

# Aufsätze

## Schlichtung im Luftverkehr als Alternative Streitbeilegung

Dr. Christof Berlin, M. A., Berlin\*

Im Jahr 2010 veröffentlichte der Jubilar in dieser Zeitschrift zusammen mit dem Verfasser dieses Beitrags eine Übersicht zu den Durchsetzungs- und Schlichtungsstellen für Fluggastrechte in Europa.<sup>1</sup> Damals gab es weder in Deutschland noch auf unionsrechtlicher Ebene eine Regelung zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Fluggesellschaften und ihren Kunden. Seitdem hat sich der rechtliche Rahmen für die Schlichtung ebenso wie die Praxis in Deutschland und Europa stark verändert.

In Deutschland gibt es seit November 2013 erstmals eine gesetzliche Regelung für die Schlichtung im Luftverkehr. Die von Edgar Isermann geleitete Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) erfreut sich seitdem großer Nachfrage, sowohl bei Fluggästen als auch bei einer ständig wachsenden Anzahl von Fluggesellschaften. Ebenso auf europäischer Ebene ist die zunehmende Bedeutung der Alternativen Streitbeilegung (AS) in Verbraucherkonflikten nicht mehr zu übersehen: Bei der zwischenzeitlichen Diskussion um die Revision der Fluggastrechte-Verordnung (EG) Nr. 261/2004 fand die Alternative Streitbeilegung in allen Änderungsentwürfen Erwähnung. Über den Bereich der Luftfahrt hinaus gilt die im Juli 2013 in Kraft getretene, allgemeine AS-Richtlinie, welche die EU-Mitgliedstaaten für nahezu alle Bereiche des Zivilrechts zur Gewährleistung eines flächendeckenden Angebot für Alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten verpflichtet.

Die genannten Erfolgsmeldungen dürfen jedoch nicht zur Annahme eines unaufhaltsamen Siegeszugs der Alternativen Streitbeilegung verleiten – Beispiele wie das Scheitern der mit großen Erwartungen gestarteten Flugschlichtung in den Niederlanden, aber auch skeptische Stimmen in der öffentlichen Diskussion zeigen, dass das Wachstum der zarten Pflanze AS alles andere als selbstverständlich ist.

Die genannten Entwicklungen sind der Anlass dieses Beitrags. Nach einer Klärung des Begriffs der Alternativen Streitbeilegung (I.) werden die rechtlichen Neuerungen in Form der sektorenübergreifenden AS-Richtlinie einerseits (II.) sowie der sektorenspezifischen Regelungen für den Luftverkehr andererseits (III.) dargestellt. Anschließend werden die wichtigsten Veränderungen in der AS-Praxis im Bereich des Luftverkehrs skizziert (IV.). Schließlich wird aufgezeigt, dass die Schlichtung im Luftverkehr durch die söp eine Alternative Streitbeilegung im doppelten Sinne bedeutet (V.).

### I. Alternative Streitbeilegung

Alternative Streitbeilegung ist eine Übersetzung des englischen Begriffs *Alternative Dispute Resolution (ADR)*. Dieser Begriff wurde seit den 1960er Jahren in den USA geprägt, wo im Rahmen der *Access-to-Justice*-Bewegung alternative Formen der Streitbeilegung gefordert und erprobt wurden, um sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen einen Zugang zu Streitbeilegungsverfahren zu ermöglichen.<sup>2</sup>

Inhaltlich bezeichnet „*Alternative Streitbeilegung*“ eine Reihe unterschiedlicher Methoden und Verfahren.<sup>3</sup> Die in Deutschland wohl bekanntesten Verfahren sind die Mediation,<sup>4</sup> die Schlichtung<sup>5</sup> und das Schiedsverfahren.<sup>6</sup> Daneben werden unter dem Sammelbegriff „*Alternative Streitbeilegung*“ eine Vielzahl weiterer Verfahren verstanden, z. B. Gütestellen- und Ombudsverfahren, Adjudikation und Schiedsgutachten.<sup>7</sup>

\* Der Verfasser ist Leiter des Flug-Teams bei der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp), Berlin. Der Beitrag beinhaltet Auszüge aus seiner Dissertation „*Alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten – Qualitätskriterien, Interessen, Best Practice*“, die soeben im Nomos-Verlag erschienen ist.

<sup>1</sup> Isermann / Berlin, RRa 2010, 207.

<sup>2</sup> Zu den historischen Hintergründen siehe Hehn, Entwicklung und Stand der Mediation, in: Haft / von Schlieffen (Hrsg.), Handbuch Mediation (2009).

<sup>3</sup> Siehe zum Spektrum der alternativen Streitbeilegung Hk-Mediation / Klowait / Gläßer, Einführung, Rn. 28 ff.; Hopt / Steffek, Mediation – Rechtsvergleich, Regelungsmodelle, Grundsatzprobleme, in: Hopt / Steffek (Hrsg.), Mediation, (2008).

<sup>4</sup> § 1 Abs. 1 Mediationsgesetz vom 21.7.2012 (BGBl. 2012 I, S. 1577). Siehe ferner Hk-Mediation / Gläßer 2 § 2 (2014); Unberath, Internationales Recht, in: Greger / Unberath (Hrsg.), Mediationsgesetz (2012), S. 302.

