EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.2.2021
COM(2021) 90 final

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

1. Die Richtlinie

Die Richtlinie (EU) 2015/2302 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen (im Folgenden „Pauschalreiserichtlinie“ oder „Richtlinie“) wurde am 25. November 2015 erlassen.[1] Sie ersetzte die Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen. Die Pauschalreiserichtlinie baut auf den wichtigsten Merkmalen der Richtlinie von 1990 auf, darunter Informationspflichten, Bestimmungen über Vertragsänderungen und Haftung sowie Schutz der Verbraucher im Falle der Insolvenz des Reiseveranstalters. Mit der neuen Pauschalreiserichtlinie wird der Verbraucherschutz erheblich ausgeweitet, wobei neue Online-Buchungsmodelle für Kombinationen von Reiseleistungen berücksichtigt werden.

Nach ihrem Bericht über die für Online-Buchungen bei verschiedenen Vertriebsstellen geltenden Bestimmungen der Pauschalreiserichtlinie (Bericht über „‚Click-Through‘-Buchungen“)[2] im Juni 2019 legt die Kommission den vorliegenden allgemeinen Bericht über die Anwendung der Pauschalreiserichtlinie gemäß Artikel 26 Satz 2 dieser Richtlinie dem Europäischen Parlament und dem Rat vor.[3]

Zur Vorbereitung dieses Berichts wurden die Stakeholder-Expertengruppe zur Unterstützung der Anwendung der Pauschalreiserichtlinie[4] und die nationalen Behörden[5] konsultiert.

1.1. Die Hauptelemente der Richtlinie

Nach der Pauschalreiserichtlinie ist der Veranstalter einer Pauschalreise für die Erbringung aller in der Pauschalreise enthaltenen Leistungen verantwortlich, unabhängig davon, ob diese Leistungen vom Veranstalter selbst oder von anderen Leistungserbringern zu erbringen sind. Bei der Ersetzung der Richtlinie aus dem Jahr 1990 wurde mit der Pauschalreiserichtlinie der Begriff der „Pauschalreise“, das ursprünglich in Form vorab zusammengestellter Pauschalreisen bestand, auf individuell zugeschnittene oder maßgeschneiderte Reisen ausgeweitet, die ein Unternehmer, einschließlich traditioneller Reiseveranstalter, Online- oder Offline-Reiseagenturen, Fluggesellschaften und Hotels, aus verschiedenen, vom Reisenden ausgewählten Reiseleistungen zusammensetzt. Alle diese Unternehmen können „Reiseveranstalter“ im Sinne der Pauschalreiserichtlinie sein.

Die Hauptelemente der Pauschalreiserichtlinie[6] sind:

---

1 Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates (ABl. L 326 vom 11.12.2015, S. 1).

2 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die für Online-Buchungen bei verschiedenen Vertriebsstellen geltenden Bestimmungen der Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen (COM(2019) 270 final vom 21.6.2019), begleitet von der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2019) 270 final.

3 Dieser Bericht umfasst die 27 EU-Mitgliedstaaten. Gegebenenfalls nimmt er Bezug auf Informationen über das Vereinigte Königreich, das am 31. Januar 2020 aus der EU ausgetreten ist.

4 Stakeholder-Expertengruppe zur Unterstützung der Anwendung der Richtlinie über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen (2015/2302) (E03617), https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1&Lang=DE.

5 Ausschuss für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, im Rahmen der Pauschalreiserichtlinie eingerichtete zentrale Kontaktstellen, Beratender Ausschuss für den Fremdenverkehr.

- die weit gefasste Definition des Begriffs „Pauschalreise“, hierzu zählen auch von einem Veranstalter vorab zusammengestellte Reisen und die individuelle Auswahl von Reisekomponenten durch den Reisenden bei einer einzigen Online- oder Offline-Vertriebsstelle;
- die Einführung des Begriffs der „verbundenen Reiseleistungen“, bei denen es sich im Vergleich zu einer Pauschalreise um eine freiere Kombination von zwei oder mehr Reiseleistungen für dieselbe Reise handelt. Im Gegensatz zum Veranstalter einer Pauschalreise haften Unternehmer, die verbundene Reiseleistungen vermitteln, nur für die Erbringung der von ihnen selbst erbrachten Reiseleistungen. Eine Kombination von Reiseleistungen gilt als verbundene Reiseleistungen, wenn ein Unternehmer
  - den Erwerb verschiedener Leistungen im Rahmen getrennter Buchungsvorgänge während eines einzigen Besuchs eines Reisebüros oder einer Website vermittelt oder
  - in gezielter Weise den Erwerb einer zusätzlichen Reiseleistung von einem anderen Anbieter innerhalb von 24 Stunden, nachdem der Reisende die Buchungsbestätigung für die erste Reiseleistung erhalten hat, vermittelt (z. B. indem in der Buchungsbestätigung ein elektronischer Link zu einem anderen Leistungserbringer angegeben ist);
- erweiterte Informationspflichten: Unternehmen müssen Reisende durch Standardinformationsblätter darüber informieren, ob ihnen eine Pauschalreise oder verbundene Reiseleistungen angeboten werden, und sie über ihre wichtigsten Rechte aufklären. Sie müssen Angaben zu den Merkmalen und Eigenschaften der Pauschalreise sowie zu deren Preis und möglichen Zusatzkosten machen;
- Unternehmen, die Pauschalreisen verkaufen, müssen eine Sicherheit für Kostenerstattungen an Reisende und die Rückbeförderung von Reisenden im Falle der Insolvenz von Reiseveranstaltern leisten. In begrenztem Umfang gilt eine solche Sicherheit auch für verbundene Reiseleistungen. Unternehmer, die verbundene Reiseleistungen vermitteln, müssen eine Geld-zurück-Garantie für von Reisenden geleistete Zahlungen vorsehen, wenn sie die betreffende Reiseleistung aufgrund ihrer Insolvenz nicht erbringen können. Diese Garantie schließt auch die Rückbeförderung ein, wenn der Unternehmer, der verbundene Reiseleistungen vermittelt, für die Beförderung verantwortlich ist, z. B. eine Fluggesellschaft. In der Pauschalreiserichtlinie ist der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung des Insolvenzschutzes festgelegt, den Reiseveranstalter oder Unternehmer, die verbundene Reiseleistungen vermitteln, nach dem Recht ihres Niederlassungsmitgliedstaats bieten;
- strenge Haftungsregeln: abgesehen von bestimmten Ausnahmen haftet der Reiseveranstalter, wenn etwas schiefgeht, unabhängig davon, wer die Reiseleistungen erbringt;
- umfassendere Stornierungsrechte: Reisende können ihre Pauschalreise aus einem beliebigen Grund gegen Zahlung einer angemessenen Rücktrittsgebühr stornieren. Sie können ihre Reise kostenlos stornieren, insbesondere im Falle „unvermeidbarer und außergewöhnlicher Umstände“[7] am Reiseziel, die sich auf die Durchführung der Pauschalreise auswirken (z. B. Krieg, Naturkatastrophen oder Ausbruch einer schweren

[6] Siehe auch die Zusammenfassung unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX%3A32015L2302&qid=1529931942475.

[7] Der Begriff „unvermeidbare und außergewöhnliche Umstände“ ersetzt den in der Richtlinie von 1990 verwendeten Begriff der „höheren Gewalt“.

Krankheit), oder wenn sich der Preis der Pauschalreise um mehr als 8 % gegenüber dem ursprünglichen Preis erhöht;

- Beistand für Reisende: wenn Reisende aufgrund „unvermeidbarer und außergewöhnlicher Umstände“ ihre Rückreise im Rahmen der von ihnen gebuchten Pauschalreise nicht antreten können, erhalten sie eine Unterbringung für den Zeitraum von höchstens drei Nächten, es sei denn, in den Unionsvorschriften über Fahrgastrechte sind längere Zeiträume vorgesehen. Im Allgemeinen sind Reiseveranstalter dazu verpflichtet, Reisenden in Schwierigkeiten Beistand zu leisten, insbesondere durch die Bereitstellung von Informationen über Gesundheitsdienste und konsularischen Beistand.

1.2. Marktdaten

2017 machten Pauschalreisen rund 9 % aller Urlaubsreisen von Einwohnern der EU-27 aus und hatten einen Anteil von etwa 21 % an den gesamten touristischen Ausgaben.[8] Im Durchschnitt gab jeder EU-Tourist etwa 762 EUR für eine Pauschalreise innerhalb der EU-27 (Gesamtausgaben: rund 58 Mrd. EUR) und 1756 EUR für eine Pauschalreise in die übrige Welt (Gesamtausgaben: rund 36 Mrd. EUR) aus.[9] Innerhalb Europas war Spanien mit Abstand das wichtigste Zielland (Gesamtausgaben: rund 15 Mrd. EUR).

Laut einer 2020 durchgeführten Marktbeobachtungsstudie über Pauschalreisen[10] hatte die Mehrheit der Verbraucher in der EU-27 (81 %) Vertrauen in die Anbieter von Pauschalreisen. Dieser Wert variiert je nach Mitgliedstaat etwas, der höchste Wert lag bei 90 % (in Kroatien und Portugal) und der niedrigste bei 60 % (in Polen). Eine große Mehrheit (91 %) berichtet über positive Erfahrungen beim Kauf von Pauschalreisen auf dem Markt, wobei es nur wenige nennenswerte Unterschiede zwischen Ländern oder soziodemografischen Untergruppen gibt.

Verbraucher, die ihre Reise bei einem Reisebüro erworben haben, zahlten in der Regel einen Gesamtpreis für die verschiedenen Reiseleistungen (82 %). Dagegen haben 25 % derjenigen, die Reiseleistungen online erworben haben, dies auf einer einzigen Website getan, jedoch für jede Leistung gesondert gezahlt, während 19 % Reiseleistungen auf einer Website erworben haben und dann auf dieser Website auf einen Link klickten, um eine andere Reiseleistung bei einem anderen Anbieter zu erwerben.

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 %)

---

[8] Urlaubsreisen 2017 insgesamt: rund 1,1 Millionen; die Gesamtausgaben während dieser Reisen betrugen etwa 444 Mrd. EUR; Eurostat-Daten 2017, Anzahl der Urlaubsreisen nach Art der Organisation (ab 2014) [TOUR_DEM_TTORG__custom_410560]; Ausgaben nach Art der Organisation (ab 2014) [TOUR_DEM_EXORG__custom_410607].

[9] Die Ausgaben für Pauschalreisen umfassen den für die Pauschalreise gezahlten Betrag und alle sonstigen touristischen Ausgaben während der Reise.

[10] Die Studie wurde zwischen dem 27. Juli und dem 26. Oktober 2020 von Ipsos durchgeführt und erstreckte sich auf einen Referenzzeitraum von einem Jahr vor der Befragung. Es lässt sich nicht feststellen, inwieweit die Antworten der Befragten auf Erfahrungen während der COVID-19-Pandemie zurückgehen. Die Ergebnisse der Marktbeobachtungsstudie sind auf der Website der Europäischen Kommission abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-monitoring_en.

gab an, mit dem Ergebnis der Beschwerde zufrieden zu sein, während 42 % angaben, unzufrieden zu sein.

2. Umsetzung

Die Mitgliedstaaten mussten die Pauschalreiserichtlinie bis zum 1. Januar 2018 umsetzen. Zwischen Februar 2016 und Mai 2017 veranstaltete die Kommission fünf Workshops, um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie zu unterstützen.[11]

2.1. Einhaltung der Umsetzungsfrist

Im März 2018 leitete die Kommission gegen 14 Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung nationaler Umsetzungsmaßnahmen ein. Zwei Mitgliedstaaten setzten die Richtlinie erst um, nachdem die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 258 AEUV abgegeben hatte. Bis März 2019 hatten alle Mitgliedstaaten der Kommission die vollständige Umsetzung der Richtlinie gemeldet.

2.2. Konformitätsbewertung der Umsetzungsmaßnahmen

Anfang 2021 wurde eine von einem externen Auftragnehmer durchgeführte Studie zur Konformitätsbewertung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen abgeschlossen. Laut dieser Studie können in unterschiedlichem Maße etwaige Konformitätsprobleme in allen Mitgliedstaaten vorliegen, z. B. in Bezug auf Begriffsbestimmungen, vorvertragliche Informationspflichten, Rücktrittsrechte der Reisenden und Rücktrittsgebühren, Folgen der Nichterbringung oder mangelhaften Erbringung der Vertragsleistungen, Pflichten der Unternehmer, die verbundene Reiseleistungen vermitteln, Haftung für Buchungsfehler und die Unabdingbarkeit der Pauschalreiserichtlinie. Die festgestellten Probleme lassen keinen allgemeinen Trend erkennen, mit Ausnahme der Tatsache, dass die ordnungsgemäße Umsetzung der Bestimmungen über Insolvenzschutz, insbesondere seine Wirksamkeit, in vielen Mitgliedstaaten möglicherweise nicht vollständig gewährleistet ist. Die Kommission wird die Ergebnisse der Studie analysieren und gegebenenfalls die Aufnahme eines Dialogs mit den Mitgliedstaaten und/oder die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren erwägen.

