

Stellungnahme

**zum Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/2302, um den Schutz von Reisenden wirksamer zu gestalten und bestimmte Aspekte der Richtlinie zu vereinfachen und zu präzisieren
KOM (2023) 905**

Der ADAC e.V. ist ein nicht-wirtschaftlicher Verein, der seine vorrangige Aufgabe in der Förderung und Aufrechterhaltung der Mobilität seiner Mitglieder sieht. Hilfe, Rat und Schutz nach Panne, Unfall und Krankheit beschreiben den Kern der Tätigkeiten. Ein hohes Engagement zeigt der ADAC für die Verkehrssicherheit sowie die Verkehrserziehung. Unabhängige Verbraucherschutztests dienen der Aufklärung der Mitglieder und tragen u. a. zu Fortschritten bei der Fahrzeugsicherheit, beim Umwelt- und Klimaschutz bei. Der ADAC ist ein anerkannter Verbraucherverband. Die Beratungsleistung für Mitglieder umfasst juristische, technische sowie touristische Themen. Zusätzlich gilt der Einsatz des ADAC der Förderung des Motorsports und des Tourismus sowie der Erhaltung, Pflege und Nutzung des kraftfahrttechnischen Kulturgutes, der Förderung der Luftrettung sowie der Wahrnehmung und Förderung der Interessen der Sportschifffahrt. Auch können Mitglieder wie Nicht-Mitglieder über den ADAC die THG-Quoten für ihre Elektrofahrzeuge einreichen und handeln. Im Rahmen der Interessensvertretung setzt sich der ADAC für die Belange der Verkehrsteilnehmenden sowie für Fortschritte im Verkehrswesen unter Berücksichtigung des Umwelt- und Klimaschutzes ein. Der ADAC ist eingetragen im Lobbyregister des Deutschen Bundestags nach dem Lobbyregistergesetz, Registernummer: R002184. Die Interessensvertretung wird auf der Grundlage des Verhaltenskodex nach dem Lobbyregistergesetz und dem ADAC Verhaltenskodex betrieben.

Der ADAC e. V. bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme zum Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/2302, um den Schutz von Reisenden wirksamer zu gestalten und bestimmte Aspekte der Richtlinie zu vereinfachen und zu präzisieren (KOM (2023) 905) und nimmt wie folgt Stellung:

Übergeordnete Anmerkungen

Aus Sicht des ADAC ist der Entwurf insgesamt als gelungen zu bewerten und bringt, insbesondere im Hinblick auf die **Durchsetzbarkeit** der Verbraucherrechte, einige wesentliche Verbesserungen.

Vor der Novellierung des Pauschalreiserechts wurden auf die Buchung von **Ferienunterkünften** in bestimmten Fällen aufgrund von langjähriger richterlicher Rechtspraxis die pauschalreiserechtlichen Vorschriften analog angewendet. Durch die Novellierung hat sich in diesen Fällen eine Schutzlücke geöffnet, die in Anbetracht des hohen Schutzziels des Verbraucherschutzes im Hinblick auf den Insolvenzschutz dringend geschlossen werden sollte. Die **Insolvenzabsicherung** sollte generell angewendet werden, wenn der Reisende bei Buchung einer Ferienunterkunft in Vorleistung gehen muss.

Auch das Problem der **verbundenen Reiseleistungen** konnte mit der Überarbeitung nicht zufriedenstellend gelöst werden. Neben der Präzisierung der Formulierung, bei der jedoch weiterhin fraglich bleibt, ob diese zu mehr Klarheit auf Seiten der Verbraucher führt, stellt sich die Frage, ob der Hinweis, dass gerade kein umfassender Schutz wie bei einer Pauschalreise, sondern lediglich ein Insolvenzschutz besteht, einen wirklichen Mehrwert für den Verbraucher bedeutet. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb bei einer Buchung von mehreren Leistungen bei verschiedenen Anbietern innerhalb von 24

Stunden ein höherer Schutz gewährt werden soll als etwa bei einer Buchung in dieser Form innerhalb von 48 Stunden. Zur Sicherstellung des Verbraucherschutzes sollte daher erwogen werden, den Verkauf von zwei verschiedenen Reiseleistungen stets dem Schutz des Pauschalreiserechts zu unterwerfen und eine interessengerechte Lösung auch für den Verkauf von Einzelleistungen zu finden.

