

PAUSCHAL REISEN – PAUSCHAL SICHER

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. (vzbv) zum Vorschlag der Europäischen Kommission zur Novellierung der Pauschalreise-Richtlinie COM(2023) 905 final

8. Mai 2024

Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

Team Recht und Handel
recht-und-handel@vzbv.de

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).

INHALT

VERBRAUCHERRELEVANZ	3
ZUSAMMENFASSUNG	3
FORDERUNGEN	5
1. Pauschalreiseschutz ausweiten	5
1.1 Aktuelle Rechtslage	5
1.2 Problem für Verbraucher:innen	5
1.3 Verbraucherfreundliche Lösungen schaffen	6
1.4 Hinweispflicht auf Einzelleistungen (Buttonpflicht)	8
2. Schutzniveau bei Vorauszahlungen erhalten	9
2.1 Vorschlag der Europäischen Kommission	10
2.2 Bewertung des Vorschlags	10
3. Verpflichtende Teilnahme an Verbraucherschlichtung	11

VERBRAUCHERRELEVANZ

Die Deutschen reisen gerne und am liebsten in Form einer Pauschalreise. Die Zahlen der *Forschungsgemeinschaft Urlaub und Reisen* für das Jahr 2023¹ bestätigen eindrucksvoll diesen oft gefühlten Eindruck:

Im vergangenen Jahr gab es fast 55 Millionen Urlaubsreisende (länger als fünf Tage). Das sind mehr als im Jahr 2022 und nur noch etwas weniger als im Vor-Corona-Jahr 2019. Gleichzeitig geben die Urlauber:innen für ihre Reisen mehr Geld aus. Für ihre Buchungen und auf der Suche nach Ratschlägen zeigen deutsche Kund:innen eine im internationalen Vergleich beachtliche Treue zu Reisebüros.² Knapp die Hälfte (48 Prozent) der Deutschen haben ihre Urlaubsreise in Form einer **Pauschalreise** gebucht. Demgegenüber wird nur jede zehnte Reise von EU-Bürger:innen in Form einer Pauschalreise organisiert.³ Für deutsche Urlauber:innen ist der **Schutz der Pauschalreise** daher **besonders relevant**.

Pauschalreisen werden heutzutage auch immer individueller zusammengestellt. Nicht nur Reiseveranstalter, sondern auch große Online-Reisebuchungsplattformen oder Reisebüros bündeln den Urlaubern auf Wunsch verschiedene Reiseleistungen (Bausteine) zu einer Pauschalreise. Aus Verbrauchersicht ist auch bei diesen individuell zusammengestellten Reisen maßgeblich, dass den Urlauber:innen „pauschal“ der Schutz des Pauschalreiserechts zukommt.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Pauschalreise-Richtlinie ist ein wichtiges Verbraucherschutzinstrument. Die Thomas-Cook-Pleite und die Corona-Pandemie haben jedoch erhebliche Mängel in der aktuellen Pauschalreise-Richtlinie aufgezeigt, wie etwa die ungenügenden Regelungen zur Insolvenzabsicherung. Mit ihrem Vorschlag vom November 2023 zur Änderung der Richtlinie bemüht sich die Europäische Kommission sichtlich, ein hohes Maß an Verbraucherschutz zu gewährleisten und diese Lücken zu schließen. Das gelingt auch überwiegend.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) **begrüßt** vor allem

- ❖ die Pflichten zu verständlicheren Informationen,
- ❖ den besseren Schutz von Verbraucher:innen vor Geldverlust wegen Insolvenz der Pauschalreiseanbieter (insbesondere Erstattungspflicht innerhalb von drei Monaten nach Vorlage von Nachweisen),

¹ Erste Ergebnisse der Reiseanalyse 2024, S. 4, 8; <https://reiseanalyse.de/downloadbereich/erste-ergebnisse/> (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).

² Mittlerweile wird zwar auch in Deutschland etwas über die Hälfte aller Ferientage online gebucht, mehr als jede dritte Urlaubsplanung (37 Prozent) wird aber nach wie vor in einem Reisebüro abgeschlossen (vgl. Fn. 1).

³ Das entspricht aber immerhin 1/5 der gesamten Tourismusausgaben in der EU, vgl. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the application of Directive (EU) 2015/2302 of the European Parliament and of the Council on package travel and linked travel arrangements - COM/2021/90 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0090> (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).

- ❖ das ausgeweitete und klarere Recht auf kostenlose Stornierung im Krisenfall, besonders durch den Hinweis, dass Verbraucher:innen eine kostenlose Stornierung verlangen können, wenn sie „vernünftigerweise“ erwarten können, dass die Leistung der Pauschalreise erheblich beeinträchtigt wird, und
- ❖ die neuen Regelungen in Fortführung der Grundsätze der Empfehlung der Europäischen Kommission vom Mai 2020 zu Gutscheinen⁴, insbesondere den freiwilligen Charakter der Gutscheine (weil Gutscheine im Krisenfall eine Verlängerung der zinslosen Mikrokredite von Verbraucher:innen an Unternehmen darstellen).

