

11.10.2013

Pauschalreisen und Baukastenreisen -  
Klare Regeln für Anbieter und Verbraucher

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V.

Aus Anlass der Veröffentlichung des

Vorschlags der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über  
Pauschalreisen und Baukastenreisen (COM(2013) 512 final)

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv  
Markgrafenstr. 66  
10969 Berlin  
info@vzbv.de  
www.vzbv.de

## A. Das Wichtigste vorweg

### 1. Altes Recht dem Stand der Technik anpassen

Der vzbv begrüßt den Willen der Europäischen Kommission, die bereits in die Jahre gekommene Pauschalreiserichtlinie an die sich immer mehr auf das Internet verlagernden Buchungsgewohnheiten der Verbraucher anzupassen und in diesem Zusammenhang insbesondere das sog. dynamic packaging zu regeln. Allerdings scheint uns die Abgrenzung zwischen den „echten“ Pauschalreisen und den im vorliegenden Richtlinienvorschlag als „Bausteinreisen“ bezeichneten Reisen<sup>1</sup>, die einem deutlich verminderten gesetzlichen Schutz unterliegen, nicht gelungen.

Zum einen ist die Abgrenzung insbesondere zwischen den in Art. 3 Abs. 2 b v) und den in Abs. 5 b geregelten Fällen nicht klar. Es bedarf einer genauen Analyse der vorgeschlagenen Regelungen anhand bereits bekannter und denkbarer Buchungskonstellationen, insbesondere muss sichergestellt werden, dass Fälle, die aktuell unter den Schutz des Pauschalreiserechts fallen, in Zukunft nurmehr unter den Schutz der Regelungen zu den „Bausteinreisen“ fallen werden. Die Erwägungsgründe des Vorschlags geben keine ausreichende Erklärung darüber her, bis wohin die Verbindung zwischen den einzelnen Buchungsschritten ausreichend eng ist, um eine Pauschalreise anzunehmen und wann diese Grenze überschritten ist, so dass Reisende nur noch in den Genuss des für „Bausteinreisen“ vorgeschriebenen Schutzes kommen. Hier besteht die Gefahr, dass sich Anbieter ihren (Haftungs-)Pflichten entziehen, indem sie Verbraucher pauschal darauf hinweisen, keine Pauschalreise anzubieten.

Zum anderen ist die Abgrenzung zwischen Reiseveranstalter und Reisevermittler unklar: Beide bieten gemäß Art. 3 Abs. 8 und 9 Pauschalreisen zum Verkauf an. Nach deutschem Recht ist für die Abgrenzung ausschlaggebend, ob der Reisevermittler für den Verbraucher erkennbar nur vermittelnd tätig werden wollte. Handelt der Reisevermittler in eigenem Namen, so haftet er selbst. Dabei sind ein einheitlicher Preis sowie ein katalogmäßiges Angebot starke Indizien dafür, dass eine Tätigkeit als Reiseveranstalter vorliegt. Weitere Indizien sind die Vereinbarung, den Reisepreis an das Reisebüro zu zahlen, die Übergabe eines vom Reisebüro stammenden Sicherungsscheins sowie eine AGB-Klausel, wonach Mängelanzeigen an das Reisebüro zu richten sind.

Darüber hinaus stellt § 651a II BGB klar, dass die Erklärung, nur Verträge mit den Personen zu vermitteln, welche die einzelnen Reiseleistungen ausführen sollen (Leistungsträger), unberücksichtigt bleibt, wenn nach den sonstigen Umständen der Anschein begründet wird, dass der Erklärende vertraglich vorgesehene Reiseleistungen in eigener Verantwortung erbringt. Wird bei der Buchung einer Pauschalreise die Trennung zwischen dem Reiseveranstalter und dem Reisevermittler (sei es ein Reisebüro oder ein Online-Portal) nicht hinreichend deutlich gemacht, kommt also eine Anscheinshaftung des Reisevermittlers in Betracht.

---

<sup>1</sup> Der vzbv schließt sich diesbezüglich der in der Kommentierung des Kommissionsentwurfs zur Revision EU-Pauschalreiserichtlinie aus Sicht des Deutschen Reiseverbandes e.V. (DRV) geäußerte Kritik des DRV an, da der Begriff der Bausteinreisen im deutschen Recht in der Tat bereits eine Art der Pauschalreise bezeichnet.

Um Klarheit für Anbieter und Verbraucher zu schaffen, müssen klare Abgrenzungskriterien und eine § 651a II BGB entsprechende Regelung in den Richtlinien vorschlag aufgenommen werden. In ihrer Stellungnahme zum Arbeitspapier der Europäischen Kommission vom 26. Juli 2007 hatte die Bundesregierung darauf hingewiesen, dass das für die Pauschalreise typische Schutzbedürfnis des Verbrauchers, der bewusst Einzelverträge mit unterschiedlichen Vertragspartnern schließt, nicht bestehe. Anders sei dies aber zu beurteilen, wenn durch pauschalreiseähnliche Angebote der Schutzbereich der Richtlinie gezielt umgangen werden soll. Dies könne etwa der Fall sein, wenn Verbraucher aufgrund der Gestaltung einer Internetseite nicht hinreichend deutlich werde, dass er Einzelverträge abschließt und keine Pauschalreise bucht.<sup>2</sup> Sie regte demzufolge an, ein dem im deutschen Recht durch § 651a II BGB geregeltes Umgehungsverbot in die Neuregelung der Pauschalreiserichtlinie aufzunehmen. Darauf ist weiterhin mit Nachdruck zu bestehen, da der Vorschlag diesem Verlangen nicht gerecht wird. Insbesondere können die in Art. 3 (2) (b) genannten Kriterien leicht umgangen werden.

## 2. Keine Vollharmonisierung

Auch wenn aus dem vorgelegten Kommissionstext der Grad der Harmonisierung nicht eindeutig hervorgeht, so geht der vzbv aufgrund verschiedener Indizien (u.a. der für den Richtlinien vorschlag angeführten Begründung, die grenzübergreifende Dimension des Pauschalreisemarkts werde aufgrund der Rechtszersplitterung nicht voll genutzt<sup>3</sup>) davon aus, dass dieser Richtlinien vorschlag dem Prinzip der Vollharmonisierung unterliegen soll. Diesem Ansinnen widerspricht der vzbv auf's Schärfste: Zum einen sind deutliche Verschlechterung bei den verbraucherschützenderen deutschen Regelungen zu befürchten (siehe im Einzelnen unten unter „B. Weitere Anmerkungen“).

Zum anderen ist nach Ansicht des vzbv auch bei einer weitergehenden Harmonisierung nicht mit einem größeren grenzüberschreitenden Angebot seitens der Reiseunternehmen oder Reisebüros zu rechnen. Dies zeigt sich an der Praxis einiger Anbieter, Reisende aus anderen Mitgliedstaaten, die im grenznahen Raum Angebote im Nachbarland in Anspruch nehmen möchten und sich zu diesem Zweck auch tatsächlich über die Grenze ins Nachbarland fahren, von diesen auszuschließen. Es geht auch hier offensichtlich nicht um die Anwendung unterschiedlichen Rechts, sondern die Aufrechterhaltung unterschiedlicher Preisgestaltungen auf den verschiedenen nationalen Märkten. Zu den Einzelheiten sei hier auf die Ausführungen in unserer Stellungnahme zum Europäischen Kaufrecht – Teil I verwiesen.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zum Arbeitspapier der Europäischen Kommission zur Richtlinie 90/314/EWG vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen (S. 2)

<sup>3</sup> 1.2.2. Unnötige Kosten für die Einhaltung der Vorschriften und Behinderung des grenzüberschreitenden Handels (S. 3 des RL-Vorschlags) und Erwägungsgründe 4 und 6 (S. 13 des RL-Vorschlags)

<sup>4</sup> <http://www.vzbv.de/9690.htm>

Auch die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme zum Arbeitspapier der Europäischen Kommission vom 26. Juli 2007 ein Festhalten am Prinzip der Mindestharmonisierung gefordert.<sup>5</sup>

### **3. Keine unnötige Eile**

Schlussendlich gilt gerade in diesem Fall, dass Qualität vor Schnelligkeit gehen muss: Die Qualität darf nicht dem erklärten Bestreben der Europäischen Kommission zum Opfer fallen, das Dossier noch vor Ende der laufenden Legislaturperiode abzuschließen. Gerade angesichts der sehr langen Zeit, die zwischen Konsultation und den immer wieder angekündigten und wieder verschobenen Erscheinungsdaten der Überarbeitung verstrichen ist, ist kein Grund ersichtlich, der diese besondere Eile nun rechtfertigen würde.

**Der vzbv bittet das Bundesjustizministerium, sich bei den bereits im September beginnenden Verhandlungen im Rahmen der Ratsarbeitsgruppe für eine deutliche Verbesserung des Kommissionsvorschlags einzusetzen.**

---

<sup>5</sup> Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zum Arbeitspapier der Europäischen Kommission zur Richtlinie 90/314/EWG vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen (S.1)

## **B. Weitere Anmerkungen**

### **1. vorvertragliche Informationspflichten**

Grundsätzlich sollte angesichts der gerade erfolgten Neuregelungen zu vorvertraglichen Informationspflichten im Rahmen der Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie in deutsches Recht auf einen möglichst weitgehenden Gleichlauf der Regelung zu den vorvertraglichen Informationspflichten für Pauschalreisen mit diesen Vorschriften geachtet werden.

So widerspricht die in Art. 5 Absatz 2 vorgesehene Regelung der in Art. 22 der Verbraucherrechterichtlinie geregelten Verpflichtung des Unternehmers die ausdrückliche Zustimmung des Verbrauchers zu jeglichen zusätzlichen Kosten einzuholen. Tut er dies nicht und führt er die Einwilligung des Verbrauchers beispielsweise über die Verwendung einer entsprechenden Voreinstellung herbei, so ist der Verbraucher gemäß der nunmehr umgesetzten Regelungen der Verbraucherrechterichtlinie zu keinerlei Extrazahlung verpflichtet. Eine bloße vorherige Information reicht nicht aus. Die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die Pauschalreiserichtlinie ist daher dringend geboten.

Hier hat sich in den letzten Jahren im Pauschalreiserecht eine Besonderheit aufgetan, die sich zwischenzeitlich bei vielen organisierten Gruppenreisen wiederfindet: Ausgehend von den Kreuzfahrten haben Reiseveranstalter mehr und mehr Klauseln in ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen aufgenommen, wonach sich der Verbraucher zur Zahlung eines Trinkgeldes in nicht unerheblicher Höhe verpflichtet. In der Regel beträgt dieses 7 – 10 € pro Tag und erhöht damit den Gesamtreisepreis noch einmal deutlich. Wie unterschiedliche Urteile belegen ist die aktuelle Rechtsprechung zur Frage, ob nach der geltenden Preisangabenverordnung auch das Trinkgeld als Preisbestandteil im Endpreis angegeben werden muss, nicht einheitlich. Eine ganz ähnliche Problematik ergibt sich in den Fällen, in denen die Verbraucher zwar nicht durch eine AGB-Klausel, dafür aber durch „Empfehlungen“ des Reiseveranstalter oder durch den „Hinweis“, dass die Mitarbeiter mit einem Trinkgeld in bestimmter Höhe rechnen, derart unter Druck gesetzt werden, dass sie sich dieser Zusatzzahlung nur schwer entziehen können. Der vzbv fordert die Aufnahme einer Regelung, die sowohl die Aufnahme aller Preisbestandteile in den Endpreis beinhaltet, als auch einer Klarstellung, dass die angesprochenen Verhaltensweisen den Tatbestand einer unlauteren Geschäftspraxis erfüllen.

Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang auch ein Gleichlauf mit den Regelungen der Verordnung 1008/2008/EG<sup>6</sup>. So statuiert deren Art. 23 eine Verpflichtung zur Angabe von Endpreisen, wobei auch hier die Annahme fakultativer Zusatzkosten durch den Kunden nur auf Opt-in-Basis erfolgen darf.

---

<sup>6</sup> 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 (Neufassung)

Die Einhaltung einer bestimmten Form für die Erteilung der vorvertraglichen Informationspflichten ist ebenso wenig geregelt wie die Beweislastverteilung für die Einhaltung der Informationspflichten als solcher. Bei der Form kommt es insbesondere darauf an, dass die für den Verbraucher wesentlichen Informationen zum richtigen Zeitpunkt durch eine deutliche Darstellung leicht auffindbar und auch verständlich sind.

Konkrete Sanktionen für die Verletzung von Informationspflichten sind nicht vorgesehen. Dies ist insbesondere prekär für den Fall, dass ein Anbieter gegenüber einem Verbraucher fälschlicherweise behauptet, er sei nur Anbieter einer Bausteinreise und als solcher nur den deutlich reduzierten Informationspflichten und Haftungsregelungen unterworfen. Die Erwägungsgründe sehen lediglich vor, dass die zuständigen Behörden tätig werden sollen, wenn die Angabe der Rechtsnatur des angebotenen Reiseprodukts nicht der wirklichen Rechtsnatur des Reiseprodukts entsprechen sollte.<sup>7</sup>

Während in der bisherigen Regelung in Art. 3 der Richtlinie 90/314/EWG hinsichtlich der Prospektangaben die Angaben zur Unterbringung die Kategorie bzw. der Komfort der Unterbringung umfassen müssen, ist dies in Art. 4 Abs. 1 a iii) des nunmehr vorgelegten Vorschlags nicht mehr der Fall. Diese Information ist für die Entscheidung des Verbrauchers und auch die möglicherweise später erforderliche Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen wegen Reisemängeln unverzichtbar!

Die in Art. 9 Abs. 2 b vorgesehene Regelung, wonach eine vorgeschlagene Vertragsänderung als angenommen gilt, sofern der Verbraucher nicht innerhalb einer bestimmten angemessenen Frist von seinem Rücktrittrecht Gebrauch macht, benachteiligt den Verbraucher unangemessen und ist daher zurückzuweisen.

Ein in der Praxis immer wieder auftretendes Problem ist die von den Gerichten durchaus unterschiedlich beantwortete Frage, ob die Angabe „voraussichtlicher“ Flugzeiten den sowohl in der geltenden Pauschalreiserichtlinie als auch dem vorliegenden Überarbeitungsvorschlag genügt. Der vzbv bittet hier um Prüfung, ob in den Vorschlag ggf. eine Klarstellung dahingehend erfolgen sollte, dass eine Pflicht zur Angabe der tatsächlich geplanten Flugzeiten zumindest ab dem Zeitpunkt besteht, ab dem diese dem Reiseveranstalter hätte bekannt sein müssen. Um bei einer solchen Regelung Umgehungsversuche von vornherein zu unterbinden, müsste diese mit einer Beweislastumkehr zugunsten des Verbrauchers verbunden sein.

## **2. Preiserhöhungen**

Begrüßenswert ist die in Art. 8 Abs. 1 vorgesehene Regelung, wonach auch Preissenkungen weitergegeben werden müssen. Allerdings sieht § 651a IV 1 BGB darüber hinaus vor, dass der Reisepreis nur erhöht werden darf, wenn dies mit genauen Angaben zur Berechnung des neuen Preises im Vertrag vorgesehen ist. Das deutsche Recht statuiert hier weitere

---

<sup>7</sup> Erwägungsgrund 15 (S. 15)

Rahmenbedingungen, hinter denen der vorliegende Richtlinienvorschlag deutlich zurückbleibt:

- Eine Preiserhöhung, die ab dem 20. Tage vor dem vereinbarten Abreisetermin verlangt wird, ist unwirksam.
- Nach § 309 Nr. 1 BGB ist eine in AGBs vereinbarte Preiserhöhung unwirksam, wenn Vertrag nicht mehr als vier Monate vor Reiseantritt geschlossen wird.
- § 651a V BGB sieht bereits im Falle einer Erhöhung des Reisepreises um mehr als fünf vom Hundert oder einer erheblichen Änderung einer wesentlichen Reiseleistung kann der Reisende vom Vertrag zurücktreten, wohingegen der Richtlinienvorschlag eine Erhöhung um mehr als 10% verbietet.

Dieses höhere Schutzniveau muss unbedingt erhalten bleiben.

### **a. Vertragsänderungen**

Nach § 651a Abs. 5 BGB berechtigt eine erhebliche Änderung der Reiseleistungen, die auch nur auf Grund eines vertraglichen Änderungsvorbehalts möglich ist, den Reisenden zum Rücktritt beziehungsweise zur Teilnahme an einer gleichwertigen Reise. Die Voraussetzungen für eine zulässige Vertragsänderung ergeben sich wiederum aus § 308 Nr. 4 BGB. Danach bedarf es eines ausdrücklichen Änderungsvorbehalts im Reisevertrag, und die Änderung muss dem Verbraucher zumutbar sein.

Zumutbar sind nach den Grundsätzen deutscher Rechtsprechung nur Änderungen, die nach Vertragsschluss notwendig wurden, vom Veranstalter nicht wider Treu und Glauben herbeigeführt wurden, nicht erheblich sind und den Gesamtzuschnitt der Reise nicht beeinträchtigen. Dabei kommt es auf eine Abwägung der individuellen Interessen im Einzelfall an. Gegenüber dieser sehr dezidierten Rechtsprechung kann die im Kommissionsvorschlag vorgenommene Unterscheidung nur nach erheblichen und unerheblichen Änderungen nicht überzeugen.

Ganz und gar unverständlich ist die Pflicht zur unverzüglichen Information des Verbrauchers über die Änderung einer wesentlichen Eigenschaft der Reiseleistung nur für den Fall, dass der Reiseveranstalter hierzu "gezwungen" ist.

Die Annahme einer vorgeschlagenen Vertragsänderung sollte immer nur ausdrücklich, nicht jedoch durch Schweigen wie in Art. 9 Abs. 2 b vorgesehen erfolgen können.

### **b. Kündigung**

Entgegen der Richtlinie 90/314/EWG sieht der vorliegende Richtlinienvorschlag in Art. 10 Abs. 1 nunmehr das Recht des Verbrauchers vor, vor Reisebeginn gegen Zahlung einer angemessenen Entschädigung vom Vertrag zurückzutreten. Dies entspricht dem in § 651i BGB geregelten Rücktrittsrecht. Diese neue Regelung ist allerdings insoweit gegenüber § 651i Abs. 2 BGB nachteilig für den Verbraucher, als bei der Pauschalierung der Entschädigung ohne vorherige vertraglich

festgelegte einheitliche Rücktrittgebühren die Möglichkeit, eine anderweitige Verwendung der Reiseleistung abzuziehen, nicht besteht.

Art. 10 Abs. 2 gewährt zwar wie § 651j BGB ein Rücktrittsrecht bei außergewöhnlichen Umständen, die die Reise erheblich beeinträchtigen, dies jedoch nur für die Zeit vor Reisebeginn. Dies ist angesichts der beabsichtigten Vollharmonisierung eine erhebliche Verschlechterung für den deutschen Verbraucher. Zum Nachteil für den Verbraucher sind auch die Rücktrittsvoraussetzungen deutlich enger gefasst als in der entsprechenden deutschen Regelung: Nach dem Richtlinienvorschlag berechtigen nur außergewöhnliche Umstände am Bestimmungsort oder in dessen unmittelbarer Nähe zum Rücktritt.

Bei der Bewertung der Frage, ob es sich um eine erhebliche Beeinträchtigung handelt, sollte es auf eine Abwägung der gegenseitigen Interessen im Einzelfall ankommen.

Unklar ist die Auslegung des in Art. 10 Abs. 4 enthaltenen Begriffs der "zu Unrecht gezahlte Beträge". Hier ist dringend eine Klarstellung geboten, um zu verhindern, dass alle möglichen Bearbeitungsgebühren vom Anbieter mit der Begründung, diese seien ja nicht zu Unrecht gezahlt worden, einbehalten werden.

### **c. Reisemängel**

Art. 12 Nr. 3 (a) ii) und iii) des Richtlinienvorschlags bedrohen das Prinzip der verschuldensunabhängigen Gewährleistung im deutschen Reiserecht (§§ 651c, 651d BGB), das die Grundlage für das hohe Schutzniveau des deutschen Reiserechts darstellt. Wegen des wohl geplanten Vollharmonisierungsprinzips müsste das deutsche Schutzniveau hier deutlich abgesenkt werden. Zudem würde der Begriff der außergewöhnlichen Umstände zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten führen, die vom Gerichtshof der EU zu entscheiden wären. Dem Art. 12 Nr. 3 (a) muss, bezogen auf die Preisminderung, zumindest eine Öffnungsklausel beigefügt werden.

### **d. Insolvenzschutz**

Begrüßenswert ist die ausdrückliche gegenseitige Anerkennung des Insolvenzschutzes in Art. 16. Leider wird es hier versäumt, Mindeststandards für die inhaltlichen Anforderungen an eine geeignete Insolvenzversicherung und klare Regelungen für die Frage festzulegen, wer die Einhaltung dieser Mindeststandards überprüft bzw. durchsetzt.

### **e. Analoge Anwendung auf veranstaltermäßig erbrachte Einzelleistungen**

Der Vollharmonisierung fehle auch die deutsche Rechtsprechung zur analogen Anwendung bei der veranstaltermäßig erbrachten Einzelleistung

um Opfer. Dies betrifft die Vermietung von Ferienwohnungen. Man könnte sie zwar mit dem Argument „retten“, dass sie grundsätzlich nicht vom Anwendungsbereich erfasst wird und damit der Sperrwirkung einer angedachten Vollharmonisierung nicht unterliegt. Um jeglicher Diskussion aus dem Wege zu gehen, wäre es aber vorzuziehen, durch eine entsprechende Öffnungsklausel die Rechtslage von vornherein klarzustellen.

#### **f. Internationales Privatrecht**

Auf die sog. Bausteinreisen sollten aus Gründen der Einheitlichkeit und der Transparenz für den Verbraucher dieselben Regeln des Internationalen Privatrechts gelten wie für Pauschalreisen. Andernfalls drohte hier durch entsprechende Klauseln in den AGBs eine vergleichbare Flucht ins ausländische Recht wie dies bei Fluggastreisen derzeit der Fall ist.