Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz
Centre Européen de la Consommation



Stellungnahme des Zentrums für Europäischen Verbraucherschutz e.V. zum Referentenentwurf für eine Erste Verordnung zur Änderung der Luftverkehrsschlichtungsverordnung

Oktober 2026

Das Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e. V. (im Folgenden: ZEV) ist ein seit über 30 Jahren bestehender Verein, der sich für die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher im Kontext des Europäischen Binnenmarktes einsetzt. An den Verein angegliedert sind unter anderem das Europäische Verbraucherzentrum Deutschland und das Centre Européen des Consommateurs France, die beide Teil des ECC-Netzwerks sind, weiter die nationalen Kontaktstellen für Schlichtung in Europa für Deutschland und Frankreich, die deutsche E-Commerce-Verbindungsstelle, die deutsche und französische Kontaktstelle für Dienstleistungen sowie die französische Kontaktstelle für Geoblocking. Unter dem Dach unseres Vereins wird damit seit nun über 30 Jahren erfolgreich Verbraucherschutz – vor allem im grenzüberschreitenden Kontext – betrieben. Wir nehmen daher zu dem nun vorgelegten Entwurf und insbesondere zu den konkret aufgeworfenen Fragen wie folgt Stellung:

1. Wegfall der Schlichtungsempfehlung als juristische Einschätzung für Verbraucher

Wir sehen es kritisch, dass mit der Änderung die Schlichtungsempfehlung als juristische Einschätzung für Verbraucher in vielen Fällen wegfallen würde. Gerade in Fällen, in denen die Airline nicht an Schlichtung teilnimmt, stehen Verbraucher vor der Frage, ob sich eine Klage lohnt. Viele Verbraucher schrecken davor zurück, sich anwaltliche und/oder gerichtliche Hilfe zu suchen, da sie nicht einschätzen können, wie die Erfolgsaussichten sind. Sie befürchten, dadurch noch mehr Geld zu verlieren oder können sie sich möglicherweise nicht leisten. Ein neutral ausgearbeiteter Lösungsvorschlag, wie er von den Schlichtungsstellen kostenlos erstellt wird, dient oft als erstes Indiz für Verbraucher.

Für die Verbraucher ist die Schlichtungsempfehlung von hohem Wert, da sie dadurch ein besseres Verständnis für ihre Rechte und Ansprüche bekommen. Das motiviert sie dazu, in begründeten Fällen ihre Rechte auf dem Klageweg weiter zu verfolgen.
Fehlt diese wertvolle Ersteinschätzung der Juristen der Schlichtungsstelle, könnten viele davon abgehalten werden, ihre Rechte durchzusetzen. Andere könnten die Gerichte hingegen anrufen, ohne dass ein Anspruch besteht und so weitere Arbeit für die bereits überlasteten Gerichte generieren. Diese Fälle könnten durch die Schlichtungsempfehlung abgefangen werden und sowohl für den Verbraucher als auch für den Staat die Kosten und Zeit für ein erfolgloses Gerichtsverfahren einsparen.

2. Mögliche Taktik der Fluggesellschaften

Des Weiteren könnte der Referentenentwurf dazu führen, dass Airlines durch bewusstes Nicht-Reagieren auf lange Sicht beeinflussen könnten, ob die Schlichtungsstelle eine Schlichtungsempfehlung und somit eine Ersteinschätzung der Rechtslage für den Verbraucher erstellt. Die Motivation zur Teilnahme bei den Airlines würde damit möglicherweise gesenkt. Denn je länger eine Airline nicht am Verfahren teilnimmt, desto eher könnte die Schlichtungsstelle davon ausgehen, dass keine Einigung erfolgen wird und sich in der Folge dafür entscheiden, keine Schlichtungsempfehlung zu schreiben.

Die Anpassung des Kostenverzeichnis zum Justizverwaltungskostengesetz in der Hinsicht, dass die Verfahrensgebühr trotz der Nichterstellung des Schlichtungsvorschlags erhalten bleibt, ist unserer Auffassung nach nicht ausreichend, um diesen Effekt aufzufangen.

Laut dem Referentenentwurf ist das Problem darin begründet, dass die Luftverkehrsunternehmen an der Schlichtung nicht teilnehmen. Bislang nehmen die Unternehmen nicht ausreichend teil, obwohl Gebühren fällig werden. Die Gebühr an sich ist daher augenscheinlich kein ausschlaggebendes Argument für eine Teilnahme am Verfahren. Idealerweise sollte unserer Auffassung nach jedoch bevorzugt das äußerst sinnvolle System der Luftverkehrsschlichtung unterstützt und ausgebaut, nicht der status quo der geringen Teilnahmequote beibehalten und weiter verfestigt werden. Dazu wurden die Mitgliedstaaten auch durch die Revision der ADR-Richtlinie (EU 2025/2647) vom 16. Dezember 2025 aufgefordert. So steht beispielsweise in Erwägungsgrund 16, dass insbesondere im Bereich der Fluggastrechte die Teilnahmequoten von Unternehmern an AS-Verfahren gefördert werden sollten. Insofern wäre es vielmehr zielorientiert, die Motivation der Unternehmen zu erhöhen, an den Schlichtungsverfahren teilzunehmen. Dies könnte beispielsweise durch die Einführung von erhöhten Gebühren für diejenigen Unternehmen geschehen, die sich nicht zum Sachverhalt äußern. Daneben könnte eine zweite Gebühr für die Fälle erhoben werden, in denen die Schlichtungsstelle aufgrund der nur vom Verbraucher vorgetragenen Aktenlage zu dem Schluss kommt, dass der Vortrag des Verbrauchers begründet ist. Dies würde die Bereitschaft, an den Verfahren aktiv teilzunehmen, weiter erhöhen. Gleichzeitig würde man den Luftverkehrsunternehmen die Möglichkeit nehmen, aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten strategisch nicht an der Schlichtung teilzunehmen und die Entschädigungsleistung an den Verbraucher nicht auszuzahlen. Reagiert das Unternehmen dennoch nicht,

zahlt es nach Ergehen der Schlichtungsempfehlung eine höhere Gebühr (wie hoch diese ausfällt hängt davon ab, ob die Aktenlage für den Verbraucher positiv ausfällt) und der Verbraucher hat eine erste rechtliche Einschätzung in der Hand, die ihn gegebenenfalls ermutigt, seinen Anspruch gerichtlich durchzusetzen.
Ein Wegfall der Schlichtungsempfehlung hingegen nimmt den Verbrauchern ihre rechtliche Einschätzung, wie oben beschrieben, und kommt so eventuell den entsprechenden Luftfahrtunternehmen noch zugute.

3. Auswirkungen auf Schlichtungslandschaft

Der Grund für den Entwurf besteht laut der Begründung in erster Linie darin, der hohen Arbeitsbelastung und den damit einhergehenden langen Verfahrensdauern entgegenzuwirken. Dass die Motivation der Airlines, an Schlichtungsverfahren teilzunehmen, auf dem gleichen niedrigen Niveau bleiben oder gar gesenkt werden könnte, steht aus unserer Sicht aber der Förderung einer effektiven Schlichtungslandschaft entgegen. Dies führt wiederum zu einer Benachteiligung der Verbraucher gegenüber den Luftfahrtunternehmen. Möglicherweise gibt es andere Lösungen, die Ressourcen der Schlichtungsstelle effizienter einzusetzen oder mehr Ressourcen für diese wichtige Aufgabe bereitzustellen.

Aus diesen Gründen halten wir den Vorschlag für nicht wünschenswert und würden andere Lösungen zur Reduzierung der hohen Arbeitsbelastung und zur Erreichung kürzerer Bearbeitungszeiten befürworten. Gerne stehen wir dem Ministerium als Kontaktstelle für Schlichtung in Europa mit unserer Expertise im grenzüberschreitenden Zusammenhang zur Zusammenarbeit zur Verfügung.

Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz
Centre Européen de la Consommation

www.cec-zev.eu

Kontaktstelle für Schlichtung in Europa

Europäisches Verbraucherzentrum Deutschland
ECC-Net

Kofinanziert von der Europäischen Union

Bundesamt für Justiz

Finanziert durch die Europäische Union. Die geäußerten Ansichten und Meinungen sind jedoch ausschließlich die des Autors / der Autoren und spiegeln nicht unbedingt die der Europäischen Union oder des Europäischen Innovationsrates und der Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (EISMEA) wider. Weder die Europäische Union noch die Bewilligungsbehörde können dafür zur Verantwortung gezogen werden.