Der Vorschlag der Europäischen Kommission birgt aber in wichtigen Punkten das hohe Risiko, dass der **Verbraucherschutzstandard in Deutschland abgesenkt** wird. Dies gilt insbesondere für die neuen **Regelungen zur Vorauszahlung**. Andere Aspekte, wie etwa die **verpflichtende Teilnahme an Schlichtung**, fehlen in dem Vorschlag gänzlich, obwohl ein offensichtlicher Bedarf an weiteren gesetzlichen Regelungen besteht.

Schon die letzte Novellierung der Pauschalreise-Richtlinie im Jahr 2013 hat den deutschen Verbraucherschutzstandard abgesenkt.⁵ Auch die deutsche Umsetzung der novellierten Richtlinie hat das Verbraucherschutzniveau noch einmal unnötigerweise herabgesetzt.⁶ Daher müssen die **Bundesregierung und die Mitglieder des Europäischen Parlaments** nun gezielt gegensteuern und dafür sorgen, dass die erneute Novellierung den Menschen im Reisealltag hilft.

Der vzbv **fordert** die Ausweitung des Pauschalreiseschutzes:

- ❖ Der **Begriff „Pauschalreise“** muss so definiert werden, dass **möglichst viele Bündelungen** von unterschiedlichen Arten von Reiseleistungen zum Zweck ein und derselben Reise darunterfallen.
- ❖ Die Kategorie der **verbundenen Reiseleistungen** sollte ersatzlos **wegfallen**, um Abgrenzungsschwierigkeiten und unnötige Bürokratie zu beseitigen.
- ❖ Verbraucher:innen müssen nach ihrer Buchung **individuell informiert** werden, ob sie tatsächlich eine Pauschalreise gebucht haben. Sollte es sich nicht um eine Pauschalreise handeln, darf die Buchung erst nach einer **ausdrücklichen Bestätigung** wirksam werden.
- ❖ Die **Anzahlung** darf **20 Prozent** des Reisepreises **nicht überschreiten**. Dies entspricht der deutschen Rechtsprechung. Das deutsche Verbraucherschutzniveau darf nicht abgesenkt werden.
- ❖ Reiseveranstalter, Verkäufer und Vermittler von Pauschalreisen müssen zur Teilnahme an **Verbraucherschlichtungsverfahren** verpflichtet werden.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020H0648> (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).

⁵ Zum Beispiel gibt es jetzt ein weitergehendes Leistungsänderungsrecht des Reiseveranstalters, vgl. Stellungnahme des vzbv vom 28.07.2016 zum Referentenentwurf, S. 8 f., <http://www.vzbv.de/pressemitteilung/reform-des-pauschalreiserechts-birgt-unerwunschte-ueberraschungen> (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).

⁶ So wurden trotz der Öffnungsklausel in Erwägungsgrund 21 der Pauschalreise-Richtlinie Reiseeinzelleistungen (Ferienhausaufenthalte) und Tagesreisen aus dem Schutz des Pauschalreiserechts herausgenommen, vgl. Stellungnahme des vzbv vom 23.01.2017, S. 5 ff., https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/01/23/17-01-18_zweite_stn_refe_pauschalr.pdf (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).

FORDERUNGEN

1. PAUSCHALREISESCHUTZ AUSWEITEN

Sowohl für Verbraucher:innen selbst als auch für Verbraucherschutzverbände oder Schlichtungsstellen ist es von zentraler Bedeutung, wie eine gebuchte Reise rechtlich einzuordnen ist: als Pauschalreise, als verbundene Reiseleistungen oder als Einzelleistungen. Denn nur bei Pauschalreisen lassen sich die für Verbraucher:innen relevanten Rechte ableiten, wenn die Reise nicht vereinbarungsgemäß erbracht wurde.

1.1 Aktuelle Rechtslage

Die aktuelle Pauschalreise-Richtlinie sieht zwei rechtliche Eingruppierungen vor: Entweder handelt es sich um eine (rechtlich gut abgesicherte) Pauschalreise oder um sogenannte „verbundene Reiseleistungen“ (bieten nur einen Basisschutz gegen Insolvenz). Buchen Reisende verschiedene Reiseleistungen (zum Beispiel Flug und Unterkunft) auf derselben Website oder in einem Reisebüro und werden die Reiseleistungen zu einem Pauschal- oder Gesamtpreis verkauft, dann erhalten sie eine Pauschalreise. Müssen sie für jede Reiseleistung einzeln zahlen oder der Zahlung einzeln zustimmen, erwerben sie nur verbundene Reiseleistungen. **Gar nicht unter den Schutz der Pauschalreise-Richtlinie fallen Reiseeinzelleistungen, wie etwa eine einzelne Flug- oder Hotelbuchung.**