3. Anwendung und Durchsetzung

Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, ihre Vorschriften zur Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie ab dem 1. Juli 2018 anzuwenden.

3.1. Sensibilisierung

Die Kommission gab eine Pressemitteilung[12] heraus, um auf die Anwendung der neuen Vorschriften aufmerksam zu machen, stellte auf ihrer Website „Your Europe“ Informationen für Reisende[13] und Unternehmen[14] zur Verfügung und nahm Pauschalreisen in ihre 2019 gestartete Kommunikationskampagne über verschiedene wichtige Verbraucherrechte **#yourEUright** auf[15]. Dennoch sind Verbraucherschützer der Ansicht, dass viele Verbraucher

---

[11] Die Protokolle der Umsetzungs-Workshops sind auf der Website der Europäischen Kommission abrufbar unter https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Diese Protokolle geben nicht den offiziellen Standpunkt der Kommission im Hinblick auf die Auslegung der Pauschalreiserichtlinie wieder.

[12] IP/18/4293 vom 29. Juni 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_18_4293.

[13] https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/holidays/package-travel/index_de.htm

[14] https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/selling-goods-services/package-travel/index_de.htm

[15] https://europa.eu/youreuright/your-rights_de

sich ihrer Rechte nicht ausreichend bewusst sind, vor allem was ihre Rechte beim Rücktritt von einem Pauschalreisevertrag anbelangt.

3.2. Wichtigste Herausforderungen im Zusammenhang mit der Anwendung der Richtlinie

In der Umsetzungsphase und in den ersten Jahren der Anwendung stellten sich Interessenträgern und Behörden verschiedene Fragen, die sich vor allem auf die weit gefasste Definition des Begriffs „Pauschalreise", den neuen Begriff der verbundenen Reiseleistungen, die Abgrenzung zwischen diesen beiden Begriffen und die Standardinformationsblätter bezogen. Weitere Herausforderungen stellten sich in Verbindung mit dem Insolvenzschutz, speziell im Zusammenhang mit der Insolvenz von Thomas Cook (siehe Kapitel 4) und der COVID-19-Pandemie (siehe Kapitel 5).

3.2.1. Weit gefasster Anwendungsbereich des Begriffs „Pauschalreise"

Jede Kombination aus mindestens zwei verschiedenen Arten von Reiseleistungen für dieselbe Reise, die von einem Unternehmer, auch auf Wunsch des Reisenden, zusammengestellt wird, ist eine Pauschalreise, wenn alle Leistungen in einem einzigen Vertrag enthalten oder andere Kriterien erfüllt sind, z. B. wenn sie zu einem Pauschal- oder Gesamtpreis verkauft werden. Es gibt nur wenige Ausnahmen vom Anwendungsbereich der Richtlinie.[16] Dies führte während und nach der Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie zu Unsicherheiten hinsichtlich der Frage, ob die Richtlinie für Anbieter von Unterbringungsleistungen gilt, die in ihrem Angebot freien Zugang zu örtlichen Freizeitaktivitäten oder Beförderungsdienstleistungen (z. B. „Tourist Cards") enthalten.

Beispiele: 1. Ein Landwirt, der auf seiner Website Reitferien, einschließlich Übernachtung und Reitstunden, zu einem Gesamtpreis bewirbt, ist gemäß der Pauschalreiserichtlinie Veranstalter einer Pauschalreise.

2. Ein Reisebüro, das seine Kunden über mögliche Safarireisen berät und entsprechend den vom Kunden gewählten Leistungen einen Flug, eine Unterkunft in verschiedenen Lodges und eine geführte Tour bucht, für die der Reisende die Zahlung nach Auswahl aller Bestandteile zusagt, ist der Veranstalter dieser Pauschalreise und haftet für die Erbringung der verschiedenen inbegriffenen Reiseleistungen.

Vertreter kleiner Unternehmen in der Tourismus- und Freizeitbranche (z. B. ländlicher Tourismus, Sportklubs) sind der Auffassung, dass kleine oder Kleinstunternehmen von der Pauschalreiserichtlinie ausgenommen werden sollten, insbesondere wenn keine Beförderung angeboten wird. Verbraucherverbände und Verbände der Reisebranche sind jedoch der Auffassung, dass weitere Ausnahmen keine geeignete Lösung seien.

3.2.2. Verbundene Reiseleistungen

Der Begriff der verbundenen Reiseleistungen wurde unter Berücksichtigung der Entwicklungen des Marktes eingeführt; hierbei unterstützen Unternehmer (hauptsächlich online, aber auch offline) Reisende dabei, innerhalb kurzer Zeit für dieselbe Reise separate Verträge mit einzelnen Erbringern von Reiseleistungen abzuschließen. Verbundene

[16] Siehe Artikel 2 Absatz 2 der Pauschalreiserichtlinie, der drei Ausnahmen vorsieht: 1. Reisen, die weniger als 24 Stunden dauern, es sei denn, es ist eine Übernachtung inbegriffen; 2. Reisen, die gelegentlich und ohne Gewinnabsicht und nur einer begrenzten Gruppe von Reisenden angeboten werden; 3. Reisen, die auf der Grundlage einer allgemeinen Vereinbarung für die Organisation von Geschäftsreisen erworben wurden.

Reiseleistungen beinhalten zwei Szenarien, in denen ein Unternehmer die Buchung von Reiseleistungen *vermittelt*, die von anderen Anbietern erbracht werden, wobei die Anwendung bestimmter Vorschriften der Pauschalreiserichtlinie auf solche Geschäftsmodelle ausgeweitet wird.

Beispiele: 1. Ein Reisebüro bucht einen Flug für einen Kunden, und der Reisende bezahlt den Flug. Anschließend bucht das Reisebüro während desselben Besuchs des Kunden die Unterbringung in einem Hotel für dieselbe Reise, wobei das Hotel vor der Buchung des Flugs nicht ausgewählt und seine Verfügbarkeit nicht überprüft wurde, und verlangt vom Kunden die Zahlung oder eine Anzahlung für das Hotel. Durch die getrennte Auswahl und die getrennte Zahlung jeder Reiseleistung hat das Reisebüro verbundene Reiseleistungen vermittelt.

2. In der E-Mail-Bestätigung einer Flugbuchung gibt die Fluggesellschaft einen Link zu einer Website für Hotelbuchungen an und bietet dem Reisenden somit die Möglichkeit, ein Hotel am Reiseziel zu buchen. Wenn der Reisende auf den Link klickt und innerhalb von 24 Stunden nach Erhalt der Bestätigung der Flugbuchung ein Zimmer für seine Reise bucht, hat die Fluggesellschaft „gezielt" verbundene Reiseleistungen vermittelt.

Während die Erwägungsgründe 12 und 13 der Pauschalreiserichtlinie einige Hinweise zum Begriff der verbundenen Reiseleistungen enthalten, hat die Anwendung dieses Begriffs wohl die meisten Fragen aufgeworfen. Interessenträger aus dem Kreis von Verbrauchern und Unternehmen halten die Definition des Begriffs der verbundenen Reiseleistungen für zu komplex und in der Praxis schwer anwendbar.

Es ist nicht immer klar, was unter „*Vermittlung*" und „*gezielter Vermittlung*" tatsächlich zu verstehen ist. In Erwägungsgrund 12 wird klargestellt, dass die Angabe von Links, über die Reisende lediglich allgemein über weitere Reiseleistungen informiert werden, nicht als Vermittlung verbundener Reiseleistungen angesehen werden sollte. Somit ist in der Regel eine aktive Werbung erforderlich, die sich auf einen kommerziellen Link stützt und ein Entgelt zwischen dem Unternehmer, der den Erwerb einer zusätzlichen Reiseleistung vermittelt, und dem anderen Unternehmer beinhaltet (siehe Erwägungsgrund 13).

Eine Schwierigkeit bei der Anwendung des Begriffs der verbundenen Reiseleistungen ergibt sich in Verbindung mit der Tatsache, dass im vorstehend genannten zweiten Beispiel die gegebenenfalls geltende Insolvenzschutzpflicht von einem ungewissen Ereignis in der Zukunft abhängt, d. h. davon, ob der Reisende innerhalb von 24 Stunden nach der ersten Buchung eine zusätzliche Reiseleistung eines anderen Unternehmers bucht. Ist dies der Fall, muss der Erbringer der ersten Reiseleistung, der vom Reisenden Anzahlungen erhält, für diese Zahlungen Insolvenzschutz bieten. Obwohl der zweite Unternehmer nach Artikel 19 Absatz 4 der Pauschalreiserichtlinie verpflichtet ist, den Unternehmer, der die verbundenen Reiseleistungen vermittelt, über den Abschluss eines Vertrags mit dem Reisenden zu informieren, verfügt der erste Unternehmer nicht unbedingt über alle Informationen, um festzustellen, in welchen Fällen verbundene Reiseleistungen entstanden sind. Berichten zufolge kommen die Erbringer der zusätzlichen Reiseleistung ihrer Informationspflicht nicht immer nach, z. B. weil es an technischen Mitteln für einen sicheren Datenaustausch mangelt oder sie befürchten, gegen die Datenschutz-Grundverordnung zu verstoßen.[17] Eine solche

[17] Siehe Abschnitt 3.2.1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2019) 270 final, vgl. Fußnote 2.

Unsicherheit könnte zu Schwierigkeiten bei der Ausgestaltung des erforderlichen Insolvenzschutzes führen.

Darüber hinaus wurden Bedenken geäußert, dass die Pauschalreiserichtlinie mit Ausnahme des Insolvenzschutzes und bestimmter vorvertraglicher Informationspflichten keine Haftung von Unternehmern, die verbundene Reiseleistungen vermitteln, für die Erbringung der betreffenden Leistungen vorsieht. Verbraucherschützer befürchten, dass Erbringer von Reiseleistungen sich irreführend als Unternehmer präsentieren, die verbundene Reiseleistungen vermitteln, und nicht als Reiseveranstalter, um die für Pauschalreisen geltenden strengeren Haftungsvorschriften zu umgehen, sodass Verbraucher ein geringeres Schutzniveau haben.

3.2.3. Abgrenzung zwischen Pauschalreisen und verbundenen Reiseleistungen

Eine Unterscheidung zwischen bestimmten Pauschalreisen und bestimmten verbundenen Reiseleistungen kann schwierig sein.[18] Ein Reisebüro, das einen Flug und ein Hotel für seinen Kunden bucht und eine einzige Rechnung für beide Leistungen ausstellt, verkauft eine Pauschalreise. Wenn dieselben Leistungen nicht zusammen ausgewählt werden, vermittelt das Reisebüro, das diese Leistungen nacheinander bucht und keinen Gesamtpreis verlangt, verbundene Reiseleistungen.

Wie aus dem Bericht über „Click-Through"-Buchungen von 2019 hervorgeht, kann es bei „Click-Through"-Buchungen[19] für Verbraucher und die zuständigen Behörden sehr schwierig sein, nachzuweisen, ob eine Pauschalreise, verbundene Reiseleistungen oder keine dieser beiden Optionen abgeschlossen wurde. Ein Erbringer von Reiseleistungen, der nach Abschluss einer Buchung den Namen, die Zahlungsdaten und die E-Mail-Adresse des Reisenden an einen anderen Unternehmer übermittelt, bei dem innerhalb von 24 Stunden nach Bestätigung der ersten Buchung eine zweite Leistung gebucht wird, gilt als Reiseveranstalter einer Pauschalreise und haftet somit für die Erbringung beider Leistungen. Wird eines der genannten Datenelemente nicht übermittelt, dann vermittelt der erste Unternehmer verbundene Reiseleistungen und haftet, sofern die zweite Buchung innerhalb von 24 Stunden erfolgt, nur für die Erbringung seiner eigenen Leistung. Erfolgt die zweite Buchung später als 24 Stunden, findet die Pauschalreiserichtlinie überhaupt keine Anwendung. Berichten zufolge ist es in der Praxis schwierig, nachzuweisen, welche Daten zwischen Unternehmern übermittelt wurden oder wann die Buchung der zweiten Reiseleistung erfolgte.

