

Durchsetzungsstellen und Schlichtungsstellen für Fluggastrechte in Europa

Edgar Isermann/Christof Berlin, Berlin*

Die Rechte von Flugreisenden sind in den vergangenen Jahren auf europäischer Ebene erheblich gestärkt worden.¹ Indes ist die Kenntnis der Flugreisenden von ihren Rechten und deren Realisierung/Umsetzung nach gleichlautender Ansicht der Europäischen Kommission² und der deutschen Bundesregierung³ noch nicht auf entsprechendem Niveau.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit soll der nachfolgende Überblick einen ersten Eindruck vermitteln, welche staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen für die Rechte von Fluggästen zuständig sind und wo sie ihre Rechte verfolgen können. Dabei zeichnet sich ein buntes Bild ab. Das Angebot an Möglichkeiten zur tatsächlichen Durchsetzung der Fluggastrechte ist unterschiedlich ausgeprägt. Das gilt insbesondere für ihre außergerichtliche Geltendmachung.⁴ Im Anschluss an eine Übersicht verschiedener Anlaufstellen für Fluggäste in Europa (I.) liegt der Schwerpunkt dieser Darstellung auf den nationalen Schlichtungsstellen (II.). Abschließend wird ein Ausblick auf die mögliche weitere Entwicklung skizziert (III.).

I. Verschiedene Anlaufstellen zur Durchsetzung von Fluggastrechten

Wenn Fluggäste im Beschwerdefall von ihrer Fluggesellschaft keine für sie zufriedenstellende Reaktion erhalten, ist für viele von ihnen die Rechtsverfolgung nicht abgeschlossen. Etwaige Mängel im Beschwerdemanagement bestärken eine Stimmung des „jetzt erst recht“. Der Kunde will sich dann nicht erneut mit dem Unternehmen auseinandersetzen, von dem er die abschlägigen Argumente bereits mitgeteilt bekommen hat. Vielmehr resultiert aus seinem Ärger das Bedürfnis nach der Einschaltung eines unabhängigen Dritten. Das kann mit oder ohne anwaltliche Hilfe erfolgen. Für eine abschließende rechtliche Klärung denken viele an ein staatliches Gericht. Häufig zögern jedoch Fluggäste mit der Erhebung einer Klage und wenden sich stattdessen an Verbraucherzentralen, an die nach der *Verordnung (EG) Nr. 261/2004* („VO“) jetzt installierten nationalen „Durchsetzungsstellen“ und seit neuestem auch an kommerzielle Dienstleister. In vielen europäischen Staaten gibt es – mehr als meist bekannt – darüber hinaus die Möglichkeit der Konfliktlösung durch ein Schlichtungsverfahren. Die Inanspruchnahme solcher Stellen zeigt, dass es einen Bedarf auch bei der Geltendmachung von Fluggastrechten gibt, der über das Be-

schwerdemanagement der Luftfahrtunternehmen, über die Aufsicht durch die nationalen Durchsetzungsstellen und über die Möglichkeit einer gerichtlichen Klärung deutlich hinausgeht.

1. Gerichte

Die Zahl an veröffentlichten Gerichtsentscheidungen zu den Fluggastrechten hat in den letzten Jahren zugenommen.⁵ Dies rechtfertigt den Rückschluss, dass es Probleme gibt, über die mit staatlicher Hilfe entschieden werden soll. Die gerichtliche Klärung bietet eine neutrale, abschließende und rechtlich bindende Entscheidung. Viele Fluggäste haben aber durchaus auch den Wunsch nach

* Edgar Isermann, Präsident des Oberlandesgerichts a. D. (Braunschweig), ist Leiter der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp). Christof Berlin, Assessor iur./Maître en droit, ist Schlichter bei der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp).

- 1 Hervorzuheben sind insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung Annullierung oder großer Verspätung sowie das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 19. November 2009 in der Sache Sturgeon./Condor (C-402/07 und C-432/07) – abgedruckt in RRa 2009, 282; siehe dazu auch Staudinger RRa 2010, 10.
- 2 Die Europäische Kommission hat im Sommer 2010 eine breit angelegte Aufklärungskampagne gestartet, siehe <http://ec.europa.eu/transport/passenger-rights/de/32-campaign.html>.
- 3 Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) hat zur Stärkung des Bewusstseins über die Fluggastrechte Anfang Juli 2010 eine neue „Reise-Check-Karte“ der Bundesregierung mit den wichtigsten Rechtsansprüchen vorgestellt, siehe <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Verbraucherschutz/Reisen-Verkehr/CheckkarteReiserechte.html>.
- 4 Siehe u.a. BT-Drucks. 17/2021; Pressemitteilung BMELV 2. Dezember 2009 (<http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilunggen/2009/281-Schlichtungsstelle-Oeffentlicher-Personenverkehr.html>); Pressemitteilung Bundesministerium für Justiz (BMJ) vom 1. Dezember 2009 (http://www.bmj.bund.de/enid/0,0/Pressestelle/Pressemitteilungen_58.html?druck=1&pmc_id=6381).
- 5 Ausführlich dazu Führich, Reiserecht, 6. Auflage, Rn. 1008-1070 m.w.N.

