzbv bei der praktischen Einführung der Schlichtungsstelle ebenso zu beteiligen wie die Anbieterseite.

Im Einzelnen nimmt der vzbv zu dem
Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz zu einem Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr
(Bearbeitungsstand 1.03.2012)
Stellung wie folgt:

1. Der Verbraucherzentrale Bundesverband begrüßt den Entwurf eines Schlichtungsgesetzes für den Flugverkehr.

Aus der Verbraucherberatung wissen wir, dass viele Flugreisende bei Konflikten mit den Fluggesellschaften heute vor der Alternative stehen zu klagen oder ihre Ansprüche verfallen zu lassen. Es ist an der Zeit, dass den Verbrauchern auch für den Flugverkehr wie auch schon in vielen anderen Branchen Schlichtung als einfacher, schneller und für die Allgemeinheit kostengünstiger Weg zur Streitbeilegung eröffnet wird. Notwendig ist hierfür auch eine gesetzliche Verankerung der Schlichtung für den Flugverkehr.

2. Das Schlichtungsgesetz sollte den Zugang zur Schlichtung für Flugreisende garantieren, und es sollte die zentralen Grundsätze des Schlichtungsverfahrens umreißen.

Die Schlichtungsregelungen für den Bahnverkehr (§ 37 EVO), für die Versicherungswirtschaft (§ 214 VVG), für die Banken (§ 14 UKlaG) und für die Energiewirtschaft (§ 111b EnWG) sind allesamt gute Vorbilder für das Schlichtungsgesetz für den Flugverkehr.

3. Der Verbraucherzentrale Bundesverband wendet sich dagegen, dass der Gesetzentwurf des Bundesjustizministeriums für die Schlichtung im Flugverkehr das Schlichtungsverfahren sehr detailliert und an einigen Punkten zu Ungunsten der Verbraucher regelt.

Details des Schlichtungsverfahrens wie die genaue Zuständigkeit der Schlichtungsstelle oder eine Gebührenregelung sollten in der Satzung der Schlichtungsstelle oder in einer Verfahrensordnung geregelt werden. Das Gesetz wird durch solche Regelungen überlastet, und dem Schlichtungsverfahren geht die notwendige Flexibilität bei der Anpassung an zukünftige Anforderungen verloren.

Die dem vzbv bekannten Schlichtungsgesetze in anderen Branchen beschränken sich ebenfalls darauf, grundsätzliche Anforderungen des Schlichtungsverfahrens zu umreißen. Zentrale Grundsätze des Schlichtungsverfahrens sind Unabhängigkeit, Transparenz und Effizienz (vgl. die Empfehlung der Kommission für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten, ABl. Nr. L 115/31 vom 17.04.1998).

Konkrete Details des Verfahrens sind in den anderen Branchen zwischen den betroffenen gesellschaftlichen Gruppen, namentlich den Unternehmen und den Verbraucherorganisationen, ausgehandelt worden. So sollte auch bei der Schlichtung im Flugverkehr vorgegangen werden.

4. Insbesondere hält es der vzbv für verfehlt, dass das Gesetz in § 57b Abs. 1 die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle

- auf bestimmte Rechtsverstöße,
- auf Zahlungsansprüche von bis zu 5.000 Euro und
- auf Verbraucherstreitigkeiten begrenzt.

§ 57b Abs. 1 sollte daher gestrichen werden.

Die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle ist durch § 57 Abs. 1 hinreichend geregelt („Schlichtungsstelle zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten über Ansprüche von Fluggästen gegen Luftfahrtunternehmen“). Ähnlich allgemein ist auch die Zuständigkeit von Schlichtungsstellen in den eben genannten anderen Schlichtungsgesetzen definiert.

Konkret wendet sich der vzbv gegen eine gesetzliche Zuständigkeitsbegrenzung aus folgenden Gründen:

Zur abschließenden Definition der Rechtsstreitigkeiten

Der Gesetzentwurf fordert in § 57b Abs. 1, dass die von der Schlichtungsstelle bearbeiteten Streitigkeiten geltend gemacht werden müssen wegen

- „ 1. der Nichtbeförderung, der verspäteten Beförderung von Fluggästen oder 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“.

