



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 12. Juli 2013
(OR. en)**

12259/13

**CONSOM 141
MI 637
TOUR 4**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Empfänger:	der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe CORSEPIUS
Nr. Komm.dok.:	COM(2013) 513 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN ANPASSUNG DES EU-PAUSCHALREISERECHTS ANS DIGITALE ZEITALTER

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2013) 513 final.

Anl.: COM(2013) 513 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.7.2013
COM(2013) 513 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

ANPASSUNG DES EU-PAUSCHALREISERECHTS ANS DIGITALE ZEITALTER

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

ANPASSUNG DES EU-PAUSCHALREISERECHTS ANS DIGITALE ZEITALTER

1. DER EU-PAUSCHALREISEMARKT IM 21. JAHRHUNDERT

Mit etwa 1,8 Millionen Unternehmen, vor allem KMU, die rund 5,2 % aller Erwerbstätigen beschäftigen, ist der Tourismus ein wichtiger Wirtschaftszweig und eine Wachstumsquelle in der Europäischen Union. Die im Tourismus und in den damit verbundenen Sektoren tätigen Unternehmen erwirtschaften etwa 10 % des BIP der EU.¹

Mit 400 Millionen internationalen Besuchern im Jahr 2012² ist die EU das wichtigste Reiseziel der Welt. Die Europäer unternahmen 2011³ mehr als 1 Milliarde Urlaubsreisen, davon fast 80 % innerhalb der EU⁴. Trotz der jüngsten Wirtschaftskrise hat die Zahl der Reisen internationaler Touristen in die EU im Zeitraum 2010 bis 2012 weiter zugenommen (um mehr als 7 %); das gleiche gilt für die Anzahl der Urlaubsreisen von Europäern. Dies macht den Tourismus zu einem der robustesten Wirtschaftszweige der EU.

Die Rechte der Reisenden, insbesondere bei Pauschalreisen, sind durch EU-Recht geschützt. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die Verbraucher auf die hochwertige Qualität der im EU-Binnenmarkt verkauften Reiseleistungen vertrauen können.

Aber der Reisemarkt hat sich gewandelt. Vor allem aufgrund des Internets herrschen nicht mehr die gleichen Bedingungen wie vor mehr als 20 Jahren, als die Richtlinie über Pauschalreisen⁵ erlassen wurde. Die Kommission muss auf die allseits laut werdenden Forderungen der Wirtschaft, der Verbraucher und der Gesetzgeber nach Aktualisierung und Anpassung der Richtlinie an das digitale Zeitalter reagieren.

Die Überarbeitung der Richtlinie, d. h. die Anpassung der bestehenden Vorschriften an das veränderte Verbraucherverhalten, wird in Einklang mit der Strategie der EU für den Tourismus⁶ zur Stärkung des europäischen Tourismus beitragen. Diese Anpassung war bereits in der Europäischen Verbraucheragenda⁷ und erneut im zweiten Bericht über die Unionsbürgerschaft⁸ angekündigt worden. Die überarbeitete Richtlinie, die Reiseleistungen in neuen Kombinationen erfassen wird, wird sich auf etwa 50 % des Marktes auswirken und zu mehr Vertrauen und Zufriedenheit unter den Reisenden beitragen.

¹ Mitteilung der Kommission *Europa — wichtigstes Reiseziel der Welt: ein neuer politischer Rahmen für den europäischen Tourismus*, KOM(2010) 352 endgültig vom 30.6.2010.

² UNWTO — Welttourismusorganisation (Barometer, Januar 2013).

³ Statistik kurz gefasst 28/2012, Tourismus in Europa, Ergebnisse für 2011.

⁴ Eurostat Pressemitteilung, 139/2011.

⁵ Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen.

⁶ KOM(2010) 352 endgültig vom 30.6.2010.

⁷ *Eine Europäische Verbraucheragenda für mehr Vertrauen und mehr Wachstum*, COM(2012) 225 final, 22.5.2012.

⁸ *Bericht über die Unionsbürgerschaft 2013: Rechte und Zukunft der Bürgerinnen und Bürger der EU*, COM(2013) 269 final, 8.5.2013.

2. EIN UMFASSENDEES RAHMENWERK VON EU-RECHTEN FÜR URLAUBER

Verbraucher, die einzelne Reiseleistungen kaufen, sind durch eine Vielzahl von Vorschriften auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene geschützt; dabei ist es unerheblich, ob sie die Leistungen in einem Reisebüro, im Internet oder per Telefon buchen.

Mit den EU-Rechtsvorschriften soll sichergestellt werden, dass die Verbraucher als die schwächere Vertragspartei, insbesondere wenn es ums Reisen geht, von einem Bündel an allgemeinen Rechten profitieren, die eine annehmbare Dienstleistungsqualität in der gesamten EU garantieren und Probleme in Grenzen halten.

Beim Kauf von Pauschalreisen haben die Verbraucher Anspruch auf zusätzlichen Schutz.