<sup>5</sup> Siehe Röthemeyer, ZKM 2013, 47 ff.; Hk-Mediation / Klowait / Gläßer, Einführung, Rn. 30 ff.; Unberath, Internationales Recht, in: Greger / Unberath (Hrsg.), Mediationsgesetz (2012), S. 318.

<sup>6</sup> Pörnbacher / Wortmann, ZKM 2012, 144 ff.; Hk-Mediation / Klowait / Gläßer, Einführung, Rn. 37 ff.; Unberath, Internationales Recht, in: Greger / Unberath (Hrsg.), Mediationsgesetz (2012), 321.

<sup>7</sup> Hopt / Steffek, a.a.O. (Fn. 3), S. 16; Stuyck u.a., Ananalysis and evaluation of consumer redress other than redress through ordinary judicial proceedings (2007), S. 5; Hodges / Benöhr / Creutzfeldt-Banda, Consumer ADR in Europe (2012), S. xxix.

Zuweilen wird die Vermischung dieser Verfahrensbezeichnungen kritisiert.<sup>8</sup> Mangels trennscharfer Definitionen der einzelnen Methoden wird zunehmend eine „funktionale“ Einteilung der verschiedenen Verfahrenstypen vorgeschlagen.<sup>9</sup>

## II. Sektorenübergreifende AS-Richtlinie

Die Verabschiedung der AS-Richtlinie stellt den vorläufigen Endpunkt der gesetzlichen Verankerung von AS auf europäischer Ebene dar. Wichtige Etappen waren die unverbindlichen Empfehlungen 98/257/EG<sup>10</sup> und 2001/310/EG<sup>11</sup> sowie das im Jahr 2002 veröffentlichte Grünbuch über alternative Verfahren zur Streitbeilegung im Zivil- und Handelsrecht.<sup>12</sup> Im April 2011 stellte die Europäische Kommission in ihrer Binnenmarktakte<sup>13</sup> eine Strategie zur Förderung des Vertrauens und des Wachstums des europäischen Binnenmarktes vor, wobei dem „Erlass von Rechtsvorschriften zur alternativen Streitbeilegung“ besondere Priorität eingeräumt wurde. Bereits wenige Monate später präsentierte die Europäische Kommission am 29.11.2011 ihren „Vorschlag für eine Richtlinie [...] über Formen der alternativen Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten“<sup>14</sup>. Dieser Vorschlag wurde vergleichsweise zügig vom Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat mit Änderungsvorschlägen kommentiert, sodann in einem „informellen Trilog“ unter Einbeziehung aller drei genannten EU-Institutionen verhandelt und schließlich am 21.5.2013 in der endgültigen Fassung verabschiedet. Nun haben die EU-Mitgliedstaaten bis zum 9.7.2015 Zeit für die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht.

Die Richtlinie definiert erstmals einen einheitlichen und verbindlichen Regelungsrahmen für Verbraucher-AS. Die weitere Ausgestaltung bleibt der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten überlassen. Regelungskern der Richtlinie ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass Verbraucherkonflikte in nahezu allen Wirtschaftsbereichen<sup>15</sup> einer AS-Stelle vorgelegt werden können, welche den Anforderungen der Richtlinie genügt<sup>16</sup> und deren einfache Zugänglichkeit für Verbraucher gewährleistet ist.<sup>17</sup> Dies wird auch als „staatlicher Gewährleistungsanspruch“ für die Alternative Streitbeilegung bezeichnet.<sup>18</sup> Die Gewährleistung der Verfügbarkeit von AS-Verfahren ist jedoch nicht mit der Gewährleistung der Teilnahme der Parteien an AS gleichzusetzen<sup>19</sup> – insbesondere die Frage einer etwaigen Verpflichtung der Unternehmen bleibt der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten überlassen.

Der inhaltliche Schwerpunkt der AS-Richtlinie ist die verbindliche Definition von Qualitätskriterien i.S.v. Mindeststandards.<sup>20</sup> Darüber hinaus verpflichtet die Richtlinie zu einer umfassenden Information der Verbraucher durch die Unternehmen,<sup>21</sup> zu einer Unterstützung für Verbraucher bei der Suche nach einem geeigneten AS-Verfahren<sup>22</sup> und zu allgemeinen Informationen über anerkannte AS-Stellen.<sup>23</sup> Die AS-Stellen sollen zu einer Kooperation und einem Erfahrungsaustausch mit anderen AS-Stellen<sup>24</sup> sowie mit den

nationalen Durchsetzungsstellen für Unionsrechtsakte<sup>25</sup> bewegt werden. Schließlich soll in jedem Mitgliedstaat eine zuständige Behörde Informationen von den AS-Stellen sammeln, systematisch aufbereiten und der Europäischen Kommission übermitteln.<sup>26</sup>

Auch bei der Alternativen Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten handelt es sich um einen Sammelbegriff für eine

<sup>8</sup> Siehe Hehn / Rüssel, ZKM 2001, 62; Greger, ZKM 2010, 122.

<sup>9</sup> Stuyck u.a. sprechen sogar von „the relative unimportance of labelling“; Stuyck u.a., a.a.O. (Fn. 7), S. 5. Hopt / Steffek weisen ebenfalls darauf hin, dass der „praktische und theoretische Wert der Abgrenzung zwischen den Verfahren der Alternativen Streitbeilegung im Ganzen infrage gestellt“ wird; Hopt / Steffek, a.a.O. (Fn. 3), S. 16 f.

<sup>10</sup> Empfehlung der Kommission vom 30.3.1998 betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind (98/257/EG), ABL L 115 vom 17.4.1998, S. 31.

<sup>11</sup> Empfehlung der Kommission vom 4.4.2001 über die Grundsätze für an der einvernehmlichen Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten beteiligten außergerichtlichen Einrichtungen (2001/310/EG), ABL L 109 vom 19.4.2001, S. 56.

<sup>12</sup> Grünbuch der Europäischen Kommission vom 19.4.2002 über alternative Verfahren zur Streitbeilegung im Zivil- und Handelsrecht, KOM (2002) 196.

<sup>13</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen „Gemeinsam für neues Wachstum“, KOM (2011) 206.

<sup>14</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Formen der alternativen Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Richtlinie über alternative Streitbeilegung), KOM(2011) 793. Siehe dazu auch Klowait, LTO, 7.12.2011 und Isermann / Berlin, VuR 2012, 47.

<sup>15</sup> Ausgenommen sind gemäß Art. 2 Abs. 2 lit. c, h, i Richtlinie lediglich „nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“, Gesundheitsdienstleistungen sowie die Weiter- und Hochschulbildung durch öffentliche Anbieter.

<sup>16</sup> Eg 24 und Art. 5 Abs. 1 AS-Richtlinie.

<sup>17</sup> Eg 25 und Art. 5 Abs. 2 AS-Richtlinie.

<sup>18</sup> Siehe Hayungs, ZKM 2013, 87.

<sup>19</sup> Siehe Tonner, RRa 2014, 238 [IV.] (in diesem Heft).

<sup>20</sup> Siehe Tonner, RRa 2014, 238 [IV.] (in diesem Heft). Siehe ausführlich Berlin, Alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten – Qualitätskriterien, Interessen, Best Practice (2014), Kapitel 2. Durch die Beschränkung auf Mindeststandards wurde die an anderen Stellen des europäischen Verbraucherrechts zunehmende Tendenz der Vollharmonisierung durchbrochen, siehe dazu auch Eg 25 AS-Richtlinie.

<sup>21</sup> Eg 47 f und Art. 13 AS-Richtlinie. Diese Bestimmung dürfte für die tatsächliche Nutzung von Verbraucher-AS in der Praxis große Bedeutung erlangen, da Verbrauchern die entsprechenden Angebote häufig nicht bekannt sind. Siehe dazu Engel, AnwBl 2013, 480.

<sup>22</sup> Eg 47 f und Art. 14 AS-Richtlinie.

<sup>23</sup> Eg 47 f und Art. 15 AS-Richtlinie.

<sup>24</sup> Art. 16 AS-Richtlinie.

<sup>25</sup> Eg 54 und Art. 17 AS-Richtlinie.

<sup>26</sup> Eg 55 f und Art. 18-20 AS-Richtlinie.

Vielzahl unterschiedlich ausgeprägter Verfahren.<sup>27</sup> Das Phänomen Verbraucher-AS ist vergleichsweise jung und die Entwicklung noch lange nicht abgeschlossen.<sup>28</sup> In der Literatur wird betont, dass die Alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten mehr als die Summe ihrer einzelnen (Begriffs-)Teile ist und eine gänzlich „neue Architektur“ darstellt.<sup>29</sup>

Die AS-Richtlinie folgt einer funktionalen Klassifizierung und unterteilt die Verbraucher-AS in drei Kategorien von Verfahren, mit denen eine AS-Stelle „[1.] die Parteien mit dem Ziel zusammenbringt, sie zu einer gütlichen Einigung zu veranlassen oder (...) [2.] eine Lösung vorschlägt oder (...) [3.] eine Lösung auferlegt“.<sup>30</sup> Die Differenzierung erfolgt somit nach dem Grad der Intervention durch die AS-Stelle. Auch wenn die deutschen Verfahrensbezeichnungen „Mediation“, „Schlichtung“ und „Schiedsverfahren“ weitgehend dieser Dreiteilung entsprechen,<sup>31</sup> erscheint die funktionale Unterteilung in der Richtlinie besser geeignet, um terminologische Missverständnisse zu vermeiden, die internationale Verständigung zu erleichtern und der Offenheit sowie Vielfalt an Verfahren Rechnung zu tragen. Die Richtlinie stellt zudem klar, dass auch Kombinationen mehrerer Verfahrenstypen möglich sind (sogenannte Hybridverfahren).<sup>32</sup>

Anknüpfend an diese Einteilung bieten sich die folgenden Verfahrensbezeichnungen an:

- *Einigungsverfahren* – wenn das Ziel eine gütliche Einigung zwischen Verbraucher und Unternehmen ohne einen Lösungsvorschlag durch die AS-Stelle ist.
- *Vorschlagsverfahren* – wenn die AS-Stelle eine für Verbraucher und Unternehmen unverbindliche Lösung vorschlägt.
- *Entscheidungsverfahren* – wenn die AS-Stelle eine für Verbraucher und / oder Unternehmen verbindliche Lösung auferlegt.

Entsprechend dieser funktionalen Betrachtungsweise könnte die natürliche Person, welche mit dem AS-Verfahren betraut ist, nicht etwa als Mediator, Schlichter, Schiedsrichter, sondern i.S.e. funktionalen Oberbegriffs als „Streitmittler“ bezeichnet werden.

### III. Sektorenspezifische Regelungen für den Luftverkehr

Als der eingangs genannte Artikel zu den Durchsetzungs- und Schlichtungsstellen für Fluggastrechte in Europa<sup>33</sup> erschien, gab es weder im deutschen Recht noch im Unionsrecht eine Regelung zur Alternativen Streitbeilegung im Luftverkehr. Die vielfach beklagten Durchsetzungsdefizite bei den Fluggastrechten<sup>34</sup> sowie die verbreitete Weigerung der Luftfahrtindustrie an einer freiwilligen Beteiligung an Verbraucher-AS führten zu den neuen Regelungen in §§ 57 ff. Luftverkehrsgesetz (LuftVG) und entsprechenden Überlegungen im Rahmen der Revision der Fluggastrechte-Verordnung (EG) Nr. 261/2004.

## 1. §§ 57 ff. LuftVG

Am 1.11.2013 ist das Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr in Kraft getreten.<sup>35</sup> Das Gesetz hat der Jubilar in dieser Zeitschrift bereits ausführlich vorgestellt,<sup>36</sup> so dass hier nur die wichtigsten Eckpunkte skizziert werden sollen.

Anders als für die rechtlichen Normierungen bei den übrigen Verkehrsträger Bahn,<sup>37</sup> Bus<sup>38</sup> und Schiff<sup>39</sup> besteht für die Unternehmen der Luftfahrt nunmehr eine gesetzliche Verpflichtung zur Beteiligung an einem Schlichtungsverfahren. Die Fluggesellschaften sollen sich vorzugsweise an einem privaten Schlichtungsverfahren beteiligen, § 57 LuftVG.<sup>40</sup> Fluggäste von Unternehmen, die sich nicht an einem solchen privaten und akkreditierten Schlichtungsverfahren beteiligen, können sich an die beim Bundesamt für Justiz eingerichtete Auffang-Schlichtungsstelle wenden, § 57a Abs. 1 LuftVG. Sowohl für das private als auch für das behördliche Schlichtungsverfahren gelten einheitliche Bestimmungen, § 57b LuftVG. Die Kosten für das Verfahren sind in jedem Fall von den Airlines zu tragen.<sup>41</sup> Die Einzelheiten sind auf Grundlage von § 57c LuftVG in einer Rechtsverordnung geregelt.<sup>42</sup>

<sup>27</sup> „ADR schemes are highly diverse, not only across the European Union but also within Member States“, *Alleweldt u.a.*, Study of the use of Alternative Dispute Resolution in the European Union (2009), S. 13. Siehe ferner *Hodges / Benöhr / Creutzfeldt-Banda*, a.a.O. (Fn. 7), S. xxx und *Stuyck u.a.*, a.a.O. (Fn. 7), S. 5.

<sup>28</sup> *Creutzfeldt*, The origins and evolution of consumer dispute resolution systems in Europe, in: *Hodges / Stadler* (Hrsg.), *Resolving Mass Disputes* (2014), S. 226.

<sup>29</sup> *Creutzfeldt*, a.a.O. (Fn. 28), S. 224.

<sup>30</sup> Eg 21, S. 2 AS-Richtlinie; siehe auch Art. 2 Abs. 1 AS-Richtlinie.

<sup>31</sup> So auch *Roth*, JZ 2013, 639.

<sup>32</sup> Eg 21, S. 3 AS-Richtlinie. Zu hybriden AS-Verfahren siehe auch *Engel*, AnwBl 2013, 478, Fn. 26 m.w.N.

<sup>33</sup> Siehe Fn. 1.

<sup>34</sup> Siehe u.a. *Schuster-Wolf*, euvr 2012, 149; *Tonner* RRa 2014, 236 [II.2] (in diesem Heft).

<sup>35</sup> Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr vom 11.6.2013, BGBl. I, S. 1545.

<sup>36</sup> *Isermann*, RRa 2013, 158. Siehe zum selben Thema auch *Führich*, MDR 2013, 749.

<sup>37</sup> § 37 Eisenbahnverkehrsordnung (EVO), siehe auch *Tonner* in diesem Heft, II.1.

<sup>38</sup> § 6 EU-Fahrgastrechte-Kraftomnibus-Gesetz (EU-FahrgR-BusG).

<sup>39</sup> § 6 EU-Fahrgastrechte-Schiffahrt-Gesetz (EU-FahrgRSchG).

<sup>40</sup> Die Favorisierung eines privaten Schlichtungsverfahrens ergibt sich bereits aus der Regelungssystematik der §§ 57, 57a durch die subsidiäre Auffangfunktion der behördlichen Schlichtungsstelle. Siehe zur Vorzugswürdigkeit der privaten Schlichtung auch die Begründung zum Entwurf des Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr (BT-Drs. 17/11210, S. 10 f.).

<sup>41</sup> Die Höhe der Verfahrenskosten variiert indes zwischen behördlicher und privater Schlichtungsstelle.

<sup>42</sup> Luftverkehrsschlichtungsverordnung vom 11.10.2013, BGBl. I S. 3820.



## 2. Revision Fluggastrechte-VO Nr. 261/2004

In der bisherigen Fassung der Fluggastrechte-VO wurden lediglich „Durchsetzungsstellen“, nicht aber Schlichtungs- bzw. AS-Stellen erwähnt.<sup>43</sup> Als nationale Durchsetzungsstellen wurden – wie für Deutschland das Luftfahrtbundesamt (LBA) – häufig die staatlichen Luftaufsichtsbehörden benannt, welche bei Rechtsverstößen Sanktionen gegen die betreffenden Airlines verhängen, regelmäßig aber keine individuellen Fluggastrechte durchsetzen konnten.

Im Rahmen der Bemühungen um eine Revision der Fluggastrechte-VO wurden diesbezügliche Defizite geäußert und die Stärkung der Alternativen Streitbeilegung vorgeschlagen. Bereits der ursprüngliche Vorschlag der Europäischen Kommission enthielt in dem neu gefassten Artikel 16a folgende Regelung: „Im Einklang mit den einschlägigen EU- Rechtsvorschriften und nationalen Gesetzen benennt jeder Mitgliedstaat eine oder mehrere nationale Stellen, die für die außergerichtliche Beilegung von Streitfällen zwischen Luftfahrtunternehmen und Fluggästen im Zusammenhang mit den unter diese Verordnung fallenden Rechten zuständig sind“.<sup>44</sup> Der Änderungsentwurf des Europäischen Rates nahm zusätzlich Bezug auf die AS-Richtlinie: „Unbeschadet der Richtlinie 2013/11/EU stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass Fluggäste Streitigkeiten in Bezug auf finanzielle Entschädigung gemäß dieser Verordnung einer oder mehreren nationalen Stellen für die außergerichtliche Beilegung von Streitfällen vorlegen können“.<sup>45</sup>

Nachdem die Revision mangels Einigung zwischen den europäischen Mitgliedstaaten Anfang Juni diesen Jahres vorerst scheiterte, bleibt nun abzuwarten, ob neben der AS-Richtlinie eine weitere, sektorenspezifische Verpflichtung zur Gewährleistung von AS in allen EU-Mitgliedstaaten entstehen wird.

## IV. AS-Praxis im Bereich Luftverkehr

Die genannten rechtlichen Neuerungen wirken sich auch auf die Praxis der Alternativen Streitbeilegung im Luftverkehr aus. Darüber hinausgehend gibt es weitere Veränderungen in der deutschen und europäischen AS-Praxis für Flugreisende.

### 1. Deutschland

Obwohl bei der söp seit ihrer Gründung im Jahr 2009 mehrere tausend Schlichtungsanträge von Flugreisenden eingingen, konnte sie aufgrund fehlender Teilnahme der Fluggesellschaften nur in wenigen Einzelfällen schlichtend tätig werden. Erwartungsgemäß änderte sich die Bereitschaft der Fluggesellschaften zur Beteiligung am Schlichtungsverfahren der söp mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr schlagartig. Binnen weniger Monate traten alle

deutschen und über 30 internationale Fluggesellschaften dem söp-Trägerverein bei.<sup>46</sup>

Seitdem konnte die söp bereits mehr als 2.000 Schlichtungsanträge von Flugreisenden bearbeiten.<sup>47</sup> Der ansteigende Falleingang zeigt, dass sich die Parteien immer häufiger für die Schlichtung als unbürokratische, kostengünstige, schnelle, unabhängige und einvernehmliche Form der Streitbeilegung entscheiden. Zugleich überwinden die Fluggesellschaften ihre über viele Jahre gehegte Skepsis nun offenbar durch die positiven praktischen Erfahrungen, welche sie in den vergangenen Monaten im Rahmen ihrer Teilnahme am Schlichtungsverfahren gewinnen konnten.<sup>48</sup>

## 2. Europa

Als „Schwerpunkt für Schlichtungsstellen in Europa“ wurden im eingangs zitierten Artikel die Niederlande und Großbritannien sowie die nordischen Länder hervorgehoben.<sup>49</sup> In diesen Ländern gab es seitdem mitunter gravierende Veränderungen.

### a) Niederlande

Die Entwicklung in den Niederlanden zeigt, dass die Alternative Streitbeilegung im Bereich der Fluggastrechte auch von Rückschlägen geprägt ist. Begleitet von hohen Erwartungen nahm im Juli 2009 die *Geschillencommissie Luchtvaart* ihre Arbeit auf. Wie bei den niederländischen „Konfliktkommissionen“ unter dem gemeinsamen Dach der *Stichting De Geschillencommissies*<sup>50</sup> üblich, hatten sich zuvor die nationale Verbraucherorganisation *Consumentenbond*<sup>51</sup> und der entsprechende Branchenverband *BARIN*<sup>52</sup> unter Vermittlung der niederländischen Regierung freiwillig über das Angebot für die Alternative Streitbeilegung verständigt. Im Laufe des Jahres 2011 kündigte der Branchenverband BARIN für seine Mitgliedsunternehmen die Teilnahme am AS-Verfahren, zum 1.1.2012 stellte die neue *Geschillencommissie*

<sup>43</sup> Siehe Art. 16 Abs. 1 Fluggastrechte-VO. In der englischen Fassung werden die Durchsetzungsstellen als National Enforcement Bodies (NEB) bezeichnet.

<sup>44</sup> Siehe Entwurf der Europäischen Kommission vom 13.3.2013, COM(2013) 130 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0130&from=EN>.

<sup>45</sup> Siehe Bericht des Rates der Europäischen Union vom 26.5.2014, 2013/0072 (COD), „<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&f=ST+9820+2014+ADD+1+REV+1>“.

<sup>46</sup> Stand August 2014; für eine aktuelle Übersicht der Mitglieder des Trägervereins der söp siehe <https://soep-online.de/assets/files/Schlichtungsstelle-Traegerverein/soep-Vereinsmitglieder.pdf>.

<sup>47</sup> Stand August 2014.

<sup>48</sup> Im persönlichen Gespräch revidieren die Mitarbeiter der Airlines seitdem zunehmend ihre zuvor geäußerten Vorbehalte, insbesondere hinsichtlich der Neutralität und der branchenspezifischen Fachkompetenz der söp.

<sup>49</sup> Siehe *Isermann / Berlin*, RRa 2010, 209.

<sup>50</sup> <http://www.degeschillencommissie.nl/home>.

<sup>51</sup> <http://www.consumentenbond.nl>.

<sup>52</sup> <http://www.barin.nl>.

Luchtvaart ihre Arbeit ein. Der BARIN begründete den Ausstieg damit, dass über die BARIN-Airlines hinausgehend nicht alle in den Niederlanden operierenden Fluggesellschaften am Verfahren teilnahmen und insbesondere vor dem Hintergrund der zwischenzeitlich ergangenen Sturgeon-Entscheidung des EuGH eine insofern bestehende Wettbewerbsverzerrung nicht länger hingenommen werden könne.<sup>53</sup>

#### b) Großbritannien

Veränderungen gab es auch in Großbritannien durch die Einstellung des *Air Transport Users Council (AUC)* im März 2011.<sup>54</sup> Faktisch hat die staatliche Luftaufsichtsbehörde *Civil Aviation Authority (CAA)* zwischenzeitlich die Aufgabe der Alternativen Streitbeilegung übernommen.<sup>55</sup> Dem Vernehmen nach werde aber nach einer Lösung gesucht, Verbraucher-AS und Luftaufsicht wieder organisatorisch zu trennen, um Interessenkonflikte – beispielsweise zwischen Pünktlichkeit und Sicherheit bei sicherheitsrelevanten technischen Problemen – zu vermeiden.

#### c) Schweden

In den nordischen Ländern gab es vergleichsweise wenige Veränderungen. Zum Beispiel ist in Schweden das „*allgemeine staatliche Beschwerdeamt*“ *Allmänna Reklamationsnämnden (ARN)*<sup>56</sup> noch immer für den Luftverkehr zuständig. Neben derzeit zwölf weiteren „*Abteilungen*“ gibt es eine eigene Abteilung für Reisen, deren Schwerpunkt Flug-, Bahn- und Pauschalreisen sind. Flugreisende können beim ARN einen Antrag grundsätzlich gegen alle in Schweden operierenden Fluggesellschaften stellen, so dass es auf die Beteiligung der entsprechenden Airline nicht ankommt.

## V. Schlichtung als doppelte Alternative

Die zunehmende Präsenz von Verbraucher-AS führt auch zu einer kritischen Auseinandersetzung in der Literatur. Bedenken werden insbesondere mit Hinblick auf das Verhältnis zwischen Verbraucher-AS und der staatlichen Justiz in einer mitunter sehr zugespitzten Weise formuliert.<sup>57</sup> Dabei wird vor einer „*Substitution von Zivilprozessen*“ mit „*massive[n] Bedeutungsverluste[n] sowohl für die Zivilgerichtsbarkeit als Institution als auch für das materielle Verbraucherrecht*“ gewarnt.<sup>58</sup> Es wird befürchtet, dass eine „*Pseudo-Justiz (...) an die Stelle der Justiz*“ treten könnte.<sup>59</sup> Verbraucher könnten durch eine „*private Schattenjustiz (...) massenhaft in (...) ADR-Verfahren gedrängt werden*“, was mit „*faulen Kompromissen auf Kosten der Verbraucher*“ einherginge.<sup>60</sup>

Dieser Kritik wird zu Recht entgegengehalten, dass sie jeglicher empirischen Grundlage entbehrt.<sup>61</sup> Am Beispiel der söp lässt sich aufzeigen, dass Verbraucher-AS bei entsprechender Ausgestaltung keine Konkurrenz zur Justiz darstellt, sondern vielmehr eine Ergänzung zu bestehenden Optionen bietet, wenn die Beschwerde des Verbrauchers beim Unternehmen zu keiner Lösung des Konflikts führt. Die Schlichtung bei der söp ist für Verbraucher eine Alternative

in zweifacher Hinsicht – nicht nur zum Gerichtsverfahren, sondern auch zum Nichtstun.

### 1. Alternative zum Nichtstun

Insbesondere bei geringwertigen Verbraucherstreitigkeiten erscheinen die Transaktionskosten für die Konfliktbearbeitung „*prohibitiv hoch*“.<sup>62</sup> Insofern überrascht es nicht, dass in Verbraucherkonflikten häufig gänzlich von einer Konfliktbearbeitung abgesehen wird.<sup>63</sup> Wenn ein kundiger und informierter Verbraucher auf die Durchsetzung eines materiell-rechtlich bestehenden Anspruchs aufgrund des Missverhältnisses zwischen geringem Streitwert einerseits und relativ hohem Aufwand an Zeit und Kosten für die Durchsetzung andererseits verzichtet, wird dies in der Literatur als „*rationales Desinteresse*“ bezeichnet.<sup>64</sup> Einer aktuellen Umfrage des Allensbach-Instituts zufolge erwägen deutsche Verbraucher eine gerichtliche Durchsetzung erst bei einem Streitwert von durchschnittlich 1.950 Euro.<sup>65</sup>

Die Erfahrung des Verfassers bestätigt diese Annahme, wonach Verbraucher bei geringwertigen Streitigkeiten ein Gerichtsverfahren gar nicht in Erwägung ziehen und die Angelegenheit nach erster Ablehnung ihrer Beschwerde durch das Unternehmen häufig mit Verdruss, aber tatenlos auf sich beruhen lassen würden. Die Vorteile des Schlichtungsverfahrens für den Verbraucher liegen nahe: Die Antragsstellung ist unkompliziert und formlos möglich, beispielsweise über das interaktive Online-Formular.<sup>66</sup> Das Verfahren ist für ihn kostenlos und kann häufig innerhalb kurzer Zeit<sup>67</sup> abgeschlossen

<sup>53</sup> Siehe Pressebericht BARIN unter [http://www.barin.nl/show\\_pubnews.php?publ\\_id=2884](http://www.barin.nl/show_pubnews.php?publ_id=2884).

<sup>54</sup> Siehe <http://www.auc.org.uk>.

<sup>55</sup> Siehe <http://www.caa.co.uk/homepage.aspx>.

<sup>56</sup> Siehe <http://www.arn.se>.

<sup>57</sup> Siehe auch *Tonner*, RRa 2014, 235 [Fn. 2] (in diesem Heft), m.w.N. Eine Zusammenfassung der kritischen Stimmen findet sich auch bei *Hirsch*, Streit um die außergerichtliche Streitbeilegung: neuer Zugang zum Recht oder Schlichterfalle?, in *Wandt u. a.* (Hrsg.), *Versicherungsrecht, Haftungs- und Schadensrecht*, Festschrift für Egon Lorenz zum 80. Geburtstag (2014), S. 159.

<sup>58</sup> Siehe *Roth*, JZ 2013, 637, 638, 641 m.w.N.

<sup>59</sup> Siehe *Meller-Hannich u. a.*, ZEuP 2014, 16.

<sup>60</sup> Siehe *Eidenmüller / Engel*, ZIP 2013, 1707; *Eidenmüller / Engel*, FAZ 12.7.2013, 7.

<sup>61</sup> Siehe *Hirsch*, a. a. O. (Fn. 57), S. 162 f.

<sup>62</sup> Siehe *Eidenmüller / Engel*, ZIP 2013, 1706.

<sup>63</sup> Siehe *Stuyck u. a.*, a. a. O. (Fn. 7), S. 115 f; *Neumann*, Bedenkzeit vor und nach Vertragsabschluss (2005), S. 100.

<sup>64</sup> Siehe *Scherpe*, Außergerichtliche Streitbeilegung in Verbrauchersachen (2002), S. 19. Siehe auch *Meller-Hannich u. a.*, ZEuP 2014, 8, 31, die auf das „*typische Missverhältnis zwischen kleinem Mangel oder Schaden und großem Aufwand für das Ingangsetzen von Gewährleistungsansprüchen und Rechtsbehelfen*“ hinweisen.

<sup>65</sup> Roland-Rechtsreport 2014, S. 36.

<sup>66</sup> Siehe <https://soep-online.de/ihre-beschwerde.html>.

<sup>67</sup> Die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten der söp bei Flugfällen betragen zwischen vier und sechs Wochen.

werden. Aber auch für die beteiligten Unternehmen ist die Konfliktbearbeitung gegenüber dem Verzicht auf eine Streitbeilegung vorteilhaft. Im Rahmen des Schlichtungsverfahrens werden sowohl die für den Verbraucher als auch die für das Unternehmen sprechenden Gesichtspunkte gewürdigt und dann miteinander abgewogen. Indem die unabhängigen Schlichter die Rechtslage aufzeigen und dabei auch die Perspektive des Unternehmens vermitteln, kann das Verständnis zwischen den Parteien gefördert und dadurch eine Entspannung des Konflikts erreicht werden. Nicht selten gewinnt das Unternehmen auf diese Weise einen zuvor unzufriedenen Kunden zurück.

## 2. Alternative zum Gericht

AS- und Gerichtsverfahren verfolgen verschiedene Schwerpunkte, sodass insofern „keine Konkurrenz zwischen Richter und Schlichter“ bestehen muss.<sup>68</sup> Es geht vielmehr um einen „komplementären Rechtsschutz“.<sup>69</sup> In diese Richtung geht auch die folgende Äußerung des Bundesverfassungsgerichts vom 14.2.2007: „Eine zunächst streitige Problemlage durch eine einverständliche Lösung zu bewältigen, ist auch in einem Rechtsstaat grundsätzlich vorzugswürdig gegenüber der richterlichen Streitentscheidung.“<sup>70</sup> Während bei Gerichtsverfahren der dort ausgetragene „Kampf ums Recht“<sup>71</sup> nicht selten zu einer Verschärfung des Konflikts führt, steht zumindest bei den konsensorientierten AS-Verfahren (Einigungs- und Vorschlagsverfahren) die Befriedung des Konfliktes ohne Gewinner und Verlierer im Vordergrund.<sup>72</sup> Insbesondere wenn es nicht um die Klärung streitiger Rechtsfragen oder die Erhebung von Beweisen geht, bietet sich die Alternative Streitbeilegung an.<sup>73</sup>

