

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Tourismus  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
per E-Mail an [tourismusausschuss@bundestag.de](mailto:tourismusausschuss@bundestag.de)

5. Juli 2023

## **Stellungnahme des Aktionsbündnis Tourismusvielfalt (ATV) zur Überarbeitung der Pauschalreiserichtlinie durch die Europäische Kommission**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir als [Aktionsbündnis Tourismusvielfalt](#) (ATV) möchten mit diesem Schreiben zur gegenwärtigen Überarbeitung der Pauschalreiserichtlinie durch die Europäische Kommission Stellung beziehen.

Das ATV besteht aus 27 Verbänden, die alle Bereiche der facettenreichen Tourismusbranche vertreten. Unser Ziel ist es, die Gesamtheit des Tourismus zu bewahren und eine gerechte Förderung für alle Marktteilnehmer in der Branche zu erreichen, um die Integrität unseres Netzwerks auch in Zukunft zu gewährleisten.

Momentan arbeitet die Europäische Kommission an einer Revision der Pauschalreiserichtlinie ([Richtlinie \(EU\) 2015/2302](#)). Vor diesem Hintergrund möchten wir Ihnen im Folgenden gerne unsere Einschätzung der derzeitigen Richtlinie vorstellen. Wir möchten dabei bestimmte Aspekte hervorheben, bei denen wir uns für Anpassungen im Rahmen der Überprüfung der Pauschalreiserichtlinie durch die Europäische Kommission aussprechen.

Bereits in der Vergangenheit hat die Umsetzung der EU-Pauschalreiserichtlinie zu erheblichen Auflagen und regulatorischen Anforderungen für Reisebüros und Reiseveranstalter geführt. Bei der derzeitigen Überarbeitung der Pauschalreiserichtlinie sollte daher insbesondere darauf geachtet werden, den bürokratischen Aufwand für Unternehmen nicht durch vermeidbare Regularien weiter zu erhöhen. Der Fokus sollte vielmehr auf notwendigen Anpassungen und praktikablen Lösungen in den rechtlichen Bereichen liegen, wo die Erfahrung zeigt, dass diese in besonderem Maße erforderlich geworden sind.

## 1. Klarstellung der Reiserücktrittsrechte bei außergewöhnlichen Umständen

Die bestehenden Regelungen der Pauschalreiserichtlinie zu Reiserücktrittsrechten sind nicht hinreichend klar formuliert und sollten im Zuge der Überprüfung angepasst werden. Besonders während der Corona-Pandemie haben zahlreiche Reisende aufgrund unvermeidbarer, außergewöhnlicher Umstände gemäß Art.12 (2) der Richtlinie (EU) 2015/2302 und § 651h (3) BGB von ihren gebuchten Reisen zurücktreten müssen. Die Rechtsprechung hat bisher keine einheitliche und abschließende Klärung darüber gefunden, ab welchem Zeitpunkt während einer langanhaltenden Pandemie keine "unvermeidbaren, außergewöhnlichen Umstände" mehr vorliegen, wenn die Reisenden über die Pandemie-Bedingungen und die damit verbundenen Risiken informiert sind. In den meisten Fällen entscheiden die Gerichte derzeit zugunsten der Verbraucher.

Bei langanhaltenden Pandemien oder Risiken sollte das Kostenrisiko allerdings nicht allein den Reiseveranstaltern auferlegt werden. Die Rückerstattungen für stornierte Reisen an eine große Anzahl von Kunden können für Reiseveranstalter enorme finanzielle Belastungen darstellen, die sich existenzbedrohlich auswirken können. Insbesondere, da Reiseveranstalter dazu verpflichtet sind, Kundengelder innerhalb von 14 Tagen zurückzuerstatten, selbst dann, wenn der Veranstalter das Geld für die inkludierte Transportleistung von der Fluggesellschaft noch nicht zurückerhalten hat, was insbesondere während der Corona-Pandemie zu erheblichen Liquiditätsproblemen auf Seiten der Reiseveranstalter geführt hat (s. Kapitel 2 & 3). Überdies haben die Reiseveranstalter den Reiserücktritt nicht zu verantworten während gleichzeitig davon ausgegangen werden kann, dass Kunden ab einer bestimmten Dauer der Pandemie über pandemiebedingte Einschränkungen und Risiken informiert sind.

Es ist daher erforderlich, im Zuge der Überarbeitung der Pauschalreiserichtlinie zu definieren, ab welchem Zeitpunkt sich Reisende nicht mehr auf unvermeidbare, außergewöhnliche Umstände berufen können. Es sollte als wesentliche Voraussetzung für einen kostenfreien Reiserücktritt aufgrund von unvermeidbaren und außergewöhnlichen Umständen angesehen werden, dass diese dem Verbraucher zum Zeitpunkt der Buchung nicht bekannt waren.

Ein solches Wissenskriterium wird bereits seit langem mit fairen und gerechten Ergebnissen in anderen Bereichen angewandt. Im gleichen Zuge sollte Klarheit über die Auswirkungen offizieller Reisewarnungen geschaffen werden, insbesondere in Bezug auf ihre rechtliche Wirkung in Verbindung mit Reiserücktritten aufgrund unvermeidbarer und außergewöhnlicher Umstände. Es ist wichtig festzulegen, welche staatlichen Reisehinweise hierbei maßgeblich sind und wie stark sie sich auf Rücktritts- und Erstattungsrechte auswirken sollten. Wenn staatliche Reisehinweise als Grundlage für solche Rechte dienen, sollte zudem eine EU-weite Harmonisierung der Kriterien dieser Hinweise erfolgen.

Abseits hiervon hat die weltweite Pandemie zudem zum Zusammenbruch des globalen Reisemarktes geführt, mit stark eingeschränktem oder eingestelltem touristischem Reiseverkehr. Wie sich zeigte, tragen Reiseveranstalter in diesen Fällen gegenwärtig einseitig die mit dem Reisen verbundenen Risiken, während die Risikoverteilung zwischen den Akteuren ungleicher Natur ist. Dies führte zu finanziellen Schwierigkeiten, Insolvenzen und Problemen bei Rückerstattungen an Verbraucher. Die Regelungen der Pauschalreiserichtlinie sind für solch eine globale Krise nicht ausgelegt und erschweren in Konsequenz die Liquiditätssituation der Reiseanbieter in der Krise erheblich. Es ist unserer Ansicht nach erforderlich, im Zuge der Überprüfung der Pauschalreiserichtlinie die Risikoverteilung künftig gerechter zu gestalten und Lösungen für solch außergewöhnliche Situationen des Marktversagens zu finden. Eine mögliche Maßnahme könnte die Aussetzung von Rückerstattungsverpflichtungen während des Krisenzeitraums und darüber hinaus sein, bis sich der Markt erholt hat.

## **2. Anpassung von Pauschalreiserichtlinie und Fluggastrechteverordnung**

Gemäß den gesetzlichen Vorgaben der Pauschalreiserichtlinie ist ein Reiseveranstalter verpflichtet, Kundengelder innerhalb von 14 Tagen zurückzuerstatten, selbst wenn der Veranstalter das Geld für die inkludierte Transportleistung von der Fluggesellschaft noch nicht zurückerhalten hat. Während der Corona-Pandemie hat dieser Umstand zu erheblichen Problemen geführt. Um dem zukünftig entgegenzuwirken, ist eine Anpassung der Fluggastrechteverordnung (EG) Nr. 261/2004 erforderlich, die auch im B2B-Bereich Anwendung findet. Veranstalter sollten nicht gezwungen sein, Kunden auszuzahlen, bevor sie Erstattung von der Fluggesellschaft erhalten haben. Darüber hinaus haftet der Veranstalter derzeit im Falle einer Insolvenz der Fluggesellschaft in vollem Umfang gegenüber dem Kunden, ohne dass die Zahlung an die Fluggesellschaft abgesichert ist.

Überdies sind Fluggesellschaften im Rahmen der Fluggastrechteverordnung nur zur Erstattung bei Stornierung des Fluges durch die Fluggesellschaft verpflichtet. Diese derzeitige Inkohärenz zwischen der Pauschalreiserichtlinie und der Fluggastrechteverordnung hinsichtlich Kündigungs- und Erstattungsrechten bei "unvermeidbaren und außergewöhnlichen Umständen" stellt ein erhebliches Hindernis für den Schutz der Verbraucherrechte und den fairen Wettbewerb dar. Eine einheitliche Regelung entlang der Erstattungsvorgaben der Pauschalreiserichtlinie zur Vermeidung unfairen finanziellen Risikos bei Rückerstattungen für Pauschalreiseveranstalter ist daher dringend erforderlich.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir folgende Maßnahmen vor:

- a) Die International Air Transport Association (IATA) spielt eine wichtige Rolle als Abrechnungsstelle im Reiseverkehr. Um eine sofortige Rückerstattung zu gewährleisten, könnten Fluggesellschaften dazu verpflichtet werden, ihre Kundengelder ebenfalls bei der IATA abzusichern, etwa über eine Treuhandvereinbarung. In einem solchen Szenario würde die IATA die Gelder erst nach Abschluss der Reise an die Fluggesellschaft überweisen und gegebenenfalls Rückerstattungen an die Verbraucher leisten.
- b) Fluggesellschaften sollten im Rahmen einer Transparenzpflicht dazu verpflichtet werden, Informationen über die Art, Anzahl und Bearbeitungszeit von Beschwerden offenzulegen. Dadurch hätten Verbraucher vor der Buchung die Möglichkeit, Informationen darüber einzuholen, wie eine Fluggesellschaft im Falle von Problemen handelt. Eine Transparenzpflicht ermöglicht zudem die Identifizierung von Auffälligkeiten auf dem Anbietermarkt, auf deren Grundlage gegebenenfalls staatliche Sanktionen verhängt werden können.
- c) Es besteht eine Haftungslücke zwischen der Pauschalreiserichtlinie und der EU-Verordnung Nr. 261/2004 über Fluggastrechte, da die Pauschalreiserichtlinie Verbrauchern im Falle einer "freiwilligen Stornierung" unter "unvermeidbaren und außergewöhnlichen Umständen" eine Erstattung ermöglicht, während die Fluggastrechteverordnung die Fluggesellschaften nur zur Erstattung bei Stornierung durch die Fluggesellschaft verpflichtet. Entsprechend sollte die EU-Verordnung 261/2004 dahingehend angepasst werden diese Haftungslücke zu schließen, um Verbrauchern und/oder Veranstaltern von Pauschalreisen eine vollständige Erstattung zu ermöglichen, wenn der Verbraucher aufgrund von "unvermeidbaren und außergewöhnlichen Umständen" storniert hat.

### **3. Anpassung der Erstattungsfristen für Leistungserbringer**

Damit Pauschalreiseanbieter in der Lage sind, fristgerechte Rückzahlungen zu leisten, müssen sie selbst rechtzeitig Erstattungen von Leistungsträgern wie Fluggesellschaften oder Hotels erhalten. Dies ist während der Pandemie nicht in ausreichendem Maße geschehen. Um die finanzielle Belastung für Reiseveranstalter zu reduzieren, sollten diese nun im Rahmen der Überprüfung der Pauschalreiserichtlinie Anspruch auf Erstattungen von Leistungserbringern innerhalb einer festgelegten Frist erhalten.

Für Pauschalreiseverträge, die aufgrund unvermeidbarer und außergewöhnlicher Umstände beendet werden, gilt eine Erstattungsfrist von 14 Tagen ab Vertragsbeendigung. Diese Frist steht im Einklang mit anderen EU-Verbraucherschutzvorschriften. Im Gegensatz dazu variieren jedoch die Erstattungsfristen für eigenständige Tickets, die vom Beförderungsdienstleister storniert werden, je nach Verkehrsmittel zwischen sieben Tagen und einem Monat. Es sollte jedoch aufgrund der oben aufgeführten Gründe eine einheitliche Erstattungsfrist von 14 Tagen auch für alle eigenständigen Tickets eingeführt werden, unabhängig vom jeweiligen Verkehrsmittel.

Es muss zudem klar festgelegt werden, dass auch Leistungsträger wie Fluggesellschaften, Fähren etc. bei der Nichtdurchführbarkeit einer Reise aufgrund einer Reisewarnung zur Stornierung und Rückerstattung verpflichtet sind, selbst wenn der eigentliche Transport technisch möglich wäre, aber beispielsweise eine Einreise nicht gestattet ist.

#### **4. Vorauszahlungsregelung bei Pauschalreisen**

Im Rahmen der aktuellen Überarbeitung der Pauschalreiserichtlinie wird die Möglichkeit einer Begrenzung von Vorauszahlungen für Verbraucher untersucht, um die Gelder der Verbraucher zu schützen und das Risiko von verzögerten Erstattungen zu verringern. Es ist jedoch wichtig zu beachten, dass die Einführung einer solchen Beschränkung für Reiseveranstalter zu erheblichem Liquiditätsdruck führen könnte, ohne die eigentliche Quelle des Risikos für die Gelder der Verbraucher anzugehen.

Wir sprechen uns daher deutlich gegen die Abschaffung von Vorauszahlungen für Pauschalreisen aus. Aufgrund der vielfältigen existierenden Geschäftsmodelle wäre es problematisch, Vorauszahlungen zu verbieten oder einzuschränken.

#### **5. Zur Kategorie der verbundenen Reiseleistungen - §651w BGB**

Im Rahmen der derzeitigen Informationspflichten gemäß §651w BGB bei Einzelleistungen werden dem Verbraucher alle relevanten Informationen über die angebotenen Leistungen und seine wichtigsten Rechte mitgeteilt. Punktuell erweisen sich diese Informationspflichten jedoch nicht als zielführend, da Verbraucher in der Regel bereits zum Zeitpunkt der Information ihre Entscheidung zur Buchung der Einzelleistungen getroffen haben. Beispielsweise bietet der Hinweis darauf, dass es sich nicht um eine Pauschalreise handelt, in solchen Szenarien keinen Mehrwert. Stattdessen hat die Einführung der Kategorie der Vermittlung verbundener Reiseleistungen letztendlich zu erhöhten Kosten geführt, da sowohl online als auch offline ein unverhältnismäßig hoher Aufwand für die Informationsübermittlung bei Buchungen erforderlich ist. Die vom Gesetzgeber geschaffene dritte Kategorie zwischen der bloßen Vermittlung von

Reiseleistungen und der Veranstaltung von Pauschalreisen sollte daher unserer Ansicht nach überprüft werden.

Unberührt hiervon ist es bei Beibehaltung wichtig, innerhalb der Definition der „verbundenen Reiseleistungen“ den Begriff des "einzigsten Besuchs oder Kontakts" gemäß Artikel 3.5.a der Pauschalreiserichtlinie zu klären, um sicherzustellen, dass Situationen ausgeschlossen werden, in denen ein Verbraucher lediglich durch eine Website scrollt oder Tabs verwendet, um zusätzliche Einkäufe zu tätigen. Es sollte im Rahmen der Überprüfung der Pauschalreiserichtlinie ein einheitlicher Zeitrahmen festgelegt werden, um rechtlich eindeutig klarzustellen, wann ein Besuch besteht und endet. Das Konzept der "gezielten" Erleichterung verbundener Reiseleistungen gemäß Artikel 3.5.b für Unternehmen und Durchsetzungsbehörden ist schwer verständlich. Dies hat zu unterschiedlichen Interpretationen der Bestimmungen geführt. Daher wird empfohlen, diese Anforderung zu überdenken und gegebenenfalls zu streichen, da sie in ihrer derzeitigen Form keinen effektiven Verbraucherschutz bietet.

Überdies sprechen wir uns deutlich dagegen aus, den Anwendungsbereich von Pauschalreisen zu erweitern. Eine solche Erweiterung würde eine unzumutbare Belastung für Reiseunternehmen darstellen und sollte daher vermieden werden.

## **6. Verbesserungen bei der Definition von Vermittlern und Pauschalreisen sowie Regulierung im B2B-Bereich**

Trotz des Ziels, die Unterscheidung zwischen einem Vermittler und einem Reiseveranstalter objektiv und unabhängig von Kundeneindrücken vorzunehmen, bestehen nach wie vor Zweifel und Unklarheiten bezüglich ihrer Definitionen. Eine weitere Präzisierung der Definitionen ist empfehlenswert, um die Schaffung neuer und innovativer Geschäftsmodelle zu ermöglichen, die unserer Erfahrung nach oft nicht umgesetzt werden, da das Risiko, als Veranstalter eingestuft zu werden, zu hoch ist. Wenn die Richtlinien zur Beurteilung eines Geschäftsmodells mit Unsicherheiten und Unklarheiten behaftet sind, wird hierdurch die Durchsetzung von Innovationen in der Reisebranche in der Europäischen Union empfindlich eingeschränkt.

Wir vertreten überdies die Ansicht, dass die Regelungen der Pauschalreiserichtlinie den B2B-Bereich nicht betreffen sollten. In ihrer aktuellen Form besagt die Pauschalreiserichtlinie jedoch, dass auch MICE-Buchungen (Meetings, Incentives, Conferences, Exhibitions) unter die Regelungen fallen, wenn ein Unternehmen direkter Kunde einer Agentur ist, es sei denn, es bestehen "Rahmenverträge" zwischen dem Unternehmen und der Agentur. Diese Regelung ist aus unserer Sicht nicht ausreichend klar definiert, so bleibt etwa offen, wie „Rahmenverträge“ zu verstehen sind. Im B2B-Geschäft sollte überdies weiterhin die Vertragsfreiheit gewahrt bleiben: Mithin sollte sich das Pauschalreiserecht nur auf Verbraucher und nicht auf Unternehmen erstrecken, auch wenn ein Unternehmen "Konsument der Reise" ist.

Wir hoffen, wir konnten mit unseren Ausführungen einen Betrag zur Überprüfung der Pauschalreiserichtlinie leisten.

Vielen Dank und mit freundlichen Grüßen

stellvertretend für alle Verbände



Michael Buller  
Vorstand  
Verband Internet Reisevertrieb e.V.



Petra Thomas  
Geschäftsführerin  
forum anders reisen e.V.



*Das Aktionsbündnis Tourismusvielfalt (ATV - [tourismusvielfalt.de](http://tourismusvielfalt.de)) ist ein Zusammenschluss aus 27 Verbänden, der alle Bereiche der vielfältigen Tourismusbranche vertritt. Wir haben uns zum Ziel gesetzt, die Touristik als Gesamtheit zu erhalten, und die gerechte Förderung für jeden Marktteilnehmer in der Branche zu erreichen, um damit das Netzwerk als Einheit auch zukünftig sicherzustellen.*