einer eher unbürokratischen, kostengünstigen, schnellen und einvernehmlichen Lösung ihrer Angelegenheit. Mitunter geht es ihnen nicht allein um eine finanzielle Forderung, sondern um die Wiederherstellung des Kundenvertrauens zu „ihrer“ Airline. Zudem ist zu bedenken, dass die Rechtsverfolgungskosten in Anbetracht der oft eher geringen Streitwerte meist unverhältnismäßig hoch sind und für viele Fluggäste eine faktische Hürde bei der Geltendmachung ihrer Rechte darstellen. Sie scheuen deshalb den Aufwand oder das Erfolgsrisiko, was sich wiederum zugleich als ein durchaus kalkulierter Faktor bei den Überlegungen der Flugunternehmen erweist. Das wirft die Frage nach alternativen Möglichkeiten der Rechtsumsetzung bzw. der Rechtsverfolgung auf.

2. Nationale Durchsetzungsstellen nach der EG-Verordnung Nr. 261/2004

Nach Art. 16 Abs. 1 VO benennt jeder Mitgliedstaat eine Stelle zur Durchsetzung der VO (NEB – National Enforcement Body). Diese nationalen Stellen⁶ sollen gewährleisten, dass die gesetzlichen Vorschriften zu Fluggastrechten nicht nur auf dem Papier stehen, sondern von den Fluggesellschaften in der Praxis auch eingehalten werden. Die Prüfung erfolgt durch selbst vorgenommene Kontrollen. Dabei üben sie – wie zum Beispiel das deutsche Luftfahrtbundesamt (LBA) – eine hoheitliche Funktion aus und können bei Verstößen durch ein von ihnen veranlassetes Verfahren auch Sanktionen verhängen. Sie werden von Amts wegen tätig oder aber auf Grund der bei ihnen eingehenden Individualbeschwerden von Fluggästen und prüfen bei Verstößen gegen die VO, welche „*notwendigen Maßnahmen zur Wahrung der Fluggastrechte*“ zu ergreifen sind. Eine Entscheidung über individuell geltend gemachte zivilrechtliche Ansprüche nach der VO, insbesondere der Ausgleichszahlungen nach Art. 7 VO, liegt nicht im Zuständigkeitsbereich der meisten NEB. Diese können dem Wunsch des Fluggastes nach Vornahme einer Ausgleichszahlung im Einzelfall auch nicht direkt entsprechen. Sie können dem einzelnen Fluggast nur mittelbar helfen, indem sie bei Verstoß gegen die VO eine Sanktion verhängen und so das Flugunternehmen indirekt veranlassen, dass ein Fluggast sein auf diese Weise festgestelltes Recht bekommt.

3. Verbraucherzentralen und europäische Verbraucherzentren

Eine unbürokratische und kostengünstige Hilfe bieten die Verbraucherzentralen.⁷ Dort können die Fluggäste Rat einholen zur rechtlichen Beurteilung ihres Falles und zu den Chancen einer weitergehenden Rechtsverfolgung. Bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten können sie über das Netzwerk „*Europäische Verbraucherzentren*“⁸ rechtliche

und praktische Unterstützung erhalten. Aufgrund der meist fachlich breiten Aufstellung der nationalen Verbraucherzentralen und der europäischen Verbraucherzen-