Wichtige und praktisch häufige Fallkonstellationen bleiben bei dieser Definition ausgeschlossen, etwa Streitigkeiten über fehlerhafte Internetbuchungen (z.B. Verbraucher wollte Buchung abbuchen, Buchungsgebühr wird aber trotzdem verlangt), über Stornogebühren (Steuern und Gebühren werden nach Storno nicht zurückerstattet) oder Cross Ticketing. Aus Verbrauchersicht wäre es nicht nachvollziehbar, wenn solche Fälle von der Schlichtungsstelle abgewiesen würden. Die dem vzbv vorliegende Entwurfsfassung des Gesetzes schließt es explizit aus, dass die Schlichtungsstelle sich mit anderen als den im Gesetz enumerativ genannten Rechtsstreitigkeiten befasst. Selbst wenn der Gesetzentwurf es zulassen würde, dass der Katalog der Rechtsstreitigkeiten mit Zustimmung der an der Schlichtung beteiligten Fluggesellschaften erweitern würde, würde eine solche Erweiterung unnötig erschwert, wenn das Gesetz zunächst einmal einen abschließenden Katalog von Rechtsstreitigkeiten definiert.

Zur Streitwertbegrenzung

Mit einem Streitwert von bis zu 5.000 Euro sind die meisten Fälle erfasst, für die aus Verbrauchersicht ein Schlichtungsverfahren in Frage kommt. Die weitere Entwicklung des Schlichtungsverfahrens sollte aber durch eine Streitwertbegrenzung nicht unnötig behindert werden. Die Schlichtungsstelle Öffentlicher Personenverkehr hat etwa im Bahnverkehr mit Zustimmung der

Eisenbahnunternehmen begonnen, auch für Haftpflichtverletzungen mit Personenschaden Schlichtungsvorschläge zu erarbeiten. Wenn sich das auch im Flugverkehr zu einem späteren Zeitpunkt als wünschenswert herausstellt, wird sich eine gesetzliche Streitwertbegrenzung als hinderlich erweisen. Der vzbv schlägt daher vor, eine Streitwertbegrenzung, so sie aus Sicht der Fluggesellschaften erforderlich ist, in die Verfahrensordnung der Schlichtungsstelle aufzunehmen.

Zur Beschränkung auf Verbraucherrechtsstreitigkeiten

Zumindest in der Anfangszeit ist gegen eine Beschränkung der Zuständigkeit der Schlichtungsstelle auf Verbraucherrechtsstreitigkeiten nichts einzuwenden, weil in der Tat hier die Schutzbedürftigkeit größer ist als etwa bei Dienstreisenden. Allerdings sollte auch hier eine spätere Erweiterung der Zuständigkeit nicht behindert werden. Die Verfahrensordnung ist daher der richtige Ort, um für den gegenwärtigen Zeitpunkt die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle auf Verbraucherrechtsstreitigkeiten zu begrenzen.

5. Der vzbv begrüßt es, dass das Schlichtungsverfahren für die Verbraucher grundsätzlich gebührenfrei sein soll (§ 57 Abs. 4 und § 57 a Abs. 3). Wenn die Schlichtungsstelle beabsichtigt, die Verfahrenskosten wegen rechtsmissbräuchlicher Inanspruchnahme auf den Verbraucher umzulegen, muss sie den Verbraucher hiervon informieren, bevor sie das Schlichtungsverfahren einleitet.

Die Frage, ob das Schlichtungsverfahren für die Verbraucher gebührenpflichtig sein soll, wurde vor Veröffentlichung des Referentenentwurfs öffentlich verschiedentlich diskutiert. Aus Sicht des vzbv ist es gerade bei der Einführung der Schlichtung wichtig, dass es keine Zugangshürden gibt, die die Verbraucher davon abhalten, das Schlichtungsangebot in Anspruch zu nehmen. In anderen Branchen ist über die Zeit deutlich geworden, dass eine Zutrittsgebühr auch längerfristig nicht erforderlich ist.

Die Schlichtungsstelle ist vor einer übermäßigen Inanspruchnahme hinreichend geschützt, weil die Schlichtungsgebühr im Falle von rechtsmissbräuchlichen Anrufungen der Schlichtungsstelle ganz oder teilweise vom Fluggast verlangt werden kann.

Die Kostenumlegung auf den Verbraucher darf aber nur dann greifen, wenn es sich tatsächlich um Rechtsmissbrauch im prozessrechtlichen Sinne handelt. Wenn die Schlichtungsstelle beabsichtigt, die Verfahrenskosten auf den Verbraucher umzulegen, muss sie den Verbraucher hiervon informieren, bevor sie das Schlichtungsverfahren einleitet.

6. Die Verfahrensregelung für eine eventuelle spätere Gebührenpflicht (§ 57 Abs. 5 und § 57 a Abs. 4) sollte in die Verfahrensordnung einer späteren Schlichtungsstelle und ggf. in die Gesetzesbegründung verschoben werden.

