Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei Unfällen" (1)

(96/C 212/09)

Der Rat beschloß am 26. März 1996, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 84 Absatz 2 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel nahm ihre Stellungnahme am 13. Mai 1996 an. Berichterstatter war Herr Moreland.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 336. Plenartagung (Sitzung vom 29. Mai 1996) mit 83 gegen 2 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Das Warschauer Abkommen von 1929 stellte einen wichtigen Meilenstein in der internationalen Luftfahrt dar. Es handelte sich dabei im wesentlichen um eine Vereinbarung zwischen den Fluggesellschaften und den Flugreisenden (vertreten durch die einzelstaatlichen Regierungen) über die Regelung der Haftungsfrage bei Unfällen im internationalen Luftverkehr. Normalerweise liegt die Beweislast für ein Verschulden beim Anspruchsteller. Das Warschauer Abkommen sieht eine Beweislastumkehr vor. Die Luftfahrtunternehmen räumen ein Verschulden ein, sofern sie nicht nachweisen können, daß sie alle erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung des Schadens getroffen haben. Zum Ausgleich dieser Umkehrung der Beweislast wurde die Haftung der Luftfahrtunternehmen begrenzt, sofern der Anspruchsteller nicht ein vorsätzliches oder grob fahrlässiges Verhalten des Luftfahrtunternehmens nachweisen konnte.

1.2. Das Abkommen enthielt darüber hinaus eine einheitliche Regelung der Haftungsfrage, um mögliche Konflikte aufgrund unterschiedlicher Gesetze in den einzelnen Ländern zu verhindern. Dies stellte für die Fluggäste wie auch für die Fluggesellschaften eine erhebliche Hilfe im Schadensfall dar. Seit 1929 wurde das Warschauer Abkommen durch mehrere andere Vereinbarungen modifiziert und ergänzt, insbesondere durch das Haager Protokoll von 1955, das Guadalajara-Abkommen von 1961, die Montrealer Zwischenvereinbarung von 1966, das Guatemala-Abkommen von 1971 und die 1975 in Montreal unterzeichneten Protokolle. Nicht alle dieser Übereinkommen sind in Kraft getreten, da sie noch nicht von einer hinreichenden Anzahl von Staaten ratifiziert wurden.

1.3. Das Warschauer Abkommen und die zugehörigen Folgeabkommen waren ein Erfolg. Mehr und mehr ergaben sich jedoch Probleme. Insbesondere die Haftungsgrenzen sind im Lauf der Zeit trotz verschiedener Versuche, sie zu erhöhen, unannehmbar niedrig geworden. Dies hat mehrere Staaten veranlaßt, andere Haftungsgrenzen als im Warschauer Abkommen festzusetzen, wodurch einer seiner wichtigsten Vorteile, nämlich seine nahezu universelle Anwendbarkeit, zunichte gemacht wurde. Seit geraumer Zeit ist klar, daß einschneidende Änderungen notwendig sind, wenn ein Zusammenbruch des ganzen Systems verhindert werden soll. Die US-Regierung hat angedeutet, daß eine Neuregelung erforderlich ist, und die IATA einigte sich auf eine Lösung, deren wichtigste Punkte die Aufhebung der Haftungsgrenzen und die Möglichkeit sind, die Entschädigung entsprechend den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates festzusetzen und zu leisten, in dem der Fluggast seinen Wohnsitz hat. Die unterzeichnenden Luftfahrtunternehmen müssen die Bestimmungen zum 1. November anwenden.

2. Der Kommissionsvorschlag

2.1. Der Vorschlag der Europäischen Kommission weicht in mehrfacher Hinsicht vom Warschauer Abkommen ab. Zunächst soll eine unbegrenzte Haftung für Personenschäden eingeführt werden (während für Fluggastgepäck und Fracht keine Änderungen vorgeschlagen werden). Zweitens entfällt der Haftungsausschluß eines Luftfahrtunternehmens gemäß Artikel 20 Absatz 1 des Warschauer Abkommens bis zu einem Haftungsbetrag von 100 000 ECU. Dieser Artikel gewährt dem Luftfahrtunternehmen eine Haftungsfreistellung, wenn es nachweisen kann, daß der Schaden durch ein Eigenverschulden des Geschädigten verursacht wurde oder das Unternehmen alle erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung des Schadens ergriffen hat oder solche Maßnahmen nicht getroffen werden konnten. In der Praxis sind diese Haftungsausschlüsse jedoch sehr schwer vor Gericht durchzusetzen, und nach dem Montreal-Abkommen von 1966 wurde von Fluggesellschaften, die Flüge in die bzw. aus den USA durchführen, ohnehin ein Verzicht auf Haftungsausschlüsse verlangt.

2.2. Die vorgeschlagene Verordnung sieht außerdem die Vorauszahlung eines Pauschalbetrags bei Luftverkehrsunfällen vor. Innerhalb von zehn Tagen nach dem Unfall muß ein Luftfahrtunternehmen jedem Schadenersatzberechtigten bis zu 50 000 ECU zahlen. Außerdem sollen die bisher geltenden Regeln über den Gerichtsstand ergänzt werden. Nach dem Warschauer Abkommen müssen Schadenersatzansprüche an einem der folgenden Orte gestellt werden:

— dem Staat, in dem das Luftfahrtunternehmen seinen Sitz hat;

(1) ABl. Nr. C 104 vom 10. 4. 1996, S. 18.

— dem Staat, in dem der Schwerpunkt der wirtschaftlichen Tätigkeit des Luftfahrtunternehmens liegt;

— dem Staat, in dem der auf dem Beförderungsschein angegebene Zielort des Fluggastes liegt, oder

— dem Staat, in dem der Beförderungsvertrag abgeschlossen wurde.

2.3. Mit der vorgeschlagenen Verordnung würde diese Liste um den Staat erweitert, in dem der Fluggast seinen „Wohnsitz oder ständigen Aufenthaltsort" hat.

2.4. Außerdem enthält der Verordnungsvorschlag eine Bestimmung, die die Anhebung der Haftungsgrenzen durch die Kommission nach einem Anhörungsverfahren erlaubt.

2.5. Die neue Verordnung würde nur für Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft gelten. Luftfahrtunternehmen, die ihren Sitz außerhalb der Gemeinschaft haben, müssen die Fluggäste beim Kauf des Beförderungsscheins oder an ihren Abfertigungsschaltern innerhalb der EU deutlich darüber informieren, daß ihre Haftungsbestimmungen von denen gemeinschaftlicher Luftfahrtunternehmen abweichen. Schließlich sollen die vorgeschlagenen Vorschriften auch für Inlandsflüge innerhalb der EU gelten. Gegenwärtig gilt das Warschauer System (und das provisorische IATA-System) nur für internationale Flüge.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Eine Reform des Warschauer Systems ist seit langem überfällig. Der IATA-Ansatz wird begrüßt, er hat aber nur einen begrenzten Umfang und ist (bei Abfassung dieser Stellungnahme) erst von 29 Luftfahrtunternehmen unterzeichnet worden. Der Vorschlag der Kommission ist deshalb zu begrüßen.

Die von der Kommission vorgeschlagene Regelung muß jedoch insbesondere in bezug auf folgende Punkte modifiziert werden:

— Probleme im Zusammenhang mit der Bestimmung über die Vorauszahlung;

— juristische Interpretation der Begriffe „Wohnsitz" und „ständiger Aufenthaltsort";

— die Notwendigkeit eines Verschuldensnachweises;

— mögliche Folgen erhöhter Kosten auf kleinere Fluggesellschaften;

— Beschränkung auf EU-Luftfahrtunternehmen, und

— den notwendigen Schutz der Interessen der Flugreisenden und die Schaffung einer klaren Rechtslage.

3.2. Diese Kritikpunkte (auf die in Abschnitt 4 näher eingegangen wird) müssen eine Lösung dergestalt erfahren, daß die Verordnung in ihrer Endfassung als Katalysator für ein neues, zweckmäßigeres und weltweites System zum Nutzen der Flugreisenden wirkt.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. *Artikel 1*

Wie beim „dritten Luftverkehrspaket" (1) besteht bei gesetzgeberischen Maßnahmen gemäß Artikel 84 Absatz 2 der Trend zu einer Verordnung. Da der Kommissionsvorschlag einheitlich in der gesamten Europäischen Union gelten soll, unterstützt der Wirtschafts- und Sozialausschuß dementsprechend eine Verordnung statt einer Richtlinie. Nach Ansicht des Ausschusses bringt dies für den Rat und die Kommission aber die Verpflichtung mit sich, für eine unzweideutige, umfassende Festlegung neuer verbriefter Rechte und Pflichten zu sorgen.

4.2. *Artikel 2*

Die Begriffe „Wohnsitz" und „ständiger Aufenthaltsort" sind im Brüsseler Übereinkommen (2) definiert; im Sinne einer eindeutigen und einheitlichen Auslegung sollten diese Definitionen in Artikel 2 wiederholt werden. In den einzelnen Mitgliedstaaten gelten unterschiedliche Regelungen für den Wohnsitz und den ständigen Aufenthaltsort, aufgrund derer es gut möglich ist, daß ein Fluggast seinen Wohnsitz oder seinen ständigen Aufenthaltsort in mehr als einem Mitgliedstaat hat.

4.3. *Artikel 4*

4.3.1. Der Ausschuß begrüßt den Vorschlag einer raschen Vorauszahlung eines Pauschalbetrags, um die sofort anfallenden Kosten zu decken. Er bezweifelt jedoch die Praktikabilität dieses Vorschlags, solange nicht klar ist, wie bestimmte Schwierigkeiten gelöst werden sollen. So kann z. B. die Identifizierung der Opfer und das Ausfindigmachen der Angehörigen viel Zeit in Anspruch nehmen. Auch die Festlegung des Kreises der Anspruchsberechtigten kann sich als problematisch erweisen. Dazu kommt noch die Frage, in welcher Höhe die Vorauszahlung im Verletzungs- statt im Todesfall zu leisten ist. Wer entscheidet darüber? Der Ausschuß sieht ebenfalls die Notwendigkeit, innerhalb von zehn Tagen nach einem Luftverkehrsunfall eine finanzielle Rücklage bereitzuhalten, fordert die Kommission jedoch auf, genauer anzugeben, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt die Zahlungen erfolgen sollen.

4.3.2. Der Ausschuß begrüßt die Aufhebung sämtlicher Haftungsgrenzen bei Fluggastunfällen. Weil sich dieser Vorschlag aber namentlich bei den kleineren Fluggesellschaften auf die Kosten auswirken wird, ist der Ausschuß der Auffassung, daß bei höheren Zahlungsbeträgen ein Verschuldensnachweis gerechtfertigt sein kann.

---

(1) ABl. Nr. L 240 vom 24. 8. 1992; Stellungnahme des WSA — ABl. Nr. C 169 vom 6. 7. 1992, S. 15.

(2) ABl. Nr. L 299 vom 31. 12. 1972, S. 32; ABl. Nr. C 97 vom 11. 4. 1983, S. 1.

4.4. *Artikel 5*

Der Ausschuß hält eine unmißverständliche Informierung der Fluggäste für sehr wichtig. Die Bestimmung, nach der Luftfahrtunternehmen, die ihren Sitz außerhalb der Gemeinschaft haben, die Fluggäste eindeutig darüber informieren müssen (und zwar nicht nur durch einen Hinweis auf dem Beförderungsschein), daß bei ihnen die EU-Bestimmungen nicht gelten, dürfte viele Probleme verursachen und schwierig durchzusetzen sein. Zur Klärung der praktischen Schwierigkeiten muß die Kommission weitere Konsultationen durchführen.

4.5. *Artikel 6*

Dieser Artikel muß so umformuliert werden, daß klar daraus hervorgeht, auf welche Luftfahrtunternehmen er sich bezieht — doch wohl auf die, die ihren Sitz nicht in Ländern haben, auf die sich das dritte Luftverkehrspaket erstreckt.

4.6. *Artikel 7*

Der Ausschuß begrüßt diesen Artikel. Er hält es jedoch für unbedingt nötig, die Begriffe „Wohnsitz" und „ständiger Aufenthaltsort" eindeutig zu definieren.

4.7. *Artikel 9*

Die Kommission sollte auch Verbände von Fluggesellschaften, Versicherungen, Flugreisenden und andere einschlägige Organisationen konsultieren. Drei oder vier Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung sollte die Kommission dem Rat, dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß einen Bericht über ihre Durchführung vorlegen.

Geschehen zu Brüssel am 29. Mai 1996.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Carlos FERRER

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Der Binnenmarkt 1995"

(96/C 212/10)

Die Kommission beschloß am 1. März 1996, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Bericht zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 8. Mai 1996 an. Berichterstatter war Herr Vever, Mitberichterstatter Herr Pasotti.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 336. Plenartagung (Sitzung vom 29. Mai 1996) mit 87 gegen 7 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einführung

1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beglückwünscht die Europäische Kommission dazu, daß sie ihren dritten Jahresbericht „Der Binnenmarkt 1995" bereits im Februar 1996 vorgelegt hat. Diese Verkürzung der Fristen ist Zeichen für die aktive Aufmerksamkeit, die die Kommission diesem für die Europäische Union so entscheidenden Bereich schenkt.

1.2. Der dritte Bericht enthält zahlreiche Informationen über die Entwicklung der Lage und die Hauptaktionslinien für 1995. Er greift jedoch nicht den Schlußfolgerungen und den zusätzlichen Leitlinien vor, die die Kommission in diesem Jahr im Rahmen eines Sonderberichts über die Auswirkungen des Binnenmarktes vorlegen wird. Der Ausschuß möchte der Kommission also mit seinen Bemerkungen zu dem dritten Jahresbericht nützliche Anhaltspunkte für die Ausarbeitung dieser zusammenfassenden Überlegungen liefern.

1.3. Für eine beschleunigte Vollendung des Binnenmarktes bietet sich nach Auffassung des Ausschusses im Zeitraum 1996-1999 eine dreifache Gelegenheit, und zwar mit den laufenden Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenz, den letzten Vorbereitungen für die Wirtschafts- und Währungsunion und den verbleibenden