

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 25.06.1998 – C-140/97

Generalanwalt Antonio Saggio

ECLI:EU:C:1998:321

Keine Entscheidung des Gerichtshofs. Dieses Dokument ist ein unabhängiger Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof. Der Gerichtshof ist daran nicht gebunden und kann anders entscheiden.

Ergebnis: Vorschlag an den Gerichtshof

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Landesgericht Linz vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten: 1. Der Schutzzweck des Artikels 7 der Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen erstreckt sich auch auf Reisen, bei denen der Hauptkontrahent a) als Einzelreisender neben der Flughafen-Sicherheitsgebühr (Ausreisesteuer) den Einzelzimmerzuschlag oder b) in Begleitung von mindestens einer weiteren voll zahlenden Person nur die Flughafen-Sicherheitsgebühr (Ausreisesteuer) zu zahlen hat. 2. Derartige Reisen fallen auch dann in den Geltungsbereich der Richtlinie, wenn sie von auflagenstarken Tageszeitungen eines Mitgliedstaats exklusiv für ihre Abonnenten im Rahmen einer irreführenden Werbeaktion angeboten werden. 3. Artikel 7 der Richtlinie verbietet es einem Mitgliedstaat, im Rahmen ihrer Umsetzung die Sicherstellung der darin vorgesehenen Verbraucherrechte nur bei Reisen vorzuschreiben, die nach dem 1. Januar 1995 gebucht wurden und deren Abreisetermin frühestens mit 1. Mai 1995 festgesetzt war. 4. Die nicht fristgerechte Umsetzung lediglich des Artikels 7 der Richtlinie stellt für sich allein einen qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht dar, der einen Entschädigungsanspruch eines einzelnen begründen kann, dem durch diesen Verstoß ein wirtschaftlicher Schaden entstanden ist. 5. Das von Artikel 7 der Richtlinie verfolgte Ziel wird nur dann erreicht, wenn dem Pauschalreisenden unabhängig davon, welche Maßnahmen der nationale Gesetzgeber im Rahmen der Umsetzung konkret getroffen hat, die gezahlten Beträge in vollem Umfang erstattet werden. 6. Zwischen der nicht fristgerechten oder nicht vollständigen Umsetzung des Artikels 7 der Richtlinie und einem dem Verbraucher entstandenen Schaden besteht auch dann ein Kausalzusammenhang, wenn sich der Reiseveranstalter unklug verhalten hat oder eine außergewöhnliche Risikoerhöhung vorliegt.

Schlußanträge des Generalanwalts

Antonio Saggio

vom 25. Juni 1998

1 Die vorliegende Rechtssache bietet dem Gerichtshof eine weitere Gelegenheit, sich zur Auslegung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen (nachfolgend: Richtlinie) zu äußern. Im vorliegenden Fall hat der Gerichtshof vor allem zu klären, ob eine Reise, die den Abonnenten einer Tageszeitung zu herabgesetztem Preis angeboten wird, in den Geltungsbereich der Richtlinie fällt, wobei auch zu berücksichtigen ist, daß die Zahlung der Reisetilnehmer nur auf eine der zur Pauschalreise gehörenden Leistungen angerechnet worden war. Falls der Gerichtshof diese Frage bejaht, so hat er ferner zu prüfen, ob die nicht fristgerechte Umsetzung nur des Artikels 7 der Richtlinie für sich allein einen solch qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht darstellt, daß der Mitgliedstaat für den Schaden haftet, der dem einzelnen durch diesen Verstoß entstanden ist. Schließlich stellt sich die Frage, ob sich der Staat zu seiner Entlastung auf außergewöhnliche und unvorhersehbare Umstände, die dem Verhalten Dritter (im vorliegenden Fall des Veranstalters der Pauschalreise) zuzurechnen sind, berufen kann, um einen Kausalzusammenhang zwischen seinem Verhalten und dem verursachten Schaden zu bestreiten.

Rechtlicher Rahmen

2 Wie der Gerichtshof bereits klargestellt hat, bezweckt die Richtlinie nach ihrem Artikel 1 die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Pauschalreisen (einschließlich Pauschalurlaubsreisen und Pauschalrundreisen), die in der Gemeinschaft verkauft oder zum Verkauf angeboten werden.

3 Artikel 2 enthält die Definitionen. Da diese Vorschrift für einen Großteil der zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen von Bedeutung ist, möchte ich sie hier vollständig zitieren. Im Sinne von Artikel 2 Nummer 1 bedeutet Pauschalreise: die im voraus festgelegte Verbindung von mindestens zwei der folgenden Dienstleistungen, die zu einem Gesamtpreis verkauft oder zum Verkauf angeboten wird, wenn diese Leistung länger als 24 Stunden dauert oder eine Übernachtung einschließt:

- a) Beförderung,
- b) Unterbringung,
- c) andere touristische Dienstleistungen, die nicht Nebenleistungen von Beförderung oder Unterbringung sind und einen beträchtlichen Teil der Gesamtleistung ausmachen.

Weiter heißt es dort: Auch bei getrennter Berechnung einzelner Leistungen, die im Rahmen ein und derselben Pauschalreise erbracht werden, bleibt der Veranstalter oder Vermittler den Verpflichtungen nach dieser Richtlinie unterworfen.

4 Die folgenden Nummern des Artikels 2 der Richtlinie enthalten weitere Definitionen, die sich auf die Vertragsparteien beziehen. Unter Veranstalter versteht man die Person, die nicht nur gelegentlich Pauschalreisen organisiert und sie direkt oder über einen Vermittler verkauft oder zum Kauf anbietet. Vermittler ist die Person, welche die vom Veranstalter zusammengestellte Pauschalreise verkauft oder zum Verkauf anbietet. Verbraucher ist schließlich die Person, welche die Pauschalreise bucht oder zu buchen sich verpflichtet (der Hauptkontrahent), oder jede Person, in deren Namen der Hauptkontrahent sich zur Buchung der Pauschalreise verpflichtet (die übrigen Begünstigten), oder jede Person, der der Hauptkontrahent oder einer der übrigen Bewerber die Pauschalreise abtritt (der Erwerber).