Die gegenüber dem Gerichtsverfahren komplementäre Funktion entspricht auch der Schlichtungspraxis bei der söp. Im Vordergrund steht die Befriedung des Konfliktes durch die unparteiische Analyse der Sach- und Rechtslage mit anschließender Vermittlung einer für beide Seiten annehmbaren Lösung. Dadurch können für alle Beteiligten Zeit, Kosten und Ärger vermieden werden. Lässt sich der Sachverhalt nicht eindeutig aufklären, ergehen pragmatische Kompromissvorschläge unter Berücksichtigung der Darlegungs- und Beweislast. Selbst wenn die Prüfung durch die Schlichtungsstelle ergibt, dass eindeutig kein Rechtsanspruch des Verbrauchers gegeben ist, kann dies zu einer Befriedung führen: Immer wieder erhält die Schlichtungsstelle in solchen Fällen von Verbrauchern die Rückmeldung, dass die Ablehnung des Anspruchs im Rahmen des Schlichtungsverfahrens nicht als „Niederlage“ empfunden wurde und die kommunikative Vermittlung der Schlichtungsstelle vielmehr die ersehnte „Klärung“ der Streitigkeit herbeigeführt hat.

Auch in der Verfahrensordnung der söp wird der Aufgabenteilung zwischen der Schlichtung und den Gerichten Rechnung getragen: Die söp kann die Befassung mit einem Schlichtungsantrag in jeder Lage des Verfahrens ablehnen,

wenn das Anliegen des Beschwerdeführers für eine Schlichtung ungeeignet erscheint.<sup>74</sup> Der Beschwerdeführer kann zudem in jeder Lage des Verfahrens beantragen, dass die söp einen Schlichtungsantrag nicht weiter bearbeitet, sofern er plausibel machen kann, dass es sich bei dem Beschwerdegegenstand um eine Frage von rechtsgrundsätzlicher Bedeutung handelt und eine richterliche Entscheidung eingeholt werden soll (Musterfall).<sup>75</sup> Der Beschwerdegegner hat sich in diesem Fall gegenüber dem Beschwerdeführer zu verpflichten, die erstinstanzlichen Gerichts- und Anwaltskosten des Verfahrens zu tragen, unbeschadet des Ausgangs der richterlichen Entscheidung zu den Verfahrenskosten.<sup>76</sup>

Schließlich ist AS auch komplementär zu kollektiven Gerichtsverfahren.<sup>77</sup> Die AS-Richtlinie hebt die Bedeutung kollektiver Verfahren ausdrücklich hervor und betont, dass sich ein effektives System des kollektiven Rechtsschutzes und der leichte Zugang zu AS nicht gegenseitig ausschließen, sondern vielmehr ergänzen sollten.<sup>78</sup>

## VI. Fazit

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass Verbraucher-AS eine sinnvolle Ergänzung der bestehenden Angebote zur Streitbeilegung darstellt und dass sich insbesondere Verbraucher-AS und das Gerichtswesen nicht gegenseitig ausschließen. Dies zeigt sich nicht zuletzt in der Person des Jubilars Edgar Isermann – Präsident OLG a.D., Leiter der Schlichtungsstelle.

<sup>68</sup> Siehe Hirsch, NJW 2013, 2093.

<sup>69</sup> Siehe Hirsch, NJW 2013, 2094.

<sup>70</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.2.2007, 1 BvR 1351/01, Rn. 35.

<sup>71</sup> Siehe von Jhering, Der Kampf ums Recht, 1872.

<sup>72</sup> In diesem Sinne speziell zur Mediation, siehe Stempel, ZRP 1998, 319, 319: „Auf dem Weg zu einer neuen Streitkultur ist nach dem ‚Kampf ums Recht‘ im Zentrum des Rechtssystems jetzt Konfliktmanagement und konsensuelle Konfliktregelung (Mediation) an seiner Peripherie angesagt. Das minimiert die Kosten und maximiert den Nutzen der Streitbeilegung und fördert den Gedanken ‚Frieden durch Recht‘“. Siehe für das Verfahren der Mediation auch Hirsch, ZRP 2012, 190 und für das Schlichtungsverfahren, Hirsch, NJW 2013, 2093 f. Siehe ferner Ponschab, ZKM 2014, 4, der darauf hinweist, dass im streitigen gerichtlichen Verfahren mindestens eine Partei unzufrieden bleibe, da das Wesen der gerichtlichen Entscheidung nicht die Konfliktlösung, sondern die rechtliche Entscheidung sei.

<sup>73</sup> Siehe Hirsch, ZRP 2012, 190. Siehe auch weitergehend zu den Funktionen der Rechtsprechung bei Verbraucherkonflikten rechtsvergleichend im deutschen und englischen Verbraucherprozessrecht Kocher, Funktionen der Rechtsprechung (2007).

<sup>74</sup> § 7 Abs. 1 söp-Verfahrensordnung.

<sup>75</sup> § 7 Abs. 2 S. 1 söp-Verfahrensordnung.

<sup>76</sup> § 7 Abs. 2 S. 2 söp-Verfahrensordnung.

<sup>77</sup> Siehe dazu auch Tonner, RRA 2014, 241 [Ziff. VI] (in diesem Heft).

<sup>78</sup> Eg 27 S. 3 AS-Richtlinie.