



Bundesministerium für Digitalisierung und
Wirtschaftsstandort
Stubenring 1
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
wien.arbeiterkammer.at
DVR 0063673
ERREICHBAR MIT DER LINIE D

per E-Mail an: post.l7@bmdw.gv.at

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65	Fax 501 65	Datum
BMDW-	BAK/KS-	J. Habersberger	DW 12801	DW 412693	03.07.2018
30.680/0005-	GSt/Ha/MS				
I/7/2018					

Entwurf einer Verordnung der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen (Pauschalreiseverordnung – PRV)

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen und nimmt dazu Stellung.

Zusammenfassung:

- Mit diesem Verordnungsentwurf soll – auf Basis der erst jüngst geänderten Verordnungsmächtigung in § 127 Gewerbeordnung (GewO) – die Insolvenzabsicherung von Pauschalreiseveranstaltern und Vermittlern verbundener Reiseleistungen nach der Richtlinie (EU) 2015/2302 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen (Pauschalreiserichtlinie) umgesetzt werden und die Reisebürosicherungsverordnung (RSV), die bisher ua die Insolvenzabsicherung geregelt hat, außer Kraft treten.
- Die BAK **begrüßt** die von der Pauschalreise-Richtlinie vorgegebene nunmehr erforderliche **Ausdehnung der Insolvenzabsicherung auf den Vermittler verbundener Reiseleistungen** für alle entgegengenommene Zahlungen und für den Fall, dass dieser auch Personenbeförderer ist, für die Rückbeförderung der Reisenden.
- Der vorliegende Entwurf setzt aus Sicht der BAK die Insolvenzabsicherung für Pauschalreiseveranstalter und Vermittler verbundener Reiseleistungen **nicht ausreichend** um. Einerseits ist fraglich, ob zB Privatzimmervermieter, die nicht in den Anwendungsbereich der Gewerbeordnung fallen, als bloß gelegentliche Vermittler verbundener Reiseleistungen in den Anwendungsbereich der Gewerbeordnung und somit auch in den Anwendungsbereich der PRV, und somit der Insolvenzabsicherung

fallen. Andererseits ist die vorgeschlagene Insolvenzabsicherung (weiterhin) betragsmäßig beschränkt, wohingegen die Pauschalreiserichtlinie vorschreibt, dass Reisende vor der Insolvenz in vollem Umfang zu schützen sind.

- Die BAK fordert weiterhin die Insolvenzabsicherung von Nur-Flug-Buchungen, deren Notwendigkeit erst jüngst die Insolvenzen von Air Berlin und Fly Niki gezeigt haben.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Eingangs ist festzuhalten, dass der Lang- und Kurztitel der Verordnung missverständlich sind. Mit dieser Verordnung soll eben nicht mehr wie bisher nach der Vorgängerrichtlinie 90/314/EWG über Pauschalreisen bloß der Reiseveranstalter insolvenzabgesichert sein, sondern eben auch der Vermittler verbundener Reiseleistungen. Außerdem soll im Langtitel besser verdeutlicht werden, dass hiermit der **Schutz bei Insolvenz** nach den Art 17 bis 19 der Pauschalreiserichtlinie umgesetzt wird. Die BAK schlägt daher als Langtitel „Verordnung der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort über **den Insolvenzschutz bei Pauschalreisen und verbundenen Reiseleistungen**“ vor. Auch als Kurztitel sollte beispielsweise besser „**Reiseinsolvenzschutzverordnung**“ verwendet werden.

Die bisherigen gesetzlichen Bestimmungen zur Insolvenzabsicherung von Reiseveranstaltern in der RSV waren offenkundig insofern unzureichend und europarechtswidrig, als die grundsätzlich unbeschränkte Haftung gemäß der Vorgabe des Art 7 der „alten“ Pauschalreiserichtlinie in Österreich nie gesetzlich verankert wurde.

Auch in anderen Mitgliedstaaten wurden die Vorgaben nicht umgesetzt, was insbesondere Vertragsverletzungsverfahren (EuGH Rs C-121/09 *Europäische Kommission gegen Italien*) und Staatshaftungsverfahren (vom EuGH bestätigt in den verbundenen Rs C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 und C-190/94 *Dillenkofer ua*; Rs C-140/97 *Rechberger ua*; Rs C-430/13 *Baradics ua*) zur Folge hatte.

Gegen die Republik Österreich im Besonderen wurde die staatliche Haftung gegenüber den von der Veranstalterinsolvenz betroffenen Reisenden in der erwähnten Rechtssache *Rechberger* bereits im Jahr 1999 bestätigt. Das jüngste bekannte Staatshaftungsverfahren (Betriebsrat der Wirtschaftskammer Tirol gegen Republik Österreich) liegt erst ein Jahr zurück und ist somit überdeutlicher und bedauernswerter Beleg für die bis zuletzt unzureichende Gewährleistung der europarechtlichen Vorgaben durch die österreichischen gesetzlichen Bestimmungen.

Im Ergebnis stellen Staatshaftungs- wie auch Vertragsverletzungsverfahren Belastungen der Steuerzahlenden dar. Die angeführten Voraussetzungen für eine Haftung der Republik haben weiterhin Bestand und sind daher auch bei der Umsetzung der gegenständlichen Pauschalreiserichtlinie zu berücksichtigen.

Zu § 1 des VO-Entwurfs:

§ 1 regelt den Geltungsbereich der Verordnung und übernimmt in Abs 2 die in § 1 Abs 2 Pauschalreisegesetz normierten Ausnahmen vom Anwendungsbereich (zB Kurzreisen).

§ 1 Abs 3 definiert den Begriff Insolvenz. Wie bereits in § 1 Abs 3 RSV werden die Z 1 Eröffnung des Insolvenzverfahrens oder Nichteröffnung mangels kostendeckenden Vermögens, Z 2 Zwangsvollstreckung, die nicht zur Befriedigung geführt hat sowie Z 4 Zahlungsunfähigkeit, welche insbesondere anzunehmen ist, wenn der Schuldner seine Zahlungen eingestellt

hat, in § 1 Abs 3 des vorliegenden Entwurfs als Z 1, Z 2 und Z 3 übernommen. Gegen den Entfall des § 1 Abs 3 Z 3 RSV Eintritt von Ereignissen, die eine Betreuung als aussichtslos erscheinen lassen, bestehen seitens der BAK keine Bedenken.

Aus Sicht der BAK sollte aber ein weiterer Tatbestand in **§ 1 Abs 3** aufgenommen werden. Denn Erwägungsgrund 39 der Pauschalreiserichtlinie verlangt einen wirksamen Schutz vor der Insolvenz. Wirksamkeit bedeutet demnach, „*dass der Schutz verfügbar ist, sobald infolge Liquiditätsprobleme des Reiseveranstalters Reiseleistungen nicht durchgeführt werden, nicht oder nur zum Teil durchgeführt werden sollen oder Leistungserbringer von Reisenden deren Bezahlung erlangen.*“

§ 1 Abs 3 Z 4 sollte daher lauten wie folgt:

4. bei Liquiditätsproblemen.

Liquiditätsprobleme sind insbesondere anzunehmen, wenn Reiseleistungen nicht durchgeführt werden, nicht oder nur zum Teil durchgeführt werden sollen oder Leistungserbringer von Reisenden deren Bezahlung verlangen.

Zu § 2:

In § 2 des VO-Vorschlags werden im Großen und Ganzen die Begriffsbestimmungen des Pauschalreisegesetzes (PRG) bzw der zugrundeliegenden Pauschalreiserichtlinie übernommen. Lediglich bei der Definition des Reisevermittlers in § 2 Abs 10 sollte aus Sicht der BAK die Formulierung „vertraglich zusagt oder“ vor „anbietet“ eingefügt werden, um einen wörtlichen bzw inhaltlichen Gleichklang mit § 2 Abs 8 PRG bzw mit Art 3 Z 9 Pauschalreiserichtlinie herzustellen.

§ 2 Abs 10 sollte daher wie folgt lauten:

(10) Reisevermittler ist ein vom Reiseveranstalter verschiedener Gewerbetreibender, der von einem Reiseveranstalter zusammengestellte Pauschalreisen **vertraglich zusagt oder** anbietet.

Zu §§ 3 und 4 – Abdeckung des Risikos:

Der vorliegende Entwurf sieht wiederum keine für alle Reiseveranstalter bzw. Vermittler verbundener Reiseleistungen geltende ausreichende Haftung vor.

Unklar ist zB, ob ein Privatzimmervermieter, der nach § 2 Abs 1 Z 9 GewO vom Anwendungsbereich der Gewerbeordnung ausgenommen ist, bei bloß gelegentlichem Tätigwerden als Vermittler verbundener Reiseleistungen in den Anwendungsbereich der GewO (etwa §§ 111, 126 ff GewO, 32 GewO) und somit auch der PRV fällt.

Aus Sicht der BAK sollte auch klargestellt werden, dass ein Gewerbetreibender, zB ein Vermieter von Elektrofahrrädern, der als Vermittler verbundener Reiseleistungen bloß in Ausübung seiner Nebenrechte nach § 32 GewO tätig ist, bezüglich der Ausübung dieses Nebenrechts seine Vermittlertätigkeit iSd § 126 Abs 1 Z 4a idF der jüngsten GewO-Novelle für den Fall seiner Insolvenz abzusichern hat. Die BAK regt eine diesbezügliche Klarstellung in den Erläuternden Bemerkungen an.

Die europarechtlichen Vorgaben lassen keinen Zweifel an einem zwingend zu regelnden umfassenden Haftungsumfang, als Art 17 Abs 1 Pauschalreiserichtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassene Reiseveranstalter Sicherheit für die Erstattung aller von Reisenden oder in deren Namen geleisteten Zahlungen leisten, sofern die betreffenden Leistungen infolge der Insolvenz des Reiseveranstalters nicht erbracht werden. Soweit die Beförderung von Personen im Pauschalreisevertrag inbegriffen ist, leisten die Reiseveranstalter auch Sicherheit für die Rückbeförderung der Reisenden. [...]“

Auch in Erwägungsgrund 39 ist ausdrücklich angeführt, dass die Mitgliedstaaten Reisende vor der Insolvenz des Reiseveranstalters **„in vollem Umfang“** schützen müssen und dieser Schutz **„alle im Namen von Reisenden geleisteten Zahlungen“** und gegebenenfalls die **„Kosten der Rückbeförderung“** umfassen müssen.

Die in Art 17 Abs 2 Pauschalreiserichtlinie festgelegten näheren Details zur Bestimmung der Absicherungshöhe („Die Sicherheit muss wirksam sein und die nach vernünftigem Ermessen vorhersehbaren Kosten abdecken.“) eröffnen keineswegs einen über diese genannten Grundsätze hinausgehenden Ermessensspielraum für den nationalen Gesetzgeber, vielmehr sind diese Grundsätze stets voranzustellen. Somit ist unter der genannten Formulierung „nach vernünftigem Ermessen vorhersehbaren Kosten“ stets die maximale Kostenbelastung zu verstehen, so dass die oben genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Erwägungsgrund 40 stellt diesbezüglich auf Pauschalreisen zur „Hochsaison“ ab, somit zu jenem Zeitraum mit den höchsten Reisepreisen und den höchsten Kundenzahlungen des Geschäftsjahres. Ferner wird hier auf weitere Faktoren wie die Art der verkauften Pauschalreisen einschließlich des Verkehrsmittels, das Reiseziel und Anzahlungsbeträge Bezug genommen.

Diesen umfassenden Fokus lässt der vorliegende Entwurf der PRV missen. § 4 Abs 1 PRV sieht – neben der Möglichkeit zum freiwilligen Abschluss einer unbeschränkten Absicherung – drei Möglichkeiten zum Abschluss einer beschränkten Absicherung vor (nämlich Versicherungsvertrag, Bankgarantie oder Garantieerklärung einer Körperschaft öffentlichen Rechts). Keine dieser Optionen zum Abschluss einer beschränkten Haftung entspricht ausreichend den obigen europarechtlichen Vorgaben.

Auch die Vorgaben zur Anpassung der Absicherungssummen bei einer Erhöhung des Umsatzes gemäß § 4 Abs 2 PRV entspricht nicht den Vorgaben der Pauschalreiserichtlinie. Der Zeitraum für eine Anpassung ist mit dem Folgeintervall nach 12 bzw 24 Monaten sehr lange bemessen, so dass bei einer Umsatzänderung eine erhebliche Unterversicherung entstehen kann. Die europarechtliche Vorgabe (vgl Erwägungsgrund 40) räumt Mitgliedsstaaten keine explizite Ermächtigung ein, derart lange Anpassungszeiträume festzulegen. Im Gegenteil ist auf die obigen Haftungsgrundsätze zu verweisen und daher von einer kurzfristigen Anpassungsverpflichtung entsprechend den tatsächlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten auszugehen. Diese Regelung steht aus Sicht der BAK auch im Widerspruch zu § 7 Abs 4 PRV, wonach jede sich abzeichnende Änderung der prognostizierten Umsatzdaten aus der Reiseleistungsausübungstätigkeit unverzüglich zu melden ist. Der Grundsatz nach § 4 Abs 2 PRV müsste durch Änderung der Umsätze klar durchbrochen werden, was aus Sicht der BAK klargestellt werden sollte.

Die Pauschalreiserichtlinie sieht als Ausnahme der ansonsten strengen Vorgaben lediglich vor, dass „sehr unwahrscheinliche Risiken“ „wie beispielsweise die gleichzeitige Insolvenz mehrerer der größten Reiseveranstalter“ bei der gesetzlichen Umsetzung nicht berücksichtigt werden müssen. Diese Ausnahme kann jedoch keinesfalls als Rechtfertigung für die hier an-

geführten Unzulänglichkeiten der Richtlinienumsetzung herangezogen werden, da die vorgeschriebene Absicherung von Kundengeldern sowie die allfällige Anpassungspflicht aufgrund entsprechend geänderter Umsatzhöhen schon Standardsituationen nicht gerecht werden. Der vorliegende Entwurf will, wie auch in den Erläuterungen deklariert wird, Wirtschaftstreibenden die Insolvenzabsicherung erleichtern, überwälzt damit aber das Risiko unzureichender Abdeckung auf alle Steuerzahler. Nach Ansicht der BAK ist dies aus den genannten Gründen unzulässig, im Gegenteil ist eine **umfassendere Haftung für Kundengelder** gesetzlich zu verankern. Dies kann durch die Verpflichtung zum Abschluss unbeschränkter Haftungsverträge oder zumindest wesentlich höherer und kurzfristig anzupassender Versicherungssummen entsprechend den obigen Ausführungen geschehen. Aus diesen Gründen ist der vorliegende Entwurf **als ungenügend und klar europarechtswidrig abzulehnen** und dringend eine entsprechende Nachbesserung zu fordern. Es ist zu betonen, dass der Schutz der Reisenden das primäre Ziel der genannten europarechtlichen Vorgaben ist, nicht aber eine finanzielle Entlastung der Reiseunternehmen.

Ergänzend ist bezüglich § 3 Abs 2 PRV zu kritisieren, dass eine Frist zur Geltendmachung von Ansprüchen in Folge einer Insolvenz auf acht Wochen beschränkt ist, wobei der Beginn des Fristenlaufes an objektive Kriterien gemäß § 1 Abs 3 (i.e. Eröffnung des Insolvenzverfahrens, Zwangsvollstreckung oder Zahlungsunfähigkeit) geknüpft wird. Eine solche, extrem kurze Frist ist in der Pauschalreiserichtlinie nicht vorgesehen. Vielmehr bestimmt Art 17 Abs 5, dass „die Erstattung unverzüglich nach der Beantragung durch den Reisenden vorgenommen“ werden muss. Die Europarechtskonformität der Befristung muss somit zumindest in Frage gestellt werden. Sofern eine Befristung nationalrechtlich dennoch zulässig wäre (wegen einer allfälligen sachlichen Rechtfertigung aufgrund der Abtretung der Ansprüche der Reisenden an den Versicherer, der sich seinerseits fristgerecht beim Konkursgericht um die Befriedigung einer Schuldenquote bemühen müsste), sollte der Fristenlauf zwingend an das subjektive Kriterium der persönlichen Information der Reisenden geknüpft werden. Es ist nämlich völlig realitätsfremd anzunehmen, dass Reisende nach Buchung einer Reise regelmäßig etwa Edikte oder andere Veröffentlichungen über die Solvenz der betreffenden Reiseunternehmen prüfen.

Darüber hinaus sollte aus Sicht der BAK – wie bisher § 7 Abs 1 Z 6 RSV – der Reisende über die Frist zur Geltendmachung seiner Ansprüche informiert werden.

§ 4 Abs 4 normiert – wie bisher § 4 Abs 5 und 6 RSV –, dass Kundengelder frühestens elf Monate vor dem vereinbarten Ende der Reise entgegengenommen werden dürfen. Kundengelder von mehr als 20% des Reisepreises dürfen nicht früher als zwanzig Tage vor Reiseantritt übernommen werden. Nach Ansicht der BAK sollte auch hier eine Informationspflicht des Reiseleistungsausübungsberechtigten gegenüber dem Reisenden normiert werden, wie es bisher in § 7 Abs 1 Z 4 RSV geregelt wurde.

Zu § 10:

In Umsetzung des Art 18 Abs 2 bis 4 der Pauschalreiserichtlinie übernimmt nach § 10 Abs 1 das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort die Aufgaben der zentralen Kontaktstelle und ist damit zuständig für die Erteilung von Informationen über die Anforderungen an Reiseveranstalter und Vermittler verbundener Reiseleistungen zur Insolvenzabsicherung gegenüber den zentralen Kontaktstellen anderer Mitgliedstaaten.

Aus Sicht der BAK sollte diese Informationspflicht der zentralen Kontaktstelle auch gegenüber KonsumentInnen normiert werden, damit sie dort vor einer Reisebuchung bei Unklarheiten über das bestehende Insolvenzschutzsystem eines anderen Mitgliedstaates nachfragen können.

Zu § 11:

§ 11 des Entwurfs regelt die Fach- und Fremdsprachenkenntnisse bestimmter Arbeitnehmer und ist nahezu ident mit § 10 der Verordnung über Ausübungsvorschriften für das Reisebürogewerbe. § 11 Abs 2 normiert, welche Person jedenfalls als fachkundig anzusehen und listet sodann nunmehr fünf Ziffern – statt bisher vier Ziffern – auf. § 11 Abs 2 Z 1 bis 4 des Entwurfs übernimmt unverändert § 10 Abs 2 Z 1 bis 4 der Ausübungsvorschriften. Der Satzteil am Ende des § 10 Abs 2 der Ausübungsvorschriften „für den laufenden Geschäftsbetrieb ausreichende Kenntnisse einer Fremdsprache nachweist.“ wird nun als neue Ziffer 5 angeführt.

Aus Sicht der BAK ist unklar, ob die Ziffer 5 nun jeweils zusätzlich zu den Z 1 bis 4 des § 11 Abs 2 nachzuweisen ist.

Die BAK weist im Zusammenhang mit § 11 Abs 2 Z 1 darauf hin, dass das Berufsbild des Lehrberufs des Reisebüroassistenten bzw der Reisebüroassistentin unter dem Punkt Kommunikation die sprach- und fachgerechte Ausdrucksweise, das Führen zielgerichteter Gespräche ua mit Auftraggebern und Auftragnehmern sowie mit Lieferanten, beides deutsch- und fremdsprachig, und die Kenntnis der facheinschlägigen fremdsprachigen Fachausdrücke sowie das Führen des einschlägigen Schriftverkehrs in Englisch (Berufsprofil) umfasst.

Nach Ansicht der BAK hat daher der Nachweis ausreichender Fremdsprachenkenntnisse im Sinne des § 11 Abs 2 des Entwurfs jedenfalls mit erfolgreich bestandener Lehrabschlussprüfung, also mit Absolvierung des Lehrberufs des Reisebüroassistenten bzw der Reisebüroassistentin, als erbracht zu gelten, dies sollte bei einer Klarstellung, für welche Ziffern des § 11 Abs 2 dieser Fremdsprachennachweis nach nunmehr Z 5 zu erbringen ist, entsprechend berücksichtigt werden.

Zu § 12:

§ 12 des Entwurfs regelt das Inkrafttreten der Verordnung und lässt die Reisebürosicherungsverordnung sowie die Verordnung über Ausübungsvorschriften für das Reisebürogewerbe außer Kraft treten.

Wie bereits zu den §§ 3 und 4 angemerkt sollte aus Sicht der BAK die bisher in der RSV normierte Informationspflicht über die maximale Anzahlung von 20% des Reisepreises mehr als 20 Tage vor Reiseantritt sowie über die Frist für die Geltendmachung von Ansprüchen im Insolvenzfall weiterhin bestehen bleiben und daher in die PRV aufgenommen werden.

Betreffend die Verordnung über die Ausübungsvorschriften für das Reisebürogewerbe sollte aus Sicht der BAK deren zweiter Abschnitt (§§ 6 und 7) bestehen bleiben. Mit den §§ 6 und 7 Ausübungsvorschriften werden Informationspflichten über die Identität des ausführenden Luftfahrtunternehmens im Sinne des Art 11 der Verordnung 2111/2005/EG über die Erstellung einer gemeinschaftlichen Liste der Luftfahrtunternehmen, gegen die in der Gemeinschaft eine Betriebsuntersagung ergangen ist, sowie über die Unterrichtung von Fluggästen über die Identität des ausführenden Luftfahrtunternehmens normiert („Schwarze Liste“). Diese Informationspflichten des Gewerbetreibenden nach § 6 und 7 der Ausübungsvorschriften sollten aus Sicht der BAK aufrecht bleiben.

Abschließend wiederholt die BAK die Forderung nach einer Insolvenzabsicherung für Nur-Flug-Buchungen, die weder vom Anwendungsbereich der Pauschalreiserichtlinie noch einem anderen vergleichbar strengen gesetzlichen Regime erfasst sind. Seit Jahren wird auf das dramatische reale (und etwa bei Sky Europe, Malev, Spanair oder jüngst Air Berlin verwirklichte) finanzielle Risiko bei Nur-Flug-Buchungen hingewiesen. Die BAK fordert die Bundesregierung daher wiederholt auf, sich auf europäischer Ebene für eine entsprechende Regelung einzusetzen.

Renate Anderl
Präsidentin
F.d.R.d.A.

Melitta Aschauer-Nagl
iV des Direktors
F.d.R.d.A.