1.2 Problem für Verbraucher:innen

Die Abgrenzung zwischen diesen rechtlichen Kategorien ist für Verbraucher:innen, Verbraucherschutzverbände oder Schlichtungsstellen oft nicht leicht zu durchschauen. Ein Reisebüro, das einen Flug und ein Hotel für seine Kund:innen bucht und eine einzige Rechnung für beide Reiseleistungen ausstellt, verkauft eine Pauschalreise. Wenn dieselben Reiseleistungen nicht zusammen ausgewählt werden, vermittelt das Reisebüro, das diese Leistungen nacheinander bucht und keinen Gesamtpreis verlangt, verbundene Reiseleistungen.

Noch schwieriger wird es bei der sogenannten „Click-through“-Buchung. Bucht man mehrere Reiseleistungen auf verschiedenen Websites (also bei verschiedenen Vertriebsstellen), gilt dies als „Click-Through“-Buchung, wenn die Buchungen über miteinander verlinkten Websites erfolgen. Je nach Ausgestaltung des Buchungsvorgangs können solche Buchungen zur Bildung einer Pauschalreise mit vollem Schutz, zu verbundenen Reiseleistungen mit eingeschränktem Schutz oder zu eigenständigen, nicht durch die Richtlinie geschützten Einzelleistungen führen.

Wenn zum Beispiel eine Fluggesellschaft nach Abschluss einer Flugbuchung den Namen, die Zahlungsdaten *und* die E-Mail-Adresse der Reisenden an einen Hotelanbieter übermittelt, bei dem innerhalb von 24 Stunden nach Bestätigung der Flugbuchung zusätzlich Hotelübernachtungen gebucht werden, gilt die Fluggesellschaft nach aktueller Rechtslage als Reiseveranstalter einer Pauschalreise und haftet somit für die ordnungsgemäße Erbringung nicht nur des Fluges, sondern auch der Hotelübernachtung.

Wird demgegenüber nur eines der genannten Datenelemente (Name, Zahlungsdaten oder E-Mail-Adresse) nicht übermittelt, dann vermittelt die Fluggesellschaft nur verbundene Reiseleistungen und haftet, sofern die zweite Buchung innerhalb von 24 Stunden

erfolgt, nur für die ordnungsgemäße Durchführung des Fluges. Folgt die zweite Buchung erst später als 24 Stunden, findet die Pauschalreise-Richtlinie überhaupt keine Anwendung.

Für Verbraucher:innen und auch für Verbraucherzentralen ist es schwierig nachzuweisen, welche Daten zwischen den Anbietern übermittelt wurden oder wann die Buchung der zweiten Reiseleistung erfolgte. Leider ist es daher im Nachhinein nahezu unmöglich nachzuweisen, ob eine Pauschalreise oder verbundene Reiseleistungen gebucht wurden.⁷ Da nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission die Kategorie der verbundenen Reiseleistungen nicht aufgegeben werden soll, bleiben diese Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen.

1.3 Verbraucherfreundliche Lösungen schaffen

❖ Kategorie der verbundenen Reiseleistungen streichen

Die Kategorie der verbundenen Reiseleistungen bringt den Reisenden praktisch keinen Mehrwert. Anbieter verbundener Reiseleistungen haften nur für die eigene Insolvenz – und das auch nur, wenn sie das Geld für beide Reiseleistungen entgegengenommen haben. Meistens ist es aber so, dass die Reisenden das Geld für die unterschiedlichen Reiseleistungen direkt an die Leistungserbringer (Fluggesellschaften, Hotels, Mietwagenunternehmen etc.) zahlen.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission, die Definition der verbundenen Reiseleistungen zu vereinfachen, geht zwar in die richtige Richtung. Dennoch würde auch mit der Änderung das Verständnis der verbundenen Reiseleistungen für Verbraucher:innen und die Durchsetzung der Regelung durch Verbraucherverbände oder Schlichtungsstellen eine Herausforderung bleiben.

Darüber hinaus gibt der Wortlaut von Erwägungsgrund 9 größten Anlass zur Sorge. Danach sollen Verbraucher:innen über das standardisierte Informationsformular dazu angehalten werden, *"die Aufforderung und die zusätzliche Buchung beispielsweise mittels Screenshots zu dokumentieren und den Unternehmer, mit dem ein erster Vertrag geschlossen wurde, darüber zu informieren, dass für dieselbe Reise innerhalb von 24 Stunden nach der Aufforderung des Unternehmers ein Vertrag über eine zusätzliche Art von Reiseleistung geschlossen wurde"*, damit sie die Vorschriften zum Insolvenzschutz in vollem Umfang in Anspruch nehmen können und die Unternehmer wissen, dass sie dieser Verpflichtung bezüglich der verbundenen Reiseleistungen unterliegen.