Der vzbv wendet sich nicht grundsätzlich dagegen, die Einführung einer maßvollen Zutrittsgebühr für die Zukunft offen zu halten. Das Gesetz sollte aber mit einer solchen Frage nicht belastet werden. Verfahrensregelungen

zur Einführung einer Zutrittsgebühr sollten in der Verfahrensordnung festgehalten werden, ggf. können sie auch in der Gesetzesbegründung Erwähnung finden.

7. Für wenig vorteilhaft hält es der vzbv, dass der Gesetzentwurf zwei Schlichtungsstellen vorsieht, nämlich eine privatrechtlich organisierte (§ 57) und eine behördliche Schlichtung (§ 57a). Stattdessen schlägt der vzbv vor, die Fluggesellschaften zur Mitwirkung am Schlichtungsverfahren der privatrechtlich organisierten Schlichtungsstelle zu verpflichten (analog § 111b Abs. 1 S. 2 EnWG).

Die Ratio hinter der Einführung eines behördlichen Schlichtungsangebots ist nachvollziehbar: Auch wenn sich eine Fluggesellschaft nicht von sich aus an einer privatrechtlich organisierten Schlichtung beteiligt, soll den Verbrauchern ein niederschwelliges außergerichtliches Streitschlichtungsverfahren zur Verfügung stehen. Die behördliche Schlichtungsstelle soll auch in diesen Fällen Schlichtungsvorschläge erarbeiten, und sie soll die Möglichkeit haben, die Verfahrenskosten per Gebührenbescheid von den jeweils betroffenen Fluggesellschaften einzutreiben.

Aus Verbrauchersicht nachteilig ist aber an dem Modell der behördlichen Schlichtung, dass sich voraussichtlich zwei getrennte Schlichtungsverfahren etablieren werden. Das macht das Schlichtungsverfahren unübersichtlich und stellt für die Einheitlichkeit der Schlichtungspraxis ein Risiko dar.

Der vzbv plädiert daher dafür, die privatrechtlich organisierte Schlichtungsstelle durch folgende Regelung zu stärken: Alle Fluggesellschaften sollten unabhängig von ihrer Mitgliedschaft in einem Trägerverein zur Mitwirkung an dem Schlichtungsverfahren vor der privatrechtlich organisierten Schlichtungsstelle verpflichtet werden. Damit verbunden sollte auch die Kompetenz der privatrechtlich organisierten Schlichtungsstelle sein, für das Schlichtungsverfahren ein Entgelt zu erheben. Eine zusätzliche behördliche Schlichtungsstelle würde dadurch entbehrlich. § 111b Abs. 1 S. 2 EnWG sieht eben dies für die Schlichtungsstelle Energie vor.

8. Die Verordnungsermächtigung (§ 57c) hält der vzbv für entbehrlich. Die hier genannten Fragen sollten in der Verfahrensordnung der Schlichtungsstelle geregelt werden.

Nach dem bisher Gesagten ist eine behördliche Schlichtungsstelle entbehrlich und damit auch eine Verfahrensregelung für dieselbe.

Verfahrensregelungen für eine privatrechtlich organisierte Schlichtungsstelle sollten in einer Verfahrensordnung getroffen werden und nicht durch Verordnung.

9. Der vzbv fordert die Bundesregierung auf, Verbraucherorganisationen wie ADAC und vzbv bei der praktischen Einführung der Schlichtungsstelle ebenso zu beteiligen wie die Anbieterseite.

Dem Grundsatz der Unabhängigkeit entspricht am ehesten eine Schlichtungsstelle, die von Unternehmen und Verbraucherorganisationen gemeinsam getragen wird, wie etwa die neu errichtete Schlichtungsstelle Energie (<http://www.schlichtungsstelle-energie.de/>). Um eine solche paritätisch von Anbieter- und Verbraucherseite getragene Schlichtungsstelle ins Leben zu rufen, ist es unerlässlich, die Verbraucherseite bereits in der Konzeptionsphase intensiv zu beteiligen. Eben dies fand bei der Konzeption der Schlichtungsstelle Energie statt – mit einem vorbildhaften Ergebnis, das auch für eine hohe Akzeptanz der Schlichtungsstelle bei den Verbrauchern bürgt. Der vzbv fordert Bundesjustizministerium, Bundesverbraucherministerium und Bundesverkehrsministerium auf, sich an diesem Verfahren zu orientieren.