3.2.4. Informationspflichten

Gemäß Artikel 5 und Artikel 19 der Pauschalreiserichtlinie müssen Reiseveranstalter, Reisevermittler und Unternehmer, die verbundene Reiseleistungen vermitteln, den Reisenden vor Vertragsabschluss bestimmte Informationen zur Verfügung stellen. Die Pflicht zur Bereitstellung vorvertraglicher Informationen in Bezug auf die jeweilige Pauschalreise

[18] Siehe Diagramm „Package Travel or not?", mit dessen Hilfe bestimmt werden kann, ob es sich um eine Pauschalreise handelt oder nicht; abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/files/flowchart-package-travel-or-not_en.

[19] Bei einer „‚Click-Through'-Buchung" bucht der Reisende mehrere Reiseleistungen auf verschiedenen Websites (d. h. bei verschiedenen Vertriebsstellen), und die Buchungen erfolgen über miteinander verlinkte Websites.

scheint insgesamt keine größeren Probleme zu bereiten.[20] Zusätzlich enthält die Pauschalreiserichtlinie drei verschiedene Standardinformationsblätter für Pauschalreiseverträge[21] und fünf verschiedene Standardinformationsblätter für verbundene Reiseleistungen[22], die Reisenden zur Verfügung gestellt werden müssen.

Am 26. November 2019 veranstalteten die Kommissionsdienststellen einen Workshop über die Anwendung der Pauschalreiserichtlinie im Luftverkehrssektor[23], unter anderem, um den Bericht der Kommission über „Click-Through"-Buchungen weiterzuverfolgen. Vertreter der Fluggesellschaften waren der Ansicht, dass die Standardinformationsblätter zu komplex und zu fachspezifisch und vor allem auf mobilen Geräten schwierig zu lesen seien. Insbesondere was die Standardinformationsblätter für verbundene Reiseleistungen anbelangt, wurde vorgebracht, dass die Informationen als verwirrend und abschreckend angesehen werden könnten, da die Reisenden vornehmlich darüber informiert werden, dass sie keinen Anspruch auf Rechte haben, wie sie für Pauschalreisen gelten.

Ziel dieser Informationspflicht ist aber gerade, die Verbraucher auf das unterschiedliche Schutzniveau aufmerksam zu machen, das Pauschalreisen im Vergleich zu verbundenen Reiseleistungen bieten, und ihnen so eine fundierte Wahl zwischen den beiden Modellen zu ermöglichen. Verbraucherverbände führen an, dass die Transparenz weiter verbessert werden sollte, indem Reisende, die eine eigenständige Reiseleistung buchen, über das damit verbundene Schutzniveau informiert werden, das im Falle von Beförderungsdienstleistungen durch die EU-Verordnungen über Fahrgastrechte[24] gewährleistet wird.

Vertreter von Reiseunternehmen schlagen insbesondere im Hinblick auf COVID-19 eine bessere Verbraucherinformation und einen besseren Verbraucherschutz für alle Reiseleistungen, einschließlich eigenständiger Leistungen, vor. Sie argumentieren, dass Veranstalter und Verbraucher dadurch mehr Freiheit bei der Wahl einer Kombination von Reiseleistungen hätten (eine Pauschalreise mit vollumfänglichem Schutz oder eine Kombination von Reiseleistungen nach dem Modell verbundener Reiseleistungen, bei denen die Haftung eines jeden Leistungserbringers für die ordnungsgemäße Erbringung der Leistungen klar umrissen ist).

---

[20] In Bezug auf die Informationspflicht, ob die Reise im Allgemeinen für Personen mit eingeschränkter Mobilität geeignet ist (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer viii der Pauschalreiserichtlinie), wurde darauf hingewiesen, dass die Angabe solcher Informationen nicht immer einfach ist, da diese von verschiedenen Faktoren abhängen können, die dem Reiseveranstalter erst nach der vom Reisenden getroffenen Auswahl bekannt sind. Daher sollten diese Informationen vielmehr auf Verlangen des Reisenden zur Verfügung gestellt werden.

[21] Anhang I Teile A, B und C.

[22] Anhang II Teile A, B, C, D und E.

[23] Aktenzeichen ARES(2020) 270448.

[24] Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 (ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1); Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 14); Verordnung (EU) Nr. 1177/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 1); Verordnung (EU) Nr. 181/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 1).

3.3. Durchsetzung

Nach Artikel 24 der Pauschalreiserichtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass angemessene und wirksame Mittel vorhanden sind, mit denen die Einhaltung der Richtlinie sichergestellt wird. Die Durchsetzung ist in den Mitgliedstaaten entsprechend ihren jeweiligen Rechtstraditionen unterschiedlich gestaltet. Da ein großer Teil der Bestimmungen der Pauschalreiserichtlinie das Vertragsverhältnis zwischen Reiseveranstalter und Reisenden betrifft, können diese Bestimmungen von Reisenden auf privatrechtlichem Weg vor Gerichten oder Stellen für die alternative Streitbeilegung durchgesetzt werden. Die Pauschalreiserichtlinie fällt in den Anwendungsbereich der neuen Richtlinie über Verbandsklagen, die die Mitgliedstaaten bis Ende 2022 umsetzen müssen.[25] Mit der Anwendung dieser neuen Richtlinie können qualifizierte Einrichtungen Verbandsklagen erheben, um Verletzungen der Rechte von Reisenden zu unterbinden sowie für Verbraucher Abhilfe zu schaffen. Darüber hinaus unterliegen laut der Studie über die Konformitätsbewertung (siehe 2.2 oben) in den meisten Mitgliedstaaten zumindest bestimmte Anforderungen der Pauschalreiserichtlinie verwaltungsrechtlichen oder strafrechtlichen Sanktionen. Die öffentliche Durchsetzung ist besonders wichtig, um die Einhaltung der Insolvenzschutzvorschriften und der Informationspflichten zu überprüfen.

Die Pauschalreiserichtlinie fällt in den Anwendungsbereich der Verordnung (EU) 2017/2394 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden (CPC-Verordnung)[26]. Im Rahmen des Austauschs innerhalb des Netzes für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC) berichteten mehrere Behörden über Durchsetzungsmaßnahmen auf nationaler Ebene. Grenzüberschreitende Verstöße gegen die Pauschalreiserichtlinie, die die Kollektivinteressen der Verbraucher geschädigt haben, schädigen oder voraussichtlich schädigen können, können auch über die im Rahmen der CPC-Verordnung eingerichteten Kooperationsmechanismen öffentlich durchgesetzt werden.

Alternative Streitbeilegung (AS) und Online-Streitbeilegung (OS)

Mit der Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (AS-Richtlinie)[27] und der Verordnung (EU) Nr. 524/2013 über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (OS-Verordnung)[28] wurde ein horizontaler Rechtsrahmen geschaffen, der auch für die Pauschalreiserichtlinie gilt. Die nationalen AS-Landschaften sind vielfältig.[29] In mehreren Mitgliedstaaten decken die für

[25] Siehe Anhang I Absatz 53 der Richtlinie (EU) 2020/1828 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2020 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG (ABl. L 409 vom 4.12.2020, S. 1).

[26] Verordnung (EU) 2017/2394 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. L 345 vom 27.12.2017, S. 1, Absatz 25 des Anhangs).

[27] Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten), ABl. L 165, 18.6.2013, S. 63.

[28] Richtlinie (EU) 524/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten), ABl. L 165, 18.6.2013, S. 1.

[29] Siehe Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Anwendung der Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des

„Beförderungsdienstleistungen“ zuständigen AS-Stellen auch Pauschalreisestreitigkeiten ab, während dieser Bereich in anderen Mitgliedstaaten von den übrigen AS-Stellen für Verbraucherstreitigkeiten abgedeckt wird.[30] Verbraucher, die Waren oder Dienstleistungen online erwerben, können die Europäische Plattform für Online-Streitbeilegung (OS-Plattform) nutzen, doch zeigen die verfügbaren Daten, dass die Zahl der Beschwerden im Zusammenhang mit Pauschalreisen auf der OS-Plattform nach wie vor gering ist.[31]

Der Kommission liegen keine genauen Zahlen zum Umfang der Beteiligung von Reiseveranstaltern an AS-Verfahren vor. Verbraucherverbände und einige nationale AS-Stellen[32] berichten jedoch, dass die freiwillige Teilnahme an der alternativen Streitbeilegung im Pauschalreisesektor im Allgemeinen sehr gering ist.

Die französische AS-Stelle Médiation Tourisme et Voyage (MTV) deckt im Wesentlichen den gesamten Reise- und Verkehrssektor ab. Im Jahr 2019 gingen 8667 Anfragen ein (rund 21 % davon betrafen typische Pauschalreisen); in 5449 Fällen wurden einvernehmliche Lösungen mit einer Akzeptanzquote von 93,5 % vorgeschlagen.[33] Die Hauptstreitpunkte im Zusammenhang mit Pauschalreisen betrafen die Vertragserfüllung, die Annullierung oder Änderung von Verträgen und die Qualität der Leistung.

Die deutschen Behörden teilten den Kommissionsdienststellen mit, dass im Zeitraum 2016-2019 24 % der bei der Universalschlichtungsstelle des Bundes eingereichten Anträge auf Streitbeilegung Dienstleistungen im Freizeitbereich betrafen, insbesondere Pauschalreisen. Zwischen Anfang 2020 und Ende August lag die Zahl der Pauschalreisen betreffenden Anträge aufgrund der durch die COVID-19-Pandemie verursachten Reiseunterbrechungen bei 27 % der Gesamtzahl der Streitfälle.[34]

Eine Umfrage der Kommissionsdienststellen zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die AS-Stellen zeigte, dass sie die höhere Arbeitsbelastung in der Regel bewältigen konnten, wobei einige Stellen digitale Instrumente, z. B. Videokonferenzen, eingeführt haben.

Informationen der Europäischen Verbraucherzentren (EVZ)

2019 bearbeitete das Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren (EVZ-Netz)[35] 2399 Anfragen und 261 Beschwerden im Zusammenhang mit der Pauschalreiserichtlinie.[36] Im Jahr 2020 stieg die Zahl aufgrund der COVID-19-Pandemie bei Anfragen um 368 %

Rates über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und der Verordnung (EU) Nr. 524/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (COM(2019) 425 final vom 25.9.2019).

30 Informationen über die Zuständigkeitsbereiche der AS-Stellen sind auf der OS-Plattform zu finden: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2.

31 Im Zeitraum März bis Dezember 2020 reichten Verbraucher über die OS-Plattform der Kommission 323 Beschwerden gegen Unternehmer mit einer Online-Vertriebsstelle im Bereich Pauschalreisen ein.

32 Zum Beispiel die deutsche Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) und die Universalschlichtungsstelle des Bundes.

33 Siehe Jahresbericht 2019 von MTV, www.mtv.travel/wp-content/uploads/2020/05/RAPPORT-2019.pdf.

34 Siehe auch Jahresbericht 2020 der Universalschlichtungsstelle des Bundes, https://www.verbraucher-schlichter.de/media/file/84.Taetigkeitsbericht2020.pdf.

35 Das EVZ-Netz ist ein von der Europäischen Kommission mitfinanziertes Netz unabhängiger Stellen. Es bietet kostenlose Informationen und Beratung für Verbraucher, die Produkte und Dienstleistungen in der EU erwerben, und unterstützt durch die außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen Unternehmern und Verbrauchern aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten.

36 Anfragen umfassen alle an die EVZ gerichteten Informations- und Unterstützungsersuchen; Beschwerden betreffen Fälle, in denen die EVZ Kontakt mit dem Unternehmer aufnehmen, um eine Lösung zu finden.

(11 226) und bei Beschwerden um 250 % (914). Des Weiteren erhöhte sich der Anteil der auf die Pauschalreiserichtlinie bezogenen Fälle an der gesamten Fallbelastung der EVZ erheblich, von 2 % im Jahr 2019 auf 7 % im Jahr 2020.[37] Die durchschnittliche Bearbeitungszeit blieb unverändert, und die Quote eines aufgrund der Intervention der EVZ mit einem Unternehmer erzielten erfolgreichen oder neutralen[38] Ausgangs stieg von 61 % im Jahr 2019 auf 70 % im Jahr 2020[39]. 2019 waren die Nichteinhaltung vereinbarter Reiseleistungen oder irreführende Handlungen oder Unterlassungen der wichtigste Gegenstand von Anfragen und Beschwerden (39 %). Annullierung und Nichterfüllung standen 2020 an erster Stelle (62 %). Im Jahr 2020 gaben die EVZ eine Broschüre über die Auslegung der Pauschalreiserichtlinie heraus[40] und veröffentlichten häufig gestellte Fragen (FAQ) auf ihren nationalen Websites und in den sozialen Medien, um die Verbraucher angesichts der großen Zahl von Beschwerden im Reisesektor, einschließlich Pauschalreisen, zu unterstützen.

4. Insolvenzschutz

Gemäß Artikel 17 der Pauschalreiserichtlinie müssen Reiseveranstalter Sicherheit für die Erstattung aller von Reisenden geleisteten Zahlungen leisten, sofern die betreffenden Leistungen infolge der Insolvenz des Reiseveranstalters nicht erbracht werden. Soweit die Beförderung von Personen in der Pauschalreise inbegriffen ist, leisten die Reiseveranstalter auch Sicherheit für die Rückbeförderung der Reisenden. Zwar bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, wie der Insolvenzschutz auszugestalten ist, sie müssen aber gewährleisten, dass der Schutz gemäß den in Artikel 17 der Pauschalreiserichtlinie niedergelegten Anforderungen wirksam ist. Insgesamt hat die Pauschalreiserichtlinie von 2015 zu einer erheblichen Verbesserung der nationalen Insolvenzschutzsysteme im Vergleich zu den Systemen gemäß der Pauschalreiserichtlinie aus dem Jahr 1990 geführt. In 21 Mitgliedstaaten wird der Insolvenzschutz von der Branche selbst organisiert, entweder durch private Garantiefonds, Versicherungsgesellschaften, eine Kombination aus beidem oder durch andere Formen privater Vereinbarungen wie Bankgarantien. Zwei Mitgliedstaaten (Finnland und Portugal) haben einen als öffentliche Einrichtung konzipierten Garantiefonds geschaffen. Vier Mitgliedstaaten (Tschechien, Dänemark, Malta, Polen) und das Vereinigte Königreich setzen auf ein gemischtes System; das bedeutet, dass eine private Absicherung durch einen öffentlich verwalteten Garantiefonds ergänzt wird (zweifache Absicherung) oder dass die Garantiefonds von öffentlich-privaten Einrichtungen verwaltet werden.

4.1. Funktionsweise der Insolvenzschutzregelungen – die Insolvenz von Thomas Cook

Die im September 2019 bekannt gewordene Pleite der im Vereinigten Königreich ansässigen Thomas Cook Group plc., einer der weltweit führenden Konzerne für Urlaubsreisen mit einem Umsatz von 9,6 Mrd. GBP und rund 19 Millionen Kunden im Jahr vor der Insolvenz, sendete Schockwellen durch die gesamte Tourismusbranche. Thomas Cook war in der gesamten EU durch verschiedene Tochtergesellschaften und Marken in mehreren

[37] Weitere Informationen über den Kontext, in dem die Zahl der Anfragen im Zusammenhang mit Reisen zugenommen hat, sind dem Bericht über 15 Jahre EVZ-Netz zu entnehmen: https://assets.website-files.com/5f9fdbf6d1bfacd47b425986/5fa40a62acd24ca8c8ddc07c_2020-10-30-Report-ECCNET-Web.pdf.

[38] Neutraler Ausgang bedeutet, dass der Fall an eine Stelle zur alternativen Streitbeilegung verwiesen wird oder die Verbraucher ihren Fall nicht weiterverfolgen (z. B. wenn sie die vom EVZ angeforderten Unterlagen nicht vorlegen).

[39] Der Vergleich erfolgt zwischen Beschwerden, die 2020 eingereicht und beigelegt wurden, und Beschwerden, die 2019 eingereicht und beigelegt wurden.

[40] https://www.epc.si/media/2020/Package-travel-across-the-EU_ENG.pdf

Mitgliedstaaten tätig und beschäftigte mehr als 21 000 Mitarbeiter. Von der Insolvenz waren rund 600 000 Urlauber betroffen, die entweder zurückbefördert werden mussten oder denen der angezahlte Betrag erstattet werden musste. Reisende in fast allen EU-Ländern waren betroffen.

Sofern Reisende eine Pauschalreise erworben hatten, fielen sie unter die entsprechenden nationalen Insolvenzschutzregelungen.

Die britische Zivilluftfahrtbehörde (Civil Aviation Authority, CAA) organisierte die größte Rückbeförderung in Friedenszeiten von mehr als 140 000 Reisenden. Allein im Vereinigten Königreich regelte die zuständige Behörde rund 340 000 Ansprüche mit einem Wert von fast 350 Mio. GBP, die unter die Insolvenzschutzregelung der staatlichen Air Travel Organiser's Licence (ATOL) fielen.[41]

Durch die Insolvenz der deutschen Tochtergesellschaften von Thomas Cook saßen etwa 140 000 Reisende im Ausland fest, die mithilfe des Insolvenzschutzanbieters Zurich Versicherungen zurückbefördert wurden.[42] Der Insolvenzschutz reichte jedoch nicht aus, um die Erstattungen von Reisenden, die ihre Reise noch nicht angetreten hatten, vollständig abzudecken (schätzungsweise 287,4 Mio. EUR), da eine Haftungsobergrenze der Versicherungsgesellschaft für dieses Risiko galt.[43] Die Bundesregierung sagte allen betroffenen Reisenden einen Ausgleich der Differenz zwischen ihren Anzahlungen und dem Betrag zu, den sie von der Versicherungsgesellschaft, bei der die insolventen Thomas-Cook-Unternehmen einen Versicherungsschutz abgeschlossen hatten, als Erstattung erhalten haben.[44] Nach Angaben der deutschen Behörden hatten Anfang Februar 2021 105 306 Reisende ihre Registrierung für solche Forderungen abgeschlossen, und bis zu 10 000 Registrierungen könnten möglicherweise noch abgeschlossen werden.[45]

In Frankreich waren mehr als 53 000 Reisende betroffen, und die Ausgaben aus dem Reisegarantiefonds APST, über den die französischen Tochtergesellschaften von Thomas Cook abgesichert waren, werden auf 40 bis 50 Mio. EUR geschätzt. 10 500 Reisende wurden zurückbefördert, und mehr als 30 000 Kunden konnten ihren Urlaub über andere Reiseveranstalter antreten. Erstattungszahlungen für mehr als 11 500 Reisende können erst erfolgen, wenn das Insolvenzverfahren abgeschlossen ist und alle berechtigten Erstattungsanträge abschließend bearbeitet wurden.

Thomas Cook verfügte weiterhin über einen Insolvenzschutz in jedem Mitgliedstaat, in dem seine verschiedenen Tochtergesellschaften niedergelassen waren, und verließ sich nicht auf

---

41 https://www.caa.co.uk/News/99--of-Thomas-Cook-claims-now-settled/?catid=159

42 https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/zurich-startet-mit-erstattungen-an-kunden-der-insolventen-thomas-cook-deutschland-gmbh-bundesregierung-stellt-ausgleich-fuer-thomas-cook-kunden-in-punkt-punkt-punkt-2952671

43 Siehe https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/thomas-cook-insolvenz-zurich-startet-zweiten-zahlungslauf-3041808.

44 Siehe Pressemitteilung 417 der Bundesregierung vom 11. Dezember 2019 unter https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilungen/bundesregierung-laesst-thomas-cook-kunden-nicht-im-regen-stehen-1705836. Als Reaktion auf die Insolvenz von Thomas Cook beschloss die Bundesregierung, das Insolvenzsicherungssystem für Pauschalreisen zu reformieren (siehe https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/061020_Insolvenzsicherung_Reiserecht.html).

45 Siehe auch Informationen über das Verfahren zur Registrierung von Forderungen auf der Website des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz unter https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/111220_Thomas_Cook.html (aufgerufen am 15. Dezember 2020).

die gegenseitige Anerkennung des Insolvenzschutzes gemäß der Pauschalreiserichtlinie. Daher wurden die Kosten für die Rückbeförderung der betroffenen Reisenden in der gesamten EU und für die diesen Reisenden zu leistenden Erstattungen auf die verschiedenen Insolvenzschutzanbieter in den Mitgliedstaaten aufgeteilt und gingen nicht zulasten eines einzigen Reisegarantiefonds oder einer einzigen Versicherungsgesellschaft.

4.2. Bewertung

4.2.1. Rückbeförderung von Reisenden und Erstattung von Zahlungen

In Anbetracht des Ausmaßes des Konkurses von Thomas Cook scheinen die Insolvenzschutzsysteme insgesamt gut funktioniert zu haben, obwohl sie stark belastet worden waren. Die betroffenen Reisenden, die sich bereits an ihrem Reiseziel befanden, wurden zurückbefördert oder konnten ihren Urlaub wie geplant beenden. Laut den der Kommission vorliegenden Informationen haben Reisende, die ihre Pauschalreise noch nicht angetreten hatten, eine Erstattung ihrer Anzahlungen erhalten oder sollten diese noch erhalten. In einigen Mitgliedstaaten mussten Reisende jedoch lange Zeit auf eine Erstattung warten, oder sie haben nach mehr als einem Jahr nach der Insolvenz von Thomas Cook noch keine vollständige Erstattung erhalten, obwohl gemäß Artikel 17 Absatz 5 der Pauschalreiserichtlinie die Erstattung unverzüglich nach der Beantragung durch den Reisenden vorzunehmen ist.

4.2.2. Versicherbarkeit von Risiken

Einige in der Stakeholder-Expertengruppe zur Unterstützung der Anwendung der Pauschalreiserichtlinie vertretene Interessenträger sowie einige Behörde haben Bedenken geäußert, dass es immer schwieriger werden könnte, geeignete Insolvenzschutzanbieter zu finden, die bereit und in der Lage sind, die Risiken im Zusammenhang mit der Insolvenz eines großen Reiseveranstalters abzudecken, insbesondere in der Hauptsaison. Relativ wenige Reisegarantiefonds und Versicherungsgesellschaften bieten Insolvenzschutz. Berichten zufolge bieten Banken Reiseveranstaltern keine Sicherheit mehr und ziehen sich auch einige der bereits recht spärlich vertretenen Versicherungsgesellschaften, die Insolvenzschutz bieten, aus dem Markt zurück (z. B. in Österreich[46] und Belgien[47]). Daher ist es wichtig, ein solides System zu entwickeln, das Reisende wirksam vor dem Insolvenzrisiko schützt. Überlegungen zur Bewältigung der verschiedenen Schwierigkeiten umfassen unter anderem das Einspringen mehrerer Sicherheitsanbieter für einen einzelnen Reiseveranstalter oder die Einrichtung eines EU-weiten Garantiefonds als eine Art Rückversicherung für die zuerst in Anspruch genommenen Garantiegeber.

4.2.3. Unterschiede zwischen den nationalen Insolvenzschutzsystemen

Gemäß der Pauschalreiserichtlinie muss der Insolvenzschutz „wirksam“ sein, es bleibt aber den Mitgliedstaaten überlassen, wie der Insolvenzschutz auszugestalten ist (siehe Erwägungsgrund 39 der Pauschalreiserichtlinie). Aufgrund der Schwierigkeiten, die in einigen Mitgliedstaaten bei der Abdeckung von Rückbeförderungen und Erstattungen bestehen, haben Verbraucherverbände eine weitere Harmonisierung der nationalen Insolvenzschutzsysteme gefordert, darunter auch Mindestkriterien für die Ausgestaltung der

[46] Siehe Erwägungsgrund 7 des Kommissionsbeschlusses vom 4.2.2021 in der Beihilfesache SA.60521, https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521.

[47] Siehe Protokoll der 4. Sitzung der Stakeholder-Expertengruppe zur Unterstützung der Anwendung der Pauschalreiserichtlinie (24.11.2020).

Insolvenzschutzsysteme und die Gewährleistung einer angemessenen Ausstattung der Garantiefonds mit Finanzmitteln. Allerdings enthält die Pauschalreiserichtlinie bereits mehr Einzelheiten zum erforderlichen Insolvenzschutz als ihre Vorgängerin aus dem Jahr 1990, und in den legislativen Verhandlungen über die Richtlinie war umstritten, wie streng die diesbezüglichen Vorgaben in der Richtlinie sein sollten. Vertreter der Versicherungswirtschaft haben darauf hingewiesen, dass Rückbeförderungen besser von der Reisebranche direkt organisiert werden können (z. B. über einen Garantiefonds), während sich das Kerngeschäft der Finanzinstitute auf Zahlungen konzentrieren sollte.

4.2.4. Fortsetzung einer Pauschalreise als bevorzugte Lösung

Insbesondere Vertreter von Reisegarantiefonds in der Stakeholder-Expertengruppe zur Unterstützung der Anwendung der Pauschalreiserichtlinie betonten, dass im Falle der Insolvenz eines Reiseveranstalters die Fortsetzung der gebuchten Pauschalreise die beste Lösung für Reisende und Erbringer von Reiseleistungen wäre, anstatt Reisende zurückzubefördern oder Erstattungen zu leisten.[48] Gemäß Erwägungsgrund 39 der Pauschalreiserichtlinie sollte es möglich sein, dem Reisenden die Fortsetzung der Pauschalreise anzubieten.

4.2.5. Begrenzung von Anzahlungen

Anzahlungen sind bei Pauschalreisen gang und gäbe. Entsprechend der nationalen Rechtsprechung hinsichtlich unfairer Vertragsbedingungen sind in Deutschland Anzahlungen für Pauschalreisen grundsätzlich auf 20 % des Reispreises 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.[49] Dennoch führte die Insolvenz von Thomas Cook zu Erstattungsansprüchen in Höhe von schätzungsweise 287,4 Mio. EUR in Deutschland, was die Bundesregierung letztlich dazu veranlasste, die ausstehenden Erstattungen auszugleichen (siehe Abschnitt 4.1). Auch in Österreich gibt es eine Begrenzung bezüglich Anzahlungen für Pauschalreisen, die jedoch nicht gilt, wenn ein betragsmäßig unbeschränkter Insolvenzschutz besteht.[50]

Um das Insolvenzrisiko für Reisende zu begrenzen, aber auch die Risiken von Sicherheitsanbietern und somit die damit verbundenen Kosten zu verringern, hatten Verbraucher- und Reiseverbände den Vorschlag gemacht, den Anzahlungsbetrag zu begrenzen und von Reisenden die Zahlung erst dann zu verlangen, wenn die Leistung in Anspruch genommen wird. Argumente dafür sind, dass das Risiko, das durch Insolvenzschutzsysteme abgedeckt werden soll, durch die Begrenzung von Anzahlungen

---

[48] Siehe Protokoll der 3. Sitzung der Stakeholder-Expertengruppe zur Unterstützung der Anwendung der Pauschalreiserichtlinie (3.12.2019).

[49] Siehe Urteile des Bundesgerichtshofs vom 9.12.2014, X ZR 13/14, und vom 25.7.2017, X ZR 71/16, http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=4803bc48cdfac870b7acb7fba96c1c46&nr=70492&pos=0&anz=1, Urteil des X. Zivilsenats vom 25.7.2017, X ZR 71/16 (bundesgerichtshof.de)

[50] Siehe § 4 Absatz 4 der österreichischen Pauschalreiseverordnung: Kundengelder dürfen frühestens elf Monate vor dem vereinbarten Ende der Reise entgegengenommen werden. Kundengelder in Höhe von mehr als 20 % des Reisepreises dürfen nicht früher als zwanzig Tage vor Reiseantritt übernommen werden; dies gilt nicht für Reiseleistungsausübungsberechtigte, die eine betragsmäßig unbeschränkte Risikoabdeckung gemeldet haben.

hauptsächlich auf die Rückbeförderung beschränkt werden könnte und Reisende bei Annullierungen besser geschützt wären.[51]

Da vorausbezahlte Leistungen wie die Beförderung von Passagieren häufig Bestandteil einer Pauschalreise sind, müssten Durchführbarkeit, Umfang und Sachzwänge einer möglichen Beschränkung von Anzahlungen im Pauschalreisesektor unter Berücksichtigung des umfassenderen Tourismus-Ökosystem bewertet werden.

Vertreter des Verkehrs- und Reisesektors sind der Ansicht, dass eine Begrenzung von Anzahlungen ihre kritische Liquiditätslage verschlechtern könnte. Sie weisen ferner darauf hin, dass Anzahlungen globaler Standard für Reiseleistungen seien und einseitige EU-Vorgaben, die dieses Geschäftsmodell einschränken, weitreichende Auswirkungen haben und die Wettbewerbsbedingungen gegenüber Wettbewerbern aus Drittländern verzerren könnten. Darüber hinaus betonen Branchenvertreter, dass die Preise für Pauschalreisen deshalb niedrig gehalten werden können, da Reiseveranstalter im Voraus große Kontingente von Hotel- und Beförderungskapazitäten erwerben, die mit den Anzahlungen der Verbraucher finanziert werden.[52]

4.2.6. Absicherung bei der Insolvenz von Verkehrsunternehmen

In seiner als Reaktion auf die Insolvenz von Thomas Cook erlassenen Entschließung[53] lobte das Europäische Parlament die wirksame Rückholung und äußerte keine Bedenken in Bezug auf die Pauschalreiserichtlinie. In diesem Zusammenhang hat das Parlament jedoch seine Forderung wiederholt, im Rahmen der Änderung der Fluggastrechte-Verordnung (EG) Nr. 261/2004 den Insolvenzschutz auf Flüge auszuweiten, für die nur der Sitzplatz gebucht wird. Die Insolvenz einer Fluggesellschaft kann sich auf Reisende, Reiseveranstalter und Vermittler auswirken. Wird beispielsweise ein Pauschalreisevertrag mit einer Flugkomponente im Einklang mit der PTD storniert, muss der Reiseveranstalter dem Reisenden möglicherweise den vollen Preis erstatten, und zwar unabhängig davon, ob er noch über das Geld verfügt oder es von der Fluggesellschaft zurückfordern kann. Die Forderung einer Reihe von Interessenvertretern der Reisebranche und von Verbrauchern nach der Einführung eines zwingend erforderlichen Insolvenzschutzes, den die Fluggesellschaften bieten müssen, ist im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise lauter geworden. Im Bericht über den Runden Tisch des Luftverkehrs zum Thema Erholung der europäischen Luftfahrt vom November 2020 wird bestätigt, dass diese Krise gezeigt hat, dass sich Fluggäste im Falle der Insolvenz von Fluggesellschaften ungeschützt fühlen. Daher wird darin vorgeschlagen, die Auswirkungen eines von Fluggesellschaften zu bietenden Insolvenzschutzes näher zu untersuchen.[54]

---

[51] Siehe Positionspapier des Verbands Deutsches Reisemanagement e.V. vom Mai 2020, abrufbar unter https://www.vdr-service.de/fileadmin/der-verband/politische-arbeit/vdr-positionen/2020-05_VDR-Position_Bezahlpraxis-Flugtickets_Pay_As-You-Check-In.pdf; Gutachten Vorkasse im Reise- und Flugbereich (Dezember 2020) im Auftrag der deutschen Verbraucherorganisation vzbv (noch nicht veröffentlicht); Protokoll der 3. Sitzung der Stakeholder-Expertengruppe zur Unterstützung der Anwendung der Pauschalreiserichtlinie (3.12.2019). Siehe auch Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2020) 331 final vom 9.12.2020, Punkt 947.

[52] Nach Angaben der britischen Verbraucherorganisation Which? sind Pauschalreisen für die Sommerferien 2021 billiger als „Do-it-yourself"-Buchungen, siehe https://www.which.co.uk/news/2020/11/package-holiday-deals-cheaper-for-summer-2021-versus-booking-diy/ (aufgerufen am 16.12.2020).

[53] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. Oktober 2019 zu den negativen Auswirkungen der Insolvenz von Thomas Cook auf den Tourismus in der EU (2019/2854(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0120_DE.pdf.

[54] https://a4e.eu/wp-content/uploads/aviation-round-table-report-16-11-2020.pdf, Seite 10.

In ihrer Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität vom 9. Dezember 2020 erklärte die Kommission: „*Die EU muss Reisenden helfen, wenn Verkehrsunternehmen in Konkurs gehen oder in eine ernste Liquiditätskrise wie etwa während der COVID-19-Pandemie geraten. Festsitzende Fluggäste müssen rückgeführt werden und ihre Flugscheine im Fall einer Stornierung durch das Beförderungsunternehmen erstattet bekommen. Die Kommission prüft mögliche Alternativen für den Schutz der Passagiere vor solchen Ereignissen und ihren jeweiligen Nutzen und wird gegebenenfalls Legislativvorschläge unterbreiten.*“[55]

5. Die COVID-19-Pandemie

Am 30. Januar 2020 erklärte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) den weltweiten Ausbruch von COVID-19 zu einer gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite und stufte die Lage am 11. März 2020 als Pandemie ein.

Die COVID-19-Pandemie hat zu beispiellosen weltweiten Reisebeschränkungen geführt, die fast zum Stillstand des Reiseverkehrs in Europa und vielen anderen Teilen der Welt geführt haben. Dies hat schwerwiegende Auswirkungen auf das gesamte Tourismus-Ökosystem. UNWTO-Daten zufolge ging der Tourismus in Europa im Zeitraum von Januar bis Oktober 2020 gegenüber 2019 um 72 % zurück.[56] Neben Umsatzverlusten sind die Reiseveranstalter besonders von der Tatsache betroffen, dass die Erstattungsanträge von Reisenden aufgrund von Annullierungen deutlich höher sind als die Zahl der Neubuchungen. Die Gemeinsame Forschungsstelle der Kommission schätzte, dass bei einer „zweiten Corona-Welle“ durch den Rückgang der Touristenzahlen im Jahr 2020 11,7 Millionen Arbeitsplätze in der EU-Wirtschaft gefährdet sein könnten.[57] Gleichzeitig hatten nach Angaben von Verbraucherverbänden Tausende von Verbrauchern bis Dezember 2020 noch keine Erstattung für annullierte Reisen erhalten.[58]

5.1. Stornierungen von Reisen aufgrund von COVID-19

Die COVID-19-Pandemie löste die Anwendung der Bestimmungen der Pauschalreiserichtlinie zu „unvermeidbaren und außergewöhnlichen Umständen“ aus; diese sind in Artikel 3 Absatz 12 der Pauschalreiserichtlinie definiert als „*eine Situation außerhalb der Kontrolle der Partei, die eine solche Situation geltend macht, deren Folgen sich auch dann nicht hätten vermeiden lassen, wenn alle zumutbaren Vorkehrungen getroffen worden*

---

55 Mitteilung der Kommission COM(2020) 789 final, Rn. 91.

56 Weltorganisation für Tourismus der Vereinten Nationen (UNWTO), ausgedrückt in internationalen Touristenankünften, siehe https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19. Der europäische Dachverband der Reisebüros und Reiseveranstalter (ECTAA) meldet im Vergleich zu 2019 durchschnittliche Umsatzeinbußen von 80 %, siehe https://www.ectaa.org/Uploads/press-releases/PUBS-PR-20201218-2020-The-year-travel-stopped.pdf. Eurostat-Daten zeigen einen Rückgang der Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben für Touristen in der EU um 49 % im Zeitraum von Januar bis September 2020, siehe https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics_-_nights_spent_at_tourist_accommodation_establishments&stable=1#First_semester_of_2020:_dramatic_drop_in_number_of_nights_spent_in_EU_tourist_accommodation. Auf der Grundlage der Daten von April und Mai 2020 prognostizierte die Gemeinsame Forschungsstelle der Kommission einen Rückgang im Tourismus bis Ende des Jahres um schätzungsweise 68 % im Falle einer „zweiten Corona-Welle“; „Behavioural changes in tourism in times of COVID-19“ (Geändertes Reiseverhalten in COVID-19-Zeiten), https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

57 „Behavioural changes in tourism in times of COVID-19“, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

58 Siehe Bewertung des Europäischen Verbraucherverbands (BEUC) im Hinblick auf die Umsetzung der Empfehlung der Europäischen Kommission zu „Gutscheinen“ durch die Mitgliedstaaten vom 14.12.2020, https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html.

wären“.[59] Erhebliche Risiken für die menschliche Gesundheit wie der Ausbruch einer schweren Krankheit am Reiseziel oder in dessen unmittelbarer Nähe gelten in der Regel als unvermeidbare und außergewöhnliche Umstände (siehe Erwägungsgrund 31 der Pauschalreiserichtlinie).

Gemäß Artikel 12 der Pauschalreiserichtlinie kann der Reisende ohne Zahlung einer Rücktrittsgebühr vom Pauschalreisevertrag zurücktreten, „*wenn am Bestimmungsort oder in dessen unmittelbarer Nähe unvermeidbare, außergewöhnliche Umstände auftreten, die die Durchführung der Pauschalreise oder die Beförderung von Personen an den Bestimmungsort erheblich beeinträchtigen*“ (Artikel 12 Absatz 2 der Pauschalreiserichtlinie). Auch der Reiseveranstalter kann den Pauschalreisevertrag beenden, ohne eine zusätzliche Entschädigung leisten zu müssen, wenn er aufgrund „unvermeidbarer, außergewöhnlicher Umstände“ an der Erfüllung des Vertrags gehindert ist (Artikel 12 Absatz 3 der Pauschalreiserichtlinie). In diesem Fall hat der Reisende innerhalb von spätestens 14 Tagen nach Beendigung des Vertrags Anspruch auf eine vollständige Erstattung aller für die Pauschalreise geleisteten Zahlungen (Artikel 12 Absatz 4 der Pauschalreiserichtlinie).

Am 5. März 2020 veröffentlichten die Kommissionsdienststellen auf der Website der Kommission informelle Leitlinien zur Anwendung der Pauschalreiserichtlinie im Zusammenhang mit COVID-19 (aktualisiert am 19. März 2020)[60], in denen das Recht des Reisenden auf vollständige Erstattung bestätigt wird, wenn auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung die in Artikel 12 Absatz 2 oder Absatz 3 der Pauschalreiserichtlinie genannten Voraussetzungen erfüllt sind. In diesem Informationsvermerk wiesen die Kommissionsdienststellen außerdem darauf hin, dass Reisende angesichts der angespannten Liquidität der Reiseveranstalter es eventuell akzeptieren könnten, ihre Pauschalreise auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben; dies könnte wegen der aktuellen Ungewissheit in Bezug auf Reisepläne durch eine Gutschrift (d. h. einen Gutschein) erfolgen. Mehrere Mitgliedstaaten ersuchten die Kommission, das 14-Tage-Erstattungsrecht auszusetzen und/oder durch eine vorübergehende Gutscheinlösung zu ersetzen.[61]

In einem an alle Mitgliedstaaten gerichteten Schreiben vom 27. März 2020[62] erinnerte Kommissar Reynders daran, dass der Anspruch von Reisenden auf Erstattung bei Stornierungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie gelten müsse. Zur Lösung der Liquiditätsprobleme der Unternehmen schlug er vor, dass Reiseveranstalter Gutscheine

---

[59] Gemäß dem Protokoll des 2. Umsetzungs-Workshops vom 13. Juni 2016 (S. 19) impliziert der Ausdruck „unvermeidbare und außergewöhnliche Umstände“ im Sinne der Pauschalreiserichtlinie, dass das betreffende Ereignis zum Zeitpunkt der Buchung nicht voraussagbar oder vorhersehbar war, abrufbar unter https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Dieses Protokoll gibt nicht den offiziellen Standpunkt der Kommission im Hinblick auf die Auslegung der Pauschalreiserichtlinie wieder. In Artikel 4 Absatz 6 Ziffer ii der Richtlinie 90/314/EWG des Rates wurde der Begriff der „höheren Gewalt“ verwendet: „*die Stornierung erfolgt aufgrund höherer Gewalt, d. h. aufgrund ungewöhnlicher und unvorhersehbarer Ereignisse, auf die derjenige, der sich auf höhere Gewalt beruft, keinen Einfluss hat und deren Folgen trotz Anwendung der gebotenen Sorgfalt nicht hätten vermieden werden können*“.

[60] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf, veröffentlicht auf der Website „Corona-Krisenreaktion – Reisen in Zeiten von Corona“ der Kommission https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_de.

[61] Siehe hierzu den Beschluss der deutschen Bundesregierung vom 2. April 2020, nach dem die Kommission ersucht werden soll, auf EU-Ebene Vorschläge zu Pauschalreisen und Fluggastrechten vorzulegen, um bei Stornierungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie anstelle von Erstattungen vorübergehende Gutscheinlösungen zuzulassen, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/im-sogenannten-corona-kabinett-der-bundesregierung-wurde-heute-folgender-beschluss-fuer-eine-gutscheinloesung-bei-pauschalreisen-flugtickets-und-freizeitveranstaltungen-gefasst--1738744.

[62] Aktenzeichen ARES(2020) 1801052.

unter der Bedingung anbieten könnten, dass Reisende 1) die Wahl haben, den Gutschein zu akzeptieren, und 2) die Möglichkeit haben sollten, eine vollständige Erstattung zu verlangen, falls sie den Gutschein nicht nutzten. Darüber hinaus betonte Kommissar Reynders, dass Maßnahmen zur Gewährleistung eines soliden Insolvenzschutzes erforderlich seien, um das Vertrauen der Reisenden im Hinblick auf die genannten Wahlmöglichkeiten zu stärken.

5.1.1. Empfehlung der Kommission zu Gutscheinen

Am 13. Mai 2020 gab die Kommission die Empfehlung (EU) 2020/648 zu Gutscheinen für Passagiere und Reisende als Alternative zur Rückerstattung von Zahlungen für annullierte Pauschalreisen und Beförderungsdienstleistungen im Kontext der COVID-19-Pandemie[63] ab. In dieser Empfehlung erinnerte die Kommission erneut an den Anspruch auf Erstattung gemäß den geltenden EU-Rechtsvorschriften, speziell der Pauschalreiserichtlinie und den EU-Verordnungen über Fahrgastrechte. Zudem wird in der Empfehlung anerkannt, dass die zahlreichen Annullierungen aufgrund der COVID-19-Pandemie für Verkehrsunternehmen und den Reisesektor zu einer unhaltbaren Cashflow- und Einnahmensituation geführt haben. Die Kommission empfahl deshalb Möglichkeiten, wie Gutscheine als Alternative zur Kostenerstattung attraktiver gemacht werden könnten, um die Akzeptanz bei Passagieren und Reisenden zu erhöhen. In der Empfehlung wurde auch darauf hingewiesen, welche Art von Unionsregelungen zur Unterstützung von Unternehmen im Reise- und Verkehrssektor zur Verfügung stehen.

Mit einem Schreiben von Kommissar Reynders und Kommissarin Vălean vom 14. Mai 2020[64] wies die Kommission alle Mitgliedstaaten auf diese Empfehlung hin. Die Kommission forderte unter anderem, dass die Pauschalreiserichtlinie und die EU-Verordnungen über Fahrgastrechte ordnungsgemäß angewandt werden und dass Praktiken, die gegen diese Vorschriften verstoßen, zeitnah entdeckt und wirksam sanktioniert werden.[65]

Mit ihrer Empfehlung signalisierte die Kommission den Mitgliedstaaten und Interessenträgern ganz klar, dass sie den Forderungen nach einer Verringerung des Verbraucherschutzes nicht folgen würde.[66] Mehrere Mitgliedstaaten[67] folgten der Empfehlung der Kommission und erließen Rechtsvorschriften über freiwillige Gutscheinregelungen bei Pauschalreisen und/oder staatliche Beihilfemaßnahmen zur unmittelbaren Unterstützung der Reisebranche auf der Grundlage des Befristeten Rahmens für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von

---

63 ABl. L 151 vom 14.5.2020, S. 10.

64 Aktenzeichen ARES(2020) 2559372.

65 Siehe auch Fragen und Antworten auf der Website „Corona-Krisenreaktion – Reisen in Zeiten von Corona“ der Kommission unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/passenger-rights-faqs_3107_de.pdf.

66 In seiner Entschließung vom 19. Juni 2020 zu Verkehr und Tourismus im Jahr 2020 und darüber hinaus forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, gemeinsame EU-Vorschriften über die Bedingungen für die im Zusammenhang mit COVID- 19 ausgestellten Gutscheine vorzuschlagen und dabei ein hohes Maß an Verbraucherschutz zu wahren. Ferner schlug das Europäische Parlament vor, zu prüfen, ob ein europäisches Reisegarantiesystem für Unternehmen ausgearbeitet werden kann. Damit sollte für finanzielle Liquidität gesorgt werden, um sicherzustellen, dass Reisenden ihre Kosten und Kosten für die Rückholung erstattet werden, und für einen angemessenen Schadenersatz für jegliche Schäden, die durch eine Insolvenz verursacht wurden, zu sorgen; siehe https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_DE.html, Rn. 14 und 15.

67 Beispielsweise haben Deutschland, Lettland, Ungarn und Zypern einen Rechtsrahmen für freiwillige Gutscheine geschaffen. Auch Griechenland und Italien haben dies getan, nachdem Vertragsverletzungsverfahren gegen sie eingeleitet wurden. Von Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und Polen wurden staatliche Beihilfemaßnahmen zur Unterstützung der Insolvenzschutzsysteme beschlossen.

COVID-19[68] oder auf der Grundlage des Vertrags[69]. Verbraucherverbände haben jedoch beklagt, dass EU-Länder, Fluggesellschaften und Reiseveranstalter der Empfehlung der Kommission nur unzureichend nachkommen.[70]

5.1.2. Befristete nationale Vorschriften in Abweichung von der Pauschalreiserichtlinie

Der Kommission zufolge haben 15 Mitgliedstaaten spezifische Vorschriften erlassen, die es den Veranstaltern von Pauschalreisen vorübergehend gestatten, die Annahme von Gutscheinen zu verlangen, anstatt Kostenerstattungen für annullierte Reisen zu leisten, oder die Erstattung über die 14-Tage-Frist hinaus aufzuschieben, was Artikel 12 Absatz 2, Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe b und Artikel 12 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 4 der Pauschalreiserichtlinie zuwiderläuft.

Folglich leitete die Kommission im Einklang mit ihrem klaren Standpunkt, den sie in ihrer Empfehlung (EU) 2020/648 geäußert hatte, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen 11 Mitgliedstaaten ein.[71] Die Kommission leitete kein Vertragsverletzungsverfahren gegen die vier Mitgliedstaaten ein, in denen die befristeten Abweichungen von der Pauschalreiserichtlinie zu dem Zeitpunkt ausgelaufen oder geändert worden waren, als die Kommission die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens beschloss. Zum Zeitpunkt der Vorlage dieses Berichts sind Vertragsverletzungsverfahren gegen vier Mitgliedstaaten noch anhängig.

In mehreren Mitgliedstaaten entfalteten die nichtkonformen nationalen Maßnahmen – obgleich sie nicht mehr in Kraft waren – weiterhin Wirkung, beispielsweise weil Reisende, die auf der Grundlage der abgelaufenen oder aufgehobenen Rechtsvorschriften Pflichtgutscheine erhalten hatten, zumindest bis zum Ende der Gültigkeit dieser Gutscheine warten mussten, bevor sie die Erstattung der für ihre annullierte Pauschalreise geleisteten Vorauszahlungen beantragen konnten. Die Kommission forderte diese Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, um die Situation beheben, die durch die früheren, mit der Pauschalreiserichtlinie unvereinbaren Rechtsvorschriften entstanden ist, und dafür zu sorgen, dass Verbraucher, die eine Erstattung in Geld einem Gutschein vorziehen, tatsächlich eine Erstattung gemäß der Pauschalreiserichtlinie erhalten.[72]

5.1.3. Nationale staatliche Beihilfemaßnahmen

Neben allgemeinen staatlichen Beihilferegelungen, die auch Reiseveranstaltern zur Verfügung stehen, haben mehrere Mitgliedstaaten entsprechend der Empfehlung (EU)

---

[68] Mitteilung der Kommission vom 19. März 2020 – Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 (ABl. C 91I vom 20.3.2020, S. 1). Der Befristete Rahmen wurde am 3. April, 8. Mai, 29. Juni und 13. Oktober 2020 sowie am 28. Januar 2021 geändert; siehe nicht verbindliche konsolidierte Fassung auf der Website der Kommission unter https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html.

[69] Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV, wobei bestimmten Anforderungen des Befristeten Rahmens entsprechend Rechnung getragen wird.

[70] Siehe Bericht des Europäischen Verbraucherverbands (BEUC) mit dem Titel „Covid-19 and EU Travellers' Right – Evaluation of the Member States Implementation of the EU Commission Recommendation on 'vouchers'" vom 14.12.2020, https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html

[71] Siehe Pressemitteilungen der Kommission vom 2. Juli und 30. Oktober 2020 (unter Punkt 5 – Justiz): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/INF_20_1212 und https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf_20_1687.

[72] Schreiben vom 30.10.2020 an zehn Mitgliedstaaten, Aktenzeichen ARES(2020) 6156146.

2020/648 der Kommission spezifische staatliche Beihilfemaßnahmen zur Unterstützung von Pauschalreiseveranstaltern beschlossen und haben insbesondere Garantieregelungen für Gutscheine eingeführt, um sicherzustellen, dass Reisende im Falle der Insolvenz des Reiseveranstalters Kostenerstattungen erhalten. Die Kommission genehmigte diese Maßnahmen gemäß dem Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen[73] oder gemäß dem Vertrag[74].

Dänemark beschloss eine Beihilfe in Form eines Darlehens in Höhe von 200 Mio. EUR zur Unterstützung des Reisegarantiefonds für Annullierungen von Reisen infolge des Coronavirus-Ausbruchs.[75] Deutschland verabschiedete eine Garantieregelung über 840 Mio. EUR, um sicherzustellen, dass Reisende freiwillige Gutscheine anstelle der Erstattung geleisteter Zahlungen akzeptieren.[76] Mit dieser Regelung wollte Deutschland Gutscheine zu einer attraktiven Alternative für Kostenerstattungen machen. Polen beschloss Maßnahmen zur Unterstützung von Reiseveranstaltern und anderen in den Bereichen Tourismus und Kultur tätigen Unternehmen.[77] Im Rahmen dieser Regelung leistet der polnische Staat Reisenden, die von COVID-19-bedingten Annullierungen betroffen sind, Erstattungen im Namen der Reiseveranstalter, die diese Darlehen zurückzahlen müssen. Italien beschloss Maßnahmen, um Reiseveranstaltern und Reisebüros direkte Zuschüsse zum Ausgleich von Verlusten zu gewähren.[78] Die Niederlande beschlossen eine Beihilfe in Form eines Darlehens in Höhe von 165 Mio. EUR zur Unterstützung der fünf niederländischen Garantiefonds, die Garantieregelungen für Pauschalreiseveranstalter bieten.[79] Zweck dieser staatlichen Beihilfe ist es, den Fonds Liquidität zur Verfügung zu stellen, um im Falle der Insolvenz von Reiseveranstaltern eine ausreichende Deckung für alle Zahlungen an Reisende zu gewährleisten, einschließlich der Erstattung von „Corona-Gutscheinen“. Bulgarien beschloss eine Beihilferegelung in Höhe von rund 26 Mio. EUR für Reiseveranstalter und Reisebüros für den Ausgleich von Verlusten im Zusammenhang mit Erstattungen an Reisende, deren Pauschalreisen aufgrund der COVID-19-Pandemie annulliert wurden.[80] Zypern beschloss Beihilfen in Höhe von schätzungsweise 86,6 Mio. EUR in Form von Garantien für Gutschriften für Verbraucher und Pauschalreiseveranstalter, um diese freiwilligen Gutscheine gegen eine mögliche Insolvenz des Ausstellers abzusichern.[81] Schweden hat Beihilfen in Form von Darlehen an Reisebüros und Reiseveranstalter gewährt, um diese bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Rückerstattungsverpflichtungen zu unterstützen.[82] Österreich hat Beihilfen in Form staatlicher Garantien gewährt, um für einen begrenzten Zeitraum das Insolvenzrisiko von Pauschalreiseveranstaltern und Vermittlern verbundener Reiseleistungen zu decken, da Banken und Versicherer sich aus Pauschalreiseversicherungen zurückziehen und Pauschalreiseveranstalter und Vermittler verbundener Reiseleistungen Schwierigkeiten haben, erschwingliche Garantien auf dem Markt zu finden.[83]

---

73 Siehe Fußnote 68.
74 Siehe Fußnote 69.
75 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56856
76 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57741
77 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_58102
78 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59755
79 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57985
80 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59990
81 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59668
82 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59639
83 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521

5.2. Herausforderungen

5.2.1. Anerkennung des Erstattungsanspruchs von Reisenden

EU-weit erhielten tausende Reisende, deren Reisen aufgrund der COVID-19-Pandemie annulliert werden mussten, nachweislich keine Erstattung innerhalb von 14 Tagen, wie dies in Artikel 12 Absatz 4 der Pauschalreiserichtlinie vorgesehen ist. Ihnen wurde entweder eine Erstattung versagt oder ein Gutschein gegen ihren Willen ausgestellt, sie konnten sich nicht an den Veranstalter wenden, sie erhielten eine Erstattung mit erheblicher Verzögerung oder nur teilweise erhalten oder wurden anderweitig daran gehindert, ihr Recht geltend zu machen.[84] Auch die zunehmende Zahl der Anfragen und Beschwerden, die bei AS-Stellen, EVZ und Verbraucherorganisationen eingingen, gab Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Achtung der Rechte von Reisenden im Rahmen der Pauschalreiserichtlinie.

5.2.2. Schwierigkeiten für Unternehmen

Wie in Abschnitt 5.1 beschrieben, löste die COVID-19-Pandemie die Anwendung des Begriffs „unvermeidbare und außergewöhnliche Umstände“ im Sinne des Artikels 3 Absatz 12 der Pauschalreiserichtlinie aus. In Erwägungsgrund 31 sind als Beispiele „*Kriegshandlungen, andere schwerwiegende Beeinträchtigungen der Sicherheit wie Terrorismus, erhebliche Risiken für die menschliche Gesundheit wie einen Ausbruch einer schweren Krankheit am Reiseziel oder Naturkatastrophen wie Hochwasser oder Erdbeben oder Witterungsverhältnisse, die eine sichere Reise ... unmöglich machen*“ genannt. Solche Ereignisse sind normalerweise, aber nicht immer, auf ein bestimmtes Reiseziel oder einen bestimmten Teil der Welt beschränkt.

Die Reiseveranstalter können solchen Ereignissen häufig begegnen, indem sie das Reiseziel ändern, das Reisedatum verschieben oder dem Reisenden die gezahlten Beträge erstatten, wobei die Erstattung durch Buchungen zu anderen Reisezielen querfinanziert wird, wenn nur ein bestimmtes Reiseziel von den Ereignissen betroffen ist. Im Falle einer Pandemie, die – wie im Fall von COVID-19 – weltweit fast zu einem vollständigen Erliegen des Reiseverkehrs über einen längeren Zeitraum führt, sind die fälligen Erstattungen erheblich höher als die Einnahmen aus Neubuchungen. Darüber hinaus haben die Reiseveranstalter häufig Fixkosten, wodurch ihre finanzielle Lage angespannt wird. Letztendlich kann sich eine solche angespannte finanzielle Lage zum Nachteil der Reisenden auswirken, wenn ein Reiseveranstalter insolvent wird und die Ansprüche der Reisenden aus der Insolvenzmasse befriedigt werden müssen.

Die Empfehlung der Kommission zu Gutscheinen (siehe Abschnitt 5.1.1) hatte auch das Ziel, die durch die zahlreichen Annullierungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie verursachten Liquiditätsprobleme der Reiseveranstalter abzufedern. Zu den Liquiditätsproblemen der Reiseveranstalter kommt erschwerend hinzu, dass sie Reisenden den vollen Preis der Pauschalreise erstatten müssen, obwohl sie selbst bereits geleistete Zahlungen für Dienstleistungen, die Bestandteil der Pauschalreise sind, nicht immer rechtzeitig erstattet bekommen. Wenn Dienstleister zwischenzeitlich Konkurs anmelden, können Veranstalter überhaupt keine Erstattungen erhalten. Dies kann zu einer ungerechten Lastenverteilung zwischen den Unternehmen im Reise-Ökosystem führen.[85]

---

[84] Siehe den in Fußnote 70 genannten BEUC-Bericht und die BEUC-Mitgliederumfrage zu Beschwerden im Pauschalreisesektor (nicht veröffentlicht).

[85] Erwägungsgrund 13 der Empfehlung (EU) 2020/648 der Kommission.

Einigen Pauschalreiseveranstaltern und Vermittlern zufolge hatten Fluggesellschaften während der COVID-19-Krise den automatischen Erstattungsmechanismus zugunsten von Reiseveranstaltern und anderen Reisevermittlern über die globalen Vertriebssysteme („computergesteuerte Buchungssysteme“) eingestellt, während die Reiseveranstalter den Reisenden die geleisteten Zahlungen erstatten mussten.

Die Ungleichheit in der B2B-Beziehung wird durch die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen von Reiseveranstaltern und Anbietern von Beförderungsdienstleistungen weiter verschärft. Im Gegensatz zur Pauschalreiserichtlinie haben Fluggäste, die einen Flug oder eine andere Beförderungsleistung selbst stornieren, keinen Anspruch auf Erstattung nach den EU-Verordnungen über Fluggastrechte, selbst wenn außergewöhnliche Umstände vorliegen. In einem solchen Fall bestimmen sich die Rechtsfolgen und insbesondere der Anspruch des Fluggasts auf Erstattung nach den Bedingungen des zwischen dem Fahrgast und dem Verkehrsunternehmen geschlossenen Vertrags sowie nach dem anwendbaren Recht der Mitgliedstaaten. Hat beispielsweise ein Reisender, der eine Pauschalreise mit einer inbegriffenen Flugleistung gebucht hatte, den Pauschalreisevertrag gemäß der Pauschalreiserichtlinie storniert, muss der Reiseveranstalter dem Reisenden den gezahlten Betrag erstatten, hat selbst aber nach EU-Recht keinen Anspruch auf eine Erstattung von der Fluggesellschaft, wenn der Flug durchgeführt wurde. Vielmehr müsste der Veranstalter einen etwaigen Erstattungsanspruch nach dem einschlägigen Recht des betreffenden Mitgliedstaats geltend machen.

Einige Pauschalreiseveranstalter haben vorgeschlagen, Artikel 22 der Pauschalreiserichtlinie zu ändern und eine Erstattungspflicht für Erbringer von Reiseleistungen aufzunehmen, die aufgrund der Beendigung des Pauschalreisevertrags nicht erbracht werden, wenn der Reiseveranstalter dem Reisenden den gezahlten Betrag erstatten muss. Der Luftverkehrssektor seinerseits hat starke Bedenken dahingehend geäußert, die häufig komplexen B2B-Beziehungen zwischen Reiseveranstaltern und Erbringern von Reiseleistungen in der Pauschalreiserichtlinie zu regeln.

5.2.3. Offizielle Reisewarnungen oder Reisehinweise

Es ist weithin anerkannt, dass eine offizielle Reisewarnung der nationalen Behörden ein wichtiger Indikator dafür ist, dass ein Pauschalreisevertrag aufgrund unvermeidbarer und außergewöhnlicher Umstände, die die Durchführung der Reise beeinträchtigen, storniert werden kann. Die Pauschalreiserichtlinie selbst enthält jedoch keine Bestimmungen hinsichtlich der Rechtsverbindlichkeit der von Regierungen ausgegebenen Reisewarnungen oder Reisehinweise, da einige Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie sich strikt gegen jegliche Bezugnahme auf offizielle Reisehinweise in der Richtlinie ausgesprochen hatten.[86]

Die Ausgabe von Reisehinweisen fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die Informationen über die von ihnen ausgegebenen Hinweise über die Plattform Consular Online (CoOL) austauschen. Während der COVID-19-Pandemie sprachen die EU-Mitgliedstaaten Reisehinweise nicht nur in Bezug auf Drittländer, sondern auch in Bezug auf andere Mitgliedstaaten aus, um zu erreichen, dass auf alle nicht unbedingt notwendigen

[86] Im Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über Pauschal- und Bausteinreisen (COM(2013) 512 final vom 9.7.2013) heißt es in Erwägungsgrund 26: „*Unvermeidbare, außergewöhnliche Umstände sollten insbesondere dann angenommen werden, wenn zuverlässige und öffentlich verfügbare Hinweise wie Empfehlungen mitgliedstaatlicher Behörden vorliegen, die von einer Reise an den Bestimmungsort abraten.*“ Dieser Passus wurde im Verlauf der legislativen Verhandlungen gestrichen.

Reisen verzichtet wird. Nationale Reisewarnungen oder Reisehinweise wurden zunächst in nicht koordinierter Weise ausgegeben. Dies führte bei Reiseunternehmen und Verbrauchern zu Unsicherheiten in Bezug auf ihre Rechte und Pflichten, insbesondere im grenzüberschreitenden Reiseverkehr.

Am 13. Oktober 2020 hat der Rat eine Empfehlung[87] für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie in der EU abgegeben. Die Mitgliedstaaten befassten sich zwar nicht direkt mit Reisehinweisen, haben sich aber auf eine gemeinsame Karte des COVID-19-Risikos in der EU geeinigt, die vom Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten veröffentlicht werden sollte. Darüber hinaus sagten die Mitgliedstaaten zu, der Öffentlichkeit zeitnah klare Informationen zur Verfügung zu stellen, darunter auch auf der Plattform „Re-open EU"[88]. Angesichts der Entwicklung der epidemiologischen Lage hat der Rat die Empfehlung am 1. Februar 2021 geändert.[89]

5.2.4. Gutscheine

Im Gegensatz zu den Verordnungen über Fahrgastrechte sieht die Pauschalreiserichtlinie die Möglichkeit der Erstattung in Form eines Gutscheins nicht ausdrücklich vor. In ihrer Empfehlung (EU) 2020/648 erkannte die Kommission an, dass Reiseveranstalter im Falle von Annullierungen Gutscheine als Alternative zur Erstattung geleisteter Zahlungen anbieten können, sofern der Reisende den Gutschein freiwillig akzeptiert (siehe Abschnitt 5.1.1).

Deutschland[90], Ungarn[91], Lettland[92] und Zypern[93] haben nach dem Vorbild der Empfehlung der Kommission nationale Vorschriften erlassen, mit denen ein Rechtsrahmen für Gutscheine im Pauschalreisesektor, die Reisenden zur freiwilligen Annahme angeboten werden, geschaffen wird, insbesondere in Bezug auf den Schutz vor Insolvenz des Ausstellers. Italien und Griechenland sind bei der Änderung ihrer Rechtsvorschriften nach Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens Teilen der Empfehlung gefolgt. Spanien hat seine Rechtsvorschriften geändert, um die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens zu verhindern. Irland hat staatlich abgesicherte Gutschriften für Erstattungen eingeführt, die Kunden von in Irland tätigen Reiseveranstaltern und Reisebüros anstelle einer Barerstattung angeboten werden können, sofern der Kunde zustimmt.[94]

Die Kommission stellte klar, dass der Erstattungsanspruch der Reisenden gemäß der Pauschalreiserichtlinie respektiert werden müsse, und vertrat die Auffassung, dass Gutscheine nur dann eine akzeptable Lösung seien, wenn ihre Annahme für den Reisenden freiwillig sei.

---

87 Empfehlung (EU) 2020/1475 des Rates vom 13. Oktober 2020 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (ABl. L 337 vom 14.10.2020, S. 3).

88 https://reopen.europa.eu/de/

89 Empfehlung (EU) 2021/119 des Rates vom 1. Februar 2021 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2020/1475 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 36 I vom 2.2.2021, S. 1).

90 Gesetz vom 10. Juli 2020 zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Pauschalreisevertragsrecht, BGBl. 2020 Teil I Nr. 35 vom 16.7.2020, S. 1643.

91 Regierungserlass Nr. 242/2020 vom 27. Mai über Sonderbestimmungen anwendbar auf Verträge über Reiseleistungen während einer Notlage.

92 Gesetz über die Eindämmung der Ausbreitung der COVID-19-Infektion, Kapitel V, Abschnitt 46, Latvijas Vēstnesis, 110A, 9.6.2020, OP-Nummer: 2020/110A.1.

93 Gesetz über Notmaßnahmen im Tourismussektor von 2020, Gesetz 59(I)/2020 vom 22. Mai 2020.

94 https://www.gov.ie/en/publication/1ae3d-refund-credit-note/

5.2.5. Insolvenzschutz

Es stellte sich die Frage, ob ausstehende Erstattungsansprüche von Reisenden von den Insolvenzschutzsystemen gemäß der Pauschalreiserichtlinie abgedeckt waren. Artikel 17 Absatz 1 der Pauschalreiserichtlinie besagt, dass Reiseveranstalter Sicherheit für die Erstattung aller von Reisenden geleisteten Zahlungen leisten müssen, „*sofern die betreffenden Leistungen infolge der Insolvenz des Reiseveranstalters nicht erbracht werden*". Die Kommission vertrat in ihrer Empfehlung 2020/648 die Auffassung, dass bei Zahlungsunfähigkeit von Veranstaltern die Gefahr besteht, dass viele Reisende ganz leer ausgehen, da ihre Forderungen gegen Veranstalter nicht geschützt sind.[95]

Gleichwohl haben Vertreter von Reisegarantiefonds Alarm geschlagen, dass einige Insolvenzschutzanbieter in den kommenden Monaten unter erheblichen zusätzlichen Druck geraten können, wenn sie einspringen müssten, um von Reiseveranstaltern ausgestellte Gutscheine auszuzahlen, falls diese in großer Zahl zahlungsunfähig werden. Dies trifft insbesondere auf Mitgliedstaaten zu, in denen bestehende Insolvenzschutzanbieter verpflichtet wurden, Gutscheine ohne Unterstützungsmaßnahmen zu decken.[96] Es könnte sich die Frage stellen, ob Erstattungen vor dem Hintergrund von Erwägungsgrund 40 der Pauschalreiserichtlinie begrenzt werden können, gemäß dem „sehr unwahrscheinliche Risiken" für einen wirksamen Insolvenzschutz nicht berücksichtigt werden müssen.[97]

Im Kontext der Erstellung des vorliegenden Berichts haben Verbraucherverbände und einige Mitgliedstaaten eine Änderung der Pauschalreiserichtlinie vor, um sicherzustellen, dass die Erstattungsansprüche von Verbrauchern auch in Situationen gesichert sind, in denen der Pauschalreisevertrag aus Gründen beendet wurde, die nicht mit der Insolvenz des Reiseveranstalters zusammenhängen, z. B. aufgrund unvermeidbarer und außergewöhnlicher Umstände.

5.2.6. Versicherungen

Risiken im Zusammenhang mit Pandemien sind in den Versicherungspolicen häufig ausgeschlossen, insbesondere bei Reiserücktrittsversicherungen.[98] Dies schränkt die

---

[95] Siehe Erwägungsgrund 14 der Empfehlung 2020/648. Siehe auch S. 6 des Protokolls des 3. Workshops zur Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie (25. Oktober 2016), in dem es heißt: *„Der Wortlaut von Artikel 17 Absatz 1 legt nahe, dass, wenn der Vertrag vor Eintritt der Zahlungsunfähigkeit gekündigt wurde, die Erfüllung zum Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit nicht mehr fällig war, was bedeutet, dass die Zahlungsunfähigkeit nicht zur Nichterfüllung der Reiseleistungen geführt hat. Nach Artikel 17 Absatz 1 scheint sich der Insolvenzschutz lediglich auf Geldverlust infolge von Nichterfüllung zu erstrecken, nicht aber auf Erstattungsforderungen, die bereits zum Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit bestanden."* Das unter https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324 abrufbare Protokoll gibt nicht den offiziellen Standpunkt der Kommission im Hinblick auf die Auslegung der Pauschalreiserichtlinie wieder.

[96] Nach den der Kommission vorliegenden Informationen beläuft sich der Wert der in Frankreich ausgestellten „obligatorischen" Corona-Gutscheine auf rund 850 Mio. EUR und in Belgien auf rund 300 Mio. EUR. Der wichtigste niederländische Garantiefonds sichert Gutscheine im Wert von rund 400 Mio. EUR ab.

[97] Erwägungsgrund 40 der Pauschalreiserichtlinie besagt Folgendes: „*Ein wirksamer Insolvenzschutz sollte jedoch nicht bedeuten, dass sehr unwahrscheinliche Risiken berücksichtigt werden müssen, wie beispielsweise die gleichzeitige Insolvenz mehrerer der größten Reiseveranstalter, wenn dies unverhältnismäßige Auswirkungen auf die Kosten des Schutzes haben und somit seine Wirksamkeit beeinträchtigen würde. In solchen Fällen kann die garantierte Erstattung begrenzt sein*".

[98] Siehe z. B. die Analyse der belgischen Verbraucherorganisation Test Achats, veröffentlicht am 22.10.2020, https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus.

Möglichkeiten der Reisenden ein, sich gegen mögliche Verluste zu versichern, wenn eine Reise aufgrund einer Pandemie annulliert wird.

Einige Interessenträger aus der Reisebranche haben vorgeschlagen, Reiseveranstaltern zu gestatten, eine angemessene persönliche Reiseversicherung mit einem Opt-in/Opt-out-Mechanismus in eine Pauschalreise aufzunehmen. Im Rahmen der Stakeholder-Expertengruppe zur Unterstützung der Anwendung der Pauschalreiserichtlinie haben Verbraucherverbände jedoch betont, dass eine von den Reisenden selbst abgeschlossene Versicherung den bestehenden Erstattungsanspruch für Reisende und den Schutz im Rahmen des zwingend vorgeschriebenen Insolvenzschutzes in keiner Weise einschränken sollte.

6. Weiteres Vorgehen

Die in diesem Bericht, insbesondere in den Abschnitten 3.2, 4 und 5 beschriebenen Probleme und ihre praktischen Folgen müssen eingehender untersucht werden. Insbesondere sollten die Gesamtauswirkungen der COVID-19-Krise auf die Branche und das Niveau des Verbraucherschutzes bewertet werden.

Wie in ihrer neuen Verbraucheragenda angekündigt wird die Kommission aufbauend auf den Ergebnissen des vorliegenden Berichts bis 2022 eine „*eingehendere Analyse [vornehmen], ob der derzeitige Rechtsrahmen für Pauschalreisen, auch in Bezug auf den Insolvenzschutz, immer noch voll und ganz der Aufgabe gerecht wird, jederzeit einen soliden und umfassenden Verbraucherschutz zu gewährleisten, wobei auch Entwicklungen im Bereich der Fluggastrechte zu berücksichtigen sind*“.[99] Die für 2022 geplante eingehende Analyse dient nicht dem Ziel, den Verbraucherschutz zu verringern. Vielmehr wird die Kommission prüfen, wie das hohe Verbraucherschutzniveau der Pauschalreiserichtlinie gewährleistet werden kann, wie die Verbraucherrechte jederzeit wirksam durchgesetzt werden können und wie eine gerechtere Lastenverteilung zwischen den Wirtschaftsakteuren entlang der Wertschöpfungskette zu diesem Ziel beitragen könnte.

Bei dieser Maßnahme im Rahmen der Verbraucheragenda werden die einschlägigen Maßnahmen berücksichtigt, die in der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität angekündigt wurden. Diese Maßnahmen umfassen 1) die Überprüfung des Rechtsrahmens für Passagierrechte, um dessen Resilienz auch bei längeren Reiseunterbrechungen zu gewährleisten, einschließlich Optionen für multimodale Tickets[100] und 2) die Bewertung der vorgesehenen Optionen und gegebenenfalls den Vorschlag für ein angemessenes finanzielles Absicherungssystem, um die Fluggäste vor dem Risiko einer Liquiditätskrise oder einer Insolvenz des Unternehmens bei der Erstattung von Flugscheinen oder bei der Rückbeförderung zu schützen[101] (bis 2022).

Zu diesem Zweck wird die Kommission untersuchen, ob die Unterschiede zwischen der Pauschalreiserichtlinie und den Verordnungen über Fahrgastrechte im Hinblick auf den Insolvenzschutz und die Stornierungsrechte gerechtfertigt sind oder ob die Vorschriften stärker aufeinander abgestimmt werden sollten[102] und ob spezifische Vorschriften für

[99] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Neue Verbraucheragenda – Stärkung der Resilienz der Verbraucher/innen für eine nachhaltige Erholung (COM(2020) 696 final vom 13.11.2020).

[100] Anhang der Mitteilung COM(2020) 789 final, Maßnahme 63.

[101] Anhang der Mitteilung COM(2020) 789 final, Maßnahme 64.

[102] 149 der an der öffentlichen Konsultation über die neue Verbraucheragenda teilnehmenden Interessenträger antworteten auf Frage 3, dass die in den Verordnungen über Fahrgastrechte und in der Pauschalreiserichtlinie enthaltenen EU-Vorschriften in Bezug auf die Rechte von Fahrgästen und Reisenden

Situationen wie die COVID-19-Pandemie vorgeschlagen werden sollten[103], um die Verbraucher besser zu schützen.

besser aufeinander abgestimmt werden sollten (37,91 %); 43 waren der Ansicht, dass die Unterschiede in den Vorschriften angemessen seien (10,94 %), und 201 Befragte hatten dazu keine Antwort (51,15 %); siehe Zusammenfassung unter https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.

[103] 159 der Teilnehmer der öffentlichen Konsultation über die neue Verbraucheragenda antworteten auf Frage 2, ob spezifische Vorschriften (z. B. längere Erstattungsfristen oder Gutscheine) in einer Situation gelten sollten, in der weltweite Reisebeschränkungen praktisch zu einem Stillstand des Reiseverkehrs geführt haben, mit „Ja“ (40,46 %); 56 antworteten mit „Nein“ (14,25 %) und 178 hatten dazu keine Meinung (45,29 %); siehe Zusammenfassung unter https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.