Die Dokumentation mittels Screenshot zur Beweissicherung entspricht schlicht nicht der Lebenswirklichkeit von Verbraucher:innen. Auch wenn diese teilweise über die hierfür erforderlichen technischen Kenntnisse verfügen, kann dies nicht allgemein vorausgesetzt werden. Abgesehen davon, dass auch Informationspflichten hier nur begrenzt hilfreich sind, sollten rechtssichernde Maßnahmen gerade nicht auf Verbraucher:innen verlagert werden. Vielmehr ist ein Rechtsrahmen zu schaffen, der es Verbraucher:innen erlaubt, ihre Aufmerksamkeit auf Reiseleistung und Preis zu richten, anstatt sich mit rechtlichen und Fragen der Beweissicherung zu befassen.

⁷ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the application of Directive (EU) 2015/2302 of the European Parliament and of the Council on package travel and linked travel arrangements - COM/2021/90 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0090> (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).

DER VZBV FORDERT

Um den Abgrenzungsschwierigkeiten zu entgehen, sollte die Kategorie der verbundenen Reiseleistungen **ersatzlos wegfallen**. Letztlich entfielen damit bei den Unternehmen auch ein maßgeblicher Treiber unnötiger Bürokratie.

❖ Kategorie Pauschalreise so weit wie möglich ausdehnen

Demgegenüber muss die Kategorie der Pauschalreise gestärkt werden. Der Wegfall der Kategorie der verbundenen Reiseleistungen bedeutet nämlich nicht, dass automatisch die zuvor unter diese Kategorie gefallenen Reisen unter die Kategorie der Pauschalreise fallen würden.

Verbrauchererwartung

Letztlich geht es darum, dass diejenigen Anbieter, die zwei unterschiedliche Arten von Reiseleistungen (zum Beispiel Beförderung und Beherbergung – Flug und Hotel) zum Zweck ein und derselben Reise bündeln, dafür geradestehen sollten, dass diese Reise auch wie geplant durchgeführt werden kann.

Die klassischen Pauschalreiseveranstalter kommen dieser Verantwortung auch nach, indem sie nur Reiseleistungen bündeln, die sorgsam aufeinander abgestimmt sind, und indem sie weitere Qualitätsmerkmale aufweisen, wie etwa eine Reiseleitung vor Ort.

Alle anderen Anbieter von Reise(einzel)leistungen können und wollen diese Verantwortung zu häufig nicht tragen. Das wäre auch kein Problem, wenn für ihre Kund:innen klar ersichtlich wäre, was ihnen angeboten und verkauft wird: ein Gesamtpaket oder mehrere voneinander unabhängige Reise(einzel)leistungen, die nicht unter den Schutz der Pauschalreise-Richtlinie fallen. Wenn eine Fluggesellschaft direkt im Anschluss an die Flugbuchung oder Wochen danach per E-Mail auch noch Übernachtungen in einem Hotel anbietet, dann ermöglicht sie die Bündelung von zwei verschiedenen Reiseleistungen zum Zweck derselben Reise. Nichts Anderes gilt, wenn ein Hotelbuchungsportal unmittelbar nach Buchung eines Hotelzimmers den Buchenden vorschlägt, gleich noch einen Mietwagen dazu zu buchen. In solchen Fällen erweckt ein Unternehmen bei Verbraucher:innen den Eindruck, dass bei ihm verschiedene Reiseleistungen für ein und dieselbe Reise individuell zusammengestellt werden können.

Wer aber Reiseleistungen bündelt, muss auch dafür einstehen, dass die von ihm zusammengestellte Reise zur Zufriedenheit der Urlauber:innen verläuft. Der Reisevermittler muss schon wissen, was das für ein Anbieter ist, dessen Reiseleistung er als geeignet für seine Kund:innen vermittelt. Alle Arten von gebündelten Reisen müssen für die Reisenden „pauschal sicher“ sein.

Vorschlag der Europäischen Kommission (Drei-Stunden-Regel)

Der Vorschlag geht insoweit schon einen großen Schritt in die richtige Richtung, indem er mehr Buchungssachverhalte aus der bisherigen Kategorie der verbundenen Reiseleistungen nunmehr der Kategorie der Pauschalreise zuordnet. Denn nach dem Vorschlag soll eine Pauschalreise nunmehr auch dann entstehen, wenn zu einer erworbenen Reiseleistung eine andere Art von Reiseleistung innerhalb von drei Stunden nach der Buchung der ersten Reiseleistung hinzugebucht wird (in einer einzigen Vertriebsstelle). Der Zeitraum erweitert sich auf 24 Stunden, wenn der Unternehmer die Reisenden vor deren Buchung *aufgefordert* hat, weitere Arten von Reiseleistungen zu buchen.

Die neue Drei-Stunden-Regel ist zwar gut gemeint im Sinne einer gesetzlichen Klarheit. Es ist jedoch zu befürchten, dass sie der Lebenswirklichkeit weder von Verbraucher:innen noch von Unternehmen gerecht werden wird. So gibt es Menschen, die innerhalb von drei Stunden auf derselben Online-Buchungsplattform sowohl einen Flug als auch ein Hotel buchen, aber beides dennoch als (günstigere) Reiseeinzelleistungen kaufen wollen. Umgekehrt mag es auch Situationen geben, in denen Urlaubswillige in einem Reisebüro zunächst nur einen Flug buchen, vier Stunden später aber noch ein Hotel hinzubuchen und alles zusammen zu einem (gegebenenfalls neu kalkulierten) Gesamtpreis angeboten bekommen.

Erweiterung der Pauschalreise-Definition

Insgesamt ist die Definition des Begriffs „Pauschalreise“ in Artikel 3 Nr. 2 des Richtlinienvorschlags immer noch zu eng gefasst. Allgemeines Ziel der Überarbeitung der Richtlinie ist es aber, das Verbraucherschutzniveau zu erhöhen und „jederzeit einen soliden und umfassenden Verbraucherschutz zu gewährleisten“.⁸ Ein umfassender Schutz kann jedoch nur gelingen, wenn möglichst viele Reisen überhaupt unter den Schutz der Pauschalreise-Richtlinie fallen.

DER VZBV FORDERT

Der Begriff „Pauschalreise“ muss so **definiert** werden, dass **möglichst viele Bündelungen** von unterschiedlichen Arten von Reiseleistungen zum Zweck ein und derselben Reise **darunterfallen**. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Drei-Stunden-Regel sollte ersatzlos gestrichen werden.

1.4 Hinweispflicht auf Einzelleistungen (Buttonpflicht)

Der vzbv begrüßt die Intention der Europäischen Kommission sicherzustellen, dass Verbraucher:innen besser über ihre Rechte informiert werden, auch indem eine Verpflichtung zur Übermittlung des richtigen Formulars auch zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses eingeführt wird. Die im Vorschlag vorgesehene Informationspflicht wird aber dem konkreten Informationsinteresse und der hier dringend erforderlichen Warnfunktion noch nicht gerecht.

Es ist wichtig, Verbraucher:innen nicht einfach nur mehr Informationen zur Verfügung zu stellen. Die Informationen müssen vielmehr gezielt, verlässlich sowie verständlich sein, damit Verbraucher:innen die Produkte/Dienstleistungen vor dem Kauf besser miteinander vergleichen und bewusstere Kaufentscheidungen treffen können.

In einer vom Europäischen Parlament beauftragten Studie⁹ wird vorgeschlagen, ein „Hauptinformationsdokument und visuelle Hilfsmittel“ zu entwickeln, um Verbraucher:innen zu helfen, besser informiert zu sein und ihre Rechte und Pflichten verstehen zu können. Inspirationen können aus dem Versicherungssektor kommen, in dem standardisierte Zusammenfassungen der wichtigsten Garantien von Versicherungsprodukten bereits obligatorisch sind.

Maßgeblich ist, den Reisenden zu verdeutlichen, dass sie keine Pauschalreise buchen – und zwar immer dann, wenn sie **mehr als eine** Reiseleistung buchen. Es ist nicht

⁸ Vgl. COM(2020) 696 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0696> (zuletzt abgerufen am 02.05.2024); COM(2023) 905 final, Ziff. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-DE/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A52023PC0905> (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).

⁹ Studie „The performance of the Package Travel Directive and broader consumer protection issues in the implementation of passenger rights“, S. 66, 75f., [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2023/740097/IPOL_STU\(2023\)740097_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2023/740097/IPOL_STU(2023)740097_EN.pdf) (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).

notwendig, diejenigen vor Reiseeinzelleistungen zu warnen, die ohnehin nur eine Einzelleistung, wie etwa einen Flug oder Hotelübernachtungen, buchen wollen. Diejenigen aber, die im Zuge einer einheitlichen Beratung beziehungsweise Buchung mindestens zwei verschiedene Arten von Reiseleistungen erwerben, müssen **ausdrücklich gewarnt** werden, wenn diese dennoch als Reiseeinzelleistungen gelten.

Dafür sollte ein einfach zu lesendes **Formblatt** geschaffen werden, mit dem Verkäufer:innen von Reiseleistungen (Anbieter und Vermittler) darauf hinweisen, dass nur Einzelleistungen gebucht werden. Dieses Formblatt muss von denjenigen, die die Buchung vornehmen, **unterzeichnet** werden (bei Buchung in Person). Eine einfache Kenntnisnahme ist nicht ausreichend. Sie würde nicht dazu führen, dass den Verbraucher:innen die unterschiedlichen Folgen deutlich genug vor Augen geführt wird.

Im Rahmen von Online-Buchungen sollte das Formblatt für Reiseeinzelleistungen daher in Form eines **Bestätigungsbuttons** erfolgen – ähnlich dem Bestellbutton¹⁰. Klicken die Buchenden darauf, sollte in einem ersten Schritt ein Pop-Up-Fenster erscheinen, in dem davor gewarnt wird, dass man nur Reiseeinzelleistungen zu buchen im Begriff ist. Darüber hinaus sollte ein Hinweis erfolgen, warum die Buchung als Pauschalreise rechtlich vorteilhafter ist oder andersherum welche Rechte man im Falle von Reiseeinzelleistungen nicht hat. Das **Pop-Up-Fenster** sollte dann in einem zweiten Schritt mit einer ausdrücklichen Bestätigung geschlossen werden, die etwa so lauten könnte: **„Ich nehme zur Kenntnis, dass mir die Reiseleistungen separat, nicht zusammenhängend als Pauschalreise angeboten werden.“**

Wenn hingegen tatsächlich eine Pauschalreise gebucht wird, sollte mittels gesetzlich vorgeschriebenem Formblatts lediglich darüber informiert werden, dass eine Pauschalreise gebucht wurde und welche Rechte man hat.

DER VZBV FORDERT

Verbraucher:innen müssen nach ihrer Buchung individuell informiert werden, ob sie tatsächlich eine Pauschalreise gebucht haben. Sollte es sich nicht um eine Pauschalreise handeln, darf die Buchung erst **nach einer ausdrücklichen Bestätigung** wirksam werden.

2. SCHUTZNIVEAU BEI VORAUSZAHLUNGEN ERHALTEN

Die Insolvenz von Thomas Cook und die Corona-Pandemie haben die schon lange vorhandenen, strukturellen Probleme der Reise- (und Flug-)Branche sehr deutlich zutage gefördert. Die Vorkasse-Praxis ist wirtschaftlich äußerst bedenklich. Mit den Geldern der Kund:innen, die heute buchen, werden die Reisen für diejenigen bezahlt, die schon vor Monaten gebucht und ebenfalls bezahlt haben.

Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung sind in Deutschland Anzahlungen für Pauschalreisen grundsätzlich auf 20 Prozent des Reisepreises zum Zeitpunkt der Buchung begrenzt, es sei denn, der Reiseveranstalter kann eine höhere Anzahlung aufgrund von Ausgaben zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses hinreichend begründen; der restliche Betrag ist spätestens 30 Tage vor Reisebeginn fällig.¹¹

¹⁰ Der Button zum Abschicken einer Bestellung muss klar mit einer eindeutigen Formulierung wie zum Beispiel "Kaufen" beschriftet sein, vgl. <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/digitale-welt/onlinehandel/wann-kommt-im-internet-ein-vertrag-zustande-6762> (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).

¹¹ Vgl. Urteile des Bundesgerichtshofs vom 9.12.2014, X ZR 13/14, und vom 25.7.2017, X ZR 71/16.

2.1 Vorschlag der Europäischen Kommission

Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht die Einführung eines neuen Artikels 5a vor, wonach die Anzahlungen der Verbraucher:innen grundsätzlich 25 Prozent des Gesamtpreises der Pauschalreise zum Zeitpunkt der Buchung nicht überschreiten dürfen und die restlichen Anzahlungen nicht mehr als 28 Tage vor Beginn der Pauschalreise verlangt werden dürfen. Nach dem Vorschlag dürfen Reiseveranstalter aber auch mehr Vorauszahlungen verlangen, wenn dies für die „Organisation und Durchführung“ der Pauschalreise erforderlich ist. Insbesondere wird vorgeschlagen, dass Vorauszahlungen, die Reiseveranstalter ihrerseits an Leistungserbringer wie zum Beispiel Fluggesellschaften oder Hotels zahlen müssen, eine höhere Anzahlung als 25 Prozent rechtfertigen können. In Erwägungsgrund 12 des Vorschlags wird ferner darauf hingewiesen, dass von den Verbraucher:innen Vorauszahlungen verlangt werden können, um beispielsweise „die von den Vermittlern verlangten Provisionen“ zu decken.

2.2 Bewertung des Vorschlags

Der Vorschlag stellt eine deutliche Verschlechterung der aktuellen Vorauszahlungspraxis in Deutschland dar und steht damit in **direktem Widerspruch zu den Zielen** des Vorschlags. Denn allgemeines Ziel der Überarbeitung der Richtlinie ist es, das **Verbraucherschutzniveau jederzeit**, auch im Falle einer ernsten Krise, zu **erhöhen**.¹² Der Vorschlag enthält jedoch eine höhere grundsätzliche Deckelung (25 statt 20 Prozent) und lässt viele Gründe für Ausnahmen zu. Die unklaren Formulierungen und der übermäßig flexible Ansatz ohne eine obere Kappungsgrenze lassen zu viele Schlupflöcher, die die Wirksamkeit der grundsätzlichen Vorauszahlungsgrenze einschränken. Es ist zu befürchten, dass die 25 Prozent immer häufiger überschritten und Vorauszahlungen vor allem deutlich höher ausfallen werden.

Zu berücksichtigen ist insoweit auch, dass Flüge immer teurer werden. Die Preise für Flüge ins (für Urlauber:innen beliebte) europäische Ausland stiegen im 1. Halbjahr 2023 gegenüber dem Vorjahreshalbjahr um knapp 32 Prozent.¹³ Da Flüge auch von Reiseveranstaltern vollständig im Voraus zu bezahlen sind, hat das zur Folge, dass Reiseveranstalter ihrerseits immer höher in Vorleistung treten müssen. Denn gerade bei Kurzreisen, die sehr beliebt sind und nur zwei bis vier Tage dauern¹⁴, dürften die Flugkosten im Verhältnis zu den Hotelkosten viel mehr als bei längeren Urlaubsreisen ausmachen. Nicht zuletzt die Erhöhung der Ticketsteuer ab dem 1. Mai 2024 für alle aus Deutschland abgehenden Flüge wird nach Angaben des Deutschen Reiseverbands „den Sommerurlaub für viele Millionen Deutsche deutlich verteuern.“¹⁵

Vor diesem Hintergrund ist es dringend angezeigt, dass die Kommission nicht nur die Vorauszahlungen im Pauschalreisebereich, sondern auch im Bereich von Flugbuchungen begrenzt.

¹² Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/2302 zur wirksameren Gestaltung des Schutzes von Reisenden und zur Vereinfachung und Klarstellung bestimmter Aspekte der Richtlinie, COM(2023) 905 final, Ziff. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0905> (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).

¹³ Vgl. Daten des Statistischen Bundesamts: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2023/PD23_29_p002.html (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).

¹⁴ 2023 wurden 65 Millionen Urlaubsreisen (länger als fünf Tage) und 74 Millionen Kurzurlaubsreisen (zwei bis vier Tage) gebucht; erste Ergebnisse der Reiseanalyse 2024, S. 4: <https://reiseanalyse.de/downloadbereich/erste-ergebnisse/> (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).

¹⁵ Vgl. Pressemeldung des Deutschen Reiseverbands vom 21.12.2023: <https://www.driv.de/anzeigen/txnews/driv-kritisiert-geplante-erhoehung-der-ticketsteuer-auf-flugreisen.html> (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).

DER VZBV FORDERT

Die Anzahlung darf **20 Prozent des Reisepreises nicht überschreiten**. Dies entspricht der deutschen Rechtsprechung. Das **deutsche Verbraucherschutzniveau** darf **nicht abgesenkt** werden. Darüber hinaus sollten strengere Regeln für Vorauszahlungen eingeführt werden, indem wenigstens die Ausnahmen auf „ordnungsgemäß begründete“ Kosten beschränkt werden und die Frist für die Zahlung des Restbetrags auf sieben Tage vor Beginn der Pauschalreise verkürzt wird.

3. VERPFLICHTENDE TEILNAHME AN VERBRAUCHERSCHLICHTUNG

Es ist enttäuschend, dass der Vorschlag keine Änderungen enthält, die es Verbraucher:innen ermöglicht, ihre Rechte einfach und schnell auszuüben. Darüber hinaus müssen Verbraucherverbände und Behörden in die Lage versetzt werden, unseriösen Anbietern wirksam begegnen zu können.

Im Bericht über die Anwendung der Pauschalreise-Richtlinie heißt es:

„11 % der Verbraucher hatten Probleme mit den von ihnen erworbenen Reiseleistungen oder mit Betreibern, die berechtigte Beschwerdegründe darstellten. 40 % in dieser Gruppe erlitten finanzielle Verluste, während bei 79 % die Auswirkungen nichtfinanzieller Art waren wie Zeitverlust, Ärger, Frustration, Stress oder Besorgnis. Von all denjenigen, die Probleme hatten, reichte die Mehrheit (62 %) eine Beschwerde ein. Etwas mehr als die Hälfte (54 %) gab an, mit dem Ergebnis der Beschwerde zufrieden zu sein, während 42 % angaben, unzufrieden zu sein.“¹⁶

Wie im Bericht der Kommission über die Anwendung der Richtlinie festgestellt wurde, ist die Beteiligung der Reiseveranstalter an alternativen Streitbeilegungsverfahren fragmentiert und begrenzt, gleichwohl betrafen in Deutschland im Zeitraum 2016 bis 2019 24 Prozent der bei der Universalschlichtungsstelle des Bundes eingereichten Anträge „Dienstleistungen im Freizeitbereich“, insbesondere Pauschalreisen. Zwischen Anfang 2020 und Ende August lag die Zahl der Pauschalreisen betreffenden Anträge aufgrund der durch die Corona-Pandemie verursachten Reiseunterbrechungen bei 27 Prozent der Streitfälle.¹⁷ Dies bedeutet, dass Verbraucher:innen keine schnelle und kostengünstige Möglichkeit haben, bei Reiseveranstaltern, Reisebüros, Online-Buchungsvermittlern, Beförderungsunternehmen etc. ihre Anliegen durchzusetzen.

Dabei bietet in Deutschland die schon vorhandene Schlichtungsstelle Reise & Verkehr e.V. (SRV)¹⁸ als zentrale Schlichtungsstelle für Reisen und Verkehr Unternehmen und Verbraucher:innen den großen Vorteil einer eindeutig zuständigen, fachlich spezialisierten Adresse für die außergerichtliche Streitbeilegung auf diesem thematischen Feld. Die Ansiedelung der Reiseschlichtung bei der SRV entlastet zudem die Univer-

¹⁶ BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Anwendung der Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen - COM(2021) 90 final, Ziffer 1.2; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0090> (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).

¹⁷ BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Anwendung der Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen - COM(2021) 90 final, Ziffer 3.3; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0090> (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).

¹⁸ Vormalig „Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V.“ (söp).

salschlichtungsstelle und sorgt für mehr branchenspezifische Expertise bei der Fallbearbeitung. Bereits in den Jahren 2019 bis 2021 erhielt die SRV von der Bundesregierung eine Projektförderung für den Aufbau der Reiseschlichtung. Dadurch brachte der Bund zum Ausdruck, dass die Reiseschlichtung sinnvollerweise bei der SRV angesiedelt werden sollte. Die im Verband Internet Reisevertrieb e.V. organisierten Reisevermittler/-veranstalter sind bereits jetzt schon freiwillig Mitglied bei der SRV.¹⁹ Das zeigt, dass Unternehmen die Vorzüge der Schlichtung durchaus zu schätzen wissen. Die außergerichtliche Streitbeilegung hat den Vorteil, dass sie mehr Raum für Billigkeitserwägungen, Einzelfallgerechtigkeit und flexible Lösungen bietet, als es eine ausschließlich nach dem Gesetz urteilende Rechtsprechung vermag.

Die Mitgliedstaaten, die über eine spezialisierte Schlichtungsstelle verfügen, die sich um Pauschalreisefälle kümmert, sind in der Regel mit deren Arbeit zufrieden und gaben an, dass sie wirksam zur Lösung von Verbraucherproblemen beitragen.²⁰

Da die klassischen Pauschalreiseveranstalter eine freiwillige Teilnahme an Schlichtungsverfahren weiterhin ablehnen und gleichzeitig eine hohe verbraucherpolitische Relevanz im Bereich Pauschalreisen vorliegt, besteht ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ähnlich wie im Jahr 2013 im Luftverkehr, als die Fluggesellschaften sich einer Teilnahme am Schlichtungsverfahren verweigerten und erst die gesetzliche Regelung in §§ 57 ff LuftVG der Schlichtung zum Durchbruch verhalf.

DER VZBV FORDERT

Die Pauschalreise-Richtlinie muss verpflichtend vorsehen, dass in jedem EU-Mitgliedstaat eine unabhängige Reiseschlichtungsstelle eingerichtet wird und Reiseveranstalter, Verkäufer und Vermittler von Pauschalreisen zur Teilnahme verpflichtet werden. Nach einer angemessenen Frist (etwa zwei Wochen) sollte die Schlichtungsempfehlung für beide Parteien verbindlich sein.

Die **Bundesregierung** muss schon jetzt einen gesetzlichen Rahmen schaffen, der die Beteiligung von Reiseveranstaltern, Reisevermittlern und Anbietern von Reiseeinzelleistungen an einer nach dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz anerkannten Schlichtungsstelle fördert und die tatsächliche Durchführung von Schlichtungsverfahren in geeigneter Weise sicherstellt.²¹

¹⁹ https://soep-online.de/wp-content/uploads/2022/02/soep_Mitgliederliste.pdf, Ziff. 10 (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).

²⁰ So u.a. auch in Frankreich, vgl. Studie „The performance of the Package Travel Directive and broader consumer protection issues in the implementation of passenger rights“, S. 73, [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2023/740097/IPOL_STU\(2023\)740097_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2023/740097/IPOL_STU(2023)740097_EN.pdf) (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).

²¹ So auch schon der Beschluss zu TOP 11 der Verbraucherschutzministerkonferenz, Ergebnisprotokoll der 19. Sitzung am 30. Juni 2023: Stärkung der Schlichtung im Reiserecht, S. 30; https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/ergebnisprotokoll-19-vsmk_oeffentlich_18-07-2023_1689678836.pdf (zuletzt abgerufen am 02.05.2024).