Im Einzelnen nimmt der ADAC wie folgt Stellung:

I. Artikel 3

a) Art. 3 Nr. 2

Mit der Novellierung der Pauschalreise-Richtlinie im Jahr 2015 wurde der bis dahin subjektiv ausgelegte **Begriff der Pauschalreise** in einen objektiven Begriff geändert.

Zugleich findet sich seitdem erstmals eine Definition der „**verbundenen Reiseleistungen**“, um in Fällen, in denen zwar keine Pauschalreise vorliegen soll, aber dennoch eine bestimmte Verknüpfung bei dem Verkauf mehrerer Reiseleistungen besteht, einen Basisschutz für Reisende in den Bereichen Information und Insolvenzabsicherung zu schaffen.

Die Praxis zeigt leider, dass die Fälle der verbundenen Reiseleistungen kaum relevant sind, da Reisende aufgrund der komplizierten gesetzlichen Formulierungen und im Nachhinein kaum mehr nachvollziehbaren Buchungsschritte häufig gar nicht beurteilen können, ob sie möglicherweise eine verbundene Reiseleistung gebucht haben. Eine Klarstellung wird hierbei auch nicht durch die entsprechenden Informationsblätter – im Fall der Vermittlung verbundener Reiseleistungen je nach Art der Buchung und Vertragsinhalt derzeit insgesamt vier (!) – erreicht.

Eine Präzisierung soll nun dadurch erreicht werden, dass der Fall der Buchung verschiedener Arten von Reiseleistungen für dieselbe Reise oder denselben Urlaub an einer Verkaufsstelle innerhalb eines kurzen Zeitraums von bis zu 24 Stunden ebenso wie eine Buchung, bei welcher mehrere verschiedene Reiseleistungen ausgewählt werden, bevor der Reisende den ersten Vertrag abschließt, nun ausschließlich als Pauschalreise betrachtet werden soll. Um Überschneidungen mit dem Begriff der „verbundenen Reiseleistungen“ zu vermeiden, wird Art. 3 Abs. 5 a der derzeit gültigen Fassung gestrichen.

Diese Regelung gewinnt jedoch auch in der Neuformulierung nicht an Transparenz.

So muss beim Vertragsschluss in einer einzigen Verkaufsstelle, der Reisende nachvollziehen können, ob er eine andere Art von Reiseleistung innerhalb von drei Stunden nach Zustimmung zur Zahlung für eine erste Reiseleistung gebucht hat (Art. 3 Abs. 2 b (i) zweiter Gedankenstrich), oder innerhalb von 24 Stunden nach Zustimmung der Zahlung für eine erste Reiseleistung und auf Aufforderung durch den Unternehmer eine zusätzliche Art von Reiseleistung bucht (Art. 3 Abs. 2 b (i) dritter Gedankenstrich). Es darf bezweifelt werden, ob der Reisende hier konkret die Zeiten erfasst.

Außerdem dürfte es zu Unklarheiten kommen, wann genau der Zeitpunkt vorliegt, in dem der Reisende „**der Zahlung zustimmt**“ („agrees to pay“). Das kann z.B. der Zeitpunkt sein, in dem sich der Reisende bereit erklärt, eine Reiseleistung zu einem bestimmten Preis zu erwerben, also z.B. eine Buchungsanfrage abgibt, aber auch z.B. der Zeitpunkt, wenn der Reisende das konkrete Zahlungsmittel benennt, also etwa seine Kreditkartennummer angibt.

Die Klarstellung, dass bei einer Kombination von Reiseleistungen mit „anderen touristischen Leistungen“ ein „**wesentlicher Anteil**“ dann gegeben ist, wenn der Wert dieser Leistung mindestens 25 % der Kombination ausmacht, wie es bereits den Erläuterungen zur Richtlinie zu entnehmen war, dürfte immerhin zu einer Steigerung der Rechtssicherheit beim Verbraucher führen.

b) Art. 3 Nr. 5

Aufgrund der Erweiterung des Begriffs der Pauschalreise werden die Anwendungsfälle der **verbundenen Reisearrangements** derart beschränkt, dass Reisende dem Mindestschutz nur noch unterfallen, wenn ein Unternehmer, der mit einem Reisenden einen Vertrag über eine Reiseleistung schließt und Zahlungen hierauf entgegennimmt, den Reisenden auffordert, eine zusätzliche Art von Reiseleistung bei einem anderen Unternehmer für dieselbe Reise zu buchen, und ein solcher Vertrag spätestens 24 Stunden nach der Bestätigung der Buchung des ersten Vertrags geschlossen wird.

Die Neufassung verzichtet gegenüber der Altfassung auf die bereits im Vorfeld strittig diskutierte Formulierung der Vermittlung „in gezielter Weise“.

Bei den verbundenen Reisearrangements unterfällt der Reisende nicht dem Rundum-Schutz des Pauschalreiserechts, wie ihm durch Übermittlung eines Formblatts auch künftig mitgeteilt werden muss. Wie die praktische Erfahrung zeigt, wird jedoch die Warnfunktion des Informationsblatts, das auf das Bestehen dieses Basisschutzes verweist, von Reisenden kaum wahrgenommen und hat daher auf ihre Entscheidung, ob sie sich für diese oder eine andere Reiseart entscheiden, kaum Einfluss.

Der Vorschlag der EU-Kommission in den Erwägungsgründen, Buchungsschritte durch Screenshots zu dokumentieren, um die Einhaltung der zeitlichen Grenze zu dokumentieren, zeigt, dass eine rechtssichere Beurteilung nicht bereits aufgrund eindeutiger gesetzlicher Formulierung, sondern nur bei entsprechender Mitwirkung der Reisenden möglich ist. Hier besteht die Gefahr, dass Reisende, die diesen Empfehlungen nicht nachkommen, nicht überprüfen bzw. nachweisen können, dass sie Anspruch auf den Mindestschutz haben.

Es sollte daher geprüft werden, ob verbundene Reisearrangements in dieser Form überhaupt noch einen Mehrwert für den Verbraucher darstellen.

Der Mehrwert des Reisenden bei Buchung eines verbundenen Reisearrangements gegenüber der Buchung einer Einzelleistung besteht in der Gewährung einer **Insolvenzabsicherung**, wenn der Vermittler verbundener Reiseleistungen Zahlungen des Reisenden entgegennimmt und kein Direktinkasso zugunsten des Veranstalters besteht oder er selbst Reiseleistungen erbringt.

Unter Berücksichtigung, dass seit der Reform des Pauschalreiserechts auch Einzelleistungen, wie die Buchung von Ferienhäusern und Ferienwohnungen entgegen der vorherigen gefestigten deutschen Rechtsprechung (u.a. BGH, Urteil vom 23. Oktober 2012 - X ZR 157/11) in bestimmten Fällen nicht mehr dem Pauschalreiserecht unterfallen, lässt sich im Ergebnis jedoch festhalten, dass Reisende auch nach den neuerlichen Vorschlägen der Pauschalreise-Richtlinie, ein geringeres Schutzniveau erhalten als nach der vorherigen Rechtslage.

Daher regt der ADAC an, eine generelle Erweiterung der **Insolvenzabsicherungspflicht** von Anbietern verbundener Reisearrangements (sofern dieser Buchungsform beibehalten werden soll) sowie von Einzelleistungen jedenfalls für die Fälle in Betracht zu ziehen, in denen Reisende noch vor Inanspruchnahme der Leistung den Großteil oder sogar die gesamte Zahlung erbringen müssen, um das Ziel des Verbraucherschutzes bestmöglich umzusetzen. Erfolgt die Buchung über einen Vermittler sollten Reisende bei Vertragsschluss klare und transparente Informationen dazu erhalten, bei wem der Reisende im Insolvenzfall seine Ansprüche geltend machen kann.

II. Artikel 5 a

Der ADAC begrüßt grundsätzlich, dass nun erstmals eine Regelung zur **Anzahlung** von Pauschalreisen kodifiziert wird. Vorgesehen ist eine Deckelung der Anzahlungshöhe im Regelfall auf 25 %

Eine Deckelung der Anzahlung ist in Deutschland aufgrund gefestigter höchstrichterlicher Rechtsprechung zu missbräuchlichen Vertragsklauseln bereits üblich. Der Bundesgerichtshof erkennt bei Flugpauschalreisen eine Anzahlung von 20 % auf den Reisepreis im Regelfall als Obergrenze ausreichend (u.a. X ZR 59/05, X ZR 85/12, X ZR 13/14 und X ZR 147/13). Die Anzahlung kann im Ausnahmefall höher sein, wenn der Veranstalter die von ihm bei Vertragsschluss zu leistenden Aufwendungen darlegt. Die Restpreiszahlung darf maximal 30 Tage vor Reisebeginn gefordert werden.

Gemäß der Begründung wurde seitens der Kommission im Rahmen der Folgenabschätzung eine strenge Begrenzung auf 20 % ohne Erhöhungsmöglichkeit offenbar bei zwei Optionen in Betracht gezogen. Nicht nachvollziehbar ist, weshalb in Kombination mit einer flexiblen Erhöhungsmöglichkeit schlussendlich auf 25 % Anzahlung abgestellt wurde. Da sich die Begrenzung der Anzahlungshöhe auf 20 % in Deutschland in der Praxis seit vielen Jahren bewährt hat, empfiehlt der ADAC, die Obergrenze der Anzahlungen für den Regelfall bei **20 %** festzusetzen mit der Möglichkeit einer **flexiblen Erhöhung** im Ausnahmefall.

Positiv eingestuft wird in diesem Zusammenhang die Regelung, eine Restzahlung des Reisepreises nicht früher als **28 Tage** vor Reisebeginn fordern zu dürfen, die nur wenig unter den in Deutschland üblichen 30 Tagen liegt.

Während der Corona-Pandemie zeigte sich die Problematik, dass bei vielen Reisen, die Restpreiszahlung unter Hinweis auf die Fälligkeit von Reisenden gefordert wurden, obwohl auch für Reiseveranstalter zu diesem Zeitpunkt nicht absehbar war, ob die Reise überhaupt (vertragsgemäß) durchgeführt werden kann.

Der ADAC empfiehlt daher, ein **Zurückbehaltungsrecht** aufzunehmen, wenn im Zeitpunkt der Fälligkeit der Restpreiszahlung, etwa aufgrund von außergewöhnlichen Umständen unklar ist, ob bzw. unter welchen Bedingungen die gebuchte Reise stattfinden kann.

Zugleich muss sichergestellt werden, dass die Forderung einer höheren Anzahlung durch Reiseveranstalter wie im Richtlinienentwurf vorgesehen, auch wirklich eine Ausnahme bleibt. Dies könnte zum Beispiel dadurch erreicht werden, dass ein Reiseveranstalter, der eine höhere Anzahlung verlangen will, verpflichtet wird, seinen Kunden schon vor Vertragsschluss die (Teil-) Leistungen, für die er in Vorleistung treten muss, zu benennen sowie die Höhe der nötigen Anzahlung zu beziffern. Eine solche Klarstellung sollte in den Richtlinienentwurf aufgenommen werden.

III. Artikel 7 Absatz 2

Mit der Regelung zur Beifügung des **Informationsformulars** zum Pauschalreisevertrag wird eine Forderung des ADAC umgesetzt. Denn die Praxis zeigt, dass Reisende nach Abschluss des Vertrags trotz der vorvertraglichen Information häufig unsicher sind, welche Art von Vertrag (Pauschalreise oder Vermittlung verbundener Reiseleistungen) sie abgeschlossen haben. Insoweit sorgt die Übermittlung des Formulars hier hoffentlich für mehr Transparenz, auch wenn die Anzahl der Informationsblätter in den Fällen der verbundenen Reisearrangements im Fall der Beibehaltung der angepassten Definition von derzeit vier auf eines reduziert werden soll.

Eine aus Sicht des ADAC ebenfalls wichtige Klarstellung, ist die Regelung zur **Angabe des Verantwortlichen** bei Erstattungen. Denn gerade bei der Buchung über stationäre oder Online-Vermittler sind Reisende häufig unsicher, wer für ihren Erstattungsanspruch zuständig ist. Oftmals werden sie zwischen dem Reiseveranstalter und Vermittler hin- und hergeschickt und Reisenden hierdurch die Durchsetzung ihrer Ansprüche erschwert. Nun wird klargestellt, dass der Veranstalter für sämtliche Erstattungen verantwortlich ist, wobei sich der Reisende auch über den Vermittler an den Veranstalter wenden kann.

IV. Artikel 12

a) Art. 12 Abs. 2

Eine aus Sicht des ADAC klarstellende und wohl vor allem den Erfahrungen der Corona-Pandemie geschuldete Präzisierung, stellt die Formulierung des Art. 12 Abs. 2 dar, der den **kostenfreien Rücktritt bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände** regelt. Der bisherige Wortlaut „am Bestimmungsort oder in dessen unmittelbarer Nähe“ wird nun konkretisiert um die Fallgestaltungen „am Wohnsitz des Reisenden oder am Ort der Abreise“. Zugleich wird auch die Beeinträchtigung der Pauschalreise ausdrücklich um das Element der Anreise erweitert. In Anbetracht der deutschen höchstrichterlichen Rechtsprechung des BGH (Urteil v. 28.02.2023, Az. X ZR 23/22) schlägt der ADAC vor, den Halbsatz „dies gilt auch bei der Anreise“ auch auf die Abreise zu erweitern, um Fallkonstellationen zu erfassen, bei denen zu erwarten ist, dass zwar die Anreise, nicht aber die Abreise durchgeführt werden kann.

