



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 15/2025 Mai 2025

zum Referentenentwurf für eine Erste Verordnung zur Änderung der Luftverkehrsschlichtungsverordnung

Mitglieder des Ausschusses Außergerichtliche Streitbeilegung:

Rechtsanwalt Dr. Christof Berlin
Rechtsanwalt Sascha Borowski (Berichterstatter)
Rechtsanwalt Dr. Stephan Cramer, MM
Rechtsanwältin Ingrid Hönlinger
Rechtsanwalt Michael Plassmann, Vorsitzender

Rechtsanwältin Leonora Holling, Schatzmeisterin der Bundesrechtsanwaltskammer
Ass. jur. Nadja Wietoska, Bundesrechtsanwaltskammer

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9 Tel. +49.30.28 49 39 - 0
10179 Berlin Fax +49.30.28 49 39 - 11
Deutschland Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9 Tel. +32.2.743 86 46
1040 Brüssel Fax +32.2.743 86 56
Belgien Mail brak.bxl@brak.eu

Verteiler: Bundesministerium der Justiz
Ausschuss für Recht des Deutschen Bundestages
Rechtspolitische Sprecherinnen und Sprecher der Bundestagsfraktionen und -gruppen
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen und -gruppen
Landesjustizministerinnen und -minister / Justizsenatorinnen und -senatoren der Länder
Bundesrat

Rechtsanwaltskammern

Bundes-Arbeitsgemeinschaft für Familien-Mediation e.V.
Bundesnotarkammer
Deutscher Notarverein
Bundessteuerberaterkammer
Deutscher Steuerberaterverband
Bundesverband der Freien Berufe
Bund Deutscher Rechtspfleger
Verband der Rechtspfleger e.V.
Bundesverband Mediation e.V.
Bundesverband Mediation in Wirtschaft und Arbeitswelt e.V.
Bundesverband der Unternehmensjuristen e.V.
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Gerichtsvollzieherbund
Deutsche Gesellschaft für Mediation e.V.
Deutsche Gesellschaft für Systemische Therapie und Familientherapie
Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.
Deutsche Institution für Schiedsgerichtsbarkeit e.V.
Deutscher Juristinnenbund
Deutscher Richterbund
Deutsche Stiftung Mediation
MKBaulmm Mediation und Konfliktmanagement in der Bau- und Immobilienwirtschaft e.V.
Neue Richtervereinigung e.V.
Patentanwaltskammer
Wirtschaftsprüferkammer
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Redaktionen der NJW, ZAP, AnwBl, JZ, DRiZ, FamRZ, MDR, FAZ, Süddeutsche Zeitung,
Die Welt, taz, dpa, Spiegel, Focus, Handelsblatt, Otto Schmidt Verlag, JUVE,
Betriebsberater, Centrale für Mediation, Mediation aktuell, Spektrum der Mediation, ZKM-
Report

online-Redaktionen Beck, Jurion, Juris, Legal Tribune Online

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten¹ gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

I. Zum Hintergrund

Das Bundesministerium der Justiz veröffentlichte am 28.03.2025 den Referentenentwurf „Erste Verordnung zur Änderung der Luftverkehrsschlichtungsverordnung“. Die Luftverkehrsschlichtungsverordnung (LuftSchlichtV) regelt die Schlichtung von Ansprüchen von Fluggästen gegen Luftfahrtunternehmen, insbesondere von Ansprüchen von Fluggästen im Sinne der Fluggastrechte-Verordnung (EG) Nr. 261/2004.

Alle in Deutschland operierenden Fluggesellschaften sind seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr vom 01.11.2013 (LuftVG) verpflichtet, die Kosten bei einer staatlich anerkannten Schlichtungsstelle zu tragen, unabhängig davon, ob sie (i) eine Stellungnahme im Rahmen des Verfahrens abgeben und/oder (ii) eine konsensuale Beilegung des Konflikts erzielt wird. Die Übernahme der Kosten der Schlichtungsstelle, wurde mit der hohen Bedeutung der Schlichtung für den Verbraucherschutz und mit Verweis auf die Empfehlung der EU-Kommission² begründet.³

Ermächtigungsgrundlage für die Luftverkehrsschlichtungsverordnung ist § 57c LuftVG.

Die Luftverkehrsschlichtung trägt einerseits zur Vermeidung gerichtlicher Verfahren bei und andererseits ermöglicht sie niedrighschwellige Konfliktbelegungen auch bei geringeren Forderungen.

Derzeit existieren in Deutschland die Schlichtungsstelle Reise & Verkehr e.V. (SRuV, ehemals söp) sowie die Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz (BfJ). Während letztere als Auffangschlichtungsstelle fungiert, ist erstere privatrechtlich organisiert und nach dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz anerkannte Verbraucherschlichtungsstelle. Kunden derjenigen Fluggesellschaften, die freiwillig Mitglied der SRuV sind, können sich unmittelbar an diese wenden.

Für Kunden anderer Fluggesellschaften, die nicht Mitglieder der SRuV sind, ist die Schlichtungsstelle Luftverkehr beim BfJ subsidiär zuständig, § 57a LuftVG. In § 57b LuftVG sowie der LuftSchlichtV sind die weiteren Einzelheiten zum Schlichtungsverfahren geregelt.

Grundlage für die Kosten des Schlichtungsverfahrens der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim BfJ ist § 16a JKostG i.V.m. KV zum JKostG. Die privatrechtlich organisierte SRuV erhebt die Kosten gegenüber den Mitgliedsunternehmen aufgrund einer eigenen Kostenordnung.

Sowohl die Schlichtungsstelle Luftverkehr beim BfJ als auch die SRuV verzeichnen im Zeitraum von 2014 bis 2024 erhebliche Schlichtungsantragseingänge. Im Jahr 2014 wurden bei der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim BfJ 1.026 Antragseingänge registriert und bei der SRuV 4.813. Im

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert. Die im Folgenden willkürlich gewählte weibliche oder männliche Form schließt alle Geschlechter gleichberechtigt ein.

² Empfehlungen 98/257/EG und 2001/31/EG

³ vgl. BT-Drucks 17/11210, dort S. 15

Jahr 2023 gingen 5.024 Anträge bei der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim BfJ und 33.550 Anträge bei der SRuV ein.

Regelmäßig geht dem verfahrenseinleitenden Antrag bei den Schlichtungsstellen eine Beschwerde des Fluggastes bei der Fluggesellschaft ohne ein zufriedenstellendes Ergebnis voran. Im weiteren Verlauf wenden sich die Fluggäste dann an die SRuV, sofern die Fluggesellschaft dort freiwillig Mitglied ist, andernfalls an die Schlichtungsstelle Luftverkehr beim BfJ. Nach Eingang des verfahrenseinleitenden Antrages wird dieser zur Stellungnahme an das Luftfahrtunternehmen weitergeleitet. Unterbreitet die Fluggesellschaft kein Angebot oder erkennt die Forderung des Fluggastes an, wird ein Schlichtungsvorschlag von der jeweiligen Schlichtungsstelle verfasst. Dieser Schlichtungsvorschlag kann dann von den am Verfahren Beteiligten angenommen oder abgelehnt werden.

Schlichtungsvorschläge der SRuV werden nach eigenen Angaben überwiegend angenommen, wohingegen bei der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim BfJ nach eigenen Angaben die Annahmequote lediglich bei rund 20 % liegt. Fluggesellschaften, die von der Stellungnahmemöglichkeit im Verfahren keinen Gebrauch machen, akzeptieren rund 10 % der Schlichtungsempfehlungen, so die Schlichtungsstelle Luftverkehr beim BfJ.

Zentraler Regelungsvorschlag

Der Referentenentwurf sieht eine Arbeitsentlastung zugunsten der Schlichtungsstelle vor. Künftig soll die Schlichtungsstelle entscheiden, ob sie von der Erstellung einer Schlichtungsempfehlung absieht, wenn die Fluggesellschaft auf den verfahrenseinleitenden Antrag nicht reagiert. Nur bei aktiv am Verfahren teilnehmenden Fluggesellschaften soll eine Schlichtungsempfehlung verfasst werden.

Mit der erfolglosen Beendigung soll eine reduzierte Verfahrensgebühr i. H. v. 150,00 € (KV 1222 JKostG, § 16a JKostG) statt einer Verfahrensgebühr i. H. v. 330,00 € (KV 1220 JKostG, § 16a JKostG) im Falle einer Schlichtung einhergehen.

Das Absehen von der Erstellung einer Schlichtungsempfehlung soll die Schlichtungsstellen entlasten und ihnen infolge dieser Änderungen die Möglichkeit eröffnen, sich auf erfolgversprechendere Verfahren konzentrieren können.

II. Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer

Einer Änderung der LuftschlichtV bedarf es aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer nicht. Durch die im RefE vorgesehene Änderungen besteht die Gefahr, dass die konsensuale Streitbeilegung im Bereich Luftverkehr eher geschwächt wird. Beide Schlichtungsstellen können nicht voneinander getrennt betrachtet werden, auch nicht unter dem Gesichtspunkt, dass sie für unterschiedliche Unternehmen zuständig sind. Eine weitere Folge wäre aller Wahrscheinlichkeit, dass die Gerichte wieder vermehrt mit diesen Verfahren belastet würden.

Diese Einschätzung fußt auf folgender Überlegung: Zwar enden 80 % der Verfahren vor der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim BfJ ohne eine Beilegung der Streitigkeit. Die Schlussfolgerung, die Schlichtungsstelle von der Erstellung einer Schlichtungsempfehlung zu entbinden, liegt zunächst nahe.

Die Schlichtungsstelle könnte, wie der RefE ausführt, sich auf statistisch gesehene erfolgreiche Verfahren konzentrieren. Die logische Folge wäre eine zügigere Bearbeitung von erfolgversprechenderen Verfahren, da eine Pflicht zur Verfassung einer Schlichtungsempfehlung nur bei aktiv beteiligten Fluggesellschaften besteht.

Diese Erfahrungen der Schlichtungsstellen Luftverkehr beim BfJ stehen jedoch nicht exemplarisch für die konsensuale Streitbeilegung im Luftverkehr. Sie lassen vielmehr außer Betracht, dass konsensuale Beilegungen in diesem Bereich sogar überwiegend möglich sind, wie die seit Jahren steigende hohe Akzeptanz der Schlichtungsempfehlungen bei der SRuV nachdrücklich belegt. Die insgesamt steigenden Fallzahlen verdeutlichen das Bedürfnis der Antragsteller, mit dem Luftfahrtunternehmen alternativ zum Gerichtsverfahren eine Beilegung des Konflikts zu erreichen.

Es gilt daher zu beachten, dass die Verfahren vor der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim BfJ mit Luftfahrtunternehmen geführt werden, die sich gerade nicht an der privatrechtlich organisierten SRuV beteiligen.

Wie die Schlichtungszahlen (s. I. Hintergrund) nachdrücklich belegen, bilden die dort anhängigen Verfahren jedoch nur einen (vergleichsweise) kleinen Teil der insgesamt geführten Verfahren in diesem Bereich ab. Erfolgreich abgeschlossene konsensuale Streitbeilegungsverfahren bei der SRuV überwiegen nicht nur zahlenmäßig, sondern auch mit einer beeindruckenden Einigungsquote von 90 % und belegen nachdrücklich, warum man diese Verfahren eher als Maßstab bei der Frage einer Änderungsnotwendigkeit zugrunde legen sollte.

Nicht bei der SRuV organisierte und am Schlichtungsverfahren bei der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim BfJ aktiv teilnehmende Luftfahrtunternehmen erhielten, wenn dem RefE gefolgt würde, die Möglichkeit, Kosten zu sparen, indem sie das Schlichtungsverfahren ignorieren; dies ist für die Akzeptanz dieser Verfahren gerade nicht förderlich, sondern könnte zur Folge haben, dass bislang teilnehmende (auch bei der SRuV organisierte) Luftfahrtunternehmen von dieser Form der Streitbeilegung zunehmend Abstand nehmen.

Die vorgesehene Änderung entbindet die Schlichtungsstelle von der Erstellung einer Empfehlung, untersagt ihr diese jedoch nicht. Einen Schlichtungsvorschlag nach Lage der Akten zu unterbreiten, bliebe weiterhin möglich, wäre aber aufgrund der damit verbundenen zusätzlichen Arbeitsbelastung, gerade bei der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim BfJ, unwahrscheinlich.

Das Argument der Konzentration von Ressourcen auf erfolgversprechende Verfahren überzeugt nicht.

Die steigenden Fallzahlen bei der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim BfJ sind der Grund für die längere Verfahrensdauer. Eben dieser längeren Verfahrensdauer könnte mit einer personellen Aufstockung entgegengewirkt werden; eine Anpassung der Verfahrensgebühr könnte ggf. damit einhergehen.

Mit der zeitnahen Verfahrensbeendigung ohne Schlichtungsempfehlung wird den Beteiligten die Beilegung des Konflikts genommen.

Die Schlichtungsempfehlung orientiert sich an dem materiellen Recht, sodass eine konsensuale Beilegung nach Überlassung dieser an die Partei nicht ausgeschlossen werden kann. Die im RefE skizzierte vorzeitige Erledigung der Unstimmigkeit zwischen den Parteien würde abgeschnitten, wenn infolge der unterbliebenen Stellungnahme durch die Luftfahrtgesellschaft eine Empfehlung durch die Schlichtungsstelle nicht mehr verfasst würde. In diesem Zusammenhang wird nicht verkannt, dass die an einem Schlichtungsverfahren nicht aktiv teilnehmende Fluggesellschaften nur in sehr geringem Umfang die Empfehlung akzeptieren oder ein eigenes Angebot unterbreiten.

Ein Vergleich mit Schlichtungsverfahren im Energiesektor zeigt, dass bei vergleichbarer Interessenlage von Massenverfahren und geringen Streitwerten hohe Erfolgsquoten verzeichnet werden können und sich das Schlichtungsverfahren als ein effektives Instrument zur außergerichtlichen Konfliktlösung etabliert hat. Dafür erforderlich scheint auch die Beteiligungspflicht des § 111b Abs. 1 S. 2

Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) für sämtliche am deutschen Markt befindlichen Unternehmen zu sein, nach der sie sich zwingend an Verbraucher-Schlichtungsverfahren beteiligen müssten, soweit eine Schlichtung vom Verbraucher beantragt wurde.

Unterbleibt die Überlassung einer Schlichtungsempfehlung an die Parteien, wird ihnen auch die Rechtslage durch eine neutrale Stelle nicht kommuniziert. Eben diese Empfehlungen der Schlichtungsstellen sind – je nachdem wie diese ausformuliert ist – geeignet, die Gerichte zu entlasten, indem der anspruchstellende Kunde der Luftfahrtgesellschaft von der Einreichung einer Klage absieht oder aufgrund eines eindeutigen Votums das Luftfahrtunternehmen gleichwohl den behaupteten Anspruch reguliert oder einen belastbaren Regulierungsvorschlag unterbreitet; auch in letzterem Fall trägt dies zur Entlastung der Gerichte bei.

Im Lichte der skizzierten Ausgangslage ist die ablehnende Haltung der Bundesrechtsanwaltskammer im Ergebnis von der Sorge getragen, dass die geplanten Änderungen entgegen ihrem Anliegen die Gefahr bergen, den Verbraucherschutz und die alternative Streitbeilegung gerade nicht zu stärken, sondern gleichermaßen zu schwächen.

* * *