5 Sodann ist Artikel 7 der Richtlinie von Bedeutung, um dessen Auslegung ausdrücklich ersucht wird; nach dieser Bestimmung [weist] der Veranstalter und/oder Vermittler, der Vertragspartei ist,... nach, daß im Fall der Zahlungsunfähigkeit oder des Konkurses die Erstattung gezahlter Beträge und die Rückreise des Verbrauchers sichergestellt sind.

Schließlich haben die Mitgliedstaaten nach Artikel 9 die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dieser Richtlinie spätestens am 31. Dezember 1992 nachzukommen. Im Fall Österreichs hatte die Umsetzung nach dem Wortlaut der Beitrittsakte zur Europäischen Union bis zum 1. Januar 1995 zu erfolgen.

6 Die Richtlinie wurde mit einer Reihe von Rechtsvorschriften in österreichisches Recht umgesetzt. Für die Beantwortung der Auslegungsfragen ist von Bedeutung, daß Artikel 7 der Richtlinie durch die Reisebüro-Sicherungsverordnung vom 15. November 1994 umgesetzt wurde. Diese Verordnung gilt nur für Pauschalreisen, die nach dem 1. Januar 1995 gebucht wurden und deren Abreisetermin frühestens mit 1. Mai 1995 festgesetzt war. § 3 Absatz 1 sieht vor, daß der Reiseveranstalter durch Abschluß eines Versicherungsvertrags bei einem zum Geschäftsbetrieb in Österreich berechtigten Versicherungsunternehmen sicherzustellen hat, daß dem Reisenden erstens die bereits entrichteten Zahlungen, soweit die Reiseleistungen gänzlich oder teilweise infolge Insolvenz des Reiseveranstalters nicht erbracht wurden, und zweitens notwendige Aufwendungen für die Rückreise, die infolge Insolvenz des Reiseveranstalters entstanden sind, erstattet werden. § 3 Absatz 2 bestimmt, daß die Versicherungssumme mindestens 5 v. H. des Umsatzes aus der Veranstaltertätigkeit im entsprechenden Quartal des vorangegangenen Kalenderjahres zu betragen hat, wobei sich dieser Prozentsatz auf 10 v. H. erhöht, wenn der Reiseveranstalter Kundengelder als Anzahlung von mehr als 10 v. H. des Reisepreises oder als Restzahlung früher als 10 Tage vor Reiseantritt übernimmt. Im ersten Jahr einer Veranstaltertätigkeit ist vom geschätzten Umsatz aus der beabsichtigten Veranstaltertätigkeit

auszugehen. Schließlich ist zu beachten, daß der Reiseveranstalter nach § 4 der Verordnung das Risiko auch durch Beibringung einer unwiderruflichen und abstrakten Bankgarantie eines zum Geschäftsbetrieb in Österreich berechtigten Kreditinstituts oder durch eine ebensolche Garantieerklärung einer Körperschaft öffentlichen Rechts abdecken kann, mit der sich der Haftende zur Erbringung der Leistungen verpflichtet, die dem Reisenden aus einem dem § 3 entsprechenden Versicherungsvertrag zustehen.

Der Sachverhalt und die Vorlagefragen

7 Alle Kläger vor dem nationalen Gericht sind Abonnenten der österreichischen Tageszeitung Neue Kronenzeitung. Im November 1994 beschloß die Verlagsgesellschaft der Zeitung, den Abonnenten als Dank für ihre Treue in Zusammenarbeit mit dem Reisebüro Arena-Club-Reisen eine Reise anzubieten. Es handelte sich um 4- oder 7-tägige Reisen in Ferienorte im Ausland. Das Angebot umfaßte folgende Leistungen: Flug mit Bordverpflegung, Transfer Flughafen-Hotel-Flughafen, Übernachtung mit Frühstück, Unterbringung im Doppelzimmer (oder im Einzelzimmer gegen Aufpreis), Stadtrundfahrt mit deutschsprachigem Reiseführer.

8 Diesem Angebot entsprechend sollten die Abonnenten nur die Flughafengebühr von 40 ATS und die griechische Ausreisesteuer von 280 ATS pro Person zahlen. Wollte ein Abonnent allein reisen, so war noch ein Einzelzimmerzuschlag von 500 ATS pro Nacht zu zahlen. Von eventuellen Begleitpersonen wurde hingegen die Zahlung des vollen Preises verlangt, der in einem dem Angebot beigelegten Prospekt angegeben war. Der Verlag gab dementsprechend Reisegutscheine an die Abonnenten aus, mit denen eine Reise bestellt und unter verschiedenen Reisetagen eine Auswahl getroffen werden konnte. Daraufhin erhielt der Abonnent dann eine Buchungsbestätigung von der Reiseveranstalterin, an die binnen zehn Tagen eine Anzahlung von 10 % der gesamten Reisekosten zu leisten war, während der Restbetrag bis zehn Tage vor Reiseantritt gezahlt werden mußte.

9 Die Kläger des Ausgangsverfahrens buchten ihre Reisen zwischen dem 19. November 1994 und dem 12. April 1995; einige wollten allein reisen, andere mit einer oder mehreren Begleitpersonen. Die Reise sollte je nach den Buchungen zwischen dem 10. April und dem 23. Juli 1995 stattfinden.