Der neue Wortlaut stellt auch klar, dass der Pauschalreisevertrag gekündigt werden kann, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung der Erfüllung des Vertrages durch unvermeidbare außergewöhnliche Umstände vernünftigerweise **zu erwarten** ist.

b) Art. 12 Abs. 3 a

Die Aufnahme einer Regelung zum Umgang mit behördlichen Warnungen ist grundsätzlich sinnvoll. Allerdings ist die Beschreibung als „**wichtige Elemente**“ („important elements“) aus Sicht des ADAC sehr vage und damit fraglich, wie sich solche Beurteilungen auf ein kostenfreies Rücktrittsrecht von Reisenden auswirken sollen. Der ADAC hält es für aussagekräftiger, bei solchen Warnungen von einer „Indizwirkung für das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände“ auszugehen.

c) Art. 12 Abs. 4

Beibehalten wird die **14-Tages-Frist** für den Veranstalter, nach Rücktritt die Kosten zu erstatten. Allerdings wird klargestellt, dass der Veranstalter dieser Verpflichtung nachzukommen hat, auch wenn der Reisende nicht ausdrücklich die Rückerstattung verlangt. Damit sind die grundsätzlichen Voraussetzungen einer **automatisierten Erstattung** geschaffen, auch wenn durch einen neu eingeführten Unterabsatz klargestellt wird, dass eine Kofinanzierung solcher Mechanismen durch die Mitgliedstaaten nur in außergewöhnlichen und hinreichend begründeten Fällen möglich ist und der Genehmigung nach den Bestimmungen der Union über staatliche Beihilfen bedarf.

V. Artikel 12 a

Bislang enthält die Pauschalreiserichtlinie keine Vorschriften zur Erstattung des Reisepreises in Form von **Gutscheinen**. Im Zuge der Corona-Pandemie, die den Reisebetrieb weltweit fast vollständig zum Erliegen gebracht hat und Reiseveranstalter daraufhin mit vielen zeitgleich gestellten Erstattungsverlangen von Reisenden konfrontiert wurden, erhielten Reisende häufig ein Angebot, Gutscheine statt einer monetären Erstattung anzunehmen. Dies führte bei Reisenden zu großen Unsicherheiten, über die Verpflichtung, solche Gutscheine akzeptieren zu müssen sowie über eine Insolvenzabsicherung der Gutscheine.

Die in der Novellierung aufgenommene ausdrückliche Regelung zur Gutscheinthematik ist daher aus Sicht des ADAC dringend erforderlich.

Die Entscheidung für die freiwillige Gutscheinelösung liegt auf der Linie mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der sich bereits gegen die Ausgabe von Zwangsgutscheinen ausgesprochen hat (Urteil vom 08.06.2023, Rs. C-407/21). Reisende müssen das Angebot eines Gutscheins nicht annehmen.

Die **Gültigkeitsdauer** ist mit 12 Monaten beschränkt, diese Gültigkeit kann einmalig um 12 Monate verlängert werden. Anschließend muss ohne Antrag des Reisenden eine Erstattung des auf dem Gutschein angegebenen Betrags spätestens binnen 14 Tagen erfolgen.

Wichtig und positiv ist die Vereinheitlichung der **Insolvenzabsicherung**, die in den Mitgliedstaaten bislang nicht einheitlich geregelt ist.

VI. Art. 17 Nr. 6

Positiv hervorzuheben sind auch die Neuregelungen zum **Insolvenzschutz**, insbesondere die Verpflichtung des Insolvenzabsicherers, Zahlungen unverzüglich, spätestens jedoch **drei Monate** nach vollständigem Antrag des Reisenden zu erstatten. Denn die Erfahrungen aus vorangegangenen Insolvenzen haben gezeigt, dass Reisende häufig lange auf Erstattungen warten mussten. Auch wenn Deutschland den Insolvenzschutz im Zuge der Erfahrungen der Thomas-Cook-Insolvenz bereits durch Einrichtung des Deutschen Reisesicherungsfonds optimiert hat, ist eine einheitliche Regelung des Insolvenzschutzes auf europäischer Ebene zu befürworten.

ADAC e.V.
Büro Berlin
Unter den Linden 38
10117 Berlin
E-Mail: buero-berlin@adac.de