

**Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz**

**Ref. IB3**

**z. Hd. Herrn Sebastian Schade**

**Mohrenstraße 37**

**11015 Berlin**

## **Stellungnahme des Deutschen Tourismusverbandes e.V. (DTV) zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz für ein Drittes Gesetz zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der DTV bedankt sich für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf für ein Drittes Gesetz zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) Stellung nehmen zu können.

Der Deutsche Tourismusverband e.V. (DTV) – 1902 gegründet – ist der Dachverband kommunaler, regionaler und landesweiter Tourismusorganisationen. Er setzt sich für eine erfolgreiche touristische Entwicklung in Deutschland ein. Als Dachverband vertritt der DTV die Interessen seiner rund 100 Mitglieder gegenüber Politik und Behörden, setzt Impulse, vernetzt Akteure miteinander und fördert einen zukunftsweisenden Qualitätstourismus im Reiseland Deutschland.

Das Vorhaben, die Pauschalreiserichtlinie an das digitale Zeitalter anzupassen und den Verbraucherschutz auszubauen, wird von uns ebenso begrüßt wie das Bemühen um eine Präzisierung des Begriffes der Pauschalreise. Die Bundesregierung hatte während der Richtlinie-Verhandlungen stets signalisiert, bei der Reform auch die Belange der Tourismusbranche berücksichtigen zu wollen – dies ist mit dem vorliegenden Referentenentwurf leider nicht gelungen. Bei den Regelungen der Richtlinie, bei denen das BMJV trotz des Prinzips der Vollharmonisierung noch Spielräume bei der Umsetzung in nationales Recht gehabt hätte, wurden diese Spielräume nicht zu Gunsten der Tourismusbranche in Deutschland genutzt. Dagegen gehen ausgerechnet die Regelungen, bei denen der Richtlinienentwurf nicht eins zu eins übernommen wurde, zu Lasten

der Branche. Der Referentenentwurf bewirkt durch seine „überschießende“ und wenig anwenderfreundliche Umsetzung der Richtlinie für den öffentlichen Tourismus keine Entlastung, sondern im Gegenteil nur zusätzliche Belastungen und Rechtsunsicherheiten. Fast alle kommunalen, regionalen und landesweiten Tourismusorganisationen in Deutschland sind als Reisevermittler und zum Teil auch als Reiseveranstalter tätig: Durch die neuen Regelungen stehen diese Tourismusorganisationen vor immensen finanziellen und organisatorischen Herausforderungen. Sollte der Gesetzesentwurf nicht nachgebessert werden, dann müssen viele kommunale Tourismusorganisationen ihre Geschäftstätigkeit entweder ganz einstellen oder aber ihr Dienstleistungsangebot deutlich reduzieren.

Der Tätigkeitsbereich der kommunalen, regionalen sowie landesweiten Tourismusorganisationen umfasst neben der allgemeinen Wirtschaftsförderung und dem Tourismus- oder Stadtmarketing auch die Erbringung konkreter Dienstleistungen gegenüber den Reisenden. Eine große Rolle spielt dabei die Vermittlung touristischer Leistungen sowie – in geringerem Ausmaß – die Reiseveranstaltung.

Diese Aufgaben werden sowohl vor Ort in den Touristeninformationen, aber auch digital wahrgenommen. Insbesondere auf kommunaler Ebene ist es üblich, dass kommunale Tourismusorganisationen Ansprechpartner in allen touristischen Fragen für Reisende sind. Sie bieten den Touristen Beratungs- und Informationsdienstleistungen an, indem sie über Gastgeberverzeichnisse, über das Internet oder klassisch in den Touristeninformationen neutral und umfassend über das touristische Angebot vor Ort und in der Region informieren. Daneben werden sie häufig selbst als Vermittler tätig und ermöglichen die direkte Buchung touristischer Leistungen.

Wenn beispielsweise ein Gast in seinem Urlaubsort eine Unterkunft, eine geführte Wanderung und ein Auto mieten möchte und sich diesbezüglich an die örtliche Touristeninformation wendet, dann kann ihm die Touristeninformation diese und weitere Leistungen vermitteln (entweder vor Ort oder auch im Internet über die Webseite bzw. Buchungsplattform der Tourismusorganisation). Viele Touristeninformationen vermitteln vor allem die gemeinsam mit Leistungsträgern vor Ort zusammengestellten Pauschalen. In einigen Fällen treten die Tourismusorganisationen auch selbst als Reiseveranstalter auf und bieten – oft in enger Kooperation mit den Leistungsträgern vor Ort – Pauschalen bzw. Touristikarrangements an. Mit diesen Dienstleistungen bieten sie den Verbrauchern einen gern in Anspruch genommenen Mehrwert. Mit den neuen Regelungen wird es vielen Tourismusorganisationen nicht mehr möglich sein, die Dienstleistungen in dieser Form auch weiterhin anzubieten.

## **Zum Referentenentwurf im Einzelnen:**

### **I. Zur Pauschalreisedefinition und Vermittlung von Reiseleistungen**

Der DTV hat während der gesamten Richtlinie-Verhandlungen das Vorhaben unterstützt, im Internet zusammengestellte Reisen, bei denen der Reisende Schritt für Schritt durch die Zusammenstellung der Reise geführt wird und am Ende auf diese Weise eine komplette Reise erwirbt, der klassischen Pauschalreise gleichzustellen. Neue Reiseformen, die quasi wie eine Pauschalreise gestaltet sind, sollten aus unserer Sicht auch wie eine solche behandelt werden. Wir haben jedoch Zweifel, ob es tatsächlich aus Verbrauchersicht notwendig ist, den Begriff der Pauschalreise derart auszuweiten, wie ihn der Referentenentwurf derzeit vorsieht.

Danach enthält der Referentenentwurf in § 651a Abs. 2 BGB einen sehr weiten Pauschalreisebegriff, der noch weiter ist als die in der EU-Richtlinie enthaltene Definition (Art. 2 Nr. 2). Im Ergebnis führt dieser weite Pauschalreisebegriff dazu, dass jede Gesamtheit von mindestens zwei Reiseleistungen für den Zweck derselben Reise in einen Pauschalreisevertrag münden kann – nicht nur für Verbraucher, sondern insbesondere für Tourismusorganisationen bedeutet dieser weite Pauschalreisebegriff erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten und große Rechtsunsicherheiten in der praktischen Handhabung.

Auch für die Vermieter\*Innen von Ferienwohnungen, -häusern und Privatzimmern wird es künftig mit großen Unsicherheiten behaftet sein, in Ergänzung zur Beherbergungsleistung weitere Leistungen anbieten zu können. Erschwerend kommt hinzu, dass die Voraussetzungen, unter denen ein (Pauschalreise-)Vertrag lediglich vermittelt wird, höchst unklar formuliert sind.

In der Konsequenz bedeuten diese Unklarheiten und Grauzonen für Tourismusorganisationen erhebliche Gefahren: Wenn Tourismusorganisationen weiterhin Reiseleistungen vermitteln und dabei Reisevermittler bleiben wollen, müssen sie ihre internen Abläufe ändern und zusätzlich einen enormen bürokratischen Aufwand betreiben. Aber selbst dann sehen sie sich immer noch mit der Gefahr konfrontiert, dass sie bei der Ausübung ihrer Vermittlertätigkeit versehentlich zu Reiseveranstaltern werden können und damit auch wie Reiseveranstalter haften müssen.

Diese Rechtsunsicherheiten dürfen aber aus unserer Sicht nicht dazu führen, dass sich Tourismusorganisationen künftig genötigt sehen, vorsorglich die für Reiseveranstalter geltenden Regelungen einhalten zu müssen – und das nur, um den Haftungsrisiken nicht schutzlos ausgeliefert zu sein. Denn aus organisatorischen, vor allem aber auch aus wirtschaftlichen Gründen können sich viele – insbesondere die kommunalen

– Tourismusorganisationen eine solche Umstellung auf die Veranstaltertätigkeit gar nicht leisten. Allein die Kosten für die Insolvenzversicherung wären eine große Belastung für Tourismusorganisationen, die ihre Tätigkeiten mehrheitlich aus Zuwendungen der öffentlichen Hand (mit-)finanzieren. Viele Tourismusorganisationen würden dann ihre Vermittlungstätigkeit vollständig einstellen müssen. Es kommt hinzu, dass insbesondere die kleineren Tourismusorganisationen mit den für Reiseveranstalter geltenden Pflichten (beispielsweise Kontrolle der Ferienwohnungen auf Verkehrssicherheit usw.) wirtschaftlich und organisatorisch völlig überfordert wären.

Aus Sicht des DTV bedarf es daher einer Beschränkung des Pauschalreisebegriffs und klarstellender Regelungen bezüglich der Vermittlung von Reiseleistungen. Es kann nicht im Interesse der Verbraucher liegen, dass die seit Jahrzehnten etablierte und wertgeschätzte Vermittlungstätigkeit der kommunalen, regionalen und landesweiten Tourismusorganisationen vor Ort komplett wegbricht.

## **II. Von der Vermittlertätigkeit in die Veranstalterhaftung?**

Der Referentenentwurf erweitert nicht nur den Pauschalreisebegriff, sondern sieht besondere Regeln für sogenannte „verbundene Reiseleistungen“ vor. Das betrifft insbesondere auch Tourismusorganisationen, die bislang ausschließlich als Reisevermittler tätig sind.

Die Richtlinie führt mit den „verbundenen Reiseleistungen“ neben den Kategorien „Reiseveranstaltung“ und „Reisevermittlung“ eine neue, zusätzliche Kategorie ein, die auf Kundenwunsch zusammengestellte Reisen betrifft. „Verbundene Reiseleistungen“ sind mindestens zwei Reiseleistungen, welche für dieselbe Reise erworben werden, aber für die separate Verträge geschlossen werden. Dabei stellt die Richtlinie einen abgestuften Schutz zur Verfügung und formuliert je nach Kategorie unterschiedlich hohe Anforderungen beispielsweise hinsichtlich der (vorvertraglichen) Informationspflichten.

So bestehen für die Vermittlung verbundener Reiseleistungen besondere (vorvertragliche) Informationspflichten. Der Vermittler muss sich vom Reisenden zum Beispiel per Formular bestätigen lassen, dass es sich bei den erworbenen Reiseeinzelleistungen bzw. -bausteinen nicht um eine Pauschalreise handelt. Zudem besteht ein Insolvenzschutz in Höhe der dem Vermittler anvertrauten Kundengelder (quasi ein „Basischutz“). Wenn der Gast per Direktinkasso beim Leistungsträger zahlt, die Tourismusorganisation also keine Kundengelder entgegen nimmt, dann muss die Rückerstattung der Kundengelder nicht abgesichert werden. Während der Vermittler verbundener

Reiseleistungen höchstens seine eigene Insolvenz absichern muss, muss der Reiseveranstalter auch die Insolvenz der Leistungsträger absichern und haftet für die Erfüllung aller Reiseleistungen (der „Rundum-Sorglos-Schutz“).

Eine Umfrage bei den Tourismusorganisationen in Deutschland (den direkten und indirekten Mitgliedern des DTV) hat ergeben, dass ein Drittel der als Vermittler tätigen Tourismusorganisationen die Kundengelder sowohl selbst entgegennimmt als auch per Direktinkasso beim Leistungsträger abrechnet. Ein knappes Viertel nimmt die Kundengelder immer selbst entgegen. Nur knapp die Hälfte der Tourismusorganisationen lässt den Kunden ausschließlich per Direktinkasso zahlen. Das bedeutet, dass für über die Hälfte der Tourismusorganisationen in Deutschland mit der neuen Kategorie der „verbundenen Reiseleistungen“ zusätzlich zu den bürokratischen Hürden enorme organisatorische Veränderungen verbunden sind: wollen sie nicht Kundengelder via Insolvenzversicherung absichern, müssen sie auf Direktinkasso umstellen.

Wollen Tourismusorganisationen beim Zusammenstellen von einzelnen Reiseleistungen auch künftig nicht zum Reiseveranstalter werden, müssen sie jede Einzelleistung nacheinander auswählen, in einem separaten Vorgang buchen und einzeln mit dem Kunden abrechnen (d.h. einzeln abrechnen und vom Kunden auch separat bezahlen lassen). Nur dann nämlich handelt es sich rechtlich nicht mehr um eine Pauschalreise, sondern um „verbundene Reiseleistungen“. Wenn Tourismusorganisationen dagegen wie bisher einem Kunden auf dessen Wunsch hin mehrere Einzelleistungen zusammenstellen, werden sie faktisch zum Reiseveranstalter und geraten in die Veranstalterhaftung. In der Konsequenz würde dies einen erheblichen zusätzlichen Aufwand für die meisten Tourismusorganisationen bedeuten (mehr Bürokratie, mehr Kosten). Außerdem könnte der Referentenentwurf dazu führen, dass praktisch gleiche Sachverhalte lediglich aufgrund eines differenziert durchzuführenden Buchungsvorganges zu einer unterschiedlichen rechtlichen Einordnung führen.

Ein praktisches Beispiel aus unseren Mitgliederkreisen: Ein Gast möchte eine Unterkunft und ein Auto mieten und sucht diesbezüglich die örtliche Touristeninformation in Münster auf, die ihm auf seinen Wunsch hin beide Leistungen vermitteln kann. Wird das technisch derart vollzogen, dass nur ein Buchungsvorgang notwendig ist, gilt die Reise als Pauschalreise und die Touristeninformation als Veranstalter. Erfolgt die Buchung durch zwei separate Buchungs- und Abrechnungsvorgänge, liegt eine „verbundene Reiseleistung“ vor. Bucht der Gast hingegen erst die Unterkunft, verlässt die Touristeninformation, kommt einen Tag später wieder und bucht dann den Mietwagen, dann handelt es sich, wie bisher, um die (klassische) Vermittlung von (fremden) Einzelleistungen.

Ein zweites praktisches Beispiel aus unseren Mitgliederkreisen: Ein Kunde sucht online eine Ferienwohnung im Saarland und gelangt auf die Website einer saarländischen Tourismusorganisation, die ein Online-Buchungssystem unterhält und daneben noch „Programmbausteine“ wie einen E-Bike-Verleih oder geführte Wanderung vermittelt. Nur wenn der Kunde nacheinander und auf separate Rechnungen (quasi in getrennten „Warenkörben“) auf dieser Webseite sowohl die Übernachtung in einer Ferienwohnung als auch die geführte Wanderung bucht, dann handelt es sich (soweit die geführte Wanderung einen Wert von 25 % des Gesamtpreises erreicht) nach dem Referentenentwurf um eine sog. „verbundene Reiseleistung“.

Es ist unverständlich, warum bei gleichem Ergebnis durch unterschiedliche, allein von der Buchungsformalität abhängige Schritte ein anderer rechtlicher „Status“ entsteht. Nach der alten Rechtslage wäre die Tourismusorganisation in diesen Konstellationen lediglich als Reisevermittler tätig geworden. Künftig ist sie in dieser Konstellation Vermittler „verbundener Reiseleistungen“ und muss zudem aufpassen, nicht in die volle Reiseveranstalterhaftung zu geraten. Folge einer solchen Regelung könnte schlussendlich sein, dass als Vermittler tätige Tourismusorganisationen künftig maximal eine touristische Leistung anbieten wollen, um nicht den erhöhten Haftungsrisiken der Richtlinie ausgesetzt zu sein – eine derartige Entwicklung kann überhaupt nicht im Sinne der Verbraucher sein. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass es die Kernaufgabe der Tourismusorganisationen vor Ort ist, das gesamte Spektrum der lokalen Leistungsträger zu bündeln und anzubieten.

Aus Sicht des DTV bedarf es hier einer klaren, rechtssicheren und praxistauglichen Regelung, damit Reisevermittler nicht automatisch zu Reiseveranstaltern werden. Unverantwortlich wäre es, die betroffenen Tourismusorganisationen auf eine Klärung durch die Rechtsprechung warten zu lassen.

### **III. Zur Erweiterung auf Reiseeinzelleistungen**

Der Referentenentwurf sieht in § 651 u BGB eine Erweiterung auf Reiseeinzelleistungen vor – diese Erweiterung ist aus Sicht des DTV absolut unnötig und daher abzulehnen. Es ist nicht ersichtlich, warum das BMJV ausgerechnet an dieser Stelle von dem Vollharmonisierungsansatz der Richtlinie abweicht und sich zu Lasten der Tourismusorganisationen und Anbieter von Reiseeinzelleistungen für eine „überschießende“ Umsetzung entscheidet. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes (BGH) zur analogen Anwendung des Reisevertragsrechts auf besondere, der Pauschalreise vergleichbare Buchungssituationen war bereits nach „altem“ Recht höchst umstritten. Als Folge der nun im Referentenentwurf vorgesehenen (und viel zu weiten und unklar

gefassten) Regelung werden künftig grundsätzlich auch typische Anbieter von Einzelreiseleistungen (beispielsweise Hoteliers oder Vermieter\*Innen von Ferienwohnungen, -häusern und Privatzimmern) erfasst. Problematisch ist zudem, dass die im Referentenentwurf gewählten Formulierungen kein taugliches Abgrenzungskriterium darstellen: Wann genau handelt es sich „um einen Vertrag, durch den sich ein Unternehmer in eigener Verantwortung verpflichtet (...), aus seinem Angebot nur eine Reiseleistung zu verschaffen“? Auch die Formulierung „sofern mit dieser Reiseleistung und den vertraglichen Vereinbarungen der Rahmen und die Grundzüge der Reise vorgegeben sind“ ist in keiner Weise geeignet, die bestehenden Unsicherheiten zu beseitigen.

Die neue Regelung würde daher sowohl den typischen Anbietern von Einzelreiseleistungen als auch den Tourismusorganisationen das Angebot von Einzelleistungen erschweren: Es bestünde die Gefahr, wegen des unklaren Wortlauts und aufgrund der Abgrenzungsprobleme versehentlich in die Veranstalterhaftung zu rutschen. Auch vor dem Hintergrund der erforderlichen Wettbewerbsgleichheit bei inländischen und grenzüberschreitenden Sachverhalten überzeugt die neue Regelung nicht, sondern führt zu Nachteilen deutscher Anbieter und Tourismusorganisationen. Es ist auch nicht ersichtlich, wieso eine derart weite Regelung aus Kundensicht gerechtfertigt sein sollte.

Aus Sicht des DTV sollte diese Regelung ersatzlos gestrichen werden. Alternativ sollte zumindest eine klare Formulierung gefunden werden, die keine zusätzlichen Abgrenzungsprobleme bei der praktischen Tätigkeit verursacht. Tourismusorganisationen, die als Veranstalter oder als Vermittler tätig sind, müssen sich mit einem gewissen Vorlauf auf die zukünftige Rechtslage einstellen können. Angesichts dessen erscheint es unverantwortlich, die Rechtsfrage der Qualifikation von gebuchten Einzelleistungen den Gerichten zu überlassen. Dies gilt umso mehr, als es letztlich der Rechtsprechung des BGH bedarf, um bundesweit Rechtssicherheit zu erzielen – nach Inkrafttreten der Umsetzungsvorschriften könnte das noch Jahre dauern.

#### **IV. Wegfall des Sicherungsscheins**

Aus Sicht des DTV ist es nicht ersichtlich, warum sich das BMJV bei der Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht für eine Abschaffung des Sicherungsscheins entschieden hat. Nach den Erfahrungen unserer direkten und indirekten Mitglieder handelt es sich bei dem Sicherungsschein sowohl bei den Gästen als auch bei den Tourismusorganisationen selbst um ein bewährtes, vertrautes und Vertrauen schaffendes Instrument. Der Wegfall des Sicherungsscheines würde bei allen Beteiligten zu großer Unsicherheit führen und die Arbeit der Tourismusorganisationen vor Ort erschweren.



Viele Gäste vertrauen mittlerweile auf den Grundsatz, dass Reiseveranstalter und Reisevermittler Zahlungen erst dann entgegennehmen dürfen, wenn dem Reisenden zuvor ein Sicherungsschein ausgehändigt wurde. Zu berücksichtigen sind auch die Folgeprobleme, die sich aus dem Wegfall des Sicherungsscheins ergeben: Während bislang viele Bestimmungen an die Aushändigung des Sicherungsscheins anknüpften, ist dagegen die Erfüllung von Informationspflichten (die in der Praxis auch strittig sein kann) nicht in gleichem Maße geeignet, bestimmte Rechtsfolgen auszulösen.

**Aus den vorher ausgeführten Gründen geht hervor, dass die im Referentenentwurf enthaltenen Regelungen für Tourismusorganisationen im Deutschlandtourismus zu deutlich mehr Aufwand, erheblichen Haftungsrisiken sowie massiven Einschränkungen der Tätigkeit führen werden. Es droht in der Konsequenz, dass als Vermittler tätige Tourismusorganisationen ihre Vermittlertätigkeit einstellen müssen. Es kann nicht im Sinne des Verbraucherschutzes sein, dass diese qualitätsgeprüften und von den Gästen akzeptierten Einrichtungen einen großen Teil ihres Dienstleistungsangebots einstellen müssen. Die Kernaufgabe der Tourismusorganisationen vor Ort besteht darin, das gesamte Spektrum der lokalen Leistungsträger zu bündeln und anzubieten - diese seit Jahrzehnten etablierte und wertgeschätzte Vermittlungstätigkeit der kommunalen, regionalen und landesweiten Tourismusorganisationen vor Ort könnte nun komplett wegbrechen.**

**Wir bitten daher das BMJV, unsere Argumente im Rahmen des weiteren Verfahrens sehr ernsthaft zu berücksichtigen.**

Mit freundlichen Grüßen



Claudia Gilles

Hauptgeschäftsführerin



## **Tourismus in Deutschland – ein Wirtschaftsfaktor für Kommunen, Kreise und Länder**

*Deutschland ist das Land mit den meisten Übernachtungen in Europa. Mit 436,2 Millionen Übernachtungen hat das Reiseland Deutschland auch 2015 seine Spitzenposition im Ranking der europäischen Urlaubsländer bestätigt. Zählt man noch 71,4 Millionen Übernachtungen in Ferienhäusern und –wohnungen hinzu, die nicht statistisch erfasst werden, dann wird die halbe Milliarde an Übernachtungen in Deutschland bereits übersprungen. Seit nunmehr sechs Jahren in Folge kann der Deutschlandtourismus Übernachtungsrekorde vermelden. Der Tourismus ist für viele Städte und Gemeinden einer der wichtigsten Wirtschaftsbereiche. Vom Tourismus profitieren neben den Gästen, Einwohnern und Unternehmen verschiedener Branchen auch die Kommunen durch eine Attraktivierung des Standortes sowie nicht unerhebliche Steuereinnahmen.*

*Investitionen in den Tourismus sind aktive Wirtschafts- und Strukturförderung. Die unmittelbaren Effekte der von Touristen nachgefragten Güter und Dienstleistungen – dazu gehören Flug- und Bahntickets oder Hotelbuchungen – summieren sich zu einer Bruttowertschöpfung von 97 Milliarden Euro. Das macht einen Anteil von 4,4 Prozent an der gesamten Bruttowertschöpfung der deutschen Volkswirtschaft aus. Die Tourismusbranche leistet damit einen deutlich höheren Beitrag zur Bruttowertschöpfung als die Kraftfahrzeugindustrie oder die Bankwirtschaft. Die Konsumausgaben der in- und ausländischen Gäste in Deutschland belaufen sich auf fast 280 Milliarden Euro.*