⁶ Übersicht bei <http://www.apr.europa.eu>. Im Einzelnen siehe: **Belgien**, Direction générale, 'Transport aérien', <http://www.rijksverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/internationaal-beleid-luchtvaart>; **Bulgarien**, General Directorate Civil Aviation Administration, <http://caa.gateway.bg/page.php?category=95>; **Dänemark**, Statens Luftfartsvæsen, http://www.slv.dk/index.php?option=com_content&task=view&id=201&Itemid=458; **Deutschland**, Luftfahrt-Bundesamt (LBA), http://www.lba.de/cln_008/DE/Home/homepage_node.html; **Estland**, Tarbijakaitseamet, <http://www.tka.riik.ee/turism>; **Finnland**, Kuluttajavirasto, <http://www.kuluttajavirasto.fi>; **Frankreich**, Direction générale de l'aviation civile (DGAC), <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Secteur-Aerien,1633-.html>; **Griechenland**, Hellenic Civil Aviation Authority, <http://www.ypa.gr/home/index.asp>; **Irland**, Commission for Aviation Regulation, <http://www.aviationreg.ie>; **Island**, Icelandic Civil Aviation Administration, <http://www.caa.is/Forsida>; **Italien**, L'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, <http://www.enac.gov.it/Home>; **Lettland**, Consumer Rights Protection Centre (CRPC), <http://www.ptac.gov.lv/page/263>; **Litauen**, Civil Aviation Administration, <http://www.caa.lt>; **Luxemburg**, Direction de la Consommation du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, <http://www.eco.public.lu>; **Malta**, Department of Civil Aviation, <http://www.dca.gov.mt/Home.aspx>; **Niederlande**, Inspectie Verkeer en Waterstaat, <http://www.ivw.nl>; **Norwegen**, Luftfartstilsynet, <http://www.luftfartstilsynet.no>; **Österreich**, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, <http://www.bmvit.gv.at/verkehr/index.html>; **Polen**, Civil Aviation Office, <http://www.ulc.gov.pl>; **Portugal**, Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC), <http://www.inac.pt/vPT/Generico/Paginas/Homepage00.aspx>; **Rumänien**, National Authority for Consumer Protection, <http://www.anpc.gov.ro/anpc/index.php>; **Schweden**, Konsumentverket, <http://www.konsumentverket.se>; **Schweiz**, Office Fédéral de l'Aviation Civile, <http://www.bazl.admin.ch/index.html?lang=fr>; **Slowakei**, Slovenská obchodná inšpekcia, <http://www.soi.sk/sk/Novinky-SOI.soi>; **Slovenien**, Ministry of Transport, <http://www.mzp.gov.si>; **Spanien**, Agencia Estatal de Seguridad Aérea, <http://www.seguridadaderea.es>; **Tschechien**, Civil Aviation Authority, <http://www.caa.cz>; **Ungarn**, Nemzeti Közlekedési Hatóság Légiközlekedési Igazgatóság/CAA, <http://www.nfh.hu>; **Vereinigtes Königreich**, Civil Aviation Authority, <http://www.auc.org.uk>; **Zypern**, Department of Civil Aviation, http://www.mcw.gov.cy/mcw/dca/dca.nsf/DMLconsumer_en/DMLconsumer_en?OpenDocument.

⁷ Eine Übersicht über die lokalen Verbraucherzentralen in Deutschland bietet deren Dachorganisation Verbraucherzentrale Bundesverband unter <http://www.verbraucherzentrale.de>.

⁸ In Deutschland gibt es zwei Europäische Verbrauchzentren an den Standorten Kehl und Kiel, siehe <http://www.eu-verbraucher.de/de/startseite>. Eine Übersicht aller Europäischen Verbraucherzentren bietet die Europäische Kommission unter http://ec.europa.eu/consumers/ecc/contact_en.htm#.

tren ist eine Spezialisierung auf die besonderen Belange der Fluggäste einerseits und der Fluggesellschaften andererseits jedoch nicht überall möglich. Eine Umsetzung von Fluggastrechten können Verbraucherzentralen ohnehin nicht gewährleisten. Neben der Empfehlung einer Einholung anwaltlicher Hilfe werden daher nicht selten Fälle von den nationalen Verbraucherzentralen und europäischen Verbraucherzentren an die nationalen Schlichtungsstellen weitergeleitet, soweit es diese gibt.

4. Kommerzielle Dienstleister

In letzter Zeit treten vermehrt kommerzielle Dienstleister auf, die sich auf die Geltendmachung von Fluggastrechten⁹ „spezialisiert“ haben und „gekaufte“ Ansprüche weiterverfolgen. Im Erfolgsfall wird ein nicht unerheblicher Teil der Forderung aus den Fluggastrechten als Provision einbehalten. Das dem Konfliktfall zugrunde liegende Interesse der Fluggäste wird nur partiell abgedeckt. Ein Dialog mit den Fluggesellschaften bei wiederholt auftretenden Problemen und ein Austausch über Maßnahmen zur Abhilfe der Beschwerdegründe erfolgt dabei nicht. Eine zukunftsorientierte „Win-Win-Situation“ für Unternehmen und Kunden bleibt bei dieser Herangehensweise außen vor.

5. Schlichtungsstellen

Neben diesen eher traditionellen Wegen der Rechtsverfolgung wird ein Konfliktlösungsmodell immer populärer, das schon in vielen anderen Unternehmensbranchen mit großem Erfolg praktiziert wird.¹⁰ In immer mehr europäischen Staaten gibt es – und dies inzwischen nun auch im Bereich der Fluggastrechte – zusätzliche Einrichtungen zur sog. alternativen Konfliktlösung (ADR).¹¹ Diese Stellen werden im Folgenden der Einfachheit halber als „Schlichtungsstellen“ bezeichnet, auch wenn die Schlichtung nur eine Form der alternativen Konfliktlösung ist und nicht alle für Fluggastrechte zuständigen europäischen ADR-Stellen zugleich reine Schlichtungsstellen sind.¹²

II. Schlichtungsstellen in Europa

Die Schlichtung als Chance der außergerichtlichen Konfliktlösung findet in vielen Wirtschaftszweigen immer größere Resonanz und Akzeptanz. Sie ist bei kritischer Betrachtung für alle Verfahrensbeteiligten wirtschaftlicher und erspart zudem Zeit und Ärger. Einvernehmliche Lösungen sind geeigneter als vorgerichtliche und gerichtliche Streitigkeiten, um im Unternehmensinteresse Kundenbeziehungen zu pflegen und eventuell verlorenes Kundenvertrauen zurückzugewinnen sowie dem Kundeninteresse bei der Verwirklichung seiner ihm vom Gesetzgeber

eingeräumten Rechte zu entsprechen. Die Unternehmen profitieren, indem sie im Fall der weiterverfolgten Beschwerden eines Kunden Personalressourcen bei der weiteren Fallbearbeitung sparen können und die Schlichtungsstellen eine Filterfunktion wahrnehmen, um hartnäckige Kunden vom Gerichtsweg abzuhalten.

Schlichtungsstellen speziell für die Fluggastrechte gibt es bereits in mehreren europäischen Nachbarländern.¹³ Der in Deutschland mit der verkehrsträgerübergreifenden Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) eingeschlagene Weg ist mithin kein Sonderweg. Die Fluggesellschaften machen von diesem Schlichtungsangebot jedoch bisher nahezu keinen Gebrauch.¹⁴

Einen Schwerpunkt für Schlichtungsstellen in Europa bilden die Niederlande und Großbritannien sowie die nordischen Länder (Dänemark, Schweden, Finnland und Norwegen) und das Baltikum (Estland, Lettland), ferner auch die Schweiz. In Süd- und Osteuropa ist das Schlichtungswesen dagegen weniger stark ausgeprägt, eine Ausnahme bildet dabei Ungarn. Die großen Länder in diesen Regionen wie Spanien, Italien, Frankreich und Polen haben bisher noch keine spezielle Schlichtungsstelle für Streitigkeiten zwischen Fluggesellschaften und ihren Kunden eingerichtet.

1. Organisationsmodelle für die Schlichtungsstelle

Die Organisation der verschiedenen Schlichtungsstellen in Europa ist ausgesprochen vielfältig. Die gravierendsten Unterschiede sind unter anderem bei der jeweiligen Zuständigkeit, bei der Trägerschaft und bei der Finanzierung festzustellen.

⁹ Insbesondere geht es dabei um die Ausgleichszahlungen nach Art. 7 VO.

¹⁰ Beispiele für Deutschland sind die Ombudsstelle für Versicherungen (<http://www.versicherungsombudsmann.de/home.html>) oder die Ombudsstelle der privaten Banken (<http://www.bankenverband.de/themen/geld-finanzen/Schlichtungsstelle>).

¹¹ ADR ist die Abkürzung für Alternative Dispute Resolution und bezeichnet zum staatlichen Gerichtsverfahren alternative Streitbeilegungsmethoden. Der Begriff wurde insbesondere durch die Entwicklung in den USA in den 1970er Jahren geprägt und umfasst sowohl Mediations-, Schlichtungs- und Schiedsverfahren.

¹² Die ADR-Stellen für Fluggastrechte sind zum Teil auch von Elementen des Mediations- und des Schiedsverfahrens geprägt.

¹³ Siehe dazu auch die Erhebung der Europäischen Verbraucherzentren und der Europäischen Kommission „Air Passenger Rights: Consumer Complaints 2006“, http://ec.europa.eu/consumers/topics/air_passenger_complaints2006.pdf.

¹⁴ Bisher konnte nur in Einzelfällen bei ausländischen Fluggesellschaften eine Schlichtung durchgeführt oder auf sonstige Weise ein Streit auch ohne ausdrückliche Schlichtungsempfehlung beigelegt werden.

a) Organisatorische Zuordnung der Schlichtungsstelle

Die Schlichtungsstellen in Europa lassen sich in verschiedene Grundmodelle unterteilen:

In einigen Ländern gibt es eine allgemeine „Super-Schlichtungsstelle“ mit umfassender Zuständigkeit für die meisten Verbraucherangelegenheiten auch außerhalb des Verkehrssektors. So ist zum Beispiel die niederländische Geschillencommissie¹⁵ eine Stiftung mit 47 verschiedenen Ausschüssen für die verschiedenen Wirtschaftsbereiche, darunter auch die für Fluggastrechte zuständige Geschillencommissie Luchtvaart.¹⁶ Ähnlich arbeiten nach diesem Prinzip, wenn auch mit zum Teil weniger stark ausgeprägter Untergliederung, die schwedische Allmänna reklamationsnämnden,¹⁷ die dänische Forbrugerklagenævnet,¹⁸ die finnische Kuluttajariitalautakunta,¹⁹ die estnische Tarbijakaitseamet,²⁰ die lettische Patērētāju tiesību aizsardzības centrs²¹ und die einzelnen ungarischen regionalen Schlichtungsstellen.²²

Andere Länder haben eine ausschließlich für die Schlichtung von Fluggastrechten zuständige Spezialstelle. In Großbritannien ist der britische Air Transport Users Council²³ eine solche Stelle. Ähnlich verhält es sich mit Flyklagenemda²⁴ in Norwegen. Die dänische Stelle Statens Luftfartsvesen²⁵ hat eine Doppelfunktion und ist gleichzeitig NEB und Schlichtungsstelle für die Fluggastrechte nach der VO.

Der Ombudsmann in der Schweiz vermittelt in allen Streitigkeiten zwischen den Reisenden und den Schweizer Reiseunternehmen,²⁶ auch hinsichtlich der Fahrgastrechte nach der VO.²⁷

Einen verkehrsträgerübergreifenden Ansatz verfolgt die deutsche Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp),²⁸ deren Zuständigkeit nicht nur die Fluggastrechte, sondern grundsätzlich alle Beschwerden gegenüber öffentlichen Verkehrsunternehmen umfasst, also auch gegenüber Bahn, Bus und Schiff. Damit wird ein service- und praxisorientierter Ansatz verfolgt: Reisende verknüpfen bei ihren Fahrten oft verschiedene Verkehrsmittel (z. B. Zug zum Flug), was im Streitfall die Prüfung der gesamten Reisekette mit allen in Anspruch genommenen Verkehrsunternehmen bzw. Vertragspartnern erfordern kann. Der Reisende muss sich in diesem Fall nicht um Fragen von Zuständigkeiten kümmern und hat einen zentralen Ansprechpartner.

b) Staatliche und private Beteiligung an der Schlichtungsstelle

In den meisten europäischen Nachbarstaaten sind die Schlichtungsstellen Teil der staatlichen Verwaltung.

Demgegenüber handelt es sich bei der niederländischen Geschillencommissie um eine Stiftung nach Privatrecht. Die deutsche Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) ist von den Verkehrsunternehmen eingerichtet worden, die Mitglied eines privaten Trägerversins sind. Vorbild war das Erfolgsmodell der Ombudsstelle im deutschen Versicherungswesen.²⁹

Der Berücksichtigung der Interessen von Fluggast und Fluggesellschaft wird unabhängig von der Organisationsform häufig durch eine entsprechende Besetzung der Steuerungsgremien der Schlichtungsstelle Rechnung getragen. So sind zum Beispiel bei der norwegischen Flyklagenemda neben einem „neutralen“ Mitglied jeweils zwei weitere Vertreter der norwegischen Verbrauchervereinigung und der Fluggesellschaften im Vorstand. Die Beteiligung von Vertretern der Verbraucher- bzw. Kundenverbände einerseits und von Vertretern der Verkehrsunternehmen andererseits gilt auch für die Struktur des Beirats der deutschen Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp).³⁰

c) Finanzierung der Schlichtungsstelle

Die Finanzierung der Schlichtungsstelle erfolgt in einigen Staaten wie zum Beispiel Finnland und Schweden vollständig durch die öffentlichen Haushalte, so dass für alle am Schlichtungsverfahren beteiligten Parteien keine Kosten anfallen. Die auch für Fluggastrechte zuständige Ombudsstelle der Schweiz wird finanziell vom Garantiefonds der dortigen Reisebranche getragen.

In Norwegen wird eine spezielle Abgabe in Höhe von 0,20 NKK (rund 0,02 EUR) von jedem auf einem norwegischen Flughafen aus startenden Fluggast erhoben. Die Geltendmachung dieser Abgabe erfolgt in Norwegen also über die Gesamtkosten für das Flugticket zusammen mit den übrigen Gebühren.

In Großbritannien erfolgt die Finanzierung über Gebühren, welche die staatliche Luftverkehrsbehörde von den Fluggesellschaften erhebt.

¹⁵ <http://www.degeschillencommissie.nl>.

¹⁶ <https://loket.degeschillencommissie.nl/Web/Site/default.aspx?m=commissie&code=lva>.

¹⁷ <http://www.arn.se>.

¹⁸ <http://www.forbrug.dk>.

¹⁹ <http://www.Kuluttajariitalautakunta.lautakunta.fi>.

²⁰ <http://www.tka.riik.ee>.

²¹ <http://www.ptac.gov.lv/page/104>.

²² In Ungarn gibt es keine zentrale, sondern zahlreiche regionale Schlichtungsstellen, siehe dazu http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/ecc_hungary_en.htm.

²³ <http://www.auc.org.uk>.

²⁴ <https://www.flyklagenemnda.no>.

²⁵ <http://www.slv.dk>.

²⁶ <http://www.ombudsman-touristik.ch>. Für den öffentlichen Bahn- und Busverkehr: <http://www.ombudsstelle.ch>.

²⁷ Nach bilateraler Vereinbarung gilt die VO (EG) Nr. 261/2004 seit dem 1.12.2006 auch in der Schweiz.

²⁸ <http://www.soep-online.de>.

²⁹ Siehe oben Fußnote 10.

³⁰ Im Beirat der söp sind neben Vertretern des Bundes, der Länder und der Wissenschaft auch Vertreter der Verkehrsunternehmen sowie der Verbraucher- und Fahrgastverbände vertreten.

In Deutschland wird die Schlichtungsstelle aus den Mitgliedsbeiträgen und Fallpauschalen durch die beteiligten Verkehrsunternehmen finanziert.

Daneben gibt es Systeme der Mischfinanzierung. Die Kosten der niederländischen Geschillencommissie Luchtvaart werden zum größten Teil von den am Schlichtungsverfahren beteiligten Fluggesellschaften getragen. Zusätzlich zahlen die Fluggäste eine Eigenbeteiligung in Höhe von 50 EUR, welche im Falle einer begründeten Beschwerde von der Fluggesellschaft zurück erstattet wird. Auch in Dänemark zahlen die Fluggäste für das Schlichtungsverfahren bei der dänischen Forbrugerklagenævnet einen Eigenanteil (160 DKK, ca. 21 EUR), die Fluggesellschaften tragen im Falle eines Unterliegens mit einem Pauschalbeitrag (4.200 DKK, ca. 560 EUR) zu den Verfahrenskosten bei.

2. Zuständigkeit und Gegenstand der Schlichtung

Die Zuständigkeit der Schlichtungsstellen unterliegt häufig Beschränkungen: Viele Schlichtungsstellen werden nur für bestimmte Parteien tätig, einige Stellen führen ein Schlichtungsverfahren auch nur für spezielle Anspruchsgrundlagen durch.

a) Parteien des Schlichtungsverfahrens

Die Parteifähigkeit der Fluggesellschaften für die Teilnahme am Schlichtungsverfahren ist unterschiedlich geregelt. Während beispielsweise das Schlichtungsverfahren in Estland, Großbritannien, Dänemark, Schweden oder Norwegen für Beschwerden gegen dort startende oder landende Fluggesellschaften offen ist, ist die Zuständigkeit der niederländischen Geschillencommissie Luchtvaart auf Beschwerden gegen diejenigen Fluggesellschaften beschränkt, die Mitglied in der Vereinigung BARIN³¹ sind.

Auch hinsichtlich der Aktivlegitimation der Fluggäste ist die Parteifähigkeit zum Teil eingeschränkt. Mitunter werden Geschäftsreisende an gesonderte Stellen verwiesen.³²

In Deutschland können Fluggäste und Fluggesellschaften gleichermaßen die Einleitung des Schlichtungsverfahrens beantragen.

b) Gegenstand des Schlichtungsverfahrens

Ob eine Beschwerde Gegenstand eines Schlichtungsverfahrens sein kann, richtet sich nach den in Betracht kommenden Anspruchsgrundlagen. Beispielsweise beschränkt sich die Zuständigkeit der niederländischen Geschillencommissie Luchtvaart auf Ansprüche aus den Verordnungen (EG) Nr. 261/2004, 2111/2005 und 1107/2006.³³ Demgegenüber sind die Schlichtungsstellen in anderen Staaten für alle Ansprüche von Fluggästen zuständig. So bearbeiten zum Beispiel die norwegische *Flyklagenemda* und die deutsche *Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp)* neben Ansprüchen nach den EG-Verordnungen

auch Ansprüche infolge von Gepäckschäden oder Gepäckverlust nach dem Montrealer Übereinkommen.

Eine zusätzliche Beschränkung des Streitgegenstands entsteht in einigen Ländern durch Eingrenzungen der Streitwerte. Beispielsweise können sich Fluggäste an die schwedische *Allmänna reklamationsnämnden* erst ab einem Streitwert von 1000 SEK (ca. 105 EUR) wenden.³⁴ Bei der deutschen *Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp)* ist die Zuständigkeit derzeit auf einen Streitwert von maximal 30.000 EUR begrenzt. Für die dänische *Forbrugerklagenævnet* gilt dagegen ein Mindest- und Höchststreitwert.

3. Ergebnisse des ADR-Verfahrens

Häufig können die Streitigkeiten durch Vermittlung der Schlichtungsstellen bereits im Vorfeld eines förmlichen Schlichtungsverfahrens geklärt werden, so dass eine Schlichtungsempfehlung in diesen Fällen nicht ergeht.³⁵

Kommt es hingegen zu einem förmlichen Schlichtungsverfahren, so stellt sich die Frage nach der Verbindlichkeit des Schlichtungsergebnisses.

a) Rechtliche Verbindlichkeit

Die Entscheidungen der niederländischen *Geschillencommissie Luchtvaart* entfalten eine für beide Parteien geltende, abschließende rechtliche Bindungswirkung.

Bei der dänischen *Forbrugerklagenævnet* kann die Schlichtungsempfehlung für die Fluggesellschaft rechtlich bindend werden, wenn die Fluggesellschaft innerhalb von sechs Wochen keine Stellungnahme zu der Schlichtungsempfehlung abgibt. Dann kann die Empfehlung von den staatlichen Organen vollstreckt werden. Falls die Fluggesellschaft zwar Stellung nimmt, aber die Schlichtungsempfehlung ablehnt, kann der Fluggast vor einem Gericht seinen Anspruch einklagen und erhält dabei

³¹ Die BARIN ist ein Zusammenschluss der in den Niederlanden tätigen Fluggesellschaften, in der auch deutsche Fluggesellschaften wie die Lufthansa Mitglied sind; siehe www.barin.nl.

³² In Finnland ist die *Kuluttajariitalautakunta lautakunta* nur für private Verbraucher zuständig, Geschäftsreisende wenden sich an die Agentur für Transportsicherheit *Trafi*, www.trafi.fi.

³³ Den Schwerpunkt der Arbeit der Geschillencommissie Luchtvaart bilden Beschwerden wegen Nichtbeförderung, Annullierung und großen Verspätungen.

³⁴ Unterhalb des Mindeststreitwerts von 1.000 SEK kann die *Allmänna reklamationsnämnden* nach eigenem Ermessen ein Schlichtungsverfahren zulassen, wenn es sich um eine Grundsatzentscheidung oder um sonstige besondere Umstände handelt.

³⁵ Zum Beispiel klärt die finnische *Kuluttajariitalautakunta lautakunta* die Hälfte der Verfahren vor der Durchführung eines formalen Schlichtungsverfahrens einvernehmlich mit der Fluggesellschaft.

fachliche und finanzielle Unterstützung durch die *Forbrugerklagenævnet*.

b) Bloße Empfehlung

In den übrigen Staaten geben die Schlichtungsstellen nur eine rechtlich unverbindliche Empfehlung ab. Diese kann von den Parteien angenommen oder abgelehnt werden. Im Falle der beiderseitigen Annahme entfaltet sie eine rechtliche Wirkung inter partes entsprechend einer vertraglichen Vergleichsvereinbarung.³⁶ Bei einem gleichwohl geführten späteren Gerichtsprozess wird diese Einigung als eine Art Präjudiz eingestuft, so im Fall der norwegische *Flyklagenemda*,³⁷ oder sie wird auf materiell-rechtlicher Ebene als abschließende Regelung des Rechtsverhältnisses berücksichtigt. Wird die Empfehlung mangels Einigung nicht von beiden Seiten angenommen, kommt auch keine vertragliche Wirkung zustande. Dann kann der Anspruch nur noch bei Gericht weiterverfolgt werden.

c) „Name and Shame“-Listen

Auch ohne eine rechtliche Verbindlichkeit der Schlichtungsempfehlung können die Schlichtungsstellen durch sog. „Name and Shame“-Listen einen Anreiz für die Fluggesellschaften zur Befolgung und Umsetzung der Schlichtungsvorschläge erzeugen und eine öffentlich nicht unerhebliche Wirkung entfalten. Die dänische *Forbrugerklagenævnet* und die norwegische *Flyklagenemda* können beispielsweise auf Ihrer Website die Namen derjenigen Fluggesellschaften veröffentlichen, welche den sie betreffenden Schlichtungsvorschlägen nicht gefolgt sind.³⁸

