



Brüssel, den 9.7.2013
SWD(2013) 264 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

**VORSCHLAG FÜR EINE RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS
UND DES RATES**

**über Pauschal- und Bausteinreisen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004
und der Richtlinie 2011/83/EU sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des
Rates**

{COM(2013) 512 final}
{SWD(2013) 263 final}
{SWD(2013) 266 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

VORSCHLAG FÜR EINE RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über Pauschal- und Bausteinreisen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2011/83/EU sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates

1. EINFÜHRUNG

1.1. Politischer Hintergrund

Der Reisemarkt spielt in der europäischen Wirtschaft von heute eine zentrale Rolle.

Eine wichtige Aufgabe für die Europäische Union ist die Schaffung eines Rechtsrahmens, der Verbrauchern ausreichenden Schutz bietet, damit sie ihren Urlaub zuverlässig an einem beliebigen Ort in der Union buchen können. Zugleich müssen gleiche Bedingungen für Tourismusunternehmen sichergestellt werden, um den Wettbewerb im Markt zu erhöhen.

Der Erlass der Richtlinie über Pauschalreisen im Jahr 1990 leistete einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung eines gemeinsamen Marktes für einen bedeutenden Teil des Reisegeschäfts und führte wichtige Rechte für europäische Urlauber ein. Mit der Entwicklung des Internets und der Beliebtheit der neuen Möglichkeiten, wie Verbraucher ihre Urlaubsreisen buchen können, ist die Anwendbarkeit der Richtlinie auf all diese neuen Reiseprodukte unklar geworden.

Eine Modernisierung der Richtlinie wurde mehrfach von der Branche wie auch von Verbraucherorganisationen gefordert. Die Überarbeitung der Richtlinie ist auch in der europäischen Verbraucheragenda ausdrücklich vorgesehen und wird in Anhang II der Binnenmarkttakte II erwähnt.

1.2. Begriffsbestimmungen

- **Unabhängige Reisearrangements** – eine Reiseleistung wie etwa Flug, Unterkunft oder Autovermietung, die als eigenständiges Produkt erworben wird, d. h. getrennt gebucht und nicht zusammen mit anderen touristischen Dienstleistungen angeboten wird, auch wenn der Reisende mehrere Reiseleistungen für die gleiche Reise nutzt.
- **Im Voraus festgelegte Pauschalreise** – eine Kombination von Reiseleistungen, die vorab von einem Veranstalter zusammengestellt wurde und aus mindestens zwei der folgenden Dienstleistungen besteht: 1. Beförderung von Passagieren, 2. Unterbringung und 3. andere touristische Dienstleistungen, die nicht zur Passagierbeförderung oder zur Unterbringung gehören und einen wesentlichen Teil des Pakets ausmachen (z. B. Autovermietung).
- **Kombinierte Reisearrangements¹** – Kombinationen von Reiseleistungen, bei denen mindestens zwei der vorgenannten Dienstleistungen wie etwa Flug, Hotelaufenthalt oder Mietwagen für eine einzelne Reise oder einen Urlaub entweder beim gleichen Anbieter

¹ Kombinierte Reisearrangements werden in der Branche oft als dynamische Pauschalreisen bezeichnet. Der Begriff kombinierte Reisearrangements ist daher gleichbedeutend mit dynamischen Pauschalreisen und wird in diesem Dokument synonym verwendet, insbesondere bei Bezugnahme auf die Ergebnisse der Studie über Verbrauchernachteile bei dynamischen Pauschalreisen.

(„individuelle Pauschalreise“) oder bei Anbietern gebucht werden, die verbundene Buchungsverfahren verwenden und bei denen der Käufer die betreffenden Reisedienstleistungen nach seinen Wünschen zusammenstellen kann („individuelle Pauschal- oder Bausteinreise“). Kombinierte Reisearrangements sind im Gegensatz zu im Voraus festgelegten Pauschalreisen grundsätzlich flexibel und lassen sich in zwei große Untergruppen einteilen:

- **Von einem einzigen Veranstalter angebotene individuelle Pauschalreisen:** Die Verbraucher können den Inhalt der Reise auf nur einer Website oder bei nur einem Reisebüro individuell auf ihre Wünsche abstimmen und haben zugleich während des Buchungsverfahrens jederzeit die Möglichkeit, gesonderte Reisebausteine zu wählen. Diese Reisearrangements werden von einem einzigen Anbieter zusammengestellt (auch nach den Wünschen des Reisenden) und in einer für Pauschalreisen typischen Weise angeboten oder verkauft, d. h. sie werden:
 - zu einem Pauschalpreis angeboten, verkauft oder in Rechnung gestellt,
 - im Rahmen des gleichen Buchungsverfahrens verkauft,
 - in einem einzigen Vertrag erfasst oder
 - unter der Bezeichnung „Pauschalreise“ oder einer ähnlichen Bezeichnung beworben oder verkauft.
- **Reisearrangements mehrerer Anbieter:**
 - Von mehreren Veranstaltern zusammengestellte individuelle Pauschalreisen: Der Unterschied zu Pauschalreisen eines einzigen Veranstalters besteht darin, dass mehrere Anbieter beteiligt sind und das Arrangement **mindestens eines der vorstehend angegebenen Merkmale enthält, die typisch für Pauschalreisen sind**, darunter das Merkmal, dass der Name oder die zum Abschluss eines Buchungsvorgangs erforderlichen Angaben spätestens dann zwischen den Anbietern übermittelt werden, wenn die Buchung der ersten Leistung bestätigt wird.
 - Bausteinreisen mehrerer Anbieter: Hierbei handelt es sich um Kombinationen von Reiseleistungen, bei denen ein Anbieter den Kauf von Reiseleistungen bei einem anderen Anbieter während eines einzigen Besuchs in einer Vertriebsstelle oder über verbundene Online-Buchungsverfahren gezielt erleichtert. Der Verbraucher schließt mit den einzelnen Dienstleistern jeweils einen eigenen Vertrag. Die für eine Pauschalreise typischen Merkmale liegen in diesem Fall nicht vor.

1.3. Beratung und Kompetenz

Die Kommission führte zwei öffentliche Konsultationen (in den Jahren 2008 und 2009) und mehrere Workshops für Interessengruppen (in den Jahren 2009, 2010 und 2012) durch. GD JUST nahm auch über die Lenkungsgruppe Folgenabschätzung (Impact Assessment Steering Group, IASG), die erstmals im Juni 2009 zusammengesetzt und bisher drei Sitzungen abgehalten hat, Verbindung mit den entsprechenden Dienststellen auf.

1.4. Besondere Merkmale der Pauschalreise und des bestehenden Rechtsrahmens

Obwohl einige horizontale Verbraucherschutzregeln auch für Pauschalreiseverträge gelten, sind darin bestimmte mit ihnen verbundene Aspekte nicht geregelt, wie etwa Informationspflichten hinsichtlich der Reiseroute, die Haftung bei nicht ordnungsgemäßer

Erfüllung der vertraglichen Leistungen und zwingend vorgeschriebene Insolvenzschutzvorschriften. In der Verordnung über Rechte von Passagieren sind besondere Rechte von Reisenden nur hinsichtlich Beförderungsleistungen festgelegt, nicht hinsichtlich der Kombination verschiedener touristischer Dienstleistungen.

2. PROBLEMSTELLUNG

Die Richtlinie über Pauschalreisen hat im Laufe der Jahre gut funktioniert und einen eigenen Markt geschaffen. Mit dem zunehmenden Trend zu Online-Reisebuchungen ist ihr Anwendungsbereich jedoch unklar geworden und veraltet. Dadurch findet der Wettbewerb zwischen den Unternehmen im Binnenmarkt nicht mehr unter gleichen Bedingungen statt und die Unternehmen stoßen bei der Expansion ihrer Tätigkeiten über die Landesgrenzen hinaus auf Hindernisse. Der veraltete Anwendungsbereich der Richtlinie ist eine Quelle erheblicher Nachteile für Verbraucher, die oft ungeschützte Reisen in der Annahme buchen, sie seien geschützt. Andere überholte und mehrdeutige Bestimmungen der derzeit geltenden Richtlinie verursachen Unternehmen und Verbrauchern unnötige Kosten.

2.1. Veränderungen im Reisemarkt

Im Jahr 2011 hatten 73 % der EU-Haushalte Zugang zum Internet. Fast zwei Drittel der EU-Bürger nutzen das Internet mindestens einmal in der Woche. Mehr als die Hälfte der Internetnutzer sind „regelmäßige Nutzer“, die sich jeden Tag oder fast jeden Tag im Internet bewegen. Reiseleistungen sind eine der beliebtesten Produktkategorien für den Online-Kauf.

Das Internet hat die Art und Weise verändert, wie Verbraucher ihren Urlaub organisieren. Kombinierte Reisearrangements werden immer beliebter: Daten zeigen, dass sie von 23 % der EU-Bürger gebucht werden, jedoch liegen noch wesentlich höhere Zahlen für Irland (46 %), Schweden (44 %), Italien (36 %) und Slowenien (42 %) vor.

2.2. Die wichtigsten Probleme für Unternehmen

2.2.1. Fehlen gleicher Wettbewerbsbedingungen

Die Veränderungen des Marktes haben zu einer Situation geführt, in der Unternehmen, für die die Richtlinie gilt, anderen Regeln und Kosten unterliegen als diejenigen, die der Ansicht sind, dass die Richtlinie nicht für sie gilt, obwohl sie um die gleichen Kunden konkurrieren. Die durchschnittlichen Erfüllungskosten für Unternehmen (Kosten für die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben) wurden auf 10,50 bis 12,50 EUR pro Pauschalreise geschätzt.

2.2.2. Unnötige/ungerechtfertigte Erfüllungskosten

Einige Bestimmungen der Richtlinie sind inzwischen veraltet oder bringen auf andere Weise unnötige Belastungen für die Unternehmen mit sich. Dies gilt insbesondere für veraltete Informationsvorschriften (z. B. besondere Vorschriften für Prospekte oder Last-Minute-Buchungen), das Fehlen einer Haftungsbeschränkung des Veranstalters in Fällen, in denen die Rückreise aufgrund von Ereignissen höherer Gewalt nicht wie geplant bereitgestellt werden kann, und die Verdoppelung der Kosten für Geschäftsreisen, die von professionellen Geschäftsreiseanbietern veranstaltet werden, wenn diese Anbieter ein ähnliches Schutzniveau wie die Richtlinie bieten.

2.2.3. Rechtliche Abweichungen in den Mitgliedstaaten, die zu Hindernissen im grenzüberschreitenden Handel führen

Die gegenwärtige Richtlinie war lediglich auf eine Mindestharmonisierung gerichtet, was zu rechtlichen Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten führte. Diese Fragmentierung verursacht zusätzliche Erfüllungskosten für Unternehmen, die Reisen grenzüberschreitend

anbieten wollen (2 EUR pro Pauschalreise, was bedeutet, dass diese Unternehmen schließlich 12,50 bis 14,50 EUR pro Pauschalreise zahlen); der Grund dafür sind unterschiedliche Informationsvorschriften, ein anderer Anwendungsbereich der Schutzbestimmungen, Unterschiede in den Insolvenzschutzmaßnahmen, verbunden mit fehlender gegenseitiger Anerkennung, und unterschiedliche einzelstaatliche Bestimmungen über die Haftung der verschiedenen Parteien.

2.3. Die wichtigsten Probleme für Verbraucher

2.3.1. Nachteile für Nutzer kombinierter Reisearrangements

In der Studie über Verbrauchernachteile wird geschätzt, dass der jährliche persönliche Nachteil für Nutzer kombinierter Reisearrangements in der EU-27 mehr als 1 Mrd. EUR netto (d. h. nach Entschädigungen) ausmacht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Probleme im Zusammenhang mit kombinierten Reisearrangements häufiger auftreten und sich im Durchschnitt nachteiliger auswirken als Probleme im Zusammenhang mit im Voraus festgelegten, d. h. standardisierten Pauschalreisen. Die Insolvenz eines Veranstalters oder Dienstleisters kann von besonderem Nachteil für die Verbraucher sein. Es ist für die Verbraucher oft schwer zu verstehen, ob die von ihnen mit Unterstützung eines Anbieters gebuchten kombinierten Reisearrangements geschützt sind oder nicht. Tatsächlich waren 67 % der Verbraucher, die über einen Vermittler kombinierte Reisearrangements mit Abrechnung durch verschiedene Unternehmen buchten, fälschlicherweise der Meinung, sie würden eine Erstattung erhalten, sollte eines dieser Unternehmen in Konkurs gehen. Dieser Irrtum kann zu erheblichen Nachteilen führen, vor allem dann, wenn die Verbraucher den fehlenden Schutz erst dann feststellen, wenn ihr Reiseunternehmen in Konkurs gegangen ist und sie im Ausland festsitzen oder ihr Geld nicht zurückbekommen können.

2.3.2. Nachteile für Verbraucher infolge unklarer und veralteter Vorschriften

In gewissem Maße entstehen Nachteile auch für Reisende, die „geschützte“ im Voraus festgelegte Pauschalreisen buchen. Das liegt daran, dass einige Bestimmungen der Richtlinie nicht klar genug oder veraltet sind oder die angemessenen Erwartungen der Verbraucher von heute nicht erfüllen. Dies gilt insbesondere für uneindeutige Haftungsbestimmungen, Unklarheiten in Bezug auf die Preise, Fehlen eines Rücktrittsrechts und aufwändige Rechtsbehelfe.

2.4. Status quo – Ausgangssituation

Ohne weiteres Eingreifen des Gesetzgebers würden die identifizierten Probleme bestehen bleiben. Längerfristig werden sie angesichts der wachsenden Beliebtheit des Internets sowie kombinierter Reisearrangements voraussichtlich noch zunehmen.

2.5. Ist die Union handlungsbefugt?

Die Rechtsgrundlage für die EU-Maßnahme ist Artikel 114 AEUV, der Folgendes vorsieht: „Das Europäische Parlament und der Rat erlassen [...] die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.“ Ferner heißt es in Artikel 114 Absatz 3: „Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus und berücksichtigt dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen.“

Das Ziel der Verbesserung des Verbraucherschutzes bei gleichzeitiger Beseitigung der rechtlichen Unterschiede und der Wettbewerbsverzerrung im Binnenmarkt kann von den Mitgliedstaaten nicht hinreichend erreicht werden.

3. POLITISCHE ZIELE

Die allgemeinen Ziele bestehen darin, zum besseren Funktionieren des Binnenmarkts im Pauschalreisesektor beizutragen und ein hohes Maß an Verbraucherschutz in diesem Sektor zu erreichen.

4. OPTIONEN

4.1. Mögliche Optionen

- **Option 1 – Beibehaltung des Status quo**
- **Option 2 – Leitlinien**
- **Option 3 – Gütesiegel für Pauschalreisen (Unteroption A) und/oder Verpflichtung der Anbieter von Bausteinreisen anzugeben, dass die betreffenden Leistungen keine Pauschalreise darstellen – der sogenannte Haftungsausschluss „Dies ist keine Pauschalreise“ (Teilooption B)**
- **Option 4 – Aufhebung der Richtlinie und Selbstkontrolle**
- **Option 5 – Modernisierung der Richtlinie und Einbeziehung von individuellen Pauschalreisen eines Alleinanbieters**

Option 5 beinhaltet eine Änderung der derzeitigen Richtlinie zur Klärung ihres Anwendungsbereichs durch die ausdrückliche Einbeziehung von individuellen Pauschalreisen eines Alleinanbieters und die Aktualisierung und Verbesserung mehrerer Bestimmungen.

- **Option 6 – Abgestufter Ansatz: Modernisierung der Richtlinie und Erfassung individueller Pauschal- und Bausteinreisen eines oder mehrerer Anbieter mit einer weniger strengen Regelung für Bausteinreisen**

Diese Option beinhaltet Option 5 (alle vorgeschlagenen politischen Maßnahmen), ergänzt durch eine abgestufte Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie:

- Individuelle Pauschalreisen mehrerer Anbieter, d. h. alle „neuen“ Pauschalreisen würden den gleichen Bestimmungen unterliegen wie im Voraus festgelegte, d. h. traditionelle Pauschalreisen (einschließlich einer umfassenden Haftung für die Erfüllung der vertraglichen Pauschalreiseleistungen und der Verpflichtung, sich für den Insolvenzfall abzusichern).
- Bausteinreisen würden weniger strengen Regelungen unterliegen, beschränkt auf Insolvenzschutz und die Verpflichtung, klar und deutlich sichtbar anzugeben, dass jeder Dienstleister vertraglich ausschließlich für die Erfüllung seiner Leistungen haftet (Option 3 B).

- **Option 7 – Modernisierung der Richtlinie und Erfassung sämtlicher Pauschal- und Bausteinreisearrangements**

Diese Option schließt die Optionen 5 und 6 ein und erfasst auch alle Bausteinreisen. Das bedeutet, dass alle Verpflichtungen und Haftungsregeln auch für Bausteinreisen gelten würden.

- **Option 8 – „Reiserichtlinie“**

Diese Option schließt Option 7 ein, ergänzt durch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs auf alle unabhängigen Reisearrangements. Diese Option würde grundsätzlich für alle Reiseleistungen unabhängig davon gelten, ob das Produkt als Teil einer Pauschalreise oder als eigenständiges Produkt angeboten/gebucht wird.

4.2. Verworfene Optionen

Es wird vorgeschlagen, Option 8 zu verwerfen, da die häufigsten Probleme der Verbraucher mit unabhängigen Reisearrangements mehrheitlich im Rahmen der bestehenden horizontalen Rechtsvorschriften erfolgreich beigelegt werden können, sofern ihre Durchsetzung auf einzelstaatlicher Ebene gewährleistet ist.

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

5.1. Folgenabschätzung für Option 2 – Leitlinien

Diese Option umfasst die Beibehaltung der Richtlinie in ihrer derzeitigen Form und die Erstellung von Leitlinien. Sie könnte bis zu einem gewissen Grad die rechtliche Klarheit für Unternehmen und Verbraucher erhöhen. Gegenüber der Ausgangssituation kann diese Option eine sehr geringe Verminderung der Verbrauchernachteile bewirken, wenn die Richtlinie von Unternehmen besser umgesetzt und von den Mitgliedstaaten strenger angewandt wird. Da Leitlinien definitionsgemäß jedoch nicht rechtsverbindlich sind, ist ihr Erfolg ungewiss.

5.2. Folgenabschätzung für Option 3 – Gütesiegel für Pauschalreisen (Option 3 A) und/oder Haftungsausschluss „Dies ist keine Pauschalreise“ (Option 3 B) als Zusatzoption zu anderen Optionen

Da die Verbraucher zunehmend erkennen würden, dass in der gesamten EU das gleiche Gütesiegel gilt, wird Option 3 A voraussichtlich zu einem faireren Wettbewerb zwischen den Marktteilnehmern führen und könnte dadurch den Binnenmarkt stärken. Das Gütesiegel könnte die Nachteile für die Verbraucher verringern, da die Verbraucher informierte Entscheidungen treffen könnten. Der Haftungsausschluss (Option 3 B) wird voraussichtlich wirksamer sein als das Gütesiegel für Pauschalreisen, da durch negative Informationen Verbraucher gewarnt würden, die andernfalls möglicherweise ungeschützte Reisearrangements in der falschen Annahme, geschützt zu sein, buchen würden. Die Erfüllungskosten für Unternehmen sind bei dieser Option auf einmalige durchschnittliche Ausgaben von schätzungsweise 500 EUR pro Unternehmen beschränkt.

5.3. Folgenabschätzung für Option 4 – Aufhebung der Richtlinie

Die Aufhebung der Richtlinie könnte die Erfüllungs- und Verwaltungskosten für Unternehmen um 10,50 EUR bis 12,50 EUR pro Pauschalreise senken, was theoretisch zu niedrigeren Preisen für die Verbraucher führen könnte. Diese Vorteile würden allerdings von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Aufhebung ihrer einzelstaatlichen Rechtsvorschriften abhängen. Die meisten Mitgliedstaaten dürften jedoch ihren Verbraucherschutz bei Pauschalreisen beibehalten wollen. Dadurch kann diese Option auch zu einer stärkeren Fragmentierung des Binnenmarkts führen.

5.4. Folgenabschätzung für Option 5 – Modernisierung der Richtlinie und Erfassung individueller Pauschalreisen von Alleinanbietern

Die Option 5 würde zum besseren Funktionieren des Binnenmarktes im Pauschalreisesektor beitragen, die rechtliche Fragmentierung beseitigen und gleiche Bedingungen für die Marktteilnehmer schaffen. Einige ungerechtfertigte Erfüllungskosten, z. B. im Zusammenhang mit den Vorschriften für Prospekte, fallen dann nicht mehr an. Es würde sich allerdings eine Erhöhung der Erfüllungskosten für neue Pauschalreisearrangements von Einzelanbietern ergeben, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie einbezogen werden. Geht man davon aus, dass 50 % der von einem Unternehmen angebotenen Pauschalreisen bereits unter die derzeitige Richtlinie fallen, würden sich die zusätzlichen Erfüllungskosten auf 335 bis 424 Mio. EUR (Schätzung der Erfüllungskosten pro Pauschalreise auf mindestens

7,50 EUR und höchstens 9,50 EUR) belaufen. Diese zusätzlichen Erfüllungskosten für die Branche würden (zumindest teilweise) ausgeglichen durch:

- die Senkung der Verwaltungskosten (395 Mio. EUR)
- Kosteneinsparungen durch den Ausschluss von Geschäftsreisen, die von professionellen Geschäftsreiseanbietern veranstaltet werden, aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie, in einer Höhe zwischen 60 und 76 Mio. EUR (Schätzung der Erfüllungskosten pro Pauschalreise auf mindestens 7,50 EUR und höchstens 9,50 EUR)
- die gegenseitige Anerkennung des Insolvenzschutzes
- die Einführung einer Befristung (in Tagen) der Pflicht zur Bereitstellung alternativer Arrangements bei lange anhaltenden Ereignissen höherer Gewalt

Da mehr individuelle Pauschalreisen eines Alleinanbieters in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufgenommen würden (diese Option würde rund 40 % der Urlaubsreisen erfassen) und bestimmte Regeln klarer gefasst würden, dürfte sich der Verbrauchernachteil um 348 Mio. EUR verringern, wenn 50 % dieser Reisen neu in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufgenommen würden.

5.5. Folgenabschätzung für Option 6 – Abgestufter Ansatz: Modernisierung der Richtlinie und Erfassung individueller Pauschal- und Bausteinreisen eines oder mehrerer Anbieter mit einer weniger strengen Regelung für Bausteinreisen

Im Vergleich zu Option 5 würde diese Option einen weiteren Beitrag zum besseren Funktionieren des Binnenmarkts im Sektor Pauschalreisen leisten, indem sie die rechtliche Fragmentierung beseitigt und gleiche Bedingungen für die Marktteilnehmer schafft. Die Gesamtsumme der zusätzlichen Erfüllungskosten könnte mit 528 bis 654 Mio. EUR jährlich veranschlagt werden (Schätzung der Erfüllungskosten pro Pauschalreise auf mindestens 7,50 EUR und höchstens 9,50 EUR).

Gilt für Bausteinreisen mehrerer Anbieter nur die Verpflichtung zu erklären, dass sie keine Pauschalreise darstellen und keinen Insolvenzschutz bieten, würde dies die Transparenz für Verbraucher erhöhen und den fairen Wettbewerb sicherstellen und dabei zugleich unnötige Kosten vermeiden, die mit allen für Pauschalreisen geltenden Verpflichtungen verbunden sind.

Diese weniger strenge Regelung wäre vor allem für KMU von Vorteil, die gegenwärtig beide Arten von Reisearrangements anbieten, da es für sie schwierig sein könnte, für die Erfüllung aller von verschiedenen Anbietern erbrachten Leistungen einzutreten. Diese Unternehmen könnten ihre Geschäftsmodelle so anpassen, dass sie nur einige Vorschriften der Richtlinie erfüllen müssten (Insolvenzschutz und eine Verpflichtung zur Anzeige des Haftungsausschlusses „Dies ist keine Pauschalreise“). Eine genaue Quantifizierung, wie viele Unternehmen diese Möglichkeit wählen würden, ist nicht möglich. Geht man jedoch davon aus, dass 25 % der individuellen Pauschalreisen eines Alleinanbieters und 50 % der von mehreren Anbietern zusammengestellten Pauschalreisen in Zukunft als Bausteinreisen angeboten würden, könnte die Gesamtsumme der zusätzlichen jährlichen Erfüllungskosten der Option 6 mit 386 bis 444 Mio. EUR pro Jahr veranschlagt werden (Schätzung der Erfüllungskosten pro Pauschalreise auf mindestens 7,50 EUR und höchstens 9,50 EUR).

Da mehr Pauschalreisearrangements in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufgenommen würden, könnte sich der jährliche Nachteil für Verbraucher nach realistischen Schätzungen um 508 Mio. EUR verringern. Legt man jedoch die gleichen Annahmen zugrunde wie vorher, dass einige Anbieter möglicherweise ihre Geschäftsmodelle anpassen und keine

Pauschalreisen mehr anbieten werden, könnte die Verringerung des jährlichen Nachteils für Verbraucher mit insgesamt 430 Mio. EUR veranschlagt werden. Darüber hinaus würde der Haftungsausschluss „Dies ist keine Pauschalreise“ den Verbrauchern ermöglichen, informierte Entscheidungen zu treffen.

5.6. Folgenabschätzung für Option 7 – Modernisierung der Richtlinie und Erfassung sämtlicher Pauschal- und Bausteinreisearrangements

Ebenso wie Option 6 würde diese Option zum besseren Funktionieren des Binnenmarkts im Sektor Pauschalreisen beitragen. Durch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs auf alle Reisearrangements, an denen mehrere Anbieter beteiligt sind, und ihre Unterwerfung unter alle Verpflichtungen der Richtlinie würde diese Option jedoch unverhältnismäßige und unfaire Kosten für Unternehmen verursachen, die lediglich als Vermittler auftreten, da sie unter Umständen nicht in der Lage sind, die Erfüllung aller in der Reisekombination enthaltenen Leistungen zu garantieren. Die zusätzlichen Erfüllungskosten könnten mit 610 bis 773 Mio. EUR jährlich veranschlagt werden (Schätzung der Erfüllungskosten pro Pauschalreise auf mindestens 7,50 EUR und höchstens 9,50 EUR). Diese Option würde die Anzahl der durch die Richtlinie geschützten Verbraucher erhöhen und den jährlichen Nachteil für die Verbraucher um 593 Mio. EUR verringern.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Option 6, der „abgestufte Ansatz“ einschließlich TeiloPTION 3 B, hat mehrere Vorteile gegenüber den anderen Optionen. Sie erfüllt tatsächlich die angegebenen politischen Ziele, da sie gleiche Bedingungen schaffen und zugleich sicherstellen würde, dass die Erfüllungskosten für neue Marktteilnehmer, die unter den geänderten Anwendungsbereich fallen, angemessen sind. Diese Option sieht auch eine weniger strenge Regelung vor, die besondere Vorteile vor allem für KMU und Kleinstunternehmen hätte, die nicht in der Lage wären, eine Haftung für die in der Reisekombination enthaltenen unterschiedlichen Leistungen zu übernehmen. Für Verbraucher würde Option 6 aufgrund des erweiterten Anwendungsbereichs eine erhebliche Verringerung der Verbrauchernachteile mit sich bringen. Sie würde den Insolvenzschutz für kombinierte Reisearrangements aller Art, eine Klarstellung bestimmter veralteter und unklarer Regeln der derzeitigen Richtlinie und transparentere Informationen für Verbraucher sicherstellen. Sie stellt einen angemessenen Ausgleich zwischen Unternehmens- und Verbraucherinteressen her, indem sie nur solche Fälle berücksichtigt, in denen konkrete Angaben dem Verbraucher anzeigen, dass er eine Pauschalreise bucht, und zugleich eine „weniger strenge Regelung“ mit nur einigen Richtlinienvorschriften (Insolvenzschutz und Informationspflichten) auf Fälle anwendet, in denen die Verbindung zwischen den angebotenen Leistungen weniger deutlich ist.

7. MONITORING UND BEWERTUNG

Monitoring und Bewertung sollten sich auf die in der Problemstellung festgelegten Ziele konzentrieren. Ein Bericht über die Anwendung der Richtlinie ist dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens fünf Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist vorzulegen.