EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 21.6.2019
COM(2019) 270 final

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

{SWD(2019) 270 final}

1. Hintergrund und Zweck des Berichts

Heutzutage kombinieren Verbraucher Reiseleistungen (wie Beförderung, Unterbringung, Mietwagen oder Unternehmungen) für dieselbe Reise auf unterschiedliche Art und Weise. Sie kaufen – online oder offline – „vorgefertigte" Pauschalreisen, oder sie stellen sich ihre Pauschalreise selbst zusammen. Sie können hierzu auf die Dienstleistungen eines Reisebüros zurückgreifen oder Leistungen wie Beförderung, Mietwagen, Hotel oder Ausflüge direkt bei einem oder mehreren Anbietern buchen.

Ein Ziel der Richtlinie von 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen (Pauschalreiserichtlinie)[1] war die Anpassung der Vorschriften für Pauschalreisen an neue Online-Buchungsmodelle, um vor allem Verbraucher besser zu schützen, die Leistungen selbst kombinieren.

Hierzu wurde der Begriff der Pauschalreise in der Richtlinie über die herkömmliche Form vorab zusammengestellter Pauschalreisen hinaus erweitert. Eine Pauschalreise umfasst jetzt auch eine Kombination von Reiseleistungen, die auf Wunsch des Reisenden oder entsprechend seiner Auswahl (online oder offline) zusammengestellt werden. Darüber hinaus wird mit der Richtlinie das Konzept der „verbundenen Reiseleistungen" eingeführt. Darunter ist eine Kombination von Reiseleistungen zu verstehen, die von einem Unternehmer – etwa einer Fluggesellschaft – vermittelt werden.

Die Richtlinie bietet Verbrauchern, die Pauschalreisen erwerben, ein hohes Maß an Schutz. Hierzu zählen u. a.: Geld-zurück-Garantie und Rückbeförderung bei Insolvenz des Veranstalters; Haftung des Veranstalters für alle Leistungen, die Bestandteil der Pauschalreise sind; klare Informationen für Reisende; Preisänderungen nur unter ganz bestimmten Umständen.

Im Unterschied zu Pauschalreiseveranstaltern haften Unternehmer, die verbundene Reiseleistungen vermitteln, nur für ihre eigene Reiseleistung. Sie müssen eine Erstattungsgarantie für von Reisenden geleistete Zahlungen vorsehen, wenn sie Reiseleistungen aufgrund ihrer Insolvenz nicht erbringen können. Diese Garantie schließt die Rückbeförderung ein, wenn der Unternehmer, der eine verbundene Reiseleistung vermittelt hat, z. B. eine Fluggesellschaft, für die Beförderung verantwortlich ist. Unternehmer, die verbundene Reiseleistungen vermitteln, sind jedoch nicht für die Leistung (oder etwaige Insolvenz) anderer Dienstleister im Rahmen der verbundenen Reiseleistungen verantwortlich.

Damit Reisende über ihre eingeschränkteren Rechte im Falle verbundener Reiseleistungen genau Bescheid wissen, muss der Unternehmer, der ihnen diese Reiseleistungen vermittelt, sie darüber aufklären, dass der Schutz für Pauschalreisen für sie nicht gilt, sondern dass sie nur gegen die Insolvenz des Unternehmers geschützt sind, der die verbundenen Reiseleistungen vermittelt hat. Klärt der Unternehmer den Reisenden nicht über diese Einschränkungen auf oder versäumt er es,

[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).

für eine Insolvenzabsicherung zu sorgen, obliegt ihm rechtlich im Großen und Ganzen dieselbe Haftung wie ein Pauschalreiseveranstalter. Dies gilt auch für die Erbringung kombinierter Reiseleistungen.

Heutzutage buchen die meisten Reisenden Reiseleistungen online. Ob der Reisende eine Pauschalreise, verbundene Reiseleistungen oder lediglich eigenständige Einzelleistungen gebucht hat, entscheidet sich nach dem Buchungsvorgang. Relevant ist dies für die Rechtspflichten der Unternehmer und für den Umfang des Schutzes für Reisende. Bei Reiseeinzelleistungen (z. B. reine Flugbuchung) sind Reisende auf EU-Ebene vor einer Insolvenz des Anbieters nicht gesetzlich geschützt.

Bucht ein Reisender verschiedene Reiseleistungen (z. B. Flug und Unterkunft) auf derselben Website, bestimmen sich seine Rechte danach, ob die Reiseleistungen zu einem Pauschal- oder Gesamtpreis angeboten, verkauft oder in Rechnung gestellt werden oder ob der Reisende für jede Reiseleistung einzeln zahlen oder der Zahlung einzeln zustimmen muss. Im ersten Fall handelt es sich um eine Pauschalreise, im zweiten Fall um verbundene Reiseleistungen.

Bucht der Reisende mehrere Reiseleistungen auf verschiedenen Websites (d. h. bei verschiedenen Vertriebsstellen), gilt dies als „Click-Through"-Buchung, wenn die Buchungen über miteinander verlinkten Websites erfolgen. Je nach Ausgestaltung des Buchungsvorgangs können solche Buchungen zur Bildung einer Pauschalreise mit vollem Schutz, zu verbundenen Reiseleistungen mit eingeschränktem Schutz oder zu eigenständigen, nicht durch die Richtlinie geschützten Einzelleistungen führen.

Die Kriterien für die Definition von „Click-Through"-Pauschalreisen waren Gegenstand langwieriger legislativer Verhandlungen. Der Definition zufolge muss der erste Unternehmer dem zweiten Unternehmer die personenbezogenen Angaben des Reisenden wie Name, Zahlungsdaten und E-Mail-Adresse übermittelt haben. Bei verbundenen Reiseleistungen, die durch eine „Click-Through"-Buchung zustande kommen, muss der erste Unternehmer „in gezielter Weise" den Erwerb mindestens einer weiteren Reiseleistung eines anderen Unternehmers vermittelt haben. In beiden Fällen (Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen, die über miteinander verlinkten Seiten gebucht werden) muss der Reisende die zweite Reiseleistung innerhalb von 24 Stunden nach Buchung der ersten Reiseleistung gebucht haben. Erfolgt die Buchung nach 24 Stunden, gelten die verschiedenen Reiseleistungen lediglich als eigenständige Reiseeinzelleistungen.

Die Kommission hatte den Auftrag, kurz nach Anwendungsbeginn der Pauschalreiserichtlinie über die neuen Bestimmungen der „Click-Through"-Buchung zu berichten und insbesondere darauf einzugehen, ob die Begriffsbestimmung angepasst werden sollte (Artikel 26 der Richtlinie).[2] Ein allgemeiner Bericht über die Anwendung der Richtlinie wird 2021 folgen.

2. Wichtigste Erkenntnisse in Bezug auf „Click-Through"-Buchungen

Im März 2019 hatten alle Mitgliedstaaten die Pauschalreiserichtlinie in nationales Recht umgesetzt. Abgesehen von einer verspäteten Umsetzung lassen sich bei den Bestimmungen über

[2] Siehe Arbeitsdokument SWD(2019) 270 der Kommissionsdienststellen.

die „Click-Through“-Buchung von Pauschalreisen oder verbundenen Reiseleistungen bisher keine Probleme erkennen.

Zur Einschätzung der Nutzung von „Click-Through“-Buchungen wurde eine Expertengruppe eingesetzt, der 20 verschiedene Organisationen angehören, die Verbraucherverbände, Verbände der Reise- und Tourismusbranche, Anbieter von Insolvenzversicherungen und Stellen für alternative Streitbeilegung (ADR) vertreten. Die Expertengruppe ist zweimal zusammengekommen.[3] Darüber hinaus fand im Oktober/November 2018 eine Konsultation der Interessenträger statt. Es gingen Beiträge ein von 14 zuständigen Behörden, neun ADR-Stellen, vier Verbraucherverbänden, 195 Reise- und Tourismusveranstaltern bzw. ihren Verbänden sowie 14 Anbietern von Insolvenzversicherungen bzw. ihren Verbänden. Der Handelsverband Airlines for Europe ist zwar Mitglied der Expertengruppe, aber weder der Verband noch seine Mitglieder haben sich an der Konsultation beteiligt. Diesem Umstand muss bei der Auswertung der Konsultationsergebnisse Rechnung getragen werden, da die Luftverkehrsbranche zu den Wirtschaftszweigen gehört, in denen „Click-Through“-Buchungen am häufigsten vorkommen.

Aus der Konsultation lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Pauschalreisen, die durch „Click-Through“-Buchungen im Sinne des Artikels 3 Nummer 2 Buchstabe b Ziffer v der Richtlinie zustande kommen, d. h. Buchungen, bei denen die personenbezogenen Angaben des Reisenden wie Name, E-Mail-Adresse und Zahlungsdaten und das Standardinformationsblatt nach Anhang I Teil C der Richtlinie übermittelt werden, werden nach Angaben der Wirtschaftsteilnehmer, die sich an der Konsultation beteiligt haben, nur selten, wenn überhaupt, angeboten. Allerdings ist eine Aussage über die Praxis von Fluggesellschaften zurzeit nicht möglich.
- Bevor Rückschlüsse in Bezug auf eine mögliche Anpassung der Richtliniendefinitionen gezogen werden können, ist daher in Bezug auf „Click-Through“-Buchungen eine weitere Beurteilung der Geschäftspraxis insbesondere von Fluggesellschaften und großen Reisebuchungsportalen erforderlich.
- Interessenvertreter und Behörden, die sich an der Konsultation beteiligt haben, sprachen die Notwendigkeit an, weiter auf eine effektive, einheitliche Anwendung der neuen Richtlinienbestimmungen hinzuarbeiten. Hierzu zählen auch Leitlinien, um eine einheitliche Umsetzung zu gewährleisten.
    - In Bezug auf verbundene Reiseleistungen wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass nicht klar ist, was unter „gezielt vermitteln“ zu verstehen ist, und dass die Kriterien, nach denen sich bestimmt, ob ein zweiter Unternehmer einen Vertrag mit einem Reisenden innerhalb von 24 Stunden nach dem ersten Vertrag geschlossen hat, ebenfalls klärungsbedürftig sind.
    - Die Unterscheidung zwischen Pauschalreisen und verbundenen Reiseleistungen scheint für alle Reiseveranstalter, einschließlich Hotels, nach wie vor schwierig zu sein.

[3] http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1

- Abschließend ist festzustellen, dass die Verbraucher besser über den durch die Pauschalreiserichtlinie erweiterten Schutz informiert werden müssen.

3. Folgemaßnahmen

Als Folgemaßnahmen zu diesem Bericht und zur Vorbereitung des für 2021 geplanten allgemeinen Berichts über die Anwendung der Pauschalreiserichtlinie wird die Kommission

- verbundene Online-Buchungsverfahren, die zu einer Kombination von Reiseleistungen führen, eingehender prüfen, um sich ein klareres Bild des Angebots von „Click-Through"-Pauschalreisen und entsprechenden verbundenen Reiseleistungen auf dem Markt zu verschaffen;
- die Prüfung der nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie abschließen;
- im Rahmen einer breit angelegten, auf Verbraucher ausgerichteten Kommunikationskampagne, die vor Ende 2019 beginnen soll, die Rechte, die Reisenden nach der Richtlinie zustehen, besser bekanntmachen;
- sich im Rahmen der Expertengruppe weiter mit den Interessenträgern austauschen, um sich über Probleme bei der Anwendung der Richtlinie zu informieren und soweit möglich geeignete Lösungen zu finden;
- über das Netz für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC) die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Behörden, die für die Durchsetzung der Richtlinie zuständig sind, sowie zwischen den zentralen Kontaktstellen der Mitgliedstaaten fördern, um die Verwaltungszusammenarbeit und die Beaufsichtigung der in verschiedenen Mitgliedstaaten tätigen Reiseveranstalter zu erleichtern. Im Rahmen des CPC-Netzes könnten in den kommenden Monaten gezielte, abgestimmte Compliance-Überprüfungen durchgeführt werden.