III. Ausblick

Diese erste Übersicht zeigt, dass es in mehreren europäischen Ländern neben dem traditionellen Gerichtsweg, den Verbraucherberatungen und den nationalen „Durchsetzungsstellen“ gemäß Art. 16 Abs. 1 VO auch bei der Verfolgung von Fluggastrechten bereits jetzt Möglichkeiten einer Konfliktlösung durch Schlichtung bei dafür zuständigen Schlichtungsstellen gibt. Ihre Zahl nimmt zu. Das wachsende Interesse an alternativen Konfliktlösungsverfahren im Bereich der Fluggastrechte ist als gesamteuropäische Tendenz festzustellen. Die Entwicklung in Deutschland muss in diesem Zusammenhang gesehen werden. Sie ist nicht singulär.

Derzeit wird die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 überarbeitet. Die sog. Konsultationsphase der EU-Kommission wurde zu Beginn dieses Jahres abgeschlossen.³⁹ Denkbar wäre es, dem Bedürfnis nach einem unbürokratischen, kostengünstigen und schnellen Verfahren durch die verbindliche Einführung von Schlichtungsverfahren im ganzen Geltungsbereich der VO Rechnung zu tragen und dies bei der Neufassung der VO oder national im Rahmen der jeweiligen Gesetzgebung zu berücksichtigen. Dazu wird

beispielsweise in Deutschland von der Bundesregierung eine gesetzliche Einbeziehung der Luftverkehrsträger in eine Schlichtung geprüft.⁴⁰ Erörtert wird offenbar ferner, ob eine solche Schlichtungsstelle jeweils auf nationaler Ebene⁴¹ oder zentral auf europäischer Ebene⁴² anzusiedeln wäre. Für eine nationale Lösung spricht die größere „Nähe zum Fall“ mit seinen tatsächlichen Hintergründen und der Einbettung in die Rechts- und Schlichtungspraxis der einzelnen Länder. Der hinter der Schlichtung stehende Gedanke von weniger Bürokratie und größerer Effizienz durch hohe Praktikabilität des Verfahrens würde mit einer europäischen Zentralinstanz vermutlich in sein Gegenteil verkehrt.

Bei der in Deutschland im Dezember 2009 eingerichteten verkehrsträgerübergreifenden Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) sind in den ersten acht Monaten ihrer Tätigkeit rund 2.000 Schlichtungsanträge eingegangen. Allein 800 betreffen die Anträge von Fluggästen.

Allein diese Zahl spricht für sich. Sie belegt den tatsächlich bestehenden Schlichtungsbedarf auch im Bereich der Fluggastrechte.

³⁶ Für die deutsche Rechtslage tritt eine Verbindlichkeit ein im Sinn von § 779 BGB.

³⁷ Nach Auskunft der *Flyklagenemda* wurde von dieser Möglichkeit in der Praxis aber bisher kein Gebrauch gemacht.

³⁸ Siehe für Norwegen unter <https://www.flyklagenemda.no/nor/Forside/Foelger-ikke-vedtak> und für Dänemark unter <http://www.forbrug.dk/Dine-klagemuligheder/Naar-du-har-klaget/Fir-matjek>.

³⁹ Siehe zum Konsultationsverfahren auch BT-Drs. Drucksache 17/2561.

⁴⁰ „Hierzu führt die Bundesregierung intensive Gespräche mit den Unternehmen. Sollten die Airlines weiter bei ihrem Nein bleiben, käme eine gesetzliche Regelung in Betracht“, siehe http://www.bundesregierung.de/nn_1264/Content/DE/Artikel/2010/07/2010-07-30-reisen-rechte.html; siehe dazu auch Antwort der Bundesregierung (BT-Drs.17/2561) auf die Fragen 8-10 der Parlamentarische Anfrage der SPD-Fraktion (BT-Drs. 17/2202).

⁴¹ So die bisherige Praxis, die im Sinne des Subsidiaritätsprinzips den jeweiligen nationalen Besonderheiten und bereits existierenden Einrichtungen Rechnung tragen kann.

⁴² Die französische und niederländische Regierung haben eine solche europäische Schlichtungsstelle vorgeschlagen, vgl. Air Passenger Rights: Consumer Complaints 2006, EEC Network 12/2007, S. 15, siehe unter http://ec.europa.eu/consumers/topics/air_passenger_complaints2006.pdf.