10 Das Angebot fand einen weit größeren Anklang als von den Veranstaltern erwartet. Das Reisebüro hatte Flugkapazitäten für 30000 Personen geplant, doch wurde die Reise von 52260 Abonnenten mit weiteren 33041 Begleitpersonen gebucht. Der Veranstalter kam daraufhin in ernste operationelle Schwierigkeiten, da keine zusätzlichen Flugkapazitäten eröffnet werden konnten, was zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten führte. Am 4. Juli 1995 wurde auf Antrag der Arena-Club-Reisen der Konkurs eröffnet. Zwei Kläger konnten die Reise wegen der Insolvenz des Veranstalters nicht mehr durchführen, während die Reise der übrigen vier Kläger bereits zuvor mangels Flugkapazitäten abgesagt worden war. Alle Kläger hatten jedoch die gesamten Reisekosten bezahlt.

11 Aus dem Vorlagebeschluß geht hervor, daß die Zahlungen der Kläger, die 1994 gebucht hatten, mangels einer gesetzlichen Verpflichtung überhaupt nicht gesichert waren. Zwei von drei Betroffenen versuchten, ihre Ansprüche im Konkursverfahren gegen die Reiseveranstalterin geltend zu machen, jedoch ohne Erfolg. Eine Absicherung aufgrund der genannten Verordnung vom November 1994 bestand hingegen für die drei anderen Kläger, die nach dem 1. Januar 1995 Reisen gebucht hatten, die frühestens am 1. Mai 1995 hätten angetreten werden sollen. Für diese Kunden war eine Bankgarantie von über 4000000 ATS beigebracht worden, die jedoch nur 23,38 % der von den Klägern angezahlten Reisekosten abdecken konnte.

12 In den Ausgangsverfahren beantragten daher alle Kläger, festzustellen, daß der österreichische Staat für den Verstoß gegen die ihm aufgrund des Vertrages obliegende Verpflichtung, die Richtlinie fristgerecht und inhaltlich zutreffend umzusetzen, haftet. Folglich beantragten sie, den Staat zum Ersatz des Schadens in Höhe der geleisteten und nach dem Konkurs der Reiseveranstalterin nicht zurückerlangten Zahlungen zu verurteilen.

13 Das Landesgericht Linz hat beschlossen, dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Erstreckt sich der Schutzzweck von Artikel 7 der Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen (im folgenden: Richtlinie) auch auf Reisen, für die der Hauptkontrahent aufgrund des Vertrages

a) als Einzelreisender neben der Flughafen-Sicherheitsgebühr (Ausreisesteuer) nur den Einzelzimmerzuschlag oder

b) in Begleitung mindestens einer weiteren voll zahlenden Person nur die Flughafen-Sicherheitsgebühr (Ausreisesteuer) zu zahlen hat,

während für den Flug und die Nächtigung in einem Mehrbettzimmer vom Hauptkontrahenten kein Entgelt zu leisten ist?

2. Fallen in den Geltungsbereich der Richtlinie derartige Reisen auch dann, wenn sie von der auflagenstärksten Tageszeitung eines Mitgliedstaats exklusiv für deren Abonnenten im Rahmen einer wettbewerbswidrigen Werbeaktion als Geschenk angeboten werden? Falls die Fragen 1 und 2 bejaht werden:

3. Stellt es eine fristgemäße Umsetzung von Artikel 7 der Richtlinie dar, wenn die am 15. November 1994 kundgemachte nationale Regelung nur auf Pauschalreisen anzuwenden war, die nach dem 1. Januar 1995 gebucht wurden und deren Abreisetermin frühestens mit 1. Mai 1995 festgesetzt war, und zwar

a) im Hinblick auf die Teilnahme Österreichs am Europäischen Wirtschaftsraum ab 1. Januar 1994 und

b) im Hinblick auf den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union mit 1. Januar 1995?

Falls die Frage 3 verneint wird:

4. Begründet die nicht fristgerechte Umsetzung lediglich des Artikels 7 der Richtlinie für sich allein bereits einen qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht und damit einen Entschädigungsanspruch für die Geschädigten, wenn der Mitgliedstaat innerhalb der Frist zielführende Maßnahmen zur Umsetzung aller anderen Richtlinienbestimmungen getroffen hat?

5. Ist Artikel 7 der Richtlinie so auszulegen, daß die damit verfolgten Ziele nicht erfüllt werden, wenn eine nationale Regelung

a) zur Abdeckung des Risikos nur einen Versicherungsvertrag oder eine Bankgarantie mit einer Versicherungssumme (Deckung) von mindestens 5 % des Umsatzes aus der Veranstaltertätigkeit im entsprechenden Vierteljahr des vorangegangenen Kalenderjahres vorschreibt,

b) den Veranstalter im ersten Jahr seiner Tätigkeit nur verpflichtet, zur Festlegung der Versicherungssumme (Deckung) vom geschätzten Umsatz aus der beabsichtigten Veranstaltertätigkeit auszugehen,

c) dabei auf Umsatzsteigerungen des Veranstalters im laufenden Jahr nicht Bedacht nimmt und

d) keine Kontrollpflicht des Mitgliedstaats zur Überwachung der nötigen Sicherungssummen vorschreibt?

6. Besteht zwischen einer nicht fristgerechten oder nicht vollständigen Umsetzung des Artikels 7 der Richtlinie und einem dadurch auf Verbraucherseite entstandenen Schaden auch dann ein unmittelbarer Kausalzusammenhang, der zur Haftung des Mitgliedstaats für die gänzliche Erstattung der nicht sichergestellten Zahlungen führt, wenn der Staat rechtswidrige Handlungen des Veranstalters (Dritter) oder eine ganz außergewöhnliche und unvorhersehbare Risikoerhöhung als Ursache (wesentliche Mitursache) des Schadensfalles nachweist?

Zur ersten und zur zweiten Vorlagefrage

14 Mit den ersten beiden Fragen ersucht das österreichische Gericht den Gerichtshof im wesentlichen um eine Klärung der Frage, ob die von den Klägern des Ausgangsverfahrens gebuchten Reisen in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen. Zweifel daran könnten nach dem Vorlagebeschluß deswegen bestehen, weil im vorliegenden Fall die Reise den Abonnenten der Tageszeitung als Geschenk angeboten worden sei, so daß der Hauptkontrahent keine Zahlung habe leisten müssen, die unter normalen Marktbedingungen als Gegenleistung für eine angebotene Reise anzusehen sei.

15 Zunächst einmal sind meiner Ansicht nach im Falle aller Kläger des Ausgangsverfahrens die Voraussetzungen erfüllt, die nach der Richtlinie vorliegen müssen, damit eine touristische Dienstleistung in ihren Geltungsbereich fallen kann. Zweifellos handelt es sich um eine Pauschalreise im Sinne von Artikel 2 Nummer 1 der Richtlinie, da die betreffenden Reisen den Flug, die Übernachtung sowie andere touristische Dienstleistungen einschlossen, die nicht Nebenleistungen der beiden ersten Leistungen waren, darunter eine Stadtrundfahrt mit deutschsprachigem Reiseführer.

16 Weniger offenkundig ist hingegen, ob die Voraussetzungen des ersten Teils dieser Vorschrift und des Artikels 1 der Richtlinie erfüllt sind. Die österreichische Regierung bestreitet in der Tat, daß es sich im vorliegenden Fall um eine in der Gemeinschaft zu einem Gesamtpreis verkaufte oder zum Verkauf angebotene Pauschalreise handele. Ihrer Ansicht nach wurde die von den Klägern des Ausgangsverfahrens gebuchte Reise nicht verkauft, sondern den Abonnenten der Zeitung als Geschenk angeboten. Zur Stützung ihrer Auffassung führt die österreichische Regierung aus, aus dem Kontext und dem Wortlaut der Richtlinie ergebe sich, daß eine Pauschalreise nur dann vorliege, wenn die vom Veranstalter oder Vermittler der Reise angebotene Leistung eng mit der Gegenleistung des Verbrauchers verknüpft sei. Vom Verbraucher müsse daher die Zahlung eines Entgelts verlangt werden, das zur Abdeckung der Gesamtleistung bestimmt und danach, wenn auch nicht unbedingt kostendeckend, kalkuliert sein müsse.

17 Ich halte die Auslegung der österreichischen Regierung nicht für überzeugend, und zwar aus mehreren Gründen. Zunächst einmal muß die Auslegung der Bestimmungen der Richtlinie auf dem allgemeingültigen Grundsatz beruhen, daß sie im Zweifelsfall möglichst zugunsten desjenigen auszulegen sind, der durch sie geschützt werden soll, also des Verbrauchers touristischer Dienstleistungen. Zu diesem Ergebnis gelangt man aufgrund einer systematischen Auslegung nach Wortlaut und Zielsetzung der Richtlinie, auch unter Berücksichtigung ihrer Begründungserwägungen. Der achten bis elften Begründungserwägung, die sich auf die Notwendigkeit einer Harmonisierung beziehen, sowie der einundzwanzigsten Begründungserwägung, die die Pflichten des Veranstalters nach Artikel 7 betrifft, und der zweiundzwanzigsten Begründungserwägung, die klarstellt, daß es sich bei den Verbraucherschutzvorschriften um Mindestnormen handelt, von denen nur im Sinne eines besseren Schutzes des Verbrauchers abgewichen werden darf, ist zu entnehmen, daß die Förderung eines wirksamen und weitreichenden Schutzes der Verbraucherrechte das Hauptanliegen war, das mit der Harmonisierungsmaßnahme verfolgt wurde. In der gesamten Richtlinie, insbesondere in den Artikeln 3 bis 8, finden sich Vorschriften, die eindeutig einen umfassenden Schutz der Rechte der schwächeren Vertragspartei eines Reisevertrages bezwecken. Zu der Vorschrift, auf die sich die Vorlagefragen beziehen, hat der Gerichtshof bereits ausgeführt, daß das Ziel des Artikels 7 der Richtlinie im Schutz der Verbraucher gegen Risiken besteht, die sich aus der Zahlungsunfähigkeit oder dem Konkurs des Veranstalters ergeben. Von Bedeutung ist auch, daß Artikel 100a ihre Rechtsgrundlage bildet, dessen Absatz 3 verlangt, daß bei Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich des Verbraucherschutzes von einem hohen Schutzniveau auszugehen ist.

18 Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß der Wortlaut der Richtlinie keine Anhaltspunkte dafür enthält, daß eine touristische Dienstleistung dann nicht in ihren Geltungsbereich fällt, wenn der vom Verbraucher gezahlte Preis nicht dem wirtschaftlichen Wert der Gegenleistung entspricht, wenn also die vom Verbraucher verlangte Geldleistung nur auf eine der Pauschal-Leistungen angerechnet wird. Etwas anderes läßt sich — entgegen der Auffassung der österreichischen Regierung — auch nicht dem

Wortlaut der neunten Begründungserwägung der Richtlinie entnehmen, denn diese soll ausschließlich deutlich machen, wie wichtig eine Harmonisierungsmaßnahme angesichts der bestehenden Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsvorschriften über den Schutz des Verbrauchers touristischer Dienstleistungen ist. Diese Unterschiede — so heißt es in der achten Begründungserwägung — halten die Verbraucher davon ab, diese Dienstleistungen außerhalb ihres Mitgliedstaats zu buchen, und zwar in noch stärkerem Maße, als dies bei anderen Dienstleistungen der Fall ist, da die besonderen Merkmale der bei einer Pauschalreise zu erbringenden Dienstleistungen im allgemeinen die vorherige Zahlung größerer Geldbeträge voraussetzen. Diese Erläuterung in der soeben genannten Begründungserwägung kann somit offenkundig nichts mit dem objektiven Geltungsbereich der Richtlinie zu tun haben, kann also eine Beschränkung ihres Schutzzumfangs nicht rechtfertigen.

19 Es kann hingegen kein Zweifel daran bestehen, daß die von der Zeitung angebotene touristische Dienstleistung im Rahmen einer ganz eindeutig synallagmatischen Beziehung verkauft wurde und daß der gesamte als Gegenleistung verlangte Preis von den Verbrauchern im voraus entrichtet wurde. Dies gilt sowohl für die Abonnenten, die allein reisen wollten (die das Einzelzimmer und die Flughafengebühren zu zahlen hatten), als auch für diejenigen, die mit Begleitpersonen gebucht hatten (die nur die Flughafengebühren zu zahlen hatten). Gewiß wird sich der Schaden — und damit auch eine eventuelle Haftung des Staates, von dem die Richtlinie nicht oder nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurde — bei Verbrauchern, die einen geringen Betrag zu zahlen hatten, im Fall der Zahlungsunfähigkeit des Veranstalters in Grenzen halten, doch halte ich den Schluß, die streitigen Dienstleistungen fielen überhaupt nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie, für unzulässig. Bei den Abonnenten, die zusammen mit Begleitpersonen von dem Angebot Gebrauch machen wollten, ist meiner Ansicht nach auch dem Umstand Bedeutung beizumessen, daß der Abonnent für sie den vollen Preis zu zahlen hatte, obwohl dieser formal den Begleitpersonen zugerechnet wurde. Diese hätten an den von der Zeitung angebotenen Reisen nicht ohne Vermittlung eines Abonnenten teilnehmen können, so daß man letztlich der von der Regierung des Vereinigten Königreichs vertretenen Auffassung zustimmen kann, daß in solchen Fällen die Pauschalreise als Einheit zu sehen ist: Der vom Abonnenten gezahlte Preis stellt, gleich ob er ihn für sich oder für seine Begleitperson zahlt, die Gegenleistung für die Teilnahme beider an der vom Veranstalter verkauften Reise dar. Somit handelt es sich zweifellos um touristische Dienstleistungen, die in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen.

20 Ob die Zahlung nur auf eine (Flug) oder auf zwei angebotene Dienstleistungen (Flug und Übernachtung) angerechnet wurde, kann bei keinem der Kläger etwas an diesem Ergebnis ändern. Wäre dies der Fall, so könnte der Veranstalter einer Pauschalreise — wie die Regierung des Vereinigten Königreichs ausführt — die Anwendung der Verbraucherschutzvorschriften einfach dadurch umgehen, daß er die Zahlung des Preises lediglich auf eine der zur Pauschalreise gehörenden Dienstleistungen anrechnet.

21 Außerdem ergibt es sich sozusagen aus der Natur der Sache, daß die touristische Dienstleistung, um die es hier geht, in den Geltungsbereich der Richtlinie fällt. Die Verbraucher haben einen wirtschaftlichen Schaden erlitten, da sie die im voraus gezahlten Beträge, auch wenn sie im Vergleich zum wirtschaftlichen Wert der Reise gering waren, nicht oder nur zu einem geringen Teil zurückerhalten haben. Deshalb versuchten sie zunächst, von der Regelung Gebrauch zu machen, die der österreichische Staat gerade in der Absicht eingeführt hatte, das von Artikel 7 verfolgte Ziel zu erreichen; diese Regelung kam ihnen, wenn auch nur in sehr geringem Umfang, zugute.

22 Für die hier befürwortete Auslegung spricht schließlich der Umstand, daß die Reise den Abonnenten der österreichischen Zeitung im Rahmen eines umfassenden Vertragsverhältnisses zwischen Verlag und Verbraucher angeboten wurde, in dessen Rahmen sich die Reise im Vergleich zum Abonnement der Zeitung als ergänzendes Vertragsverhältnis darstellt. Die Reise ist durchaus nicht nur eine Art großzügiges Geschenk an den Verbraucher, sondern als Werbeaktion und daher auch wirtschaftlich von Bedeutung, da sie offenkundig der Aufrechterhaltung eines laufenden Vertragsverhältnisses mit den

Abonnenten der Zeitung und der Förderung ihres Images bei Dritten dient.

23 Die zweite Frage braucht meiner Ansicht nach nicht ausführlich erörtert zu werden. Der Umstand, daß die betreffende touristische Dienstleistung im Rahmen einer irreführenden Werbeaktion, die die österreichischen Gerichte ausdrücklich als wettbewerbswidrig angesehen haben, angeboten wurde, ändert nichts an der Beantwortung der ersten Frage. Daß das von der Zeitung als Gratis-Angebot bezeichnete Angebot als irreführend beurteilt wurde, weil es tatsächlich nicht kostenlos war, belegt vielmehr, daß es sich bei der betreffenden touristischen Dienstleistung in Wirklichkeit um eine entgeltliche Leistung handelte, so daß sie in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen muß.

24 Dem Einwand der österreichischen Regierung, daß die im vorliegenden Fall angebotene Reise nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie falle, weil sich das Angebot an einen ganz bestimmten Personenkreis (die Abonnenten der Zeitung) gerichtet habe, ist meiner Ansicht nach ebenfalls kein größeres Gewicht beizumessen. Der Geltungsbereich der Richtlinie erfaßt nämlich offenkundig nicht nur touristische Dienstleistungen, die einer potentiell unbeschränkten Anzahl von Verbrauchern angeboten werden, da es zum einen genügt, daß diese Dienstleistungen zu einem Gesamtpreis in der Gemeinschaft verkauft oder zum Kauf angeboten werden, und zum anderen, daß sie aus mindestens zwei der in Artikel 2 Nummer 1 aufgeführten Dienstleistungen bestehen.

25 Aus diesen Gründen bin ich der Auffassung, daß die im Ausgangsverfahren streitige touristische Dienstleistung in den Geltungsbereich der Richtlinie fällt.

Zur dritten Frage

26 Mit der dritten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob Artikel 7 der Richtlinie in Anbetracht des Umstands, daß die nationale Umsetzungsmaßnahme zwar fristgemäß kundgemacht wurde, daß die Verbraucher sich jedoch nur dann auf die Sicherungsregelung berufen können, wenn die Reise nach dem 1. Januar 1995 gebucht wurde und deren Abreisetermin frühestens mit 1. Mai 1995 festgesetzt war, ordnungsgemäß in österreichisches Recht umgesetzt worden ist.

27 Ich möchte zunächst einmal vorausschicken, daß bei der Beantwortung dieser Frage das Datum (1. Januar 1995) zugrunde zu legen ist, bis zu dem der österreichische Staat die Richtlinie nach der Akte über den Beitritt zur Europäischen Union umzusetzen hatte. Hingegen kommt es offenkundig nicht darauf an, ob Österreich ab 1. Januar 1994 als Vertragspartei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum verpflichtet war, sich an diese Bestimmungen zu halten. Es ist nämlich nicht Sache des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, sondern des EFTA-Gerichtshofes, den Wortlaut der Richtlinie im Hinblick auf eine Beurteilung des Verhaltens des österreichischen Staates in der Zeit vor dessen Beitritt zur Europäischen Union auszulegen. Daher wird nachfolgend ausschließlich die Frage erörtert, ob Österreich der sich aus der Beitrittsakte ergebenden Verpflichtung, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Richtlinie bis zum 1. Januar 1995 in innerstaatliches Recht umzusetzen, nachgekommen ist.

28 Ich bin der Auffassung, daß diese Frage zu verneinen ist. Artikel 9 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um allen Vorschriften der Richtlinie spätestens am 31. Dezember 1992 nachzukommen. Im Fall Österreichs lief diese Frist nach der Beitrittsakte am 1. Januar 1995 ab. Die Verpflichtung, die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen zu treffen, um den Verbrauchern die Rechte des Artikels 7 zu gewähren, obliegt den Mitgliedstaaten ab dem Zeitpunkt, zu dem die Richtlinie hätte umgesetzt werden müssen. Genau ab diesem Zeitpunkt muß nämlich der Veranstalter und/oder Vermittler, der Vertragspartei ist, nachweisen, daß im Fall der Zahlungsunfähigkeit oder des Konkurses die Erstattung gezahlter Beträge und die Rückreise des Verbrauchers sichergestellt sind. Diese Garantien hätte das österreichische Recht den Verbrauchern ab 1. Januar 1995 gewähren müssen, und zwar in bezug auf alle in den Geltungsbereich der Richtlinie fallenden touristischen Dienstleistungen, die Verbraucher ab diesem Zeitpunkt in Anspruch nehmen wollten. Der Wortlaut der Richtlinie läßt es somit nicht zu, diesen Schutz aufgrund des Zeitpunkts der Durchführung der Reise erst

ab 1. Mai 1995 zu gewähren.

29 Für das hier vorgeschlagene Ergebnis spricht im übrigen der Wortlaut des genannten Urteils Dillenkofer. In diesem Urteil hat der Gerichtshof, der von einem deutschen Gericht um Vorabentscheidung über eine ähnliche Frage ersucht worden war, wie sie das Landesgericht Linz vorgelegt hat, in Randnummer 50 ausgeführt, daß die Mitgliedstaaten zur vollständigen Umsetzung des Artikels 7 der Richtlinie innerhalb der vorgeschriebenen Frist alle erforderlichen Maßnahmen treffen mußten, um für Pauschalreisende ab 1. Januar 1993 die Erstattung gezahlter Beträge und ihre Rückreise im Fall der Zahlungsunfähigkeit oder des Konkurses des Veranstalters sicherzustellen.

30 Zu klären bleibt jedoch noch der Umfang der nach Artikel 9 und den Bestimmungen der Beitrittsakte bestehenden Verpflichtung, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Richtlinie nachzukommen. Bezüglich des Artikels 7 ist zu klären, ob ein Mitgliedstaat dieser Verpflichtung nachkommt, wenn er von den Veranstaltern lediglich verlangt, die Erstattung gezahlter Beträge und die Rückreise des Verbrauchers bei touristischen Dienstleistungen — die wohlgerne in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen müssen — sicherzustellen, die nach Ablauf der Umsetzungsfrist gebucht und gekauft wurden, oder ob der Verbraucherschutz alle Reisen erfassen muß, die nach dem Stichtag (in unserem Fall dem 1. Januar 1995) durchgeführt wurden oder werden sollten, ohne daß es darauf ankäme, wann die Pauschalreise gebucht oder gekauft wurde.

Die Beantwortung dieser Frage ist in unserem Fall von besonderer Bedeutung, da einige Kläger des Ausgangsverfahrens die Reisen vor Ablauf der für die Umsetzung der Richtlinie festgesetzten Frist gebucht und gekauft hatten, die Reise aber nach dem 1. Januar 1995 antreten sollten.

31 In der Richtlinie wird nicht ausdrücklich klargestellt, ob die Regelung, die sie vorsieht, auch für bereits vor ihrer Umsetzung geschlossene Verträge gelten soll. Sie begründet mit der allgemeinen Formulierung des Artikels 9 lediglich eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Richtlinie bis zu einem bestimmten Tag nachzukommen.

32 Ich bin der Ansicht, daß der Schutz, den Artikel 7 der Richtlinie den Verbrauchern gewährt, auch für Reiseverträge gilt, die vor dem oben genannten Stichtag geschlossen wurden, jedoch später durchgeführt werden sollten. Die Einführung einer neuen Regelung, die die vertragliche Stellung des Veranstalters und/oder Vermittlers der touristischen Dienstleistung verschlechtert, stellt ab dem Zeitpunkt, zu dem die Richtlinie umgesetzt werden muß, einen allgemeinen Verhaltensgrundsatz für diejenigen dar, die diese konkrete wirtschaftliche Tätigkeit ausüben.

33 Für diese Auslegung spricht die Natur der betreffenden Norm, die einem Anliegen Ausdruck verleiht, das im Rahmen des Gemeinschaftsrechts besonderen Schutz verdient, nämlich dem Anliegen, die schwächere Vertragspartei eines Pauschalreisevertrags zu schützen. Ich habe bereits den Wortlaut und die Begründungserwägungen der Richtlinie und die unterschiedliche vertragliche Stellung der verschiedenen Parteien des Schuldverhältnisses erörtert und klargestellt, daß die Richtlinie — auch wenn es sich formal um eine der Verwirklichung des Binnenmarkts dienende Harmonisierungsmaßnahme gemäß Artikel 100a handelt — offenkundig in erster Linie den Zweck verfolgt, den Verbraucher zu schützen. Diese Schutzrichtung findet im übrigen eine Bestätigung darin, daß das Gemeinschaftsrecht allgemein eine verbraucherfreundliche Tendenz aufweist. Diese Politik des Gesetzgebers wird durch verschiedene ausdrückliche Bestimmungen belegt. Ich verweise nicht nur auf die bereits angeführten Bestimmungen des Vertrages, sondern auch auf zahlreiche Rechtsvorschriften, die vor allem in den vertraglichen Beziehungen den Schutz der Verbraucherinteressen auf hohem Niveau gewährleisten sollen.

34 Wenn durch Artikel 7 ein Interesse geschützt wird, das den besonderen Schutz des Gemeinschaftsrechts verdient, so darf man auch davon ausgehen, daß ab diesem Stichtag, bis zu dem die Richtlinie hätte umgesetzt werden müssen, laufende — aber später durchzuführende — Verträge zwischen Reiseveranstalter und Verbraucher hinsichtlich der noch zu erbringenden Leistungen durch den

neuen rechtlichen Rahmen automatisch ergänzt werden, und zwar auch dann, wenn — wie bereits ausgeführt — diese Ergänzungen die rechtliche Stellung der starken Vertragspartei des Schuldverhältnisses verschlechtern. Von den beiden widerstreitenden Interessen, nämlich dem Interesse an der Aufrechterhaltung des Synallagmas, wie es sich aus dem abgeschlossenen Vertrag ergibt, und dem Schutzinteresse der schwachen Vertragspartei, wollte das Gemeinschaftsrecht offenkundig dem letzteren den Vorzug geben, was im übrigen der auf diesem Gebiet in den nationalen Rechtsordnungen feststellbaren Tendenz entspricht.

35 Ich möchte noch darauf hinweisen, daß die soeben befürwortete Lösung auch mit dem Wortlaut der Vorschrift in vollem Umfang vereinbar ist, die den Veranstaltern und/oder Vermittlern von Pauschalreisen — wie bereits erwähnt — lediglich die Verpflichtung auferlegt, dem Verbraucher touristischer Dienstleistungen ab dem in der Richtlinie genannten Datum bestimmte Garantien zu geben, ohne zwischen laufenden und neuen Verträgen zu unterscheiden. Der Schutz ist also in jedem Fall zu gewähren, wenn es sich um Dienstleistungen handelt, die zum einen in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen und zum anderen nach Ablauf der Umsetzungsfrist in Anspruch genommen werden sollen, ohne daß es auf weitere Merkmale wie das Datum der Buchung oder der Zahlung ankäme.

36 Schließlich ist zu bemerken, daß dem vorgeschlagenen Ergebnis nicht die Auslegung des Artikels 7 entgegensteht, die der Gerichtshof im Urteil Dillenkofer vorgenommen hat, wo es heißt, daß die Mitgliedstaaten zur vollständigen Umsetzung des Artikels 7 der Richtlinie innerhalb der vorgeschriebenen Frist alle erforderlichen Maßnahmen treffen mußten, um für Pauschalreisende ab 1. Januar 1993 die Erstattung gezahlter Beträge und ihre Rückreise im Fall der Zahlungsunfähigkeit oder des Konkurses des Veranstalters sicherzustellen. Die betreffende Sicherstellung muß also nach Ansicht des Gerichtshofes bis zum Ablauf der Frist zur Umsetzung der Richtlinie erfolgt sein; auf den Zeitpunkt des Abschlusses des Reisevertrags wird hingegen in der Begründung nicht abgestellt, so daß dieser offenkundig auch schon vorher abgeschlossen worden sein kann.

37 Ich bin daher der Auffassung, daß der Mitgliedstaat im Rahmen der Umsetzung verpflichtet war, den Schutz des Artikels 7 auch den bei Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie bereits laufenden Verträgen zu gewähren. Im vorliegenden Fall hätte der österreichische Staat bei Ablauf der Frist am 1. Januar 1995 im Fall der Zahlungsunfähigkeit oder des Konkurses des Veranstalters die Erstattung gezahlter Beträge und die Rückreise des Verbrauchers bei allen angetretenen oder noch anzutretenden Reisen unabhängig vom Zeitpunkt des Vertragsabschlusses sicherstellen müssen.

Zur vierten Frage

38 Mit der vierten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob der Nichterlaß der zur Umsetzung des Artikels 7 der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen für sich allein bereits einen qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht darstellt, wenn der Mitgliedstaat seiner Verpflichtung zur Umsetzung in bezug auf alle anderen Vorschriften der Richtlinie nachgekommen ist.

39 Diese Frage ist meiner Ansicht nach zu bejahen. Das Verhalten des Mitgliedstaats hinsichtlich der Erfüllung seiner Verpflichtung zur Umsetzung einer Richtlinie innerhalb der vorgesehenen Frist darf nicht nach rein quantitativen Gesichtspunkten beurteilt werden. Ich halte es auch nicht für zulässig, die Bestimmungen einer Richtlinie in eine Rangordnung zu bringen, nach der die Schwere des Verstoßes des Staates zu beurteilen wäre. Steht einmal fest, daß der Mitgliedstaat seiner Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie auch nur in bezug auf eine ihrer Vorschriften nicht nachgekommen ist, so kommt es nur darauf an, ob die drei Voraussetzungen vorliegen, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes erfüllt sein müssen, um eine Pflicht des Staates zum Ersatz des dem einzelnen durch den Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht entstandenen Schadens annehmen zu können. Zunächst einmal ist erforderlich, daß die nicht umgesetzte Vorschrift der Richtlinie dem einzelnen Rechte verleihen sollte; außerdem muß der Inhalt dieser Rechte aufgrund der Vorschriften der Richtlinie bestimmbar sein und ein Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat obliegende Verpflichtung und dem

den Geschädigten entstandenen Schaden bestehen. Obgleich der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung im Anschluß an das Urteil Francovich bereits klargestellt hatte, daß der Staat nur dann haftet, wenn der betreffende Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht hinreichend qualifiziert ist, heißt es im Urteil Dillenkofer genauer: Trifft... ein Mitgliedstaat... unter Verstoß gegen Artikel 189 Absatz 3 des Vertrages innerhalb der in einer Richtlinie festgesetzten Frist keinerlei Maßnahmen, obwohl dies zur Erreichung des durch diese Richtlinie vorgeschriebenen Zieles erforderlich wäre, so überschreitet er offenkundig und erheblich die Grenzen, die der Ausübung seiner Befugnisse gesetzt sind. Es stellt also bereits für sich allein einen qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht dar, wenn die zur Umsetzung einer Richtlinie erforderlichen Maßnahmen nicht getroffen werden.

40 Nun heißt es zwar in dem soeben zitierten Urteil des Gerichtshofes, daß keinerlei Maßnahmen getroffen worden waren, um das durch die betreffende Richtlinie vorgeschriebene Ziel zu erreichen. Im vorliegenden Fall verweist der Mitgliedstaat, dessen Verhalten zu beurteilen ist, hingegen darauf, daß er fristgemäß alle Maßnahmen getroffen habe, die zur Umsetzung aller anderen Vorschriften der Richtlinie bis auf Artikel 7 erforderlich gewesen seien. Meiner Ansicht nach lassen diese Umstände jedoch nicht die Schlüsse zu, die die österreichische Regierung daraus zieht. Ihrem Einwand ist lediglich entgegenzuhalten, daß der deutsche Staat zwar seinerzeit keinerlei Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht getroffen hatte, daß es in der Rechtssache Dillenkofer jedoch nur um die Haftung des deutschen Staates für den dem einzelnen durch die Nichtumsetzung des Artikels 7 entstandenen Schaden ging. Wenn also in der zitierten Passage des Urteils davon die Rede ist, daß keinerlei Maßnahmen zur Umsetzung getroffen worden waren, so sind damit die Maßnahmen gemeint, die erforderlich gewesen wären, um dieses konkrete Ziel zu erreichen, nämlich daß den Verbrauchern im Fall der Zahlungsunfähigkeit oder des Konkurses des Veranstalters oder des Vermittlers der Reise ein Anspruch auf Erstattung gezahlter Beträge und ein Rückreiseanspruch eingeräumt werden.

41 Ein Mitgliedstaat haftet somit bereits dann (natürlich nur, sofern alle anderen oben genannten Voraussetzungen erfüllt sind), wenn durch die Nichtumsetzung auch nur einer Vorschrift einer Richtlinie ein Schaden entstanden ist. Auch wenn der Mitgliedstaat seinen ihm nach anderen Bestimmungen der Richtlinie obliegenden Verpflichtungen frist- und ordnungsgemäß nachgekommen ist, kann der dem Staat zurechenbare Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht qualifiziert sein und dementsprechend einen Anspruch des einzelnen auf Ersatz seines Schadens begründen. Die anderen Bestimmungen der Richtlinie könnten nämlich mit dem Anspruch, den die nicht umgesetzte Vorschrift dem einzelnen verleiht, überhaupt nichts zu tun haben, so daß es ein widersinniges Ergebnis wäre, wenn der Entschädigungsanspruch des einzelnen davon abhinge, wie sich der Mitgliedstaat in bezug auf andere Bestimmungen verhalten hat, die mit der Rechtsstellung des einzelnen und somit mit dem Streitgegenstand gar nichts zu tun haben.

42 Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Haftung eines Mitgliedstaats wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht bei Verstößen gegen die Verpflichtung zur frist- und ordnungsgemäßen Umsetzung einer Gemeinschaftsrichtlinie dahin tendiert, dem einzelnen einen Anspruch auf Ersatz des Schadens zu gewähren, der ihm dadurch entstanden ist, daß er ein Recht, das ihm die Bestimmungen einer Richtlinie verleihen, wegen dieses Verstoßes nicht ausüben konnte. Bei der Beurteilung der Schwere des Pflichtverstoßes des Staates sind also andere Erwägungen wie z. B. die, in welcher Weise der Mitgliedstaat seiner Verpflichtung zur Umsetzung aller Bestimmungen der Richtlinie allgemein nachgekommen ist, außer acht zu lassen. Es handelt sich dabei nämlich um Erwägungen, die das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft betreffen, die jedoch nichts mit dem Schutz des einzelnen vor konkreten, seine Rechte verletzenden Verhaltensweisen des Staates zu tun haben.

43 Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vierte Frage des Landesgerichts Linz dahin zu beantworten, daß auch die Nichtumsetzung nur des Artikels 7 der Richtlinie für sich allein einen qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht darstellt, der einen Entschädigungsanspruch eines

einzelnen begründen kann, dem durch diese Unterlassung des Mitgliedstaats ein Schaden entstanden ist.

Zur fünften Frage

44 Die fünfte Frage betrifft die konkreten Modalitäten der Umsetzung des Artikels 7 der Richtlinie in österreichisches Recht. Einige Kläger des Ausgangsverfahrens konnten aufgrund des Buchungsdatums und des vorgesehenen Reiseterrmins von der durch die Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie geschaffenen Sicherungsregelung Gebrauch machