

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.
zur Wiederaufnahme der Verhandlungen über die Revision der
Fluggastrechte-Verordnung

(EG) Nr. 261/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 über
die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von
Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr

Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 12.03.2025

Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über 2,3 Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechts-beratung und das Ehrenamt zeichnen den seit fast 75 Jahren bestehenden Verband aus.

Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.

Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.

1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Die Luftfahrtunternehmen verweigern Fluggästen häufig die ihnen bei Nichtbeförderung, großer Verspätung oder Annullierung von Flügen und unsachgemäßer Behandlung des Gepäcks zustehenden Rechte. Dies gilt insbesondere für die Ansprüche aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 und (EG) Nr. 2027/97.

Ziel dieses Vorschlags der Kommission ist es, die Interessen von Fluggästen besser zu wahren und dafür zu sorgen, dass die Luftfahrtunternehmen den Fluggästen bei Verkehrsstörungen ein hohes Schutzniveau bieten. Gleichzeitig soll den finanziellen Folgen für die Luftfahrtbranche Rechnung getragen und sichergestellt werden, dass die Geschäftstätigkeit von Luftfahrtunternehmen in einem liberalisierten Markt harmonisierten Bedingungen unterliegt. Darüber hinaus soll der Vorschlag eine bessere Durchsetzung der Fluggastrechte erreichen. Wesentliche Grundsätze und implizite Rechte, die in der Vergangenheit Anlass für zahlreiche Streitigkeiten zwischen Luftfahrtunternehmen und Fluggästen waren, sollen rechtssicher gemacht werden. Außerdem sollen die Durchsetzungsmaßnahmen auf nationaler Ebene verstärkt und besser koordiniert werden. Dies betrifft unter anderem die Bestimmung des Begriffs „außergewöhnliche Umstände“, Ausgleichsanspruch bei großer Verspätung, Anspruch auf anderweitige Beförderung, Anspruch auf Betreuungsleistungen oder Haftung für die Beschädigung von Mobilitätshilfen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt den Vorschlag der Verordnung, sodass das Thema Fluggastrechte auf europäischer Ebene einen besseren gesetzlichen Rahmen erhält. Die Verordnung enthält Vorschläge für Definitionen von Ereignissen und unter anderem den Umgang bei Verspätungen. Das Thema Barrierefreiheit und Umgang mit Menschen mit Behinderungen hingegen findet nur in einzelnen Punkten Anwendung. Der VdK setzt sich dafür ein, das insbesondere auch die (Fluggast-)Rechte für Menschen mit Behinderungen und mobilitätseingeschränkte Menschen erweitert und, wo bereits gegeben, besser umgesetzt werden. Im Luftverkehrssektor hat sich die Bezeichnung People with reduced mobility, PRM,

etabliert. Dieser umfasst sowohl Menschen mit Behinderung als auch mobilitätseingeschränkte Menschen.

Der Sozialverband VdK verweist auf bereits existierende Vorschläge der Europäischen Kommission, bei denen Einigung erzielt wurde, die unbedingt in die Verordnung mit aufgenommen werden müssen. Darüber hinaus sind aus Sicht des Sozialverbands VdK Änderungen des europäischen Gesetzrahmens für Menschen mit Behinderungen nötig, wie beispielsweise die Streichen der Voranmeldefrist von 48 Stunden.

Der VdK begrüßt außerordentlich den Punkt, dass bei Beschädigung des Gepäcks, darunter auch namentlich genannt Mobilitätshilfen für Menschen mit Behinderung oder mobilitätseingeschränkte Menschen, die Haftung der Luftfahrtunternehmen auf den tatsächlichen Wert der Ausrüstung erhöht wird. Dies wird erreicht, indem die Luftfahrtunternehmen im Einklang mit dem Übereinkommen von Montreal verpflichtet werden, grundsätzlich die Möglichkeit anzubieten, unentgeltlich eine in dem Übereinkommen geregelte besondere Interessenserklärung, zum Umgang mit beschädigten und verlorenen Mobilitätshilfen, abzugeben.

2. Zu den Regelungen im Einzelnen (mit Orientierung an den dazu gebundenen Fragenkatalog des BMJ und BMDV)

Im Folgenden nimmt der Sozialverband VdK Deutschland zu ausgewählten Punkten Stellung. In dieser Stellungnahme wird Bezug auf den vorgegebenen Fragenkatalog des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr sowie des Bundesministeriums der Justiz genommen. Dabei wurden die relevanten Fragen für den Sozialverband VdK aus den genannten Fragenkatalog in dieser Stellungnahme berücksichtigt.

2.1. Teil B. Allgemeine Fragen

Zu 4.: Besteht Änderungsbedarf bei den Regelungen zu Unterstützungs- und Betreuungsleistungen (Artikel 8 und 9) in den Vorschlag der Kommission 2013 (COM(2013)130) unter Berücksichtigung derjenigen Änderungen der Fluggastrechte-VO, die in der Allgemeinen Ausrichtung für die VO zur Änderung der bestehenden Sektorverordnung in Bezug auf die Durchsetzung der Fahr- und Fluggastrechte (2023/0437(COD), ST16529/24, abrufbar unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16529-2024-INIT/en/pdf>, „Omnibus-VO“) vorgesehen wurden?

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die vorgeschlagenen Änderungen in den Vorschlag der Kommission 2013 (COM(2013)130) und ST16529/24 zum Thema Barrierefreiheit und Menschen mit Behinderungen sowie mobilitätseingeschränkte Menschen begrüßt der VdK ausdrücklich und fordert, diese

unbedingt in den Vorschlag der Kommission 2013 (COM(2013)130) aufzunehmen. Zu nennen sind hier folgende Punkte:

1. Kosten für Begleitpersonen im Luftverkehr

Falls eine Fluggesellschaft verlangt, dass eine Person mit Behinderung von einer Begleitperson begleitet wird, muss die Fluggesellschaft mindestens die Flugkosten der Begleitperson übernehmen. Zusätzlich fordert der VdK, dass bei jedem Menschen mit Behinderung, der das Merkzeichen „B“ hat, eine Begleitperson kostenfrei mitgenommen werden darf.

Menschen mit einem Merkzeichen „B“ haben staatlich nachgewiesen das Recht auf eine Begleitperson. Diese Berechtigung fußt auf einen erhöhten Hilfebedarf oder punktuelle Unterstützung, um am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können, zu dem auch der Luftverkehr gehört. Die Begleitperson hilft dabei, bestehende Barrieren zu überwinden und in außergewöhnlichen Situationen zu begleiten. Zum Beispiel kann dies für eine blinde Person wichtig, um sich in einer unbekanntem Situation zurecht zu finden.

Darüber hinaus fordert der Sozialverband VdK, weitergehend als im Vorschlag niedergeschrieben, dass sämtliche zusätzliche Gebühren und Steuern für die Begleitperson ebenfalls von der jeweiligen Fluggesellschaft übernommen werden.

2. Erweiterung der Definition von Assistenzhunden

Die Legaldefinition von Assistenzhunden muss zwingend festgeschrieben werden, um für die Nutzerinnen und Nutzer aber auch die Luftfahrtunternehmen Rechtssicherheit zu schaffen. Aus der Perspektive des Sozialverbandes VdK sollte ein „anerkannter Assistenzhund“ als speziell ausgebildeter Hund definiert werden, der die Unabhängigkeit von Menschen mit Behinderungen unterstützt und gemäß den nationalen Vorschriften anerkannt ist.

3. Bereitstellung von Informationen in barrierefreier Form

Informationen für Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität müssen in zugänglichen Formaten bereitgestellt werden. Es gibt verschiedene Aspekte der Barrierefreiheit, die berücksichtigt werden müssen. So kann das eine Audio Ausgabe für Blinde oder Sehingeschränkte Menschen sein, für kognitiv eingeschränkte Menschen ein Text in Leichter Sprache, oder ein Gebärdensprachevideo, das von einem Dolmetscher oder aber auch von einer zertifizierten Künstlichen Intelligenz erzeugt wurde, sein. Das ist wichtig, damit diese Menschen an die wesentlichen Informationen gelangen, die für ihre Reise wichtig sind. So muss auch für eine höreingeschränkte Person zum Beispiel ein Gatewechsel mittels Lichtsignals bemerkbar gemacht werden. Solche Formen der Verschränkung von Barrierefreiheit und Digitalisierung, die verschiedene Personengruppen

unterstützt und über das Mehrsinne-Prinzip funktioniert, bewertet der Sozialverband VdK als positiv. Zentrale Grundlage für die barrierefreie Gestaltung der Informationen muss auf der europäischen Ebene der European Accessibility Act und auf nationaler Ebene das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz sein.

4. Unentgeltliche Interessenserklärung

Luftfahrtunternehmen sind verpflichtet, eine unentgeltliche Interessenserklärung für die Beförderung von Mobilitätshilfen zu ermöglichen, um sicherzustellen, dass bei Beschädigung oder Verlust eine angemessene Entschädigung erfolgt.

5. Menschen mit Behinderungen und eingeschränkter Mobilität haben besondere Ansprüche bei Unterbrechungen ihrer Reise. Beispielsweise dürfen Beschränkungen bei der Unterbringungspflicht in außergewöhnlichen Umständen nicht auf sie angewendet werden. Ebenso muss sichergestellt sein, dass die Unterbringung barrierefrei ist.

Falls eine Flugverspätung eine Übernachtung erfordert, sind sie von allgemeinen Begrenzungen der Unterbringungspflicht ausgenommen. Auch hier muss sichergestellt sein, dass die Unterbringung barrierefrei ist,

Darüber hinaus fordert der VdK die Aufnahme von zwingend notwendigen Regelungen zur Entschädigung für beschädigte oder verlorengegangene Mobilitätshilfen. So müssen Fluggesellschaften, wenn sie die Mobilitätshilfen der Reisenden zum Beispiel Rollstühle, Gehhilfen oder andere Hilfsmittel beschädigen oder verlieren, eine Entschädigung zahlen. Die Entschädigung muss dabei die Kosten für einen Ersatz oder die Reparatur sowie die Kosten für eine vorübergehende Ersatzlösung betragen. Bei der Suche für eine vorübergehende Ersatzlösung muss die Verantwortung bei der Fluggesellschaft liegen.

Im Fall einer notwendig werdenden Hotelunterbringung im Fall von Reiseunterbrechungen müssen Fluggesellschaften eine barrierefreie Unterkunft bereitstellen. Dabei ist besondere Rücksicht auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen und eingeschränkter Mobilität sowie Assistenzhunden zu nehmen.

Zudem fordert der Sozialverband VdK den Vorrang beim Boarding für Personen mit eingeschränkter Mobilität. Für Menschen mit Behinderungen sind lange Wartezeiten, häufig ohne ausreichend Sitzmöglichkeiten, besonders strapaziös. Aus diesem Grund müssen Fluggesellschaften Personen mit eingeschränkter Mobilität, ihre Begleitpersonen sowie anerkannte Assistenzhunde auf Verlangen vorrangig boarden.

Zu 5.: Können vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung des Flugverkehrssektors durch Vorgaben für Digitalisierung oder Automatisierung von (a) Unterstützungs- und Betreuungsleistungen (z. B. durch automatisiert erstellte und versandte Gutscheine) oder von (b) Ausgleichsleistungen oder von (c) Forderungs- und Beschwerdebearbeitungen weitere Änderungen vorgenommen werden, die über die in der Allgemeinen Ausrichtung zur Omnibus-VO (ST16529/24) enthaltenen Änderungen hinausgehen? Welcher Vorgaben bedürfte es konkret?

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK positioniert sich einer Digitalisierung des Flugverkehrssektors grundsätzlich positiv gegenüber. Allerdings ausschließlich dann, wenn auch weiterhin analoge Alternativen der Information, Buchung und Kommunikation beibehalten werden. Es darf aus Sicht des VdK keine Diskriminierung aufgrund der Nicht-Nutzung von digitalen Formaten und Endgeräten entstehen. Eine Vielzahl der Mitgliederschriften, die den Sozialverband VdK erreichen, beziehen sich auf die Problematik von immer mehr digitalen Angeboten, die nicht weiter in analoger Form bereitgestellt werden oder deren digitale Barrierefreiheit nicht gegeben ist. Es sind weiterhin über 5 Prozent der Bevölkerung Offliner, auch für diese Menschen müssen die Informationen zugänglich sein.

Darüber hinaus müssen alle digitalen Angebote barrierefrei sein. Hierzu ist immer der aktuellste WCAG Standard einzuhalten. Aktuell ist dies WCAG 2.3.

Zu 6.: Sind in der Allgemeinen Ausrichtung zum Vorschlag für eine Verordnung über multimodale Reisen (ST16535/24, abrufbar unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16535-2024-INIT/en/pdf>) Konzepte (z. B. Beförderungsverträge) oder Mechanismen enthalten, die im Rahmen der Arbeiten zur Fluggastrechte-VO berücksichtigt werden sollten? Welche Strukturen der (Flug)Reisebranche sollten in der Fluggastrechte-VO noch berücksichtigt werden, etwa im Zusammenhang mit Pauschalreisen oder dem Chartern von Flugzeugen?

Bewertung des Sozialverbands VdK

Folgende Regelungen aus der Verordnung über multimodale Reisen (ST 16535/24) müssen laut dem VdK in den Vorschlag der Kommission 2013 (COM(2013)130) aufgenommen werden. Jedoch ist die unter Punkt 6. (S.38) aufgeführte Einschränkung, dass das alternative Angebot nur unter zumutbaren Bedingungen (reasonable efforts) zu leisten sei, zu streichen.

1. Personen mit eingeschränkter Mobilität (PRM) sollen nicht von bestimmten Beförderungsleistungen ausgeschlossen werden. Luftfahrtunternehmen müssen

- sicherstellen, dass sie angemessene Unterstützung erhalten, insbesondere bei Flugverspätungen und Annullierungen.
2. Die Haftung von Luftfahrtunternehmen für Mobilitätshilfen wird auf den tatsächlichen Wert der Ausrüstung angehoben. Die Entschädigung muss dabei die Kosten für einen Ersatz oder die Reparatur sowie die Kosten für eine vorübergehende Ersatzlösung betragen. Bei der Suche für eine vorübergehende Ersatzlösung muss die Verantwortung bei der Fluggesellschaft liegen.
 3. Es muss für Menschen mit Behinderung und mobilitätseingeschränkte Menschen sichergestellt werden, dass sie von einem ins nächste Transportmittel umsteigen können.
 4. Es ist zentral, dass Betroffenen- und Behindertenverbände bei sämtlichen Fragen der Barrierefreiheit einbezogen werden.
 5. Die Fluggesellschaften müssen eine zentrale Anlaufstelle für Menschen mit Behinderung sowie mobilitätseingeschränkte Menschen einrichten.
 6. Bei Ausfall eines Transportmittels muss sichergestellt werden, dass der Ersatz ebenfalls barrierefrei ist.
 7. Verkehrsunternehmen müssen über die Barrierefreiheit ihrer Stationen, Transportmittel, Informationen und Kommunikation informieren. Im Falle der Fluggesellschaften betrifft dies demnach die Informationen über Barrierefreiheit des Flughafens, des Flugzeuges, der Flug relevanten Informationen und den Kommunikationsmitteln der Fluggesellschaft.
 8. Informationen zu Flugrechten müssen für sämtliche Menschen mit Behinderung in geeigneten alternativen Formaten bereitgestellt werden, wie Leichte Sprache oder Gebärdenvideos.
 9. Auch das Beschwerdeformular muss barrierefrei gestaltet sein.

Zu 7. Gibt es weiteren Regelungsbedarf, der bislang weder im Vorschlag der Kommission zur Fluggastrechte-VO von 2013 noch in der Allgemeinen Ausrichtung für die „Omnibus-VO“ noch in anderen Vorschlägen der Kommission (z. B. der Vorschlag zur Änderung der Pauschalreiserichtlinie) adressiert ist, insbesondere mit Blick auf die seit Vorstellung des Vorschlags zur Fluggastrechte-VO ergangene Rechtsprechung oder mit Blick auf seitdem eingetretene Entwicklungen der Luftverkehrswirtschaft?

Zu 8.: Welcher weiterer Regelungsbedarf besteht für die Rechte von Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität über die Änderungen hinaus, die die Allgemeine Ausrichtung zur „Omnibus-VO“ für die VO 1107/2006 (dort Artikel 2 im Dokument ST16529/24) bereits vorsieht?

siehe Fehlende Regelungen.

3. Fehlende Regelungen

An dieser Stelle werden Forderungen des Sozialverbands VdK genannt, die einen zentralen Stellenwert haben und unbedingt neu in den Vorschlag der Kommission 2013 (COM (2013)130) von Seiten des VdK aufgenommen werden müssen.

Der VdK fordert, dass sich die Mindeststandards beim Thema Barrierefreiheit im Flugverkehr an die US-Standards richtet. Dies dient auch der Harmonisierung des europäischen und US-amerikanischen Flugraums. Dazu fordert der Sozialverband VdK, dass Fluggesellschaften gesetzlich zum barrierefreien Kabinendesign verpflichtet werden.

Des Weiteren fordert der VdK, dass sämtliche Hilfsmittel für Menschen mit Behinderung und mobilitätseingeschränkte Menschen an Bord des Flugzeuges zugelassen sind. Die Berufung auf Sicherheit darf nicht dazu führen, dass diesen Menschen ihr Hilfsmittel versagt wird. Der VdK fordert daher diesen Absatz zu streichen.

Außerdem fordert der VdK die Streichung der Voranmeldefrist von 48 Stunden. Es ist nicht verhältnismäßig, dass Menschen mit Behinderungen oder mobilitätseingeschränkte Menschen an einer kurzfristigen Reise gehindert werden. Vielmehr müssen die Flughäfen und -gesellschaften für eine durchgängige barrierefreie Reisekette Sorge tragen.

Ferner fordert der VdK, dass es verpflichtende Schulungen für das Flugpersonal zum Thema barrierefreie Sicherheitsinformationen gibt. Hier soll unter anderem erlernt werden, wie Sicherheitshinweise in Gebärdensprache gemacht werden.

Der VdK fordert, dass für Menschen mit Behinderung und mobilitätseingeschränkte Menschen sichergestellt werden muss, dass sie vom einen ins nächste Transportmittel umsteigen können. Gleichfalls muss beim Ausfall eines Transportmittels sichergestellt werden, dass das Ersatzfahrzeug ebenfalls barrierefrei ist. Über den Status der Barrierefreiheit aller Transportmittel muss in barrierefreier Form Auskunft auf den Webseiten der Verkehrsunternehmen gegeben werden, damit sich Reisende selbstbestimmt informieren können.

Darüber hinaus fordert der Sozialverband VdK, dass Betroffenen- und Behindertenverbände bei sämtlichen Fragen der Barrierefreiheit einbezogen werden.

Zudem fordert der VdK, dass die Fluggesellschaften eine zentrale Anlaufstelle für Menschen mit Behinderung sowie mobilitätseingeschränkte Menschen einrichten müssen.

Weiter fordert der VdK, dass Verkehrsunternehmen über die Barrierefreiheit ihrer Stationen, Transportmittel, Informationen und Kommunikation informieren müssen. Im Falle der Fluggesellschaften betrifft dies demnach die Informationen über Barrierefreiheit des Flughafens, des Flugzeuges, der Flug relevanten Informationen und den Kommunikationsmitteln der Fluggesellschaft.

Für eine umfassende Barrierefreiheit fordert der VdK, dass auch das Beschwerdeformular barrierefrei gestaltet sein muss. Darüber hinaus muss eine Beschwerde auch noch nach 7 Tagen möglich sein. Der VdK fordert hier eine Frist von mindestens einem Monat.