- **Allgemeine Rechte der Verbraucher vor, während und nach dem Kauf einer Reise**

Für Reise- und Tourismusdienstleistungen (z. B. Unterbringung und Mietwagen) gelten die allgemeinen Verbraucherrechtsvorschriften der EU⁹; damit sind die Verbraucher, die sich eine Reise zusammenstellen lassen, gegen unlautere Praktiken in der gesamten EU geschützt.

Die Anbieter müssen den vollständigen Preis des Produkts, einschließlich aller Leistungen wie vor Ort zu entrichtende Gebühren, Steuern und Bearbeitungsgebühren, angeben. Die Werbung darf nicht irreführend sein oder die Verbraucher zum Kauf eines Produkts „verführen“, das sie andernfalls nicht gekauft hätten. Beispielsweise ist es den Anbietern von Reiseleistungen untersagt, sich in Preisvergleichs- und Kundenbewertungsportalen als Verbraucher auszugeben oder sachlich falsche Informationen weiterzugeben.¹⁰

Beim Online-Verkauf von Reiseleistungen müssen die Verkäufer detaillierte Auskünfte, einschließlich ihrer Anschrift und Telefonnummer, geben und das Produkt beschreiben. Sie dürfen nicht vorab angekreuzte Kästchen verwenden, um die Verbraucher zum Kauf zusätzlicher Dienstleistungen anzuregen.¹¹ Ferner dürfen Verträge über Reiseleistungen keine missbräuchlichen Klauseln enthalten. Beispielsweise darf der Verkäufer dem Verbraucher keine Klauseln auferlegen, die dieser vor der Unterzeichnung des Vertrags nicht ausführlich lesen konnte.

Wenn ein in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassener Anbieter seine Tätigkeiten auf den Mitgliedstaat des Verbrauchers ausrichtet (z. B. online), ist der Verbraucher in der Regel durch die Verbraucherschutzvorschriften seines Landes geschützt. Der Unternehmer kann im Mitgliedstaat des Verbrauchers verklagt werden, wie auch der Verbraucher selbst nur in seinem Wohnsitzstaat vor Gericht gebracht werden kann¹².

⁹ Insbesondere Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen, Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken und Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher.

¹⁰ Siehe Nummer 18 und Nummer 22 von Anhang I der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken.

¹¹ Ab Juni 2014, wenn die Richtlinie 2011/83/EU in der gesamten EU zur Anwendung kommt.

¹² Im Hinblick auf die anzuwendenden Rechtsvorschriften siehe Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I). Im Hinblick auf die gerichtliche Zuständigkeit siehe Artikel 15-17 der Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22. Dezember 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen. Für Verträge, die nicht Teil einer Pauschalreise sind, z. B. Beförderungsverträge, gelten

Beispiel: Jean hat über eine beliebte Reisebewertungs-Website eine Hotelunterkunft auf Mallorca gebucht. Nach seiner Ankunft im Hotel stellt er fest, dass sein Zimmer auf eine Straße hinausgeht und damit der Beschreibung auf der Website, wonach alle Räume einen Balkon mit Meerblick haben, nicht entspricht. Solche irreführende Werbung ist gemäß der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken verboten.

- **Passagierrechte**

Die EU ist der erste Region der Welt, die über umfassende Passagierrechte für alle Verkehrsträger verfügt: Luft-, Schienen-, See- und Busverkehr¹³.

Die Passagierrechte beruhen auf den drei Grundsätzen Diskriminierungsverbot, präzise und zeitnahe Informationen, unverzügliche und angemessene Hilfeleistungen. Passagiere haben Anspruch darauf, vor Reisebeginn korrekt über ihre Rechte informiert zu werden; sie haben Anspruch auf Erstattung oder anderweitige Beförderung, wenn ihre Reise unterbrochen wird; ferner ist ihnen Hilfe und unter bestimmten Bedingungen eine Entschädigung zu leisten.

Beispiel: Maria hat im Oktober einen Flug gebucht, um die Weihnachtsfeiertage mit ihrer Familie zu verbringen. Eine Woche vor Reisebeginn erfährt sie, dass die Fluggesellschaft ihren Flug aufgrund des schlechten Ticketverkaufs annulliert hat. Da die Fluggesellschaft ihr keinen alternativen Flug anbieten kann, muss sie Maria eine Entschädigung zahlen. Dank dieser Entschädigung kann Maria bei einer anderen Fluggesellschaft ein neues Flugticket erwerben.

- **Andere im Reiserecht verankerte Rechte**

Zum Schutz der Interessen der Reisenden gibt es weitere, spezifischere Rechtsvorschriften wie die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008¹⁴, wonach Flugpreise einschließlich aller anfallenden Steuern und sonstiger Abgaben zu veröffentlichen sind, oder die Timesharing-Richtlinie 2008/122/EG¹⁵, in der strenge Informationspflichten und ein 14-tägiges Widerrufsrecht zum Schutz der Verbraucher vor ungewollten Verträgen festgelegt sind.

- **Besondere Rechte für Pauschalreisende**

Pauschalreisen sind komplexe Kombinationen von Reiseleistungen, die in der Regel die Beförderung und die Unterbringung umfassen, aber auch andere Dienstleistungen wie Autovermietung oder Ausflüge enthalten können.

Da an Pauschalreisen häufig mehrere Dienstleister beteiligt sind, kann ein Problem mit einer Leistung sich nachteilig auf die anderen Leistungen auswirken. Für den Reisenden kann es aufgrund von Sprachbarrieren und kulturellen Unterschieden am Urlaubsort schwierig sein, sich mit den Unterauftragnehmern auseinanderzusetzen; außerdem verfügt der Reisende in solchen Fällen nicht einmal über einen Vertrag mit den verschiedenen Dienstleistern.

Ausnahmen von diesen Vorschriften. Weitere Einzelheiten über die Auslegung des Artikels 15 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 44/2001 in Bezug auf die Präsentation einer Reise auf der Website eines Händlers finden sich im Urteil des Gerichtshofs vom 7. Dezember 2010 in der Rechtssache C-585/08, *Hotel Alpenhof*.

¹³ Siehe die Verordnungen im Bereich der Passagierrechte (Verordnungen (EG) Nr. 2004/261, (EG) Nr. 1371/2007, (EG) Nr. 1177/2010 und (EG) Nr. 181/2011).

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft.

¹⁵ Richtlinie 2008/122/EG über den Schutz der Verbraucher im Hinblick auf bestimmte Aspekte von Teilzeitznutzungsverträgen, Verträgen über langfristige Urlaubsprodukte sowie Wiederverkaufs- und Tauschverträgen.

Aus diesem Grund und wegen der grenzübergreifenden Dimension vieler dieser Dienste hat die EU 1990 die Richtlinie über Pauschalreisen erlassen. Die Richtlinie bietet einen umfassenden Schutz, den Käufer einzelner Reiseleistungen nicht genießen und der darin besteht, dass der Veranstalter und/oder der Vermittler für die ordnungsgemäße Erfüllung aller in der Pauschalreise enthaltenen Leistungen eintreten muss und sich verpflichtet, im Fall der Zahlungsunfähigkeit oder des Konkurses die Erstattung gezahlter Beträge und die Rückreise des Verbrauchers sicherzustellen.

DIE 10 WICHTIGSTEN RECHTE NACH DER RICHTLINIE ÜBER PAUSCHALREISEN AUS DEM JAHR 1990

1. Der Reisende erhält vor Vertragsabschluss alle notwendigen Informationen über die Pauschalreise.
2. Eine Vertragspartei (entweder der Reisevermittler oder der Reiseveranstalter, dessen Name und Anschrift im Vertrag anzugeben sind) ist für die ordnungsgemäße Erfüllung sämtlicher im Vertrag enthaltenen Leistungen haftbar.
3. Der Reisende erhält eine Notrufnummer oder die Telefonnummer einer Kontaktstelle, über die er zum Veranstalter oder zum Reisebüro Kontakt aufnehmen kann.
4. Der Reisende kann seine Buchung auf eine andere Person übertragen, wenn er die Urlaubsreise nicht selbst antreten kann.
5. Der Reisepreis darf ab dem zwanzigsten Tag vor dem vereinbarten Abreisetermin nicht mehr geändert werden; vor diesem Zeitpunkt darf der Preis nur in eng begrenzten Fällen geändert werden.
6. Der Reisende kann vom Vertrag zurücktreten und erhält sein Geld zurück, falls der Vertrag in einem wesentlichen Bestandteil geändert wurde.
7. Wenn der Veranstalter die Reise vor dem vereinbarten Abreisetag storniert, hat der Reisende Anspruch auf Erstattung aller aufgrund des Vertrags gezahlten Beträge und gegebenenfalls auch auf eine Entschädigung.
8. Kann nach der Abreise ein erheblicher Teil der vertraglich vereinbarten Leistungen nicht erbracht werden, müssen angemessene andere Vorkehrungen getroffen werden, damit die Pauschalreise weiter durchgeführt werden kann.
9. Bei Schwierigkeiten muss die Vertragspartei dem Reisenden Hilfe leisten.
10. Im Fall der Zahlungsunfähigkeit oder des Konkurses des Veranstalters/Vermittlers werden bereits geleistete Zahlungen erstattet und – falls die Reise bereits begonnen hat – wird die Rückreise des Reisenden sichergestellt.

3. ÜBERARBEITUNG DER RICHTLINIE ÜBER PAUSCHALREISEN

- **Warum muss die Richtlinie überarbeitet werden?**

Angesichts der Tatsache, dass immer mehr Verbraucher Zugang zum Internet haben¹⁶, haben Online-Buchungen stark zugenommen. Während 2011 Online-Verkäufe von Reisen etwa 35 % aller Reisebuchungen ausmachten, konsultierten allein im Monat März 2013 fast 183 Millionen Bürger eine Website für Online-Reisen.¹⁷

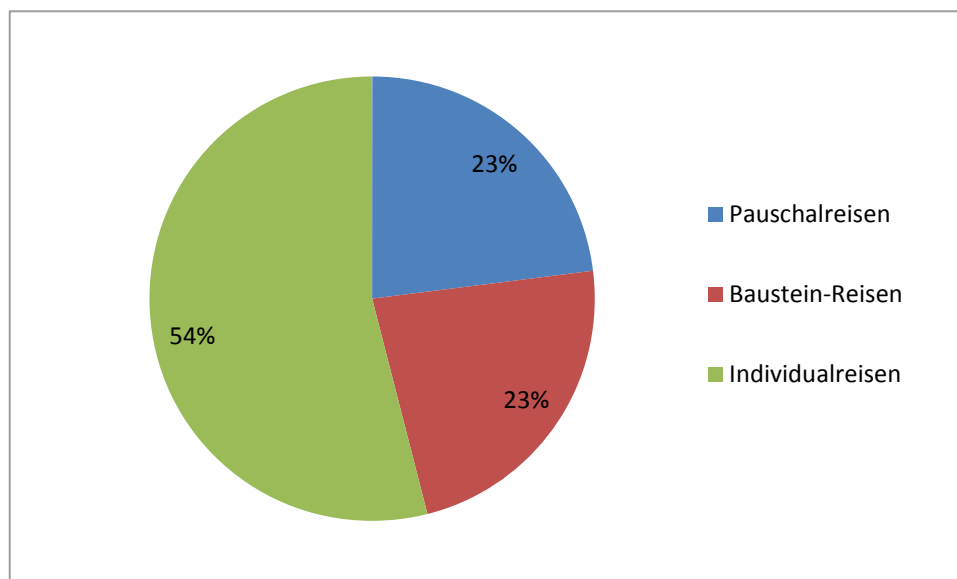
Auch die Liberalisierung des Luftverkehrssektors, die zu preiswerteren und leichter zugänglichen Flugtickets geführt hat, hat den Reisemarkt verändert.

Die Richtlinie über Pauschalreisen wurde zu einer Zeit erlassen, als Urlaubsreisen – in der Regel Pauschalreisen, die alles abdeckten –, hauptsächlich im Reisebüro gekauft wurden.

Obwohl 23 % der Reisenden aus der EU nach wie vor traditionelle, im Voraus zusammengestellte Pauschalreisen erwerben, kaufen immer mehr Reisende entweder die einzelnen Bausteine ihrer Reise bei unterschiedlichen Anbietern (54 % der Europäer, die 2011 eine Urlaubsreise gebucht haben) oder eine von einem Anbieter oder mehreren geschäftlich miteinander verbundenen Anbietern auf ihre Bedürfnisse und Präferenzen zugeschnittene Reise¹⁸. Obwohl diese Reiseform typisch für Online-Verkäufe ist, lässt sie sich ebenfalls im stationären Reisebüro erwerben, sofern dieses Urlaubsreisen für seine Kunden zusammenstellt.

Derart „kombinierte Reiseleistungen“ machen inzwischen 23 % des Urlaubsreisemarkts, d. h. etwa 118 Millionen Reisen pro Jahr aus.

Sie umfassen Reisearrangements, die Merkmale aufweisen, die Reisende in der Regel mit Pauschalreisen assoziieren, sowie Reisen, bei denen ein Unternehmen, das Reiseleistungen anbietet, die gesonderte Buchung einer anderen Leistung lediglich erleichtert.



¹⁶ Im Jahr 2010 nutzten 65 % der EU-Bürger das Internet mindestens einmal pro Woche (Eurostat, Daten kurz gefasst, 50/2010).

¹⁷ <http://www.newmediatrendwatch.com/regional-overview/103-europe?start=2>, 'Online Travel Market'.

¹⁸ Die Marktentwicklung war in einigen Mitgliedstaaten, beispielsweise im Vereinigten Königreich, besonders augenfällig: während den Angaben eines großen britischen Reiseveranstalters zufolge 1997 98% der Fluggäste auf Urlaubsflügen aus dem Vereinigten Königreich durch die Richtlinie geschützt waren, sind es heute weniger als 50%.

Die Einführung dieser neuen Reiseformen hat zu Unklarheit geführt, weil weder der Anbieter noch der Verbraucher wissen, ob die bestehenden Rechtsvorschriften auf sie Anwendung finden.

In der Rechtssache „Club-Tour“¹⁹ stellte der Europäische Gerichtshof fest, dass eine Verbindung von touristischen Dienstleistungen, die ein Reisebüro entsprechend den Wünschen des Verbrauchers, die dieser bis zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses äußert, organisiert, von dieser Richtlinie erfasst ist. Allerdings hat die Anwendung der Richtlinie und dieses Urteils insbesondere im Zusammenhang mit Online-Verkäufen komplexe rechtliche Fragen aufgeworfen und zu Gerichtsverfahren in den Mitgliedstaaten geführt.²⁰

In der Praxis kann sich der Rechtsschutz für identische Reise-Bausteine unterscheiden. Maßgeblich ist jeweils, wie, wo und von wem die zusammengestellten Reisen zum Verkauf angeboten werden.

Zahlreiche Mitgliedstaaten haben auf die neuen Marktentwicklungen reagiert, allerdings in unterschiedlicher Weise. Einige²¹ mit Rechtsvorschriften, die auf den Schutz der Käufer bestimmter Leistungen, die herkömmlichen Pauschalreisen ähneln, zielen. Beispielsweise hat das Vereinigte Königreich unlängst seine Bestimmungen zum Insolvenzschutz überarbeitet und auf Veranstalter ausgeweitet, die Auslandsflüge und mindestens eine andere Reiseleistung verkaufen (die sogenannte Flight-Plus-Reform)²². In ähnlicher Weise verlangt Schweden Insolvenzschutz bei Reisen, die aus getrennt gebuchten Beförderungs- und Unterkunftsleistungen bestehen, und zusammen eine erhebliche Ähnlichkeit mit einer Pauschalreise aufweisen. Die deutschen Rechtsvorschriften berücksichtigen bei der Beurteilung der Frage, ob eine Kombination von Reiseleistungen durch die Bestimmungen für Pauschalreisen erfasst ist, die Wahrnehmung der Verbraucher.

In diesem neuen Marktumfeld entsprechen die derzeitigen Rechtsvorschriften der EU nicht mehr den Bedürfnissen der Verbraucher und der Unternehmen. Die unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen in den Mitgliedstaaten, z. B. in Bezug auf vorvertragliche Informationen, Haftung und Insolvenzschutz, haben zur Folge, dass es für die Unternehmen schwieriger wird, ihre Geschäftstätigkeit über die Grenzen hinweg auszuweiten. Für die Unternehmen der Reisebranche gelten nicht mehr die gleichen Wettbewerbsbedingungen.

Unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten erschweren es auch kleineren Unternehmen, ihre Produkte grenzüberschreitend zu verkaufen, was für die Verbraucher eine geringere Auswahl zur Folge hat. Darüber hinaus verursacht die Richtlinie unnötige Bürokratie: die Vorschriften für gedruckte Prospekte beispielsweise sind überholt.

Die Tatsache, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie veraltet ist, kann auch zur Folge haben, dass Verbraucher Geld verlieren, wenn sie Reiseprodukte kaufen, die nicht erfasst sind, von denen sie aber angenommen haben, dass sie geschützt sind.

¹⁹ Rechtssache C-400/00.

²⁰ Z. B. Urteil des EuGH in der Rechtssache C-400/00 (Club-Tour) und die Urteile des EuGH in den verbundenen Rechtssachen C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 und C-190/94, Urteil in der Rechtssache CAA gegen Travel Republic (VK), Urteil des Bundesgerichtshofs vom 30. September 2010 (DE) Aktenzeichen XA ZR 130/08 und Urteil der niederländischen Eerste Kamer Hoge Raad vom 11. Juni 2010 in der Rechtssache 08/04611, SGR gegen ANVR.

²¹ Z.B. AUT, BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FR, HU, UK, LT, LU, LV, PL, SE und NL — Antworten auf einen Fragebogen zur Vorbereitung eines Workshops über die Überarbeitung der Richtlinie, der am 5. Juni 2012 stattgefunden hat.

²² <http://www.caa.co.uk/default.aspx?pageid=12990>.

DIE WICHTIGSTEN PROBLEME IM ZUSAMMENHANG MIT DER BESTEHENDEN RICHTLINIE

- 67 % der EU-Bürger sind beim Kauf dieser „neuen“ Reisearrangements fälschlicherweise davon ausgegangen, dass sie geschützt sind.
- Bei den Nutzern dieser neuen Reisearrangements ist die Wahrscheinlichkeit, dass Probleme auftreten werden, doppelt so groß wie bei den Nutzern herkömmlicher im Voraus zusammengestellter Pauschalreisen. Ein weiterer Aspekt ist, dass sich bei Problemen die durchschnittlichen Kosten für den Verbraucher auf fast 600 EUR belaufen – im Vergleich zu weniger als 200 EUR bei herkömmlichen Pauschalreisen.
- Der finanzielle Verlust, den die Käufer der neuen Pauschalreisen in der EU erleiden, beläuft sich insgesamt auf mehr als 1 Mrd. EUR pro Jahr.
- Unklare und uneinheitliche Haftungs Vorschriften sind für die Verbraucher und die Unternehmen gleichermaßen belastend.
- Unternehmen in der EU, die gleichwertige Reiseprodukte verkaufen, konkurrieren nicht unter den gleichen Bedingungen miteinander.

Die allgemeinen Verbraucherschutz- und Passagierrechte-Vorschriften, die für einzelne Reiseleistungen gelten, sind für die neuen kombinierten Reisen nicht geeignet. Somit besteht eindeutig ein Bedarf an Rechtsvorschriften, die diese Art von Reisen abdecken. Die Modernisierung der in der Richtlinie festgelegten Vorschriften und deren Anpassung an das Zeitalter des Internets würden daher spürbare Vorteile bringen.

- **Inwieweit werden die bestehenden Vorschriften durch den Vorschlag modernisiert?**

Der Vorschlag präzisiert die bestehende Richtlinie und passt sie an die rechtlichen Entwicklungen und die Entwicklungen am Markt an.

Erstens: Der Schwerpunkt liegt zwar weiterhin auf „Pauschalreisen“, doch wird der Anwendungsbereich auf neue, handelsübliche Reisearrangements erweitert. Ferner wird ein flexibles System für Geschäftsreisen eingeführt, das Überregulierung vermeiden soll, indem Geschäftsreisen, die im Wege eines Rahmenvertrags von einem auf die Organisation von Geschäftsreisen spezialisierten Anbieter gekauft werden, ausgenommen werden.

Beispiel: Thomas hat einen Flug nach Thailand direkt auf der Website der Fluggesellschaft X gebucht. Während des Buchungsvorgangs wird ihm eine Hotelübernachtung angeboten. Er kauft beide Dienstleistungen und bezahlt einen Pauschalpreis auf der Website der Fluggesellschaft. In der gleichen Zeit kauft sein Freund James eine Übernachtung im gleichen Hotel und einen Flug mit derselben Fluggesellschaft im Rahmen einer im Voraus zusammengestellten Pauschalreise, die von der Freizeitgruppe Y angeboten wird. Während ihres Aufenthalts in Thailand geht die Fluggesellschaft X in Konkurs, und der Rückflug wird annulliert. Thomas muss daraufhin seine Rückreise selbst organisieren, was ihn 700 EUR zusätzlich zu den Kosten für sein ursprüngliches Flugticket kostet. James hingegen kann dank der Insolvenzabsicherung von Y seinen Rückflug ohne Aufpreis antreten. Nach Inkrafttreten der neuen Richtlinie könnte Thomas – genauso wie sein Freund James – ohne Zusatzkosten in seine Heimat zurückfliegen.

Zweitens: Der Vorschlag gewährleistet insofern eine **größere Markttransparenz**, als alle Reisenden eindeutig feststellen können, ob ihnen eine Pauschalreise angeboten wird oder nicht, wodurch sich Missverständnisse vermeiden lassen. Ferner werden die Informationspflichten aktualisiert; dabei wird den Entwicklungen im Bereich des EU-Verbraucherrechts seit 1990 Rechnung getragen.

Drittens: Der Vorschlag **hebt die besonderen Vorschriften für Prospekte auf**, da es durch das Internet augenscheinlich weniger Bedarf an Informationen in gedruckter Form gibt. Aufgrund der derzeitigen Bestimmungen mussten die Unternehmen unnötigerweise ihr Werbematerial nachdrucken lassen, wodurch ihnen unangemessene Kosten in Höhe von jährlich etwa 390 Mio. EUR entstanden sind. Der Vorschlag gewährleistet allerdings, dass der

Reisende auch weiterhin alle wichtigen Informationen vor Vertragsunterzeichnung erhält und dass ihm potenziell wichtige Informationen wie die Änderung der Reiseroute schriftlich (einschließlich per E-Mail) mitgeteilt werden.

Viertens: Der Vorschlag sieht **neue Kündigungsrechte** für die Reisenden vor. Zusätzlich zur Beibehaltung des derzeitigen Rechts auf Übertragung des Vertrags wird den Verbrauchern das Recht eingeräumt, vor Reiseantritt vom Vertrag zurückzutreten; allerdings ist dem Veranstalter in diesem Fall eine angemessene Entschädigung für die entstandenen Kosten zu zahlen. Im Fall von Naturkatastrophen, Kampfhandlungen oder ähnlichen schwerwiegenden Ereignissen am Bestimmungsort wird den Verbrauchern das Recht eingeräumt, den Reisevertrag zu beenden, ohne eine Entschädigung zahlen zu müssen. Vorschriften in Bezug auf die **Preise werden gerechter und berechenbarer sein**; für Preiserhöhungen wird eine Obergrenze von 10 % eingeführt.

Fünftens: Der Vorschlag enthält **präzisere Abhilfemaßnahmen und ein besseres System von Rechtsbehelfen** bei Reisemängeln, indem die jüngst verabschiedeten EU-Rechtsvorschriften zur alternativen und Online-Streitbeilegung herangezogen werden sowie eine neue Regelung, wonach Reisebüros für Buchungsfehler haftbar gemacht werden und eine Bestimmung, der zufolge die Reisenden sich mit Beschwerden oder Ansprüchen direkt an den Reisevermittler wenden können, bei dem sie die Reise gekauft haben. Darüber hinaus **strafft der Vorschlag die Bestimmungen über die vertragliche Haftung**. Die Reisenden haben weiterhin eine einzige Anlaufstelle, an die sich wenden, wenn bei der Erfüllung der einzelnen Leistungen Probleme auftreten. Da die Reiseveranstalter für die Erfüllung der gebuchten Leistungen haften, werden sie eher geneigt sein, die Unterauftragnehmer sorgfältiger auszuwählen. Wenn eine Pauschalreise von einem Reisevermittler in der EU verkauft wird, der Veranstalter seinen Sitz aber außerhalb der EU hat, können die Reisenden direkt den Vermittler in Anspruch nehmen.

Zu guter Letzt wird in dem Vorschlag die **Insolvenzschutzregel präzisiert**; die Mitgliedstaaten werden ausdrücklich verpflichtet, die Anerkennung der nationalen Insolvenzschutzsysteme im Rahmen einer strukturierten Zusammenarbeit zu gewährleisten. Diese Lösung trägt einer unlängst durchgeführten Evaluierung der Dienstleistungsrichtlinie²³ Rechnung, die ergab, dass einige Mitgliedstaaten den vorgeschriebenen Insolvenzschutz für Reiseveranstalter in dem Land, in dem sie niedergelassen sind, noch immer nicht akzeptieren und letzteren deshalb bei der Erbringung grenzübergreifender Dienstleistungen zwangsläufig doppelte Kosten entstehen. Unter bestimmten Umständen kommt der Insolvenzschutz jedem Reisenden zugute, der über einen Vermittler Einzelverträge mit verschiedenen Anbietern von Reiseleistungen geschlossen hat.

SunFun Reisen, ein Reiseveranstalter mit Sitz in Luxemburg, nutzt Flughäfen in Belgien, Frankreich, den Niederlanden und Deutschland für seine Flüge und möchte seine Pauschalreisen den Verbrauchern in diesen Ländern anbieten. Allerdings weigern sich die betreffenden Mitgliedstaaten, die in Luxemburg abgeschlossene Insolvenzversicherung von SunFun Reisen anzuerkennen. Daher ist es SunFun Reisen bisher nicht gelungen, seine Geschäftstätigkeit über die Grenzen Luxemburgs hinaus auszuweiten. Auf der Grundlage dieses Vorschlags könnte das Unternehmen dank der vorgesehenen verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten endlich expandieren.

AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS FÜR REISENDE

²³

Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Results of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism)“, SWD(2012) 147 final, 8.6.2012. Siehe insbesondere 3.1.4 und Anhang 1.

- Fast 120 Millionen Reisende, die Pauschal- oder Bausteinreisen kaufen, werden geschützt sein. Die Verluste für die Verbraucher werden sich voraussichtlich um jährlich etwa 450 Mio. EUR reduzieren²⁴.
- Beim Kauf einer Kombination von Reiseleistungen müssen Reisende darüber aufgeklärt werden, ob diese Leistungen eine vollständig geschützte Pauschalreise darstellen oder nicht.
- Die Reisenden werden besser verstehen können, welche Art von Produkt sie kaufen und mit welchem Schutz dieses ausgestattet ist.
- Pauschalreisende werden EU-weit einen besseren Schutz und mehr Flexibilität genießen und bei Problemen auf eindeutig festgelegte Abhilfen zurückgreifen können.

AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS FÜR DIE UNTERNEHMEN

- Der Vorschlag wird für faireren Wettbewerb auf dem Reisemarkt sorgen und die mit der Einhaltung der Vorschriften verbundenen Kosten für alle auf einem angemessenen Niveau halten (etwa 8 EUR pro Pauschalreise, was eine Kostensenkung für die Unternehmen darstellt, die die Vorschriften der derzeitigen Richtlinie einhalten müssen - und etwa 3 EUR pro Person für die Anbieter anderer Kombinationen von Reiseleistungen wie Bausteinreisen²⁵).
- Für Händler, die die derzeit geltende Richtlinie einhalten müssen, entfallen die Verwaltungskosten in Höhe von jährlich etwa 390 Mio. EUR, die ihnen aufgrund veralteter Vorschriften entstehen²⁶.
- Die Herausnahme der im Wege eines Rahmenvertrags organisierten Geschäftsreisen aus der Richtlinie wird zu Einsparungen in Höhe von bis zu 76 Mio. EUR pro Jahr führen²⁷. Dies vermeidet Überregulierung und gewährleistet gleichzeitig, dass insbesondere Kleinstunternehmen geschützt werden können, wenn sie sich dafür entscheiden.
- Der grenzüberschreitende Handel wird durch gemeinsame EU-weite Bestimmungen über Informationen, Haftung und gegenseitige Anerkennung von Insolvenzschutzsystemen erleichtert.

• Eine angemessene Reaktion auf die neuen Entwicklungen am Markt

In den vergangenen 20 Jahren haben sich der Reisemarkt und das Regelwerk der EU für diesen Markt verändert.

Heutzutage existiert eine Reihe von EU-Vorschriften, die es nicht gab, als die Richtlinie erlassen wurde, und die ein Sicherheitsnetz für alle Reisenden bilden. Allerdings gewährleisten diese Vorschriften den Reisenden nicht den besonderen Schutz, den sie im Zusammenhang mit den neuen Kombinationen von Reiseleistungen brauchen, da diese aufgrund ihrer Komplexität vielfältige Folgen haben können, wenn bei der Erfüllung der einzelnen Leistungen Probleme auftreten. Durch die Modernisierung und Anpassung des Schutzzumfangs kann gegen die Benachteiligung, die Verbraucher als Käufer dieser „Reisearrangements“ erfahren, vorgegangen werden.

Obwohl der Wettbewerb bei den Pauschalreisen angezogen hat, locken die herkömmlichen Pauschalreisen auch weiterhin Millionen von Kunden aus der EU und aus Nicht-EU-Ländern. Besondere Vorschriften für kombinierte Reiseprodukte sind nach wie vor gerechtfertigt, doch sollten die Änderungen in der Art und Weise, wie diese Reiseprodukte gebucht werden, ihren Niederschlag in den Rechtsvorschriften finden. Insgesamt ist es außerordentlich wichtig, dass die Verbraucher genau verstehen, was ihnen angeboten wird und dass sie vertrauensvoll die Reise auswählen können, die ihren Bedürfnissen am besten entspricht.

Es ist von grundlegender Bedeutung, dass Marktinnovationen und die Vielfalt neuer Geschäftsmodelle, vor allem über das Internet, erhalten bleiben und gleichzeitig ein fairer und transparenter Wettbewerb zwischen allen Beteiligten, die austauschbare Dienstleistungen

²⁴ Siehe Folgenabschätzung zu diesem Vorschlag.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

verkaufen, gewährleistet wird. Daher wird mit dem Vorschlag der Versuch unternommen, eine gezielte und verhältnismäßige Lösung zur Verringerung der derzeitigen Probleme zu finden, die der besonderen Lage der KMU als Anbieter und Nutzer von Reisedienstleistungen in vollem Umfang Rechnung trägt.

Angesichts der Tatsache, dass eine überwältigende Mehrheit (99 %) der Reiseveranstalter und Reisebüros in der EU KMU sind (davon 92 % Kleinstunternehmen) zielt der Vorschlag darauf ab, die Durchschnittskosten für das Angebot herkömmlicher Pauschalreisen durch Modernisierung der Vorschriften und Reduzierung des Verwaltungsaufwands zu verringern. Dadurch, dass für alle Anbieter austauschbarer Reiseleistungen dieselben Vorschriften gelten und dieselben mit der Einhaltung dieser Vorschriften verbundenen Kosten anfallen werden, wird der Vorschlag gleiche Ausgangsbedingungen für alle herstellen, wovon die KMU stärker profitieren werden als größere Unternehmen. Darüber hinaus wird die Beseitigung von Hindernissen für den grenzüberschreitenden Handel – durch einheitlichere Vorschriften über vorvertragliche Informationen und ein Ad-hoc-Verfahren zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung der Insolvenzschutzsysteme – für die betreffenden Unternehmen, insbesondere KMU, mehr Gelegenheiten zur Ausweitung ihrer Geschäftstätigkeit in den verschiedenen Mitgliedstaaten eröffnen.

Gleichzeitig stellt der Vorschlag es allen traditionellen Unternehmen und Online-Unternehmen frei, ihre Leistungen anzubieten, um bei der Organisation einer Reise behilflich zu sein, die aus einer Kombination einzelner Reiseleistungen besteht, ohne für die Erfüllung der verschiedenen Leistungen zu haften. Im Interesse eines fairen Wettbewerbs und um die Verbraucher zu schützen, sollten die Anbieter auch bei Bausteinreisen nachweisen müssen, dass im Fall der Insolvenz die Erstattung der geleisteten Zahlungen und die Rückreise des Reisenden sichergestellt sind.

Der Vorschlag berücksichtigt zudem die besondere Situation von KMU, die Reiseleistungen erwerben, und bietet ihnen das gleiche Schutzniveau wie Verbrauchern. Dies gilt allerdings nicht für KMU, die ihre Geschäftsreisen auf der Grundlage eines Rahmenvertrags mit einem spezialisierten Anbieter organisieren.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Richtlinie über Pauschalreisen aus dem Jahr 1990 hat die Qualität von Pauschalreiseleistungen erhöht, sie muss aber aktualisiert werden, um den neuen Entwicklungen auf dem Markt zu folgen.

Der Vorschlag zur Änderung der Richtlinie verbessert den Schutz der Verbraucher zu vertretbaren Kosten für die betreffenden Unternehmen, wobei die Unternehmen und die Verbraucher frei wählen können, was sie kaufen und verkaufen wollen.

Durch Rechtsvereinheitlichung und Stärkung der gegenseitigen Anerkennung wird der Vorschlag zum Abbau von Hindernissen für den grenzüberschreitenden Handel beitragen und so den Wettbewerb zwischen den alten und neuen Marktteilnehmern, die austauschbare Reiseprodukte verkaufen, fördern. Ferner wird er zur Markttransparenz, insbesondere zur Transparenz des Online-Markts, beitragen, das Vertrauen der Reisenden erhöhen, und die Nachfrage inner- und außerhalb der EU – bei gleichzeitiger Verbesserung von Sicherheit, Flexibilität und Auswahl – beleben.

In diesen schwierigen Zeiten wird dieses Bündel an Maßnahmen auch dazu beitragen, das Vertrauen der Verbraucher zu stärken und das Wachstum in diesem wichtigen Sektor der EU-Wirtschaft zu fördern.