

042456/EU XXIII.GP
Eingelangt am 08/08/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 7.8.2008
KOM(2008) 510 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**Mitteilung über den Umfang der Haftung von Luftfahrtunternehmen und Flughäfen für
Zerstörung, Beschädigung oder Verlust von Mobilitätshilfen von Flugreisenden
eingeschränkter Mobilität**

Text von Bedeutung für den EWR

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Mitteilung über den Umfang der Haftung von Luftfahrtunternehmen und Flughäfen für Zerstörung, Beschädigung oder Verlust von Mobilitätshilfen von Flugreisenden eingeschränkter Mobilität

Text von Bedeutung für den EWR

1. HINTERGRUND

Am 5. Juli 2006 verabschiedeten der Rat und das Europäische Parlament die Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität¹ (nachstehend „Verordnung“ genannt). Durch diese Verordnung soll im Wesentlichen sichergestellt werden, dass behinderte Menschen und Personen eingeschränkter Mobilität bei Flugreisen nicht benachteiligt werden. Im Zuge der politischen Verhandlungen über den Kommissionsvorschlag gab die Kommission am 30. November 2005 in Bezug auf den künftigen Artikel 12, der die „Entschädigung für verloren gegangene oder beschädigte Rollstühle, sonstige Mobilitätshilfen und Hilfsgeräte“ betraf, eine Erklärung für das Protokoll² ab, in der sie sich zur Durchführung einer Studie und zur Vorlage eines entsprechenden Berichts verpflichtete; in dieser Studie sollte geprüft werden, ob es möglich ist, die nach dem Gemeinschaftsrecht, dem innerstaatlichen oder dem internationalen Recht bestehenden Rechte von Flugreisenden, deren Rollstuhl oder sonstige Mobilitätshilfen bei der Abfertigung auf dem Flughafen oder bei der Beförderung an Bord des Luftfahrzeugs zerstört oder beschädigt werden oder verloren gehen, auszuweiten.

Die Kommission veröffentlichte eine Auftragsbekanntmachung³ für eine Studie, in der geprüft werden sollte, welche Entschädigungshöchstgrenzen in Bezug auf beschädigte oder verloren gegangene Ausrüstungen und Geräte von Fluggästen eingeschränkter Mobilität gelten (nachstehend „Studie“ genannt); diese Studie kann auf der Website der Kommission eingesehen werden. In dieser Mitteilung wird über die Ergebnisse der Studie und die Möglichkeiten zur Ausweitung bestehender Rechte berichtet.

2. PROBLEMSTELLUNG

„Die Beschädigung oder der Verlust von Gepäck ist ärgerlich. Werden aber Mobilitätshilfen beschädigt oder gehen verloren, kann dies die gesamte Reise unmöglich machen und den Alltag des Betroffenen für lange Zeit sehr schwierig gestalten. Es ist gleichbedeutend mit dem Verlust von Unabhängigkeit und Würde⁴.“

Ein großer Teil der derzeitigen EU-Bevölkerung hat Mobilitätsprobleme und ist unter Umständen auf einen Rollstuhl, andere Mobilitätshilfen oder Hilfsgeräte (nachstehend

¹ ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 1.

² Arbeitsdokument des Rates Nr. 15206/05 (COD 2005/007).

³ Auftragsbekanntmachung 2006/S 111-118193 vom 14.6.2006.

⁴ Auszug aus der Antwort eines Verbandes von Personen eingeschränkter Mobilität an die Berater.

„Mobilitätshilfen“ genannt) angewiesen. Der Anteil von Menschen eingeschränkter Mobilität an der Gesamtbevölkerung wird wahrscheinlich weiter zunehmen, da das Durchschnittsalter der EU-Bevölkerung steigt.

Die Kommission möchte in dieser Mitteilung nicht Daten reproduzieren, die bereits in der Studie, die ergänzend zu dieser Mitteilung gelesen werden sollte, enthalten sind. Sie stellt allerdings fest, dass diesen Daten zufolge Menschen, deren Mobilität eingeschränkt ist und die auf Mobilitätshilfen angewiesen sind, offenbar seltener mit dem Flugzeug reisen als der Durchschnitt der Bevölkerung. Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Angst vor Verlust, Beschädigung oder Zerstörung ihrer Mobilitätshilfen mit dazu beiträgt, diese Menschen vom Reisen abzuhalten, und so ihrer Integration in die Gesellschaft entgegensteht. Für diese Angst gibt es eine Reihe objektiver Gründe:

- (1) Der Verlust oder die Beschädigung von Rollstühlen oder anderen Mobilitätshilfen führt dazu, dass Personen eingeschränkter Mobilität ihre Unabhängigkeit einbüßen, und wirkt sich auf alle Bereiche ihres täglichen Lebens aus, solange keine zufriedenstellende Lösung gefunden werden kann.
- (2) Für Personen eingeschränkter Mobilität bedeuten Verlust, Beschädigung oder Zerstörung ihrer Mobilitätshilfen eine Gefährdung ihrer Gesundheit und Sicherheit, da nicht immer ein Ersatz zur Verfügung gestellt wird, und selbst wenn dies der Fall ist, dieser Ersatz nicht immer den Bedürfnissen der Person entspricht.
- (3) Die Luftfahrtunternehmen oder Flughäfen brauchen für die Lösung der praktischen Probleme, die durch Beschädigung oder Verlust von Mobilitätshilfen entstehen, viel mehr Zeit, als in einem solchen Notfall angemessen wäre.
- (4) Die bestehenden Verfahren und der durchschnittliche Ausbildungsstand des Personals der meisten Luftfahrtunternehmen und Flughäfen in Bezug auf angemessene Maßnahmen im Falle des Verlusts oder der Beschädigung von Mobilitätshilfen sind unzureichend.
- (5) Die finanziellen Konsequenzen von Verlust, Beschädigung oder Zerstörung von Mobilitätshilfen stellen bei Flugreisen für Personen eingeschränkter Mobilität im Vergleich zu anderen Fluggästen ein zusätzliches Risiko dar.
- (6) Der Schadensersatz für Beschädigung, Zerstörung oder Verlust von Mobilitätshilfen ist je nach Luftfahrtunternehmen und Flughafen unterschiedlich geregelt.

3. ERGEBNIS DER STUDIE: DIE HERAUSFORDERUNGEN

In der Praxis kommt es pro Jahr und pro Fluggesellschaft nur zu wenigen Vorfällen, bei denen es um Mobilitätshilfen geht. Die Gesamtzahl entsprechender Schadensanzeigen bewegt sich in einer Größenordnung zwischen 600 und 1000 Fällen pro Jahr - bei jährlich 706 Millionen Fluggästen in der Europäischen Union⁵. Dies bedeutet, dass auf eine Million Fluggäste im Durchschnitt weniger als eine und höchstens eineinhalb Schadensanzeigen kommen.

⁵ 2005 wurden in der EU 705,8 Millionen Fluggäste befördert.

In der Studie werden sowohl die Erfahrungen in den USA als auch die Lage in Europa analysiert. Die beiden Analysen liefern eine vertretbare Grundlage für die Annahme, dass diese Schätzung der tatsächlichen Anzahl weitgehend entspricht. Die Studie kommt weiter zu dem Schluss, dass es sowohl in Bezug auf die quantitativen als auch auf die qualitativen Aspekte des Problems noch offene Fragen gibt, auf die hingewiesen werden sollte:

3.1. Quantitatives Ziel: Reduzierung der Zahl der Vorfälle

Es besteht ein klarer Zusammenhang zwischen der Anzahl der Vorfälle, bei denen Mobilitätshilfen von Personen eingeschränkter Mobilität zerstört oder beschädigt wurden oder verloren gingen, und dem ordnungsgemäßen Umgang mit solchen Geräten und ihrer korrekten Verstaung an Bord der Flugzeuge; die Abfertigung von Mobilitätshilfen in den Flughäfen ist ein wesentlicher Aspekt der Beförderung von Personen eingeschränkter Mobilität unter Bedingungen, die ihren Bedürfnissen entsprechen, und erfordert Kenntnisse, für die das Personal ausreichend geschult sein muss. Alles sollte darauf angelegt sein, dass eine Person eingeschränkter Mobilität ihr persönliches Hilfsgerät so lange wie möglich benutzen kann. Im Idealfall sollte eine Person eingeschränkter Mobilität immer dann, wenn sie ihre eigene Mobilitätshilfe an Bord des Flugzeuges nicht benutzen kann, diese an der Kabinentür abgeben und dort auch wieder im Empfang nehmen können. Andere Verfahren können vorgesehen werden, wenn dies aufgrund von Sicherheitserwägungen oder aus praktischen Gründen erforderlich ist.

In der Anlage zum „Airline Passenger Service Commitment“⁶ von 2001, einer freiwilligen Verpflichtung betreffend Dienstleistungen für Fluggäste, die von der Mehrzahl der europäischen Fluggesellschaften unterzeichnet wurde (nachstehend „Airline Commitment“ genannt) ist festgelegt, dass die Unterzeichner alle vertretbaren Maßnahmen ergreifen, um den Verlust oder die Beschädigung von Mobilitätshilfen oder anderen Hilfsgeräten zu verhindern: sie entwickeln individuelle Ausführungspläne, in die das Airline Commitment aufgenommen wird; sie legen Schulungsprogramme für das Personal fest und ändern ihre Computersysteme dem Airline Commitment entsprechend; sie sorgen dafür, dass Personen eingeschränkter Mobilität in die Lage versetzt werden, so weit wie möglich ihre Unabhängigkeit zu behalten.

Im „Airport Voluntary Commitment on Air Passenger Service“ (nachstehend „Airport Commitment“ genannt), das von den europäischen Flughäfen unter der Leitung des Internationalen Flughafenrats - Europa⁷ ausgearbeitet wurde, heißt es, dass das Personal angemessen geschult wird, um die Bedürfnisse von Personen eingeschränkter Mobilität zu verstehen und ihnen gerecht zu werden. Die Unterzeichner beabsichtigten, auf der Grundlage dieser Verpflichtungserklärung ihre eigenen individuellen Ausführungspläne zu erstellen und darin die einschlägigen Bestimmungen des Dokuments Nr. 30 (Teil 5) der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC)⁸ und der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation⁹ (ICAO Anhang 9) aufzunehmen.

⁶ Airline Passenger Service Commitment: siehe Artikel 8 und Anlage.

⁷ ACI Europe (2001), Airport Voluntary Commitment on Air Passenger Service and its Special Protocol to Meet the Needs of People with Reduced Mobility.

⁸ ECAC Policy Statement in the Field of Civil Aviation Facilitation (ECAC.CEAC Dok. Nr. 30 (TEIL I) 10. Ausgabe/Dezember 2006.

⁹ Richtlinien und Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (Anhang 9 des Chicagoer Abkommens).

In Punkt 5.2.3.2 des ECAC-Dokuments Nr. 30¹⁰ heißt es, dass die Mitgliedstaaten die Verteilung einer Broschüre an das Personal der Luftfahrtunternehmen und Flughäfen unterstützen sollten, in der erläutert wird, welche Verfahren und Hilfsgeräte zur Hilfeleistung für Personen eingeschränkter Mobilität vorzusehen sind, und die alle nötigen Informationen über die Bedingungen für die Beförderung solcher Personen, über die erforderlichen Hilfsangebote sowie über die Maßnahmen enthält, die diese Personen selber ergreifen müssen. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass die Luftfahrtunternehmen in ihre Handbücher alle Verfahren aufnehmen, die Personen eingeschränkter Mobilität betreffen. Nach Punkt 5.5 des gleichen Dokuments sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass auf den Flughäfen ein Abfertigungsdienst für Personen eingeschränkter Mobilität mit Personal, das geschult und qualifiziert ist, um ihren Bedürfnissen gerecht zu werden, und mit geeigneten Hilfsgeräten zur Verfügung steht.

Diese freiwilligen Absprachen werden jedoch nicht immer zufriedenstellend eingehalten. Erstens haben nur wenige Unternehmen und Flughäfen in der EU tatsächlich eigene Ausführungspläne oder eine entsprechende Kundenpolitik entwickelt, um diese freiwilligen Absprachen umzusetzen. Zweitens unterscheiden sich in diesen Fällen Ausführungspläne und Kundenpolitik so stark, dass dies zu einem völlig uneinheitlichen Schutzniveau für Personen eingeschränkter Mobilität führt. Drittens werden Ausführungspläne und Kundenpolitik nicht immer veröffentlicht, so dass Personen eingeschränkter Mobilität häufig nicht wissen, was sie erwarten können.

Was das Airport Commitment betrifft, so leisten die meisten Flughäfen spontan Hilfe für Personen eingeschränkter Mobilität. Allerdings unterscheiden sich die Verfahren, die es den Personen eingeschränkter Mobilität ermöglichen, im eigenen Rollstuhl bis zur Kabinentür zu gelangen oder ihren eigenen Rollstuhl bei der Ankunft in Empfang zu nehmen, von Flughafen zu Flughafen erheblich.

3.2. Qualitatives Ziel: Minimierung der Folgen eines Vorfalles

3.2.1. Es fehlt ein einheitliches Verfahren für prompte Abhilfe

Werden Mobilitätshilfen beschädigt, kann dies nicht nur aufgrund der damit verbundenen Kosten schwerwiegende Auswirkungen haben. Es geht auch darum, dass Personen eingeschränkter Mobilität ihre Hilfsgeräte eine Zeitlang nicht benutzen können, und Schadensersatz erst mit großer Verzögerung geleistet wird. Zu dem Zeitaufwand und Stress, die mit der Suche selbst nach einer nur vorläufigen Lösung für die praktischen Probleme des täglichen Lebens ohne Mobilitätshilfe verbunden sind, kommen die Schwierigkeiten hinzu, bei der Ankunft an einem häufig unbekanntem Flughafen herauszubekommen, an wen Schadensanzeigen und Hilfsanfragen zu richten sind.

Es gibt derzeit keine internationalen, gemeinschaftlichen oder nationalen Rechtsvorschriften, in denen unmittelbare Hilfe für Personen eingeschränkter Mobilität, deren Mobilitätshilfe verloren gegangen ist, beschädigt oder zerstört wurde, vorgesehen ist, und auch keine Regelung, in welcher Form diese unmittelbare Hilfe zu leisten wäre oder welches ihre wesentlichen Aspekte wären.

¹⁰ Siehe Fußnote 8.

Das Airline Commitment enthält keine konkreten Angaben dazu, wie entsprechende Schadensersatzansprüche zu behandeln oder welche Maßnahmen bei Beschädigung oder Verlust eines Rollstuhls oder einer anderen Mobilitätshilfe unmittelbar zu ergreifen sind.

Die meisten Flughäfen haben keine Politik in Bezug auf Schadensersatzforderungen für Beschädigung oder Verlust von Rollstühlen oder Mobilitätshilfen. Trotz Airport Commitment¹¹ unterscheiden sich Schadensersatzleistung und Verfahren für die Bereitstellung eines Ersatzgeräts von Flughafen zu Flughafen. Es ist daher möglich, dass die Bereitstellung von Ersatzgeräten und Schadensersatzleistungen für Personen eingeschränkter Mobilität, deren Ausrüstung zerstört oder beschädigt wurde, während sie sich in der Obhut des Flughafens befand, lückenhaft und inkohärent geregelt sind. Dies führt ganz sicher zu Unsicherheit und Verwirrung bei Personen eingeschränkter Mobilität, da sie nicht wissen, wie sie sich verhalten oder an wen sie sich bei einem Unfall mit ihrer Mobilitätshilfe wenden sollten.

3.2.2. *Die Unterschiede zwischen Art und Umfang der Haftung von Luftfahrtunternehmen und von Flughäfen*

Es gab von jeher Unterschiede zwischen Art und Umfang der Haftung von Luftfahrtunternehmen und von Flughäfen. Diese Unterschiede können bei den Betroffenen zu Verwirrung führen.

3.2.2.1. *Beförderung von Ausrüstung im Flugzeug (Haftung der Luftfahrtunternehmen)*

Derzeit erhalten Personen eingeschränkter Mobilität Hilfe von den Luftfahrtunternehmen im Rahmen der Bodenabfertigung. Die Luftfahrtunternehmen können diese Hilfe unmittelbar, durch ein drittes Unternehmen oder durch den Flughafen leisten, wenn dieser als Dienstleister für das Luftfahrtunternehmen handelt. Die Haftung der Luftfahrtunternehmen wird derzeit durch zahlreiche internationale Übereinkommen¹², Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zur Umsetzung dieser internationalen Übereinkommen in der EU¹³ sowie Rechts- und Verwaltungsverfahren beschränkt, die andere Länder den EU-Unternehmen auferlegen, die Zugang zum Markt dieser Länder haben möchten. Es steht den Unternehmen frei, auf eine Beschränkung ihrer Haftung zu verzichten und den Wert der verloren gegangenen Mobilitätshilfe oder deren Reparatur vollständig zu ersetzen.

Alle diese Rechtstexte basieren auf dem gleichen Prinzip: grundsätzliche Haftung des Luftfahrtunternehmens für aufgegebenes Reisegepäck¹⁴. Dies bedeutet, dass der Geschädigte ein Verschulden des Luftfahrtunternehmens nicht nachzuweisen braucht, um seine Ansprüche

¹¹ Siehe Fußnote 6.

¹² Es handelt sich um folgende Übereinkommen: 1 – Das Abkommen zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr, unterzeichnet in Warschau am 12. Oktober 1929, das so genannte Warschauer Abkommen von 1929. 2 – Das Protokoll zur Änderung des Abkommens zur Vereinheitlichung von Regeln über die Beförderung im internationalen Luftverkehr, unterzeichnet in Warschau am 12. Oktober 1929, unterzeichnet in den Haag am 28.9.1955, das so genannte Haager Protokoll von 1955. 3 – Das Übereinkommen zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr, unterzeichnet in Montreal am 28.5.1999, das so genannte Montrealer Übereinkommen von 1999.

¹³ Verordnung (EG) Nr. 889/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Mai 2002 (ABl. L 140 vom 30.5.2002, S. 2) zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 des Rates über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei Unfällen.

¹⁴ Siehe Artikel 1 Absatz 10 der Verordnung (EG) Nr. 889/2002.

geltend zu machen. Personen eingeschränkter Mobilität müssen lediglich nachweisen, dass es zu Verlust oder Beschädigung während der Zeit kam, in der sich die Ausrüstung in der Obhut des Luftfahrtunternehmens befand (der so genannten Beförderungszeit).

Die Beförderungszeit beginnt bei Ausrüstung, die am Abfertigungsschalter (durch den oder im Namen des Luftfahrtunternehmens) aufgegeben und entsprechend als Reisegepäck gekennzeichnet wurde, eindeutig mit dem Zeitpunkt, zu dem der Abfertigungsvorgang beginnt. Gleiches gilt für Reisegepäck, das an der Kabinentür übergeben wird. Auch wenn die Ausrüstung gekennzeichnet werden kann, bevor sie tatsächlich dem Luftfahrtunternehmen übergeben wird (am Flugsteig oder an der Kabinentür), sollte die Haftung des Luftfahrtunternehmens erst ab dem Zeitpunkt greifen, an dem ihm die Ausrüstung (am Flugsteig oder an der Kabinentür) tatsächlich übergeben wird.

3.2.2.2. Abfertigung der Ausrüstung am Flughafen (Haftung des Flughafens)

Die Verordnung gilt seit dem 26. Juli 2008 uneingeschränkt; seit diesem Zeitpunkt sind folglich die Flughäfen dafür verantwortlich, Personen eingeschränkter Mobilität Hilfe zu leisten. Die Haftung der Flughäfen ist im Prinzip unbeschränkt¹⁵ und unterliegt nationalem Haftungs-/Deliktsrecht. Aufgrund der Tatsache, dass für Flughäfen und Luftfahrtunternehmen ein unterschiedlicher Rechtsrahmen gilt, gibt es zwei wesentliche Unterschiede in der Art ihrer Haftung: Erstens ergibt sich die Haftung des Flughafens grundsätzlich aus einem nachgewiesenen Verschulden seines Leitungsorgans. Zweitens ist im Gegensatz zur Haftung der Luftfahrtunternehmen die Haftung des Flughafens unbegrenzt. Dies bedeutet, dass eine Person eingeschränkter Mobilität das Verschulden des Flughafens vor einem Gericht nachweisen muss, wenn der Flughafen die Forderung ablehnt (dies ist nicht der Fall, wenn das Luftfahrtunternehmen verantwortlich ist), jedoch ihren Schaden in voller Höhe ersetzt bekommen kann (dies ist nicht der Fall, wenn das Luftfahrtunternehmen verantwortlich ist, da seine Haftung normalerweise beschränkt ist).

3.2.3. Entschädigung: Höhe und Verfahren

Lange Zeit haben die Organisationen, die Personen eingeschränkter Mobilität vertreten, auf unbeschränkte Haftung bei Vorfällen mit Mobilitätshilfen gedrängt, und zwar sowohl während der Abfertigung am Flughafen als auch während der Beförderung an Bord von Flugzeugen. Der Grund dafür ist, dass moderne Mobilitätshilfen sehr teuer sind¹⁶, während die geltenden Haftungsbeschränkungen für Reisegepäck im Rahmen internationaler Übereinkommen, insbesondere des Montrealer Übereinkommens¹⁷, relativ niedrig angesetzt wurden, so dass der durch internationale Übereinkommen festgelegte Entschädigungsbetrag kaum in allen Fällen angemessen ist.

Die meisten Luftfahrtunternehmen leisten Schadensersatz entsprechend dem Montrealer Übereinkommen. Das Risiko für Schäden an Mobilitätshilfen, die 1 000 SZR übersteigen, trägt der Reisende selbst, sofern er nicht bei der Übergabe des aufgegebenen Reisegepäckes an den Luftfrachtführer sein Interesse an der Ablieferung am Bestimmungsort betragsmäßig

¹⁵ Die Haftung der Flughäfen wird weder durch ein internationales Übereinkommen noch durch Gemeinschaftsrecht geregelt.

¹⁶ Ein elektrischer Rollstuhl kann beispielsweise bis zu 10 000 EUR kosten.

¹⁷ Bis zu 1000 SZR (ungefährer Betrag in EUR ausgehend von dem vom IWF festgelegten SZR-Wert am 10.3.2008: 1060 EUR).

angegeben und den verlangten Zuschlag entrichtet hat¹⁸. Eine spezielle Versicherung für Mobilitätshilfen von Personen eingeschränkter Mobilität wird nur von sehr wenigen Unternehmen und nur für eine ganz geringe Zahl von Flughäfen angeboten. Die Mehrzahl der Luftfahrtunternehmen und Flughäfen bietet keinen speziellen Versicherungsschutz für die Beschädigung oder Zerstörung von Rollstühlen oder Mobilitätshilfen an.

Aus der Studie geht hervor, dass nur eine Minderheit der EU-Luftfahrtunternehmen Personen eingeschränkter Mobilität die Möglichkeit gibt, eine Erklärung über einen höheren Wert ihrer Mobilitätshilfen abzugeben, den sie dann entsprechend geltend machen können. Einige dieser Unternehmen beschränken die Wertzuschlagserklärung auf einen Betrag, der über dem durch internationale Regeln und EU-Vorschriften festgelegten Entschädigungsniveau liegt, aber trotzdem nicht die tatsächlichen Kosten der Mobilitätshilfe deckt. Mehrere Gesellschaften wiesen darauf hin, dass bei einer Wertzuschlagserklärung ein Zuschlag erhoben wird, der vom Reisenden zu entrichten ist.

Alle Betroffenen stimmen darin überein, dass den Personen eingeschränkter Mobilität nicht unmittelbar die Kosten dafür weitergegeben werden dürfen, dass ihren Bedürfnissen entsprochen wird. Nur wenige haben jedoch daraus die logische Schlussfolgerung gezogen, bei Beschädigung oder Verlust der Mobilitätshilfe die Kosten voll zu erstatten. In der Verordnung wird zwar der Grundsatz festgeschrieben, dass Hilfe für Personen eingeschränkter Mobilität ohne zusätzliche Kosten geleistet wird¹⁹, es ist jedoch kein konkreter Entschädigungsbetrag vorgesehen – dieser soll dann „gemäß den internationalen, gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Rechtsvorschriften“ geregelt werden²⁰.

Es ist darauf hinzuweisen, dass im Schienenverkehr die Eisenbahngesellschaften nach den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft Schadensersatz in voller Höhe leisten müssen, falls das Eisenbahnunternehmen für den vollständigen oder teilweisen Verlust oder die Beschädigung von Mobilitätshilfen haftet²¹.

3.2.4. Die Definition von „Reisegepäck“ - Einbeziehung oder Ausschluss von Mobilitätshilfen

Die Organisationen, die Personen eingeschränkter Mobilität vertreten, sowie die meisten Zivilluftfahrtbehörden, die sich an der Umfrage in Verbindung mit der Studie beteiligten, vertreten die Auffassung, dass Mobilitätshilfen nicht als Reisegepäck betrachtet werden sollten. Der Grund für diesen Ausschluss ist, dass auf Mobilitätshilfen nicht die Regelungen über Haftungsbeschränkungen der Luftfahrtunternehmen Anwendung finden sollten, die in den internationalen Übereinkommen festgelegt sind. Luftfahrtunternehmen und Flughäfen sollten die Kosten für verloren gegangene Mobilitätshilfen oder deren Reparatur vollständig erstatten.

Die für die Vereinigten Staaten geltende Regelung des „Air Carrier Access Act“ (ACAA) enthält keine Begriffsbestimmung für Mobilitätshilfen und schließt sie nicht ausdrücklich aus

¹⁸ Entsprechend Artikel 22 Absatz 2 des Montrealer Übereinkommens und Artikel 1 Absatz 5 der Verordnung Nr. 889/2002.

¹⁹ Siehe Artikel 8 der Verordnung Nr. 1107/2006.

²⁰ Siehe Artikel 12 der Verordnung Nr. 1107/2006.

²¹ Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr, ABl. L 315 vom 31.12.2007, Artikel 25.

der Definition von Reisegepäck aus. Sie sieht jedoch für alle Luftfahrtunternehmen, die Inlandstrecken in den Vereinigten Staaten bedienen wollen, die uneingeschränkte objektive Haftung ohne Obergrenze bei Vorfällen mit Mobilitätshilfen vor²². Das US-Verkehrsministerium beabsichtigt, in Kürze die Vorschriften zur Umsetzung der ACAA-Regelung zu ändern, um die meisten der derzeit für US-Luftfahrtunternehmen geltenden Vorschriften aus Teil 382 in Bezug auf behinderte Menschen, unter anderem die Behandlung von Mobilitätshilfen und anderen Hilfsgeräten, auch auf ausländische Luftfahrtunternehmen anzuwenden, die Strecken von und nach den USA bedienen.

Die geltenden kanadischen Rechtsvorschriften in Bezug auf Personen eingeschränkter Mobilität finden sich in Teil VII der Air Transport Regulations: Terms and Conditions of Carriage Regulations²³. Die nationale Verkehrsbehörde Kanadas definiert offenbar Mobilitätshilfen als prioritär aufgegebene persönliche Gegenstände, auch wenn die Mobilitätshilfen nicht aus der Begriffsbestimmung für Reisegepäck im engeren Sinn ausgenommen sind. Auf diese Weise verhindert die kanadische Verkehrsbehörde, dass auf kanadischem Gebiet tätige Luftfahrtunternehmen die in den internationalen Übereinkommen enthaltenen Bestimmungen über Haftungsbeschränkungen bei Zerstörung, Beschädigung oder Verlust von Reisegepäck auf Mobilitätshilfen anwenden. Es besteht eine Vereinbarung, dass ein Luftfahrtunternehmen, das in Kanada landet, die kanadischen Bestimmungen einhalten muss. Diese Vereinbarung wird offenbar von allen ausländischen Luftfahrtunternehmen respektiert.

4. DIE ANTWORT: VERORDNUNG NR. 1107/2006

4.1. Quantitatives Ziel: Reduzierung der Zahl der Vorfälle

Angesichts der Tatsache, dass - wie unter Punkt 3.1 ausgeführt - spezielle Verfahren für den Umgang mit Rollstühlen oder anderen Mobilitätshilfen fehlen und nicht auf allen Flughäfen und durch alle Luftfahrtunternehmen Schulungsmaßnahmen zum Umgang mit Rollstühlen oder anderen Mobilitätshilfen angeboten werden, könnten Verbesserungen leicht erzielt werden. In der Verordnung Nr. 1107/2006 wurden Maßnahmen zur Behebung dieser Mängel vorgesehen, indem sowohl hinsichtlich der erforderlichen Verfahren als auch hinsichtlich der nötigen Schulung des Personals für eine angemessene Hilfeleistung für Personen eingeschränkter Mobilität Vorschriften erlassen wurden²⁴.

Diese Vorschriften betreffen unter anderem den Umgang mit Mobilitätshilfen auf dem Flughafen und ihre Beförderung an Bord des Flugzeugs. Daher sollten die Hilfeleistungen der Luftfahrtunternehmen erheblich verbessert und den Bedürfnissen angepasst werden. Durch spezielle Verfahren bei der Abfertigung und durch Schulung des Personals im Umgang mit Mobilitätshilfen werden Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen sensibilisiert und Anzahl und Schwere von Vorfällen sowie die persönlichen und finanziellen Folgen gemildert.

²² Nach der ACAA-Regelung ist die Benachteiligung behinderter Personen bei Flugreisen untersagt. Das US-Verkehrsministerium erließ eine Vorschrift (14 CFR Teil 382) zur Umsetzung dieser Regelung, in der ausdrücklich auf die Behandlung von Mobilitätshilfen und anderen Hilfsgeräten eingegangen wird.

²³ Beförderungsbedingungen auf der Grundlage des kanadischen Beförderungsgesetzes. In Teil V dieses Gesetzes wird die Beförderung behinderter Personen geregelt. Abschnitt 155 dieses Teils V enthält die Bestimmungen in Bezug auf die Beschädigung oder den Verlust von Hilfsgeräten.

²⁴ Siehe Artikel 9 und Artikel 11 der Verordnung.

4.2. Qualitatives Ziel: Minimierung der Folgen eines Vorfalles

Unter Punkt 3.2.1 wird erläutert, dass ein einheitliches Verfahren fehlt, das bei Beschädigung oder Verlust von Mobilitätshilfen prompte Abhilfe ermöglicht. Durch die Verordnung Nr. 1107/2006 wird diese Lücke teilweise geschlossen. Zunächst wird in Anhang I der Verordnung Nr. 1107/2006 in die Definition der Hilfeleistungen von Flughäfen ausdrücklich der Punkt *„Vorübergehender Ersatz beschädigter oder verloren gegangener Mobilitätshilfen, wobei allerdings nicht identische Ausrüstungen gestellt werden müssen“*²⁵ aufgenommen. Zweitens legen die Flughäfen nach Artikel 9 *„für die in Anhang I genannte Hilfe Qualitätsstandards und die dafür notwendigen Mittel fest“*.

Hinsichtlich der unter Punkt 3.2.2 genannten Unterschiede zwischen Art und Umfang der Haftung von Luftfahrtunternehmen und von Flughäfen ist in Artikel 12 der Verordnung Nr. 1107/2006 festgelegt, dass *„gemäß den internationalen, gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Rechtsvorschriften“* zu entschädigen ist.

Die Kommission wird genau beobachten, wie Flughäfen und Luftfahrtunternehmen ihrer Verantwortung in diesem neuen, von der Verordnung vorgegebenen Kontext nachkommen, um zu einem späteren Zeitpunkt zu beurteilen, ob die Aufnahme einer genaueren Definition für die Haftung des Flughafens nach dem Muster der Bestimmungen für Luftfahrtunternehmen in der Verordnung Nr. 889/2002 ratsam ist.

In Bezug auf die unter Punkt 3.2.3 behandelte Höhe des Schadensersatzes und das entsprechende Verfahren ist zu sagen, dass die Zahl der Vorfälle mit Mobilitätshilfen ohnehin klein ist und die neuen Schutzbestimmungen der Verordnung Nr. 1107/2006 dazu beitragen sollten, die Anzahl dieser Vorfälle und ihre Folgen noch weiter einzudämmen. Es ist daher deutlich, dass auch nach einer Änderung der geltenden Schadensersatzregelung die wirtschaftlichen Folgen solcher Unfälle für die Luftfahrtunternehmen und Flughäfen sehr beschränkt blieben.

Schließlich wird unter Punkt 3.2.4 die Frage gestellt, ob Mobilitätshilfen als „Reisegepäck“ gelten sollten. Dies ist ein wichtiger Punkt, denn davon hängt, da die in den internationalen Übereinkommen festgelegten Haftungsobergrenzen nur für Reisegepäck gelten, die Höhe des Schadensersatzes ab. Einige der größten Partner der Gemeinschaft im Luftverkehr haben bereits detaillierte Verwaltungsverfahren in Bezug auf die Rechte der Personen eingeschränkter Mobilität in diesem Zusammenhang ausgearbeitet. Grob gesagt sehen diese Verwaltungsverfahren die verschuldensunabhängige Haftung und die uneingeschränkte Schadensersatzpflicht für die Luftfahrtunternehmen und in einigen Fällen für die Flughäfen vor. Europäische Luftfahrtunternehmen, die Transatlantikrouten nach Kanada oder Inlandsstrecken in den USA oder Kanada bedienen, erfüllen diese Vorschriften außerhalb der Grenzen der Gemeinschaft bereits. Einige Gesellschaften haben bereits ihre Haftungsbeschränkung durch ihre eigene Kundenpolitik oder ihre internen Qualitätsstandards aufgehoben.

Wie diese Beispiele zeigen, sind mehrere Ansätze denkbar, um die im Falle der Zerstörung, der Beschädigung oder des Verlusts von Mobilitätshilfen zahlbare Entschädigung an den tatsächlichen Wert solcher Geräte anzunähern. Dies kann erreicht werden, indem der Begriff „Reisegepäck“ so ausgelegt oder definiert wird, dass Mobilitätshilfen ausgeschlossen sind,

²⁵ Siehe Anhang I der Verordnung Nr. 1107/2006.

solche Geräte jedoch im Rahmen der geltenden internationalen Übereinkommen weiterhin rechtlich abgedeckt sind, oder indem die in diesen internationalen Übereinkommen vorgesehenen Entschädigungshöchstgrenzen gestrichen oder geändert werden. Außerdem könnten Luftfahrtunternehmen und Lufthäfen sich freiwillig dazu entschließen, auf die derzeitige Beschränkung ihrer Haftung für Mobilitätshilfen zu verzichten.

Nach Ansicht der Kommission wäre es sinnvoll, diese Frage auf Ebene der ICAO zu erörtern, mit dem Ziel, alle im Montrealer Übereinkommen festgelegten Entschädigungshöchstbeträge für den Verlust, die Beschädigung oder die Zerstörung von Mobilitätshilfen zu streichen oder zu ändern. Die Kommission weiß, wie schwierig es ist, ein internationales Übereinkommen neu auszuhandeln. Die Tatsache, dass einige ICAO-Mitglieder einseitig beschlossen haben, ihre Vorschriften zu ändern und auf ihren Inlandsstrecken vollen Schadensersatz für Mobilitätshilfen vorzuschreiben, lässt jedoch die Vermutung zu, dass eine solche EU-Initiative politische Unterstützung finden könnte.

Mittelfristig wird nach Ansicht der Kommission durch die uneingeschränkte Anwendung der Verordnung Nr. 1107/2006 sowohl die Überwachung als auch die Durchsetzung geltender Rechte von Personen eingeschränkter Mobilität in Bezug auf die Entschädigung für und/oder den Ersatz zerstörter, beschädigter oder verloren gegangener Mobilitätshilfen und auch die Art der Hilfeleistung bei einem Unfall verbessert. Bevor sie beschließt, einen Legislativvorschlag zu diesem Thema vorzulegen, hält es die Kommission für vernünftig, die Anwendung der Verordnung Nr. 1107/2006 abzuwarten und dann zu prüfen, ob sie sich günstig durch eine Abnahme der Fallzahlen auswirkt. Angesichts der Praxis in anderen Ländern und der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft im Schienenverkehr fordert die Kommission vorläufig die Luftfahrtunternehmen auf, ihre Haftungsbeschränkung freiwillig aufzugeben.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

- (1) Die Kommission erinnert Flughäfen und Luftfahrtunternehmen an ihre Verpflichtung, für die Ausarbeitung der Qualitätsstandards und die erforderlichen Schulungen und Verfahren in Bezug auf den Umgang mit Mobilitätshilfen und auf die Rechte der Fluggäste eingeschränkter Mobilität bei Unfällen mit ihren Mobilitätshilfen zu sorgen; diese Verpflichtung ergibt sich insbesondere aus dem ECAC-Dokument Nr. 30 und seinen einschlägigen Anhängen.
- (2) Hinsichtlich des Entschädigungsbetrags, der stärker an den tatsächlichen Wert der Ausrüstung angenähert werden sollte, wird die Kommission dem Rat vorschlagen, dass die Gemeinschaft in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eine Initiative im Rahmen der ICAO einleitet, um den Begriff „Reisegepäck“ zu klären oder zu definieren, und auf diese Weise Mobilitätshilfen auszunehmen oder aber statt dessen alle im Montrealer Übereinkommen vorgesehenen Haftungsbeschränkungen in Bezug auf den Verlust, die Beschädigung oder die Zerstörung von Mobilitätshilfen zu streichen oder zu ändern.
- (3) Die Kommission fordert die Luftfahrtunternehmen in der EU auf, ihre derzeitigen Haftungsbeschränkungen freiwillig aufzugeben um den Entschädigungsbetrag stärker an den tatsächlichen Wert der Mobilitätshilfen anzunähern.

- (4) Die Kommission wird zwischen 2008 und 2009 überprüfen, inwieweit die Mitgliedstaaten, Luftfahrtunternehmen und Flughäfen den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft nachkommen, unter anderem der Verordnung Nr. 1107/2006.
- (5) Die Kommission fordert die Betroffenen auf, umfassender und systematischer Daten im Zusammenhang mit Schadensanzeigen in Bezug auf Mobilitätshilfen zu sammeln.
- (6) Die Kommission wird in den Bericht nach Artikel 17 der Verordnung Nr. 1107/2006 ein Kapitel über die Rechte von Personen eingeschränkter Mobilität aufnehmen, deren Mobilitätshilfen verloren gegangen sind oder beschädigt oder zerstört wurden. Weiter wird sie die Entwicklungen nach Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1107/2006 und die Fortschritte der unter Punkt (2) dieser Schlussfolgerungen genannten Initiative innerhalb der ICAO bewerten. Sollte diese Bewertung zeigen, dass die erforderlichen Verbesserungen nicht erzielt wurden, wird die Kommission einen geeigneten Legislativvorschlag vorlegen, um die im Gemeinschaftsrecht festgelegten Rechte von Fluggästen zu stärken, deren Rollstühle oder andere Mobilitätshilfen während der Abfertigung auf dem Flughafen oder während der Beförderung an Bord des Luftfahrzeugs zerstört oder beschädigt werden oder verloren gehen; dies umfasst auch eine Änderung der derzeit geltenden Entschädigungshöchstgrenzen und die dringend erforderlichen Verbesserungen bei der Festlegung der Haftungsverpflichtungen von Flughäfen.