

### Antrag

**der Abgeordneten Sebastian Münzenmaier, Mike Moncsek, Klaus Stöber, Leif-Erik Holm, Wolfgang Wiehle, René Bochmann, Dirk Brandes, Thomas Ehrhorn, Dr. Rainer Kraft, Dr. Christina Baum, Stephan Brandner, Thomas Dietz, Jörn König, Edgar Naujok, Jan Wenzel Schmidt, Kay-Uwe Ziegler und der Fraktion der AfD**

### Bezahlbare Pauschalreisen schützen – Überregulierung verhindern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 20/10242 über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/2302 zur wirksameren Gestaltung des Schutzes von Reisenden und zur Vereinfachung und Klarstellung bestimmter Aspekte der Richtlinie KOM (2023) 905 endg.; Ratsdok. 16338/23 wolle der Bundestag folgende Entschließung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes annehmen:

Pauschalreisen sind in Deutschland beliebt, weil sie sicheren Urlaub zu bezahlbaren Preisen bieten. Keine andere Art zu Reisen bietet so viel Verbraucherschutz wie die Pauschalreise.

Am 29. November 2023 hat die EU-Kommission einen Entwurf zur Überarbeitung der Richtlinie (EU) 2015/2302 (europäische Pauschalreiserichtlinie) vorgelegt. Der Richtlinienvorschlag soll allgemein das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern und darüber hinaus in Krisensituationen den Schutz von Reisenden optimieren. Im Kern führt der Entwurf der EU-Kommission zu einer Verschärfung der europäischen Pauschalreiserichtlinie zu Lasten der Reiseveranstalter, die deutliche Kostensteigerungen auf der Anbieterseite zur Folge hat, und letztlich den Reisepreis für die Urlauber in die Höhe treiben wird.

Wie die Bundesregierung dem Ausschuss für Tourismus des Deutschen Bundestages in einem Bericht für die Sitzung am 15. Mai 2024 mitgeteilt hat, teilt sie grundsätzlich die Ziele des Richtlinienvorschlags, sieht aber auch Anpassungsbedarf.

Im Rahmen der Öffentlichen Anhörung vor dem Tourismusausschuss am 15. Mai 2024 haben Vertreter der deutschen Tourismuswirtschaft ebenfalls erhebliche Bedenken gegen den Entwurf der EU-Kommission geäußert.

Aus Sicht von DERTOUR bestehe bereits europaweit ein hoher Verbraucherschutzstandard. Die Pauschalreise könne jedoch nur dann ein Garant für hohen Verbraucherschutz sein, wenn sie von den häufig preissensiblen Reisenden angenommen und gebucht werde (<https://www.bundestag.de/resource/blob/1001836/29f39f089aa0c3101fb0456fd6bac3e9/Stellungnahme-Tantz-REWE-Group-15-05-2024.pdf>).

Das hohe Absicherungsniveau belaste nach Auffassung des Deutschen Reiseverbandes die Reiseveranstalter finanziell erheblich und führe zu einem erstzunehmenden Wettbewerbsnachteil gegenüber Anbietern, die ihre Produkte nicht im Geltungsbereich der europäischen Pauschalreiserichtlinie und damit ohne umfassenden Verbraucherschutz anbieten (<https://www.bundestag.de/resource/blob/1001824/c2d93727cbcd2deb09de3c417b768d86/Stellungnahme-Fiebig-DRV.pdf>). Eine weitere Ausweitung der Verpflichtungen für Reiseveranstalter führe dazu, dass weniger Urlauber gut geschützt werden, weil die Pauschalreise immer weiter an Bedeutung verlieren werde (ebenda, Seite 2).

Auch die TUI betont, dass die Novellierung der europäischen Pauschalreiserichtlinie so ausgestaltet werden müsse, dass die Pauschalreise zu attraktiven Konditionen angeboten werden könne, um im globalen Reisemarkt wettbewerbsfähig zu bleiben (<https://www.bundestag.de/resource/blob/1002334/59f0dc1458029b14cc4f423c84833573/Stellungnahme-Patleitner-TUI.pdf>). Es bedürfe gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen Reiseveranstaltern und multinationalen Plattform-Unternehmen, die einzelne Reisekomponenten vermitteln und manchmal auch verbinden (ebenda).

Die deutschen Interessen sind von der anstehenden Überarbeitung der Regulierung des Pauschalreisemarktes besonders stark betroffen. 2023 waren 47 Prozent aller in Deutschland verkauften Reisen Pauschalreisen (<https://www.verbaende.com/news/pressemitteilung/der-deutsche-reisemarkt-2023-in-zahlen-und-fakten-159402/>).

In der ganzen EU lag der Pauschalreiseanteil hingegen nur bei 14,8 Prozent (<https://www.bundestag.de/resource/blob/1001824/c2d93727cbcd2deb09de3c417b768d86/Stellungnahme-Fiebig-DRV.pdf>). Darüber hinaus wurden 2023 in Deutschland 76 Prozent der Pauschalreisen im stationären Vertrieb durch Reisebüros und nur 24 Prozent im Online-Vertrieb verkauft (<https://de.statista.com/outlook/mmo/reisen-tourismus/pauschalurlaub/deutschland>).

Eine Verteuerung der Pauschalreise infolge zusätzlicher Belastungen für Reiseveranstalter muss daher dringend vermieden werden, denn sie schädigt besonders den deutschen Veranstaltermarkt sowie den stationären Vertrieb von Pauschalreisen in deutschen Reisebüros.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
1. sich bei ihrer europarechtlichen Beteiligung an der Überarbeitung der Pauschalreiserichtlinie davon leiten zu lassen, dass zusätzliche Belastungen für Reiseveranstalter primär der deutschen Reisewirtschaft und den deutschen Urlaubern schaden, wenn sie Pauschalreisen verteuern, ohne den Verbraucherschutz wirksam zu verbessern;
  2. auf europäischer Ebene darauf zu achten, dass es auch nach einer Neudefinition des Pauschalreisebegriffs möglich und praktikabel bleibt, einzelne Reiseleistungen anzubieten und zu buchen, ohne dass daraus eine Pauschalreise wird;
  3. auf europäischer Ebene keiner Änderung der Pauschalreiserichtlinie zuzustimmen, durch die Reisevermittler als Reiseveranstalter haften, wenn sich Kunden bei Online-Buchungen in einem bestimmten Zeitfenster durch falsche Auswahl Einzelleistungen zusammenstellen (z.B. Anschlussflug), die nicht zusammenpassen;
  4. auf europäischer Ebene keiner Änderung der europäischen Pauschalreiserichtlinie zuzustimmen, durch die der bestehende Haftungstatbestand zu Lasten der Pauschalreiseanbieter bei einem Rücktritt von der Reise wegen unvermeidbarer und außergewöhnlicher Umstände ausgeweitet wird;
  5. auf europäischer Ebene keinem Entwurf zur Änderung der Pauschalreiserichtlinie zuzustimmen, der weiterhin Doppelabsicherungen des Ausfallrisikos der Reiseveranstalter zulässt;
  6. auf europäischer Ebene keinem Entwurf zur Änderung der Pauschalreiserichtlinie zuzustimmen, der die Regressansprüche von Reiseveranstaltern gegenüber Leistungserbringern – also Rückerstattungsrechte im Geschäftsverkehr - in der Pauschalreiserichtlinie, und somit wesensfremd im Verbraucherrecht, regelt.

Berlin, den 11. November 2024

**Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

## Begründung

Zu Ziffer II. 1.

Die Pauschalreise erfreut sich insbesondere in Deutschland noch immer großer Beliebtheit. Fast die Hälfte aller 2023 in Deutschland verkauften Reisen waren Pauschalreisen. Insgesamt erzielten die deutschen Reiseveranstalter einen Gesamtumsatz in Höhe von 37,3 Milliarden Euro im Jahr 2023 ([https://www.driv.de/public/Downloads\\_2024/24-03-04\\_DRV\\_ZahlenFakten\\_Digital\\_2023\\_DE-kleiner.pdf](https://www.driv.de/public/Downloads_2024/24-03-04_DRV_ZahlenFakten_Digital_2023_DE-kleiner.pdf)).

Allein die TUI als umsatzstärkster Reiseveranstalter der Welt, beschäftigt nach eigenen Angaben 65.000 Mitarbeiter, 7.200 davon in Deutschland. Die regulatorische Gestaltung des europäischen Rechtsrahmens für Pauschalreisen hat daher für Deutschland eine besondere Bedeutung.

Führt eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene dazu, dass die Kosten der Reiseveranstalter steigen, muss ebenfalls mit einer Erhöhung der Reisepreise für die Pauschalurlauber gerechnet werden. Im Rahmen der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Tourismus am 15. Mai 2024 haben die Vertreter des Deutschen Reiseverbandes, der TUI, der DERTOUR Group aber auch des Reisebüroverbandes asr nachdrücklich vor wirtschaftlichen Mehrbelastungen im Entwurf der EU-Kommission für eine neue Pauschalreiserichtlinie gewarnt. Derartige Mehrbelastungen führen unweigerlich zu Preissteigerungen für Pauschalreisen. Der Deutsche Reiseverband fürchtet insoweit zu Recht, dass die Kunden ihr Entscheidung immer stärker über den Preis treffen und somit auch mit dem Geldbeutel über den Verbraucherschutz abstimmen (<https://www.bundestag.de/resource/blob/1001824/c2d93727cbcd2deb09de3c417b768d86/Stellungnahme-Fiebig-DRV.pdf>).

Nach der von der Forschungsgemeinschaft Urlaub und Reisen e.V. herausgegebenen Reiseanalyse (Stand vom März 2024) erwarten 57 % der Bevölkerung eine Verschlechterung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage in den kommenden 12 Monaten

([https://reiseanalyse.de/wp-content/uploads/2024/03/RA2024\\_Erste\\_Ergebnisse\\_Broschuere.pdf](https://reiseanalyse.de/wp-content/uploads/2024/03/RA2024_Erste_Ergebnisse_Broschuere.pdf)). Im Hinblick auf ihre persönliche wirtschaftliche Lage befürchten 29 % der Befragten eine Verschlechterung (ebenda). Angesichts dieser Ausgangslage ist die Sorge der deutschen Reisewirtschaft berechtigt, dass eine kostentreibende Verschärfung der Regulierung des europäischen Pauschalreisemarktes insbesondere die deutschen Veranstalter mit ihrem großen Marktanteil in diesem Reisesegment besonders treffen wird. Vergleichbares gilt auch für den stationären Reisevertrieb, der in Deutschland 76 Prozent aller Pauschalreisen an die Verbraucher verkauft. Die Novellierung der europäischen Pauschalreiserichtlinie muss daher aus so ausgestaltet werden, dass die Pauschalreise weiterhin zu attraktiven, marktfähigen Konditionen angeboten werden kann, um eine Flucht der Verbraucher aus der Pauschalreise zu vermeiden.

Zu Ziffern II. 2. und 3.

Im Entwurf zur Änderung der europäischen Pauschalreiserichtlinie wird die Definition der Pauschalreise erheblich ausgeweitet. So sollen Buchungen verschiedener Einzelreiseleistungen nach dem Entwurf als Pauschalreise gelten, sofern diese Buchungen innerhalb eines Zeitrahmens von drei Stunden (oder unter bestimmten weiteren Voraussetzungen innerhalb von 24 Stunden) erfolgen. Dabei ist es unerheblich, ob die Buchungen bei derselben Verkaufsstelle im stationären Vertrieb oder online vorgenommen werden. Dieser Regelungsvorschlag deutet das Buchungsverhalten der Verbraucher einseitig zugunsten des Abschlusses einer Pauschalreise mit mehr Verbraucherschutz, aber auch mit höheren Kosten für die Verbraucher. Der rechtsgeschäftliche Erklärungswille der Verbraucher wird damit einseitig in Richtung des Abschlusses eines Pauschalreisevertrages ausgelegt, ohne dass dazu eindeutige objektive Hinweise vorliegen. Die geplante Regelung entfaltet daher eine für die Verbraucher kaum erkennbare Lenkungswirkung in Richtung Pauschalreise, obwohl der eigentliche Verbraucherwille möglicherweise auf die Buchung von Einzelleistungen gerichtet war. Die rechtsgeschäftliche Entscheidungsfreiheit der Verbraucher wird somit beeinträchtigt.

Es muss jedoch möglich und praktikabel bleiben, einzelne Reiseleistungen zu buchen, ohne dass daraus automatisch eine Pauschalreise mit entsprechenden Mehrkosten wird. Es gibt viele Menschen, die innerhalb des Zeitfensters von drei Stunden bei derselben Vertriebsstelle im stationären Vertrieb oder online verschiedene Reiseeinzelleistungen buchen und dennoch keine Pauschalreise, sondern die günstigeren Reiseeinzelleistungen erwerben wollen.

Diesen Kunden die legitime Wahl ihres Reiseformats zu erschweren, indem sie beispielsweise nach Buchung eines Fluges im Reisebüro aufgefordert werden müssten, erst nach Ablauf von drei Stunden wiederzukommen, damit eine Unterkunft oder eine andere Reiseleistung gebucht werden darf, ohne dass eine Pauschalreise zustande kommt, ist eine inakzeptable Beeinträchtigung der Verbraucher bei der Ausübung ihrer rechtsgeschäftlichen Entscheidungsfreiheit.

Die neue Definition der Pauschalreise in dem Entwurf der EU-Kommission erschwert den Vertrieb von Reiseeinzelleistungen auch durch von ihr verursachte Störungen der Buchungsprozesse.

Buchen Verbraucher zunächst eine Einzelleistung und innerhalb von drei Stunden für dieselbe Reise eine weitere Einzelleistung, kann der vom Verbraucher eingesehene ursprüngliche Preis der Einzelleistung nicht mehr gelten, weil der Anbieter mit der Buchung der zweiten Reiseleistung nun zum Reiseveranstalter wird. Als Reiseveranstalter muss er aber seiner Kalkulation auch den Preis der Insolvenzabsicherung für alle Dienstleistungen der verkauften Pauschalreise hinzufügen.

Ferner dürften nach den Vorgaben des Entwurfs der EU-Kommission nur eine Anzahlung von 25 Prozent des Reisepreises der Pauschalreise gefordert werden. Soweit bereits für die zunächst gebuchte Reiseeinzelleistung (z.B. Flug) der volle Ticketpreis kassiert wurde, müsste dieser dem Verbraucher zurückerstattet werden, soweit der Ticketpreis 25 Prozent des Pauschalreisepreises übersteigt.

Ebenfalls müssten die Allgemeinen Geschäftsbedingungen sowie die Stornobedingungen, die ursprünglich auf die zunächst gebuchte Einzelleistung abgestimmt waren, rückwirkend auf die Bedingungen für eine Pauschalreise umgestellt werden.

Die Bundesregierung ist daher dringend gehalten auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, dass auch nach einer Neudefinition des Pauschalreisebegriffs der Vertrieb von Reiseeinzelleistungen weiterhin möglich und praktikabel bleibt.

Zusätzlich können Reisemittler wie Online-Buchungsportale, die ursprünglich nur eine einzelne Reiseleistung vermitteln wollten, durch die Buchung einer weiteren Einzelleistung bei derselben Vertriebsstelle innerhalb eines Zeitfensters verpflichtet sein, selbst dann die Veranstalterhaftung zu übernehmen, falls die vom Verbraucher zusammengestellten Einzelleistungen nicht zusammenpassen. Denkbar ist beispielsweise die Hinzubuchung eines Anschlussfluges zum Reiseziel, der aber wegen der Abflugzeiten des Anschlussfluges nicht mit dem Ausgangsflug harmoniert. Hier würde das Online-Buchungsportal durch das Buchungsverhalten des Verbrauchers einer Haftung als Reiseveranstalter ausgesetzt, obwohl die Schadensursache im Risikobereich des Verbrauchers lag, der zunächst nur eine Einzelleistung bei einem Online-Portal als Reisevermittler gebucht hat. Die Bundesregierung darf einer Änderung der Pauschalreiserichtlinie auf europäischer Ebene daher nicht zustimmen, solange derartige Haftungsverlagerungen für eigenes Verschulden des Verbrauchers auf die Vermittler von Einzelleistungen drohen.

Zu Ziffer II. 4.

Nach dem Entwurf der EU-Kommission für eine neue Pauschalreiserichtlinie soll die Haftung des Reiseveranstalters beim Rücktritt des Reisenden von Pauschalreisen bei unvermeidbaren und außergewöhnlichen Umständen ausgeweitet werden. Reisende sollen neben dem Rücktrittsrecht bei unvermeidbaren und außergewöhnlichen Umständen am Bestimmungsort der Reise oder in dessen unmittelbarer Nähe zukünftig auch ein Rücktrittsrecht zustehen, wenn am Wohnsitz oder am Abreiseort derartige Umstände eintreten.

Mit der geplanten Ausdehnung des Rücktrittsrechts auf Umstände am Wohnsitz oder Abreiseort würden allgemeine Lebensrisiken vollständig auf den Reiseveranstalter übertragen. Das erscheint nicht sachgerecht, weil dadurch für den Reiseveranstalter eine unkalkulierbare Haftung entsteht.

Zu Ziffer II. 5.

Die nach der geltenden europäischen Pauschalreiserichtlinie von den EU-Mitgliedsstaaten geschaffenen Insolvenzschutzsysteme für Pauschalreiseanbieter zwingen viele Veranstalter zur Hinterlegung beträchtlicher Sicherheitsleistungen oder Beibringung von Bankbürgschaften. In Deutschland gilt insoweit das Reisesicherungsfondsgesetz (RSG). Dadurch soll das Ausfallrisiko im Fall einer Insolvenz der Reiseveranstalter abgesichert werden. Gleichzeitig fordert bei Bezahlung einer Pauschalreise mit einer Kreditkarte das Kreditkartenunternehmen eine Sicherheit des Reiseveranstalters für den Fall, dass der Kreditkartenunternehmer bei Insolvenz des Reiseveranstalters eine Rückbuchung fordert (sog. Chargeback-Verfahren). Da der vollständige Reisepreis bereits durch die nationalen Insolvenzschutzsysteme der EU-Mitgliedsstaaten abgesichert wurde, müssen die Reiseveranstalter ein Risiko doppelt absichern, ohne dass dadurch für die Verbraucher ein Mehrwert begründet wird. Es ist daher

geboten, dass die Bundesregierung auf europäischer Ebene keiner Änderung der europäischen Pauschalreiserichtlinie zustimmt, welche die Doppelabsicherung des Zahlungsausfalls von Reiseveranstaltern weiterhin zulässt.

Zu Ziffer II. 6.

Der Entwurf der EU-Kommission für eine neue Pauschalreiserichtlinie sieht vor, dass Veranstaltern von Pauschalreisen ein Rechtsanspruch eingeräumt werden soll, von den Erbringern von Reiseleistungen (beispielsweise Fluggesellschaften oder Hoteliers) eine Erstattung innerhalb von sieben Tagen verlangen zu können, wenn eine Reiseleistung storniert oder nicht erbracht wird. Dies soll es Reiseveranstaltern ermöglichen, ihrerseits innerhalb von 14 Tagen Erstattungen für nicht erbrachte Leistungen an die Reisenden auszahlen zu können.

Die vorgesehene europäische Regelung erscheint undurchdacht. Es bestehen erheblich Bedenken gegen die Durchsetzbarkeit der geplanten Zahlungsfrist für Erstattungsleistungen der Leistungserbringer gegenüber den Reiseveranstaltern.

Erstens, weil die Rückzahlungsforderung wohl nur gegenüber Leistungserbringern in der EU realisierbar sein dürfte. Beispielsweise wird sich ein ägyptischer Hotelier kaum von einer europäischen Rechtsnorm zwingen lassen, erhaltenes Geld an den Reiseveranstalter zurückzuzahlen, wenn eine Reise aus einem Grund, den er nicht zu verantworten hat (beispielsweise eine Pandemie), nicht stattfinden kann.

Zweitens wird die 7-Tage-Frist sehr wahrscheinlich in der Praxis kaum mehr Wirkung entfalten als eine ähnliche gelagerte Erstattungsfrist im Rahmen der Fluggastrechte. Die dortige Erstattungsfrist (Artikel 8 Fluggastrechteverordnung) hat jedenfalls nicht zu einer pünktlichen Rückerstattung der Flugpreise bei ausgefallenen Flügen geführt. Vielmehr wurden allein 2022 70.000 Klagen angestrengt, weil die Fluggesellschaften nicht oder nicht pünktlich zahlen (<https://www.lto.de/recht/justiz/j/klagewelle-gegen-airlines-berlastet-gerichte/>).

Drittens ist der Vorschlag der EU Kommission für eine siebentägige Rückerstattungsfrist für nicht erbrachte oder stornierte Leistungen gerade in Krisenzeiten realitätsfern.

Die Reisewirtschaft weist insoweit nachvollziehbar darauf hin, dass die kurze Frist in eine Krise nicht eingehalten werden kann, weil die Kapazitäten sowohl hinsichtlich der erforderlichen Liquidität als auch in personeller Hinsicht aufgrund der Krise bei den Leistungsanbietern stark begrenzt sein werden (<https://www.bundestag.de/resource/blob/1002334/59f0dc1458029b14cc4f423c84833573/Stellungnahme-Patleitner-TUI.pdf>).

Regressansprüche von Reiseveranstaltern gegenüber Leistungserbringern sollten daher nicht in der europäischen Pauschalreiserichtlinie, also im Verbraucherrecht, sondern im Geschäftsverkehr (B2B) zwischen den Vertragspartnern ausgehandelt oder in Geschäftsbedingungen festgelegt werden.