

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Harmonisierung des Haftungsrechts im Luftverkehr

A. Problem und Ziel

1. Anpassung der Haftungshöchstbeträge und Mindestversicherungssummen der nationalen Luftverkehrshaftung

Mit Notifikation LE 3/38.1-19/50 vom 28. Juni 2019 hat die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) als Depositär des Übereinkommens vom 28. Mai 1999 zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr (Montrealer Übereinkommen) (BGBl. 2004 II S. 458, 459) gemäß Artikel 24 Absatz 2 des Übereinkommens den Vertragsstaaten mitgeteilt, dass eine Anpassung der Höchstbeträge für die Haftung für Passagier- und Güterschäden nach dem Übereinkommen an die in den letzten fünf Jahren zu verzeichnende Teuerungsrate von 13,9 Prozent erfolgen soll. Nachdem eine Mehrheit der Vertragsstaaten ausweislich der ICAO-Notifikation LE 3/38.1-19/70 vom 11. Oktober 2019 der notifizierten Anpassung nicht widersprochen hat, sind die neuen Haftungshöchstbeträge am 28. Dezember 2019 völkerrechtlich wirksam geworden. Auf Grund des Artikels 2 des Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 28. Mai 1999 zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr (Montrealer Übereinkommen) vom 6. April 2004 (BGBl. 2004 II S. 458), das durch Artikel 617 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz die angepassten Haftungshöchstbeträge mit der Zweiten Verordnung über die Inkraftsetzung der angepassten Haftungshöchstbeträge des Montrealer Übereinkommens vom 3. Dezember 2019 (BGBl. 2019 II S. 1098) für die Bundesrepublik Deutschland zum 28. Dezember 2019 in Kraft gesetzt. Mit der Erhöhung der Haftungshöchstbeträge nach dem Montrealer Übereinkommen gelten diese kraft der Verweisung in Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 des Rates vom 9. Oktober 1997 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei Unfällen (ABl. L 285 vom 17.10.1997, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 889/2002 (ABl. L 140 vom 30.5.2002, S. 2) geändert worden ist, zugleich auch im Unionsrecht für die ihm unterfallenden Haftungsfälle.

Durch das Gesetz zur Harmonisierung des Haftungsrechts im Luftverkehr vom 6. April 2004 (BGBl. I S. 550) wurde die Luftverkehrshaftung nach

dem Luftverkehrsgesetz (LuftVG) für den noch dem nationalen Recht unterliegenden Anwendungsbereich an die durch das Montrealer Übereinkommen und das Unionsrecht gesetzten neuen Standards angeglichen. Eine zum 30. Dezember 2009 wirksam gewordene erste Anpassung der Haftungshöchstbeträge nach dem Montrealer Übereinkommen wurde durch das Zweite Gesetz zur Harmonisierung des Haftungsrechts im Luftverkehr vom 5. August 2010 (BGBl. I S. 1126) im LuftVG nachvollzogen. Die zum 28. Dezember 2019 wirksam gewordene erneute Anhebung der Haftungshöchstbeträge erfordert dementsprechend eine erneute Harmonisierung der Haftungshöchstbeträge im LuftVG für die dem nationalen Recht unterfallenden Haftungsfälle.

Artikel 50 des Montrealer Übereinkommens verpflichtet die Vertragsstaaten zur Einführung einer die Haftung nach dem Übereinkommen angemessen deckenden Versicherungspflicht. Das Unionsrecht entspricht dem der Verordnung (EG) Nr. 785/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Versicherungsanforderungen an Luftfahrtunternehmen und Luftfahrzeugbetreiber (ABl. L 138 vom 30.4.2004, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2019/1243 (ABl. L 198 vom 25.7.2019, S. 241) geändert worden ist; ihre Mindestversicherungssummen orientieren sich an den Haftungshöchstbeträgen. Die Deckungsvorsorgeverpflichtungen für die nicht von der Verordnung (EG) Nr. 785/2004 gedeckten Haftungen für Passagier- und Güterschäden bestimmen sich nach § 4 des Montrealer-Übereinkommen-Durchführungsgesetzes vom 6. April 2004 (BGBl. I S. 550, 1027), das zuletzt durch Artikel 581 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, nach den §§ 50 und 51 LuftVG sowie den Vorschriften der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) über die Versicherungspflicht des Luftfrachtführers. Deren Mindestversicherungssummen entsprechen denjenigen der Verordnung (EG) Nr. 785/2004, allerdings ergänzt um eine Mindestdeckung auch für die Haftung bei verspäteter Beförderung von Reisenden, Gepäck und Gütern, die das Unionsrecht nicht enthält. Hinsichtlich der dem nationalen Recht unterfallenden Deckungspflicht sind auch die Mindestversicherungssummen an die zum 28. Dezember 2019 wirksam gewordene Anhebung der Haftungshöchstbeträge nach dem Montrealer Übereinkommen anzupassen.

2. Anpassung der Gebührenstruktur der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz

Es soll Rechtssicherheit bei der gebührenrechtlichen Behandlung von Fällen geschaffen werden, in denen die Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz ein Verfahren in derselben Angelegenheit für mehrere Beteiligte führt; die derzeitigen Gebührentatbestände enthalten dazu keine Regelung. Eine moderate Anpassung der Verfahrensgebühr und ein zusätzlicher Ermäßigungstatbestand sollen zudem die Bereitschaft der Luftfahrtunternehmen zur Mitwirkung an der Schlichtung im Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz erhöhen.

B. Lösung

Die Haftungshöchstbeträge für die dem nationalen Recht unterfallende Luftverkehrshaftung nach den §§ 45 ff. LuftVG für Personen-, Gepäck- und Verspätungsschäden werden den geänderten Haftungshöchstbeträgen nach dem Montrealer Übereinkommen und der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 angeglichen. Über die in § 103 Absatz 2 Satz 3 LuftVZO enthaltenen Verweisungen auf § 46 Absatz 2 und § 47 Absatz 4 LuftVG werden damit zugleich die Mindestversicherungssummen

für die Haftpflichtversicherung bei Verspätungs- und Gepäckschäden angepasst, soweit sie das Unionsrecht nicht regelt. Die gemäß § 103 Absatz 2 Satz 1 Luft-VZO bestehende Mindestversicherungssumme für Personenschäden von 250 000 Sonderziehungsrechten (SZR) deckt auch den angehobenen Haftungshöchstbetrag von 128 821 SZR für die verschuldensunabhängige Haftung und die weitergehende verschuldensabhängige Haftung für Personenschäden ausreichend ab, so dass insoweit kein Änderungsbedarf besteht.

Die Gebührenstruktur der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz wird angepasst.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Die Erhöhung der Haftungshöchstbeträge und – mit ihr verbunden – eine partielle Erhöhung der Mindestversicherungssummen führen zu einem erhöhten Versicherungsrisiko, das Anlass mäßiger, derzeit aber nicht zu prognostizierender Prämienerhöhungen sein könnte.

Die Anpassung der Gebührenstruktur der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz dürfte nicht zu einer Veränderung des jährlichen Gebührenaufkommens führen: Der moderaten Erhöhung der Verfahrensgebühr auf der einen stehen Gebührenreduzierungen durch einen neuen Ermäßigungstatbestand auf der anderen Seite gegenüber. Der Bundeshaushalt wird insoweit durch die Anpassung der Gebührenstruktur nicht zusätzlich belastet. Für die Luftverkehrswirtschaft dürften die Änderungen vor diesem Hintergrund ebenfalls nicht mit erhöhten Kosten verbunden sein.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 27. April 2020

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Harmonisierung des Haftungsrechts
im Luftverkehr

mit Begründung und Vorblatt (Anlage).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 3. April 2020 als besonders eilbedürftig
zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung
der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich
nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Harmonisierung des Haftungsrechts im Luftverkehr

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Luftverkehrsgesetzes

Das Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 30. November 2019 (BGBl. I S. 1942) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 45 Absatz 2 Satz 1 in dem Satzteil vor Nummer 1 und Absatz 3 wird jeweils die Angabe „113 100 Rechnungseinheiten“ durch die Angabe „128 821 Rechnungseinheiten“ ersetzt.
2. In § 46 Absatz 2 Satz 1 wird die Angabe „4 694 Rechnungseinheiten“ durch die Angabe „5 346 Rechnungseinheiten“ ersetzt.
3. In § 47 Absatz 4 Satz 1 wird die Angabe „1 131 Rechnungseinheiten“ durch die Angabe „1 288 Rechnungseinheiten“ ersetzt.
4. In § 57a Absatz 3 wird die Angabe „Gebühr 1222“ durch die Angabe „Gebühr 1224“ ersetzt.
5. Dem § 72 wird folgender Absatz 7 angefügt:

„(7) Die durch das Dritte Gesetz zur Harmonisierung des Haftungsrechts im Luftverkehr vom ... [einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes] geänderten §§ 45 bis 47 gelten nicht, wenn der Vertrag, aus dem die Luftbeförderung geschuldet wurde, vor dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 3 dieses Gesetzes] geschlossen wurde.“

Artikel 2**Änderung des Justizverwaltungskostengesetzes**

In der Anlage (Kostenverzeichnis) zum Justizverwaltungskostengesetz vom 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2586, 2655), das zuletzt durch Artikel 56 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist, werden die Nummern 1220 bis 1222 durch die folgenden Nummern 1220 bis 1224 ersetzt:

Nummer	Gebührentatbestand	Gebührenbetrag
„1220	Verfahrensgebühr	330,00 €
	Die Gebühr entsteht nicht, wenn dem Fluggast die Gebühr 1224 auferlegt oder das Schlichtungsbegehren dem Luftfahrtunternehmen nicht zugeleitet wird.	
1221	Beendigung des gesamten Verfahrens infolge Anerkennung der Forderung des Fluggastes durch das Luftfahrtunternehmen innerhalb von vier Wochen ab Zuleitung des Schlichtungsbegehrens: Die Gebühr 1220 ermäßigt sich auf.....	75,00 €
1222	Beendigung des gesamten Verfahrens vor Absendung des Schlichtungsvorschlags an die Beteiligten in anderen als den in Nummer 1221 genannten Fällen: Die Gebühr 1220 ermäßigt sich auf.....	150,00 €
1223	Anspruchsteller sind in einem Verfahren mehrere Fluggäste: Die Verfahrensgebühr erhöht sich für jeden weiteren Fluggast um	30,00 €
1224	Auferlegung einer Gebühr nach § 57a Absatz 3 LuftVG.....	30,00 €“.

Artikel 3**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anpassung der Haftungshöchstbeträge und Mindestversicherungssummen des nationalen Rechts infolge der Anpassung der Haftungshöchstbeträge nach dem Montrealer Übereinkommen

Mit dem Übereinkommen vom 28. Mai 1999 zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr (Montrealer Übereinkommen) (BGBl. 2004 II S. 458, 459), das gemäß Artikel 1 des Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 6. April 2004 (BGBl. II S. 458) und der nach Artikel 3 Absatz 2 dieses Gesetzes erfolgten Bekanntmachung vom 24. Mai 2004 über das Inkrafttreten des Übereinkommens (BGBl. I S. 1027) am 28. Juni 2004 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten ist, wurde die Passagier-, Gepäck- und Güterschadenshaftung im internationalen Luftverkehr modernisiert. Die Europäische Gemeinschaft, in deren Zuständigkeit Teile des Übereinkommens fallen, hat seine Regelungen zur Haftung durch die Verordnung (EG) Nr. 889/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Mai 2002 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 des Rates über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei Unfällen bezüglich Personen- und Gepäckschäden von Reisenden in das Gemeinschaftsrecht übernommen und konkretisiert. Dies gilt für internationale wie nationale Luftbeförderungen, soweit sie durch ein Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft erfolgen. In dem daneben noch dem nationalen Recht unterliegenden Anwendungsbereich wurde die Haftung nach dem Luftverkehrsgesetz (LuftVG) durch das Gesetz zur Harmonisierung des Haftungsrechts im Luftverkehr vom 6. April 2004 (BGBl. I S. 550) an die durch das Montrealer Übereinkommen und die Verordnung (EG) Nr. 2027/97 modernisierte Haftung angeglichen.

Die Artikel 21, 22 und 23 des Montrealer Übereinkommens legen Haftungshöchstbeträge fest, die in Sonderziehungsrechten (SZR) ausgedrückt sind. Artikel 24 Absatz 1 des Montrealer Übereinkommens sieht vor, dass diese Haftungshöchstbeträge im Abstand von fünf Jahren auf die Notwendigkeit ihrer Anpassung an die weltweite Inflation hin überprüft werden sollen. Der Überprüfung ist ein Indikationsfaktor zugrunde zu legen, welcher der kumulierten Inflationsrate seit der vorherigen Überprüfung entspricht. Ergibt die Überprüfung, dass der Inflationsfaktor 10 Prozent übersteigt, sind die Haftungshöchstbeträge anzupassen. Hierzu notifiziert der Depositar des Übereinkommens, d. h. die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), gegenüber den Vertragsstaaten die angepassten Haftungshöchstbeträge. Die Anpassung tritt sechs Monate nach der Notifizierung in Kraft, wenn nicht eine Mehrheit der Vertragsstaaten binnen drei Monaten nach der Notifizierung widerspricht. In diesem Fall entscheidet eine Vertragsstaatenkonferenz über die Anpassung. Eine erste, zum 30. Dezember 2009 wirksam gewordene Anpassung der Haftungshöchstbeträge nach dem Montrealer Übereinkommen, die mit der Verordnung über die Inkraftsetzung der angepassten Haftungshöchstbeträge des Montrealer Übereinkommens vom 14. Dezember 2009 (BGBl. 2009 II S. 1258) für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft gesetzt worden ist, wurde durch das Zweite Gesetz zur Harmonisierung des Haftungsrechts im Luftverkehr vom 5. August 2010 (BGBl. I S. 1126) für die dem nationalen Recht unterfallenden Haftungsfälle im Luftverkehrsgesetz nachvollzogen.

Die ICAO hat mit Notifikation LE 3/38.1-19/50 vom 28. Juni 2019 mitgeteilt, dass die Überprüfung der Haftungshöchstbeträge nach Artikel 24 Absatz 1 des Montrealer Übereinkommens einen Inflationsfaktor von 13,9 Prozent ergeben habe, der nach Artikel 24 Absatz 2 Satz 1 des Montrealer Übereinkommens eine erneute Anpassung der Haftungshöchstbeträge erforderlich mache. Sie hat daher eine Erhöhung der Höchstbeträge für die verschuldensunabhängige Personenschadenshaftung (Tod oder Körperverletzung) nach Artikel 21 Absatz 1, für die Verspätungshaftung (verspätete Beförderung von Reisenden) nach Artikel 22 Absatz 1, für die Gepäckschadenshaftung (Zerstörung, Verlust, Beschädigung, verspätete Beförderung) nach Artikel 22 Absatz 2 und für die Güterschadenshaftung (Zerstörung, Verlust, Beschädigung, verspätete Beförderung) nach Artikel 22 Absatz 3 des Montrealer Übereinkommens um diesen Faktor notifiziert. Diese Haftungshöchstgrenzen sollen danach wie folgt angepasst werden:

	bisher	neu nach Anpassung
Personenschäden	113 100 SZR (Artikel 21)	128 821 SZR (Artikel 21 n.F.)
Verspätungsschäden	4 694 SZR (Artikel 22 Absatz 1)	5 346 SZR (Artikel 22 Absatz 1 n.F.)
Gepäckschäden	1 131 SZR (Artikel 22 Absatz 2)	1 288 SZR (Artikel 22 Absatz 2 n.F.)
Güterschäden	19 SZR/kg (Artikel 22 Absatz 3)	22 SZR/kg (Artikel 22 Absatz 3 n.F.)

Mit weiterer Notifikation LE 3/38.1-19/70 vom 11. Oktober 2019 hat die ICAO mitgeteilt, dass innerhalb der am 28. September 2019 abgelaufenen Frist ein Widerspruch von der Mehrheit der Vertragsstaaten gegen die Anpassung nicht erhoben worden ist. Die Anpassung der Haftungshöchstbeträge wurde daher am 28. Dezember 2019 wirksam. Auf Grundlage von Artikel 2 des Gesetzes vom 6. April 2004 zu dem Übereinkommen vom 28. Mai 1999 zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr (BGBl. 2004 II S. 458) hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz die angepassten Haftungshöchstbeträge für die Bundesrepublik Deutschland mit der Zweiten Verordnung über die Inkraftsetzung der angepassten Haftungshöchstbeträge des Montrealer Übereinkommens vom 3. Dezember 2019 (BGBl. 2019 II S. 1098) zum 28. Dezember 2019 in Kraft gesetzt.

Im Unionsrecht werden die völkervertraglich angepassten Haftungshöchstbeträge kraft Verweisung in Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 unmittelbar wirksam.

Die Anhebung der Haftungshöchstbeträge im Völker- und Unionsrecht erfordert eine Anpassung der mit dem Montrealer Übereinkommen und dem Unionsrecht harmonisierten Haftungshöchstgrenzen in der nationalen Luftverkehrshaftung nach dem LuftVG, soweit ihr nach den völker- und unionsrechtlichen Regelungen noch ein Anwendungsbereich verbleibt (vgl. Begründung zum Regierungsentwurf des Gesetzes zur Harmonisierung des Haftungsrechts im Luftverkehr, Bundestagsdrucksache 15/2359, S. 11 ff.). Diesem Zweck dient dieser Entwurf, mit dem die geänderten Haftungshöchstbeträge des Montrealer Übereinkommens und der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 hinsichtlich Personen-, Verspätungs- und Gepäckschäden in die deutsche Luftverkehrshaftung übernommen werden sollen.

Mit der Anpassung der luftverkehrsgesetzlichen Regelungen wird die Anhebung der Haftungshöchstbeträge zugleich versicherungsrechtlich nachvollzogen, soweit sich die Lufthaftpflichtversicherung in Ansehung der Verordnung (EU) Nr. 785/2004 noch nach nationalem Recht richtet: Über die in § 103 Absatz 2 Satz 3 LuftVZO enthaltenen Verweisungen auf die §§ 46 Absatz 2 und 47 Absatz 4 LuftVG werden zugleich die Mindestversicherungssummen für die Haftpflichtversicherung bei Verspätungs- und Gepäckschäden an die erhöhten Haftungshöchstbeträge angepasst. Die gemäß § 103 Absatz 2 Satz 1 LuftVZO derzeit bestehende Mindestversicherungssumme für Personenschäden von 250 000 SZR deckt auch den erhöhten Haftungshöchstbetrag von 128 821 SZR für die verschuldensunabhängige Personenschadenshaftung ausreichend ab, so dass insoweit derzeit kein Anpassungsbedarf besteht. Über die Notwendigkeit einer Anpassung dieser Mindestversicherungssumme müsste erst befunden werden, wenn auf Unionsebene, d. h. im Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 785/2004, die Mindestdeckung für die Haftung bei Personenschäden anlässlich der Anpassung der Haftungshöchstbeträge nach dem Montrealer Übereinkommen angehoben würde.

II. Anpassung der Gebührenstruktur der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz

Flugreisende können nach den §§ 57 ff. LuftVG für bestimmte Ansprüche im Zusammenhang mit einer Luftbeförderung eine unabhängige Schlichtungsstelle anrufen. Für die Schlichtung mit Luftfahrtunternehmen, die nicht einer dafür anerkannten privatrechtlich organisierten Schlichtungsstelle angeschlossen sind, ist nach § 57a LuftVG

die behördliche Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz als Auffangschlichtungsstelle zuständig, um für alle Fluggäste ein Schlichtungsverfahren zu gewährleisten und um zu verhindern, dass sich Luftfahrtunternehmen diesem Verbraucherschutzinstrument mit Kostenvorteilen entziehen können.

Das Justizverwaltungskostengesetz (JVKostG) regelt in Nummer 1220 des Kostenverzeichnisses (KV JVKostG) für die Schlichtung nach § 57a LuftVG, dass eine Verfahrensgebühr in Höhe von 290 Euro von dem Luftfahrtunternehmen (§ 16a JVKostG) erhoben wird. Im Falle eines Missbrauchs des Schlichtungsverfahrens durch den Fluggast (§ 57a Absatz 3 LuftVG) kann von diesem ausnahmsweise eine Gebühr in Höhe von 30 Euro erhoben werden (Nummer 1222 KV JVKostG). Darüber hinaus ist das Schlichtungsverfahren für Flugreisende grundsätzlich gebührenfrei.

Für den Fall, dass das Luftfahrtunternehmen die geltend gemachte Forderung innerhalb der gesetzlichen Stellungnahmefrist von vier Wochen ab Zuleitung des Schlichtungsbegehrens – vgl. § 13 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung zur Schlichtung im Luftverkehr vom 11. Oktober 2013 (LuftSchlichtV) (BGBl. I S. 3820) – anerkennt, sieht das JVKostG eine reduzierte Gebühr in Höhe von 75 Euro vor (Nummer 1221 KV JVKostG). Diese mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten vom 19. Februar 2016 (BGBl. I S. 254) eingeführte Regelung trägt einerseits dem Umstand Rechnung, dass der Aufwand der Schlichtungsstelle Luftverkehr geringer ist, wenn die Fortführung des Schlichtungsverfahrens infolge des Anerkenntnisses entbehrlich wird. Andererseits soll den Luftfahrtunternehmen durch eine reduzierte Verfahrensgebühr ein Anreiz geboten werden, die Forderung anzuerkennen.

1. Einführung einer Erhöhungsgebühr bei mehreren Beteiligten

Mehrere Flugreisende können ihre Ansprüche gemeinschaftlich im Schlichtungsverfahren geltend machen, wenn sie aus demselben tatsächlichen Grund, d. h. weil sie mit demselben Flug befördert wurden, bei dem der Haftungsgrund, etwa eine Annullierung, eingetreten ist, berechtigt sind. Stellen Flugreisende in diesen Fällen einen gemeinsamen Schlichtungsantrag, führt die Schlichtungsstelle Luftverkehr also ein Verfahren in derselben Angelegenheit für mehrere Beteiligte, enthalten die bestehenden Gebührentatbestände keine Regelung für den Mehraufwand durch mehrere Beteiligte. Das hat in der Vergangenheit zu Rechtsunsicherheit bei der gebührenrechtlichen Abwicklung derartiger Fälle geführt (Beschluss des Oberlandesgerichts Köln vom 30. Juli 2018 – 17 W 208/16). Es wird daher – insoweit dem Vorbild der Rechtsanwaltsgebühren in zivilgerichtlichen Streitigkeiten folgend – eine Erhöhungsgebühr eingeführt, wonach sich die Verfahrensgebühr für das Schlichtungsverfahren für jeden weiteren Flugreisenden erhöht. Damit wird einerseits Rechtssicherheit geschaffen. Andererseits wird aber auch dem Umstand Rechnung getragen, dass der Aufwand für das Bundesamt für Justiz in solchen Verfahren wegen des gleichen oder zumindest ähnlichen Sachverhalts zwar geringer als bei einer Geltendmachung unterschiedlicher Ansprüche mehrerer Fluggäste in getrennten Verfahren ist, gleichwohl durch die mehreren Verfahrensbeteiligten aber größer als bei nur einem Anspruchsteller.

2. Neuer Ermäßigungstatbestand

Für Verfahren, in denen der Schlichtungsantrag dem Luftfahrtunternehmen zwar zugeleitet, in denen aber kein Schlichtungsvorschlag erforderlich wird, weil sich die Streitigkeit zwar nicht infolge Anerkenntnisses innerhalb von vier Wochen ab Zuleitung des Schlichtungsbegehrens, aber anderweitig erledigt hat, sei es, dass sich die Parteien geeinigt haben, sei es, dass der Anspruch von dem Fluggast nicht weiterverfolgt wird, soll ein neuer Ermäßigungstatbestand eingeführt werden. Dies schafft einerseits einen größeren Anreiz zur verfahrensfördernden Mitwirkung und Teilnahme am Schlichtungsverfahren durch die Luftfahrtunternehmen, d. h. die Einigungsbereitschaft wird erhöht, und verhindert andererseits eine unbillige Kostenbelastung der Luftfahrtunternehmen für den Fall, dass sich das Schlichtungsbegehren durch eine Rücknahme seitens des Fluggastes oder sonst ohne Zutun des Luftfahrtunternehmens ohne Schlichtungsvorschlag vorzeitig erledigt.

3. Anpassung der Verfahrensgebühr

Weiterhin ist eine moderate Erhöhung der Verfahrensgebühr vorgesehen. Sie bietet Luftfahrtunternehmen einerseits weiteren Anreiz, sich im Interesse einer gütlichen Einigung aktiv an der behördlichen Schlichtung zu betei-

ligen. Sie gewährleistet andererseits, dass das Gebührenaufkommen beim Bundesamt für Justiz trotz der o. g. Anpassungen im Wesentlichen unverändert bleibt und dass sich die vorgeschlagenen Änderungen deshalb nicht zu Lasten des Bundeshaushalts auswirken.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Anpassung der Haftungshöchstbeträge und für die Änderungen des Justizverwaltungskostengesetzes ergibt sich aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 6 des Grundgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Das Kostenansatzverfahren der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz soll durch die Schaffung klarer Regelungen für Fälle, in denen bisher Rechtsunsicherheiten bestanden, vereinfacht werden.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf berührt keine Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Die Prüfung ergibt, dass weder die Managementregeln der Nachhaltigkeit noch die Indikatorenbereiche beziehungsweise Nachhaltigkeitspostulate der Indikatorik einschlägig sind beziehungsweise auf das Regelungsvorhaben angewandt werden können.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

Keiner.

5. Weitere Kosten

Das Gesetz führt zu keinen Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt. Die Anpassung der Gebührenstruktur der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz dürfte nicht zu einer Veränderung des jährlichen Gebührenaufkommens führen: Im Jahr 2017 hat das Bundesamt für Justiz für die Schlichtung im Luftverkehr auf Grundlage des geltenden Rechts Gebühren in Höhe von insgesamt 206 770 Euro festgesetzt. Auf Grundlage der obigen Reformvorschläge ergäben sich für das Jahr 2017 Gebühren in Höhe von 206 655 Euro. Für die Luftverkehrswirtschaft dürften die Änderungen vor diesem Hintergrund ebenfalls nicht mit erhöhten Kosten verbunden sein.

Die Erhöhung der Haftungshöchstgrenzen und – mir ihr verbunden – eine partielle Erhöhung der Versicherungsmindestdeckungen führen zu einem erhöhten Versicherungsrisiko, welches Anlass mäßiger, derzeit aber nicht zu prognostizierender Prämienerrhöhungen sein könnte.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Auswirkungen von gleichstellungspolitischer oder demografischer Bedeutung sind nicht zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Befristung und Evaluierung sind nicht vorgesehen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Luftverkehrsgesetzes)

Die Haftungshöchstbeträge für die nationale Luftverkehrshaftung nach den §§ 45 ff. LuftVG werden den geänderten Haftungshöchstbeträgen nach dem Montrealer Übereinkommen und der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 angeglichen. Über die in § 103 Absatz 2 Satz 3 LuftVZO enthaltenen Verweisungen auf die §§ 46 Absatz 2 und 47 Absatz 4 LuftVG werden damit zugleich die Mindestversicherungssummen für die Haftpflichtversicherung bei Verspätungs- und Gepäckschäden angepasst, soweit diese nicht dem Unionsrecht nach der Verordnung (EG) Nr. 785/2004 unterfallen.

Zu Nummer 1

Der Haftungshöchstbetrag für die Personenschadenshaftung wird von 113 100 SZR auf 128 821 SZR angehoben. Damit wird die Erhöhung dieses Haftungshöchstbetrags auf völkerrechtlicher Ebene (Artikel 21 Absatz 1 des Montrealer Übereinkommens) und auf unionsrechtlicher Ebene (Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 889/2002 in Verbindung mit Artikel 21 Absatz 1 des Montrealer Übereinkommens) für die noch dem nationalen Recht unterfallenden Haftungsfälle nachvollzogen.

Die Mindestversicherungssumme für die dem nationalen Recht unterfallende obligatorische Haftpflichtversicherung bei Personenschäden nach § 4 Absatz 1 des Gesetzes zur Durchführung des Montrealer Übereinkommens und nach den §§ 50, 51 LuftVG in Verbindung mit § 103 Absatz 2 Satz 1 LuftVZO bleibt unverändert bei 250 000 SZR. Sie wird künftig statt einer auf 113 100 SZR begrenzten Nichtverschuldenshaftung eine auf 128 821 SZR begrenzte Nichtverschuldenshaftung nach Artikel 17 Absatz 1, 21 Montrealer Übereinkommen, nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 in Verbindung mit Artikel 17 Absatz 1, 21 Montrealer Übereinkommen oder nach § 45 LuftVG und im Übrigen die Verschuldenshaftung nach diesen Vorschriften decken.

Die Regelung ist eine Folgeänderung der Anpassung der Haftungshöchstgrenze nach § 45 Absatz 2 LuftVG für die Verteilung unter mehreren Anspruchstellern bei Erschöpfen des Haftungshöchstbetrages.

Zu Nummer 2

Der Haftungshöchstbetrag für die Haftung wegen verspäteter Beförderung eines Reisenden wird von 4 694 SZR auf 5 346 SZR angehoben. Damit wird die Erhöhung dieses Haftungshöchstbetrags auf völkerrechtlicher Ebene (Artikel 22 Absatz 1 Montrealer Übereinkommen) für die noch dem nationalen Recht unterfallenden Haftungsfälle nachvollzogen.

Die Mindestversicherungssumme für die dem nationalen Recht unterfallende obligatorische Haftpflichtversicherung bei Schäden wegen der verspäteten Beförderung von Reisenden nach § 4 Absatz 1 des Gesetzes zur Durchführung des Montrealer Übereinkommens und nach den §§ 50, 51 LuftVG in Verbindung mit § 103 Absatz 2 Satz 3 LuftVZO wird wegen der Verweisung auf diese Haftungshöchstgrenze zugleich auf diesen Betrag angehoben. Damit wird künftig weiterhin die gesamte Verspätungsschadenshaftung nach Artikel 19, 22 Absatz 1 Montrealer Übereinkommen oder nach § 46 LuftVG durch die obligatorische Haftpflichtversicherung gedeckt.

Zu Nummer 3

Der Haftungshöchstbetrag für die Gepäckschadenshaftung wird von 1 131 SZR auf 1 288 SZR angehoben. Damit wird die Erhöhung dieses Haftungshöchstbetrags auf völkerrechtlicher Ebene (Artikel 22 Absatz 2 Montrealer Übereinkommen) und auf unionsrechtlicher Ebene (Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 in Verbindung mit Artikel 22 Absatz 2 des Montrealer Übereinkommens) für die noch dem nationalen Recht unterfallenden Haftungsfälle nachvollzogen.

Die Mindestversicherungssumme bei Gepäckschäden für die dem nationalen Recht unterfallende obligatorische Haftpflichtversicherung nach § 4 Absatz 1 des Gesetzes zur Durchführung des Montrealer Übereinkommens und

nach den §§ 50, 51 LuftVG in Verbindung mit § 103 Absatz 2 Satz 3 LuftVZO wird wegen der Verweisung auf diese Haftungshöchstgrenze zugleich auf diesen Betrag angehoben. Damit wird künftig weiterhin die gesamte Gepäckschadenshaftung nach Artikel 17 Absatz 2 bis 4, 22 Absatz 2 Montrealer Übereinkommen, nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 in Verbindung mit Artikel 17 Absätze 2 bis 4, 22 Absatz 2 Montrealer Übereinkommen oder nach § 47 LuftVG durch die obligatorische Haftpflichtversicherung gedeckt, soweit diese in Ansehung der Verordnung (EG) Nr. 785/2004 noch dem nationalen Recht untersteht.

Zu Nummer 4

Es handelt sich um eine durch die in Artikel 2 vorgeschlagene Änderung des Justizverwaltungskostengesetzes bedingte Folgeänderung.

Zu Nummer 5

Nummer 6 enthält eine Übergangsvorschrift. Sie stellt klar, dass die angehobenen Haftungshöchstbeträge nur für solche Schadensfälle gelten, die aus einem nach dem Inkrafttreten des neuen Rechts abgeschlossenen Vertrag resultieren. Wurde der der Beförderung zugrundeliegende Vertrag hingegen vor dem Inkrafttreten des Dritten Gesetzes zur Harmonisierung des Haftungsrechts geschlossen, gelten auch für nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eintretende Schadensfälle die bisherigen Haftungshöchstbeträge.

Zu Artikel 2 (Änderung des Justizverwaltungskostengesetzes)

Es soll Rechtssicherheit bei der gebührenrechtlichen Behandlung von Fällen geschaffen werden, in denen die Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz ein Verfahren in derselben Angelegenheit für mehrere Beteiligte führt; die derzeitigen Gebührentatbestände enthalten dazu keine Regelung. Darüber hinaus soll die Bereitschaft der Luftfahrtunternehmen zur Mitwirkung an der behördlichen Schlichtung im Luftverkehrsbereich beim Bundesamt für Justiz erhöht und damit das behördliche Schlichtungsverfahren als ein Instrument des Verbraucherschutzes weiter gestärkt werden.

– Gebühr 1220 KV JVKostG

Der Gebührentatbestand entspricht dem der bisherigen Gebühr 1220. Der Gebührenbetrag soll moderat auf 330 Euro angehoben werden.

– Gebühr 1221 KV JVKostG

Die Verfahrensgebühr 1221 KV JVKostG soll sich – wie bereits nach bisherigem Recht – ermäßigen, wenn das Luftfahrtunternehmen die Forderung des Fluggastes innerhalb von vier Wochen ab Zuleitung des Schlichtungsbegehrens anerkennt. Der Gebührentatbestand soll aus redaktionellen Erwägungen lediglich anders formuliert werden, ohne dass damit inhaltliche Änderungen verbunden sind. Die Gebührenhöhe bleibt unverändert.

– Gebühr 1222 KV JVKostG

Mit der neuen Gebühr 1222 KV JVKostG soll ein weiterer Ermäßigungstatbestand eingeführt werden. Dieser soll – anders als bei der Gebühr 1221 KV JVKostG – nicht an die Vier-Wochen-Frist des § 13 Absatz 1 Satz 2 LuftSchlichtV anknüpfen, sondern vielmehr alle weiteren vorzeitigen Verfahrenserledigungen (z. B. sonstige Erledigungserklärungen und Antragsrücknahmen) bis zur Absendung des Schlichtungsvorschlags an die Parteien erfassen. Die Gebührenermäßigung kann daher auch noch nach Ablauf der Vier-Wochen-Frist eintreten. Mit Einführung dieses Ermäßigungstatbestands soll die Bereitschaft der Parteien, am Schlichtungsverfahren mitzuwirken, gefördert und das Schlichtungsverfahren als ein Instrument des Verbraucherschutzes weiter gestärkt werden. Die Höhe der Gebühr soll mit 150 Euro das Doppelte der Gebühr 1221 KV JVKostG betragen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Verfahren, in denen die Forderung nicht binnen der Vier-Wochen-Frist anerkannt wird, generell einen höheren Aufwand bei der Schlichtungsstelle verursachen, etwa durch einen Einstieg in die inhaltliche Prüfung des Schlichtungsbegehrens oder durch die Einholung weiterer Stellungnahmen der Beteiligten.

– Gebühr 1223 KV JVKostG

Künftig soll sich die Verfahrensgebühr in Verfahren, in denen mehrere Fluggäste aus demselben tatsächlichen Grund, d. h. weil sie mit demselben Flug befördert wurden, bei dem der Haftungsgrund, etwa eine Annullierung, eingetreten ist, als Anspruchsteller auftreten, ab dem zweiten und für jeden weiteren Fluggast um 30 Euro erhöhen. Mit dieser Regelung soll zum einen klargestellt werden, dass auch in Verfahren mit mehreren Anspruchstellern die Verfahrensgebühr nur einmal entsteht. Zum anderen soll damit aber auch der Mehraufwand kompensiert

werden, der dadurch entsteht, dass mehrere Fluggäste an dem Verfahren beteiligt sind. Dieser Mehraufwand besteht beispielsweise darin, dass die Daten jedes Fluggastes gesondert zu erfassen sind, dass für jeden Fluggast gesondert zu prüfen ist, ob ein formgerechter Antrag vorliegt, sowie darin, dass für jeden Fluggast das Bestehen eines Anspruchs gegen das Luftfahrtunternehmen gesondert zu prüfen ist. Der Zuschlag fällt indes nur dann an, wenn mehrere Personen auf Anspruchstellerseite auftreten, jedoch nicht in den Fällen, in denen ein Fluggast in einem Verfahren gleichzeitig mehrere Ansprüche geltend macht.

– Gebühr 1224 KV JVKostG

Die Gebühr entspricht der bisherigen Gebühr 1222 KV JVKostG.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

