

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Pauschal- und Bausteinreisen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2011/83/EU sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates

(COM(2013) 512 final — 2013/0246 (COD))

(2014/C 170/12)

Hauptberichterstatteerin: **Anna Maria DARMANIN**

Der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 6. September 2013 bzw. 10. September 2013, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

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

COM(2013) 512 final — 2013/0246 (COD).

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch am 12. November 2013 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten beschloss der Ausschuss auf seiner 494. Plenartagung am 10./11. Dezember 2013 (Sitzung vom 11. Dezember), Anna Maria DARMANIN zur Hauptberichterstatteerin zu bestellen, und verabschiedete mit 96 Stimmen bei 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

1. Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag für eine Richtlinie über Pauschal- und Bausteinreisen. Angesichts der Tatsache, dass der Anwendungsbereich und die Begriffsbestimmungen wesentliche Elemente des Richtlinienvorschlags sind, unterbreitet er folgende Empfehlungen:

- Geschäftsreisen oder Kombinationen aus Geschäfts- und Privatreisen, die nicht auf der Grundlage eines Rahmenvertrags in Form von Pauschal- oder Bausteinreisen erworben wurden, sollten eindeutig in den Anwendungsbereich des Vorschlags fallen.
- Veranstalter gelegentlicher Reisen sollten auch in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen sowie einen angemessenen Verbraucherschutz zu gewährleisten. Deshalb sollte der Begriff „gelegentlich veranstaltete Reisen“ in Erwägungsgrund 19 des Vorschlags gestrichen werden.
- Pauschal- und Bausteinreisen, die weniger als 24 Stunden dauern, sollten in den Anwendungsbereich des Vorschlags aufgenommen werden. Aufgrund der begrenzten Dauer ist das Risiko für die Unternehmen geringer, während die Verbraucher möglicherweise mit ebenso vielen Problemen konfrontiert sind wie bei allen anderen Arten von Pauschalreisen. Darüber hinaus existiert diese Begrenzung in einigen Ländern nicht.
- Buchungsangaben, wie in der Definition der „Pauschalreise“ in Artikel 3 (2) (b) v) erwähnt, sollten sämtliche übermittelten kundenbezogenen Angaben umfassen — und nicht nur die in Erwägungsgrund 18 des Vorschlags genannten Kreditkartendaten.
- Im letzten Satz von Artikel 3 (2) (b) v) sollte der Wortlaut „spätestens bei Bestätigung der Buchung der ersten Leistung“ gestrichen werden, da der Hinweis auf einen konkreten Zeitpunkt problematisch und verwirrend ist.
- Die Hinweise auf „denselben“ Buchungsvorgang und „getrennte“ Buchungsvorgänge in Artikel 3 (2) (b) i) bzw. 3 (5) (a) sollten gestrichen werden.

1.2 Der EWSA begrüßt die Schritte hin zu größerer Transparenz. Die Methoden für eine solche Transparenz sollten im Interesse eines einfacheren Bezugs eindeutig und praktikabel sein und nicht allein im Ermessen des Reisebüros liegen.

1.3 Zwar unterstützt der EWSA die digitale Verbreitung von Informationen, unterstreicht aber, dass einige europäische Verbraucher nicht über entsprechende Möglichkeiten — entweder aus eigener Entscheidung oder aufgrund eines begrenzten Zugangs — verfügen und dass sie hinsichtlich des Zugangs zu Informationen über Pauschalreisen oder der Aktualisierung dieser Informationen nicht diskriminiert werden sollten.

1.4 Der EWSA hält eine klarere Definition „angemessener“ Annullierungsgebühren für erforderlich, und betont, dass eine Entschädigung von 100 EUR unzureichend ist und die derzeitigen Verbraucherrechte schmälert.

1.5 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Richtlinie 90/314/EWG geändert und im Hinblick auf neue Technologien angepasst werden kann, ohne das Verbraucherschutzniveau abzusenken.

2. Hintergrund

2.1 Die Richtlinie über Pauschal- und Bausteinreisen ist die seit langem erwartete Aktualisierung der Pauschalreisen-Richtlinie von 1990. Diese aktualisierte Richtlinie berücksichtigt die neuen digitalen Medien als Instrumente der Verbraucher zur Buchung von Reisen und tilgt einige veraltete Aspekte.

2.2 Die Kommission hat 2007 damit begonnen, die Richtlinie mithilfe von Folgenabschätzungen, Konsultationen und einschlägigen Treffen von Interessenträgern zu überarbeiten.

3. Definition

3.1 Kernelemente der aktualisierten Richtlinie sind ihr Anwendungsbereich und ihre Begriffsbestimmungen. Der Anwendungsbereich deckt ein breiteres Spektrum von Reisen ab, z. B.:

- im Voraus festgelegte Pauschalreisen, die über ein stationäres Reisebüro oder ein Online-Reisebüro gebucht wurden;
- die neue Kategorie der maßgeschneiderten Pauschalreisen, die bei einem Online- oder stationären Reisebüro gebucht wurden;
- andere maßgeschneiderte Reisearrangements (Bausteinreisen), bei denen ein stationäres oder Online-Reisebüro als Mittler auftritt.

3.2 In den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen nicht die unabhängigen Reisearrangements oder Geschäftsreisearrangements. Auch werden andere Bereiche definiert, die in Artikel 2 ausgeschlossen sind. In dieser Hinsicht ist der EWSA der Auffassung, dass der Ausschluss in Artikel 2 (2) (c) in keiner Weise einen Unternehmer oder einen seiner Angestellten betreffen darf, der eine Baustein- oder Pauschalreise aus beruflichen Gründen bzw. eine kombinierte Dienst- und Privatreise antritt, die nicht in den Anwendungsbereich eines Rahmenvertrags fällt. Im Grunde würden damit solche Reisen unter die Definition der Pauschal- und/oder Bausteinreisen fallen.

3.3 Die neue Definition gewährleistet einen größeren, über traditionelle Pauschalurlaube hinausgehenden Anwendungsbereich der Pauschalreisen und erstreckt sich auch auf modernere Formen des Verreisens, wodurch weitere 23% der Urlauber erfasst werden. Es wird erwartet, dass fast die Hälfte der Urlauber (46%) von dieser neuen Richtlinie betroffen sein werden⁽¹⁾. Sieben von 10 traditionellen Pauschalreisen werden in einem stationären Reisebüro erworben. Allerdings buchen einige Verbraucher solche Reisen über das Internet, das auch zunehmend für maßgeschneiderte Pauschalreisen genutzt wird⁽²⁾.

3.4 Der EWSA begrüßt diese neue umfassendere Definition der Pauschalreisen, in der es eindeutig um Fragen im Zusammenhang mit maßgeschneiderten Pauschalreisen geht, die nicht Gegenstand der Richtlinie von 1990 waren, auch wenn die Verbraucher generell von einem bestehenden Schutz ausgingen. Aus der Sicht der EWSA werden bei Pauschalreisen nicht notwendigerweise Transport und Unterbringung kombiniert; vielmehr handelt es sich um eine Kombination mindestens zweier unterschiedlicher Komponenten, z. B. Automiete oder Ausflüge, Transport, Unterbringung, Sport oder andere Aspekte eines individuellen Urlaubs.

3.5 In Artikel 3 (2) werden Pauschalreisen unter mehreren Aspekten definiert. Der EWSA ist mit der Definition zufrieden, unterstreicht aber, dass die „Angaben“ gemäß Artikel 3 (2) (b) v) sämtliche übermittelten kundenbezogenen Buchungsangaben umfassen sollten — und nicht nur die Kreditkartendaten, wie in Erwägungsgrund 18 der Richtlinie genannt. Der EWSA empfiehlt deshalb die Streichung der letzten beiden Sätze in Erwägungsgrund 18. Darüber hinaus betont der EWSA, dass eine solche Datenübermittlung nicht an einen bestimmten Zeitpunkt gebunden werden sollte, und empfiehlt deshalb die Streichung des Wortlauts „spätestens bei Bestätigung der Buchung der ersten Leistung“ in Erwägungsgrund 18 und in Artikel 3 (2) (b) v).

⁽¹⁾ Daten basierend auf der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission SEC(2013) 263 final.

⁽²⁾ Umfrage des Europäischen Verbraucherbunds (BEUC) und seiner Mitglieder zum Thema „Urlaub und Reise“.

3.6 Der EWSA weist darauf hin, dass die Richtlinie auch auf Veranstalter angewandt werden sollte, die gelegentlich Pauschalreisen veranstalten und deren Aufgaben und Pflichten ebenfalls Rechnung zu tragen ist. Damit würden ein Schutz für die Verbraucher unabhängig vom Reiseveranstalter sowie gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Pauschalreiseveranstalter gewährleistet. Deshalb empfiehlt der EWSA die Streichung des Begriffs „gelegentlich veranstaltete Pauschalreisen“ in Erwägungsgrund 19 des Vorschlags.

3.7 Pauschal- und Bausteinreisen, die weniger als 24 Stunden dauern, sollten in den Anwendungsbereich des Vorschlags aufgenommen werden. Aufgrund der begrenzten Dauer ist das Risiko für die Unternehmen geringer, während die Verbraucher möglicherweise mit ebenso vielen Problemen konfrontiert sind wie bei allen anderen Arten von Pauschalreisen. Darüber hinaus existiert in einigen Ländern eine solche Begrenzung nicht ⁽³⁾.

4. Transparenz

4.1 Der Vorschlag zielt auf eine größere Transparenz für die Verbraucher ab und gewährleistet, dass die Verbraucher über die Art des Vertrags, den sie eingehen, und über ihre jeweiligen Rechte informiert werden. Es geht darum, frühere Fälle zu vermeiden, in denen Verbraucher irrtümlich in dem Glauben gelassen worden, sie seien geschützt.

4.2 Der EWSA spricht sich dafür aus, dass Verbraucher klarer und umfassender über das informiert werden, wozu sie zustimmen. In der Praxis ist diese Transparenz jedoch nicht so unproblematisch wie man denken könnte, denn die Entscheidung über die Umsetzungsmethoden wird dem Reisebüro überlassen.

4.3 Die Verantwortung sollte nicht nur beim Veranstalter, sondern sowohl beim Veranstalter als auch beim Reisebüro liegen. Die Verbraucher sind sich häufig nicht darüber im Klaren, wer welche Rolle in der Vertragskette spielt; so halten sie das Reisebüro oftmals für den Vertragspartner. Darüber hinaus sollten die Verbraucher nicht vom guten Willen der Reisebüros hinsichtlich der Übermittlung von Beschwerden abhängen. Deshalb ist die ordnungsgemäße Umsetzung von Artikel 13 von entscheidender Bedeutung.

5. Spezifische Veröffentlichungsvorschriften

5.1 Der in der Richtlinie von 1990 geforderte Nachdruck von Broschüren ist mit dem Internet hinfällig geworden, das eine neue Ära der Verbraucherinformation eingeläutet hat. Durch die Streichung dieser Forderung wird die Branche 390 Mio. EUR einsparen ⁽⁴⁾. Allerdings sieht der neue Vorschlag noch immer vor, dass die Verbraucher in der Vertragsphase sämtliche Informationen erhalten und schriftlich über jegliche Änderung in Kenntnis gesetzt werden müssen.

5.2 Der EWSA begrüßt die Einsparungen für die Branche, fordert aber nachdrücklich, die eingesparten Mittel in Innovation, Beschäftigung und Wachstum zu investieren. Er ist aber der Ansicht, dass Verbraucher, die aus eigener Entscheidung oder wegen mangelnder Möglichkeiten nicht auf das Internet zurückgreifen, beim Zugang zu korrekten Informationen nicht benachteiligt werden sollten.

6. Vorvertragliche Informationen und Vertragsänderungen

6.1 Der EWSA betont, dass vorvertragliche Informationen durch ein beständiges Medium bereitgestellt werden sollten, damit die Verbraucher jederzeit darauf zurückgreifen können.

6.2 Der EWSA akzeptiert, dass — vorvertragliche oder vertragliche — Informationen, die den Reisenden zur Verfügung gestellt werden, geändert werden können; allerdings sind Name und Anschrift des Anbieters zu wichtig, als dass sie geändert werden könnten: sie sollten deshalb nicht Gegenstand von Änderungen sein.

6.3 Erhebliche Vertragsänderungen sollten nur möglich sein, wenn sie keine Nachteile für den Reisenden mit sich bringen. Darüber hinaus sollte die Billigung der Änderung durch den Verbraucher ausdrücklich und nicht, wie in Artikel 9 2. (b) vorgeschlagen, stillschweigend sein.

6.4 Das Recht des Veranstalters, die Pauschalreise zu annullieren, wenn die Mindestteilnehmerzahl nicht erreicht ist, sollte gestrichen werden. Auch wenn diese Möglichkeit bereits in der derzeitigen Richtlinie besteht, ist sie nicht länger gerechtfertigt, da die Vermittler dank technischer Mittel die Risiken im Zusammenhang mit ihren Angeboten und Geschäftstätigkeiten leicht abschätzen und bewältigen können.

⁽³⁾ In Ungarn und Österreich sind z. B. Reisen unter 24 Stunden abgedeckt. Bereits in einer Reihe von Ländern (z. B. Spanien) werden immer häufiger Kombinationen von Transport + Abendessen + Eintrittskarten angeboten, um eine Show oder eine Sportveranstaltung zu besuchen, wobei die gesamte Dienstleistung innerhalb von 24 Stunden ohne Unterkunft erbracht wird.

⁽⁴⁾ Daten basierend auf der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission SEC(2013) 263 final.

6.5 Die Verträge sollten in der Sprache der betroffenen Verbraucher verfasst sein.

7. Rücktrittsrechte

7.1 Gemäß den neuen Bestimmungen hat der Verbraucher nicht nur weiterhin das Recht, einen Vertrag auf einen Dritten zu übertragen, sondern jetzt auch, von einem Vertrag zurückzutreten. Im Falle des Rücktritts ist er verpflichtet, dem Veranstalter eine Entschädigung zu zahlen, um die angefallenen Kosten zu decken.

7.2 Der EWSA unterstützt die Ausweitung des Rechts der Verbraucher auf Rücktritt vor Reisebeginn. Er bezweifelt jedoch den eigentlichen Wert „angemessener“ Gebühren im Falle der Annullierung durch den Verbraucher. In der Richtlinie sollten allgemeine Grundsätze oder Vorschriften über die Methode für die Berechnung der Entschädigungszahlung durch den Verbraucher festgelegt werden. Die Gebühren sollten nicht unverhältnismäßig oder übermäßig hoch sein.

7.3 Der Verbraucher sollte aber vom Vertrag aus Gründen zurücktreten können, die unvorhergesehen sind und außerhalb seiner Kontrolle liegen, z. B. Krankheit oder Todesfall in der Familie, und zwar ohne Entschädigung, was dem vorgeschlagenen Recht des Veranstalters entspricht, eine Reise im Falle höherer Gewalt ohne Entschädigung zu annullieren.

8. Haftung bei Nichterfüllung

8.1 Eine Entschädigung bis 100 EUR und drei Nächte pro Reisender ist für den EWSA vollkommen inakzeptabel. Dies steht im Widerspruch zur allgemeinen Verpflichtung des Veranstalters, die Pauschalreise so durchzuführen, wie sie mit dem Verbraucher vereinbart wurde. Darüber hinaus widerspricht dies dem Grundsatz der Totalrestitution, einem allgemeinen Rechtsgrundsatz in allen EU-Mitgliedstaaten. Die Preisgrenze sollte nie für Personen mit eingeschränkter Mobilität gelten.

8.2 Der EWSA begrüßt, dass im Richtlinienvorschlag ausdrücklich auf die Rechte behinderter Menschen hingewiesen wird, z. B. in Kapitel 4.

8.3 Der EWSA empfiehlt der Kommission, in den Erwägungsgründen des Richtlinienvorschlags auf die Zertifizierung der Zugänglichkeit und ihre Standardisierung hinzuweisen, weil es sich dabei um außerordentlich nützliche Informationen für den Reiseveranstalter handelt.

8.4 Der EWSA ist damit einverstanden, dass der Grundsatz, dem zufolge die Reisenden dazu verpflichtet sind, den Veranstalter „mindestens 48 Stunden vor Beginn der Reise von ihren besonderen Bedürfnissen in Kenntnis“ zu setzen, auch auf Menschen mit Behinderungen angewandt wird. Er unterstreicht jedoch, dass häufig ein Reisender dem Veranstalter diese Informationen zwar übermitteln möchte, aber nicht die erforderlichen Kommunikationswege findet. Es ist deshalb wichtig, dass der Reisende über die Methoden zur Übermittlung dieser Informationen (z. B. ein spezielles Eingabefeld im Online-Antragsformular) aufgeklärt wird.

9. Verbessertes Regresssystem

9.1 Regress ist ein Kernstück des Verbraucherschutzes. Bisher waren Verbraucher mitunter mit einer für sie ärgerlichen Situation konfrontiert, in der die Verantwortung von einem Dienstleistungserbringer auf den anderen abgewälzt wurde. Im Vorschlag wird auf die Notwendigkeit einer zentralen Kontaktstelle für Problemfälle hingewiesen.

9.2 Der EWSA befürwortet die Vereinfachung des Regresses für Verbraucher durch eine zentrale Kontaktstelle für das Auftreten von Schwierigkeiten im Rahmen von Pauschalreisen. Bereits bei Beginn der Gespräche über einen Pauschalreisevertrag sollte die zentrale Kontaktstelle klar benannt werden.

9.3 Verbraucher sollten nicht gezwungen sein, umgehend Beschwerde einzureichen, sondern dafür ausreichend Zeit haben. Auf diese Weise bleibt ihnen nicht das Recht auf Regress nach der Reise vorenthalten.

10. Auswirkungen des Vorschlags

10.1 Der EWSA erkennt die erheblichen Auswirkungen dieses neuen Vorschlags sowohl für die Verbraucher als auch für die Unternehmen an. Es gibt eine Reihe von Vorteilen für beide Seiten, so wie sie in der Pressemitteilung der Kommission zu diesem Thema dargestellt werden.

10.2 Der überarbeitete Vorschlag wird zu einer Stärkung des Verbraucherschutzes in Teilbereichen und zu Einsparungen für die Branche führen. Dennoch hat der EWSA weiterhin Bedenken im Hinblick auf die ordnungsgemäße Information der Verbraucher und die klaren Zuständigkeiten seitens der Branche.

10.3 Darüber hinaus sollten individuelle Reisearrangements, obwohl sie nicht durch diese Richtlinie abgedeckt sind, nicht mit einem geringeren Verbraucherschutz verbunden sein.

11. Konsolidierung der Rechtsvorschriften

11.1 Der EWSA erkennt ein Problem in der Fragmentierung der Rechtsvorschriften über Reise- und Urlaubsrechte und hält einen stärker harmonisierten Ansatz für erforderlich. Reisen und Urlaube sind nicht Gegenstand der allgemeinen Verbraucherrechtsbestimmungen im Sinne der Verbraucherrechtsrichtlinie 2011/83. Dieser Ausschluss leistet der Fragmentierung Vorschub und höhlt den Schutz europäischer Verbraucher bei Reisen aus. Außerdem werden Individualreisen auf unterschiedliche Weise in anderen Richtlinien abgedeckt, wobei sie eine Sonderbehandlung erhalten. Die Fülle und Bandbreite der Rechte in den einzelnen Richtlinien führen dabei zu einer noch größeren Verwirrung der Verbraucher.

12. Insolvenz

12.1 Der im Vorschlag vorgesehene Schutz der Verbraucher vor Insolvenz ist positiv: Damit wird vermieden, dass Verbraucher, die eigentlich ihren Urlaub genießen möchten, im Falle einer Insolvenz hilflos dastehen. Allerdings sollte die Verwaltungszusammenarbeit gewährleistet sein, und die angegebenen Kontaktstellen sollten rasch tätig werden.

13. Überprüfung

13.1 Der EWSA begrüßt, dass die Kommission beabsichtigt, dem Rat und dem Parlament binnen fünf Jahren einen Bericht über die Anwendung dieses Vorschlags vorzulegen und auch Legislativvorschläge zu unterbreiten. Der EWSA betont, dass eine solche Überprüfung umgehend nach Inkrafttreten der Richtlinie beginnen sollte; damit wird gewährleistet, dass in den Frühphasen ein klares Bild von der Umsetzung besteht und dass die Annahme der Legislativvorschläge nicht übermäßig viel Zeit erfordert.

14. Harmonisierung und Verhältnis zum allgemeinen Vertragsrecht

14.1 Die von der Kommission vorgeschlagene umfassende Harmonisierung sollte nicht zur Absenkung des gegenwärtigen Verbraucherschutzniveaus führen. Es sollte den Mitgliedstaaten freistehen, die Bestimmungen der Richtlinie zu ergänzen und bestehende nationale Rechtsvorschriften beizubehalten.

14.2 Der EWSA betont, dass das System spezifischer Rechtsbehelfe für den Fall, dass ein Unternehmen eine Leistung nicht und nur unzureichend erbringt, Auswirkungen auf das allgemeine Vertragsrecht in den Mitgliedstaaten hat und deshalb das Verhältnis zwischen dem Vorschlag und dem allgemeinen Vertragsrecht geklärt werden muss.

15. Weitere Aspekte

15.1 Bestimmte Begriffe im Kommissionsvorschlag sollten klarer definiert werden, z. B. „erheblicher Teil“ (Artikel 2 (2) (d)), „bestimmte angemessene Frist“ (Artikel 9 (2) (b)), und „unverhältnismäßig“ (Artikel 11 (2)).

15.2 Artikel 3 (2) (b) (i) und (5) (a) sind widersprüchlich und müssen geklärt werden.

15.3 Die Kommission sollte neben den Gebühren und Fristen gemäß Artikel 10 (1) und den außergewöhnlichen Umständen gemäß Artikel 12 (3) iii) eine nicht erschöpfende vorläufige Liste aller anderen touristischen Dienstleistungen (Artikel 3 (1) (d)) erstellen.

Brüssel, den 11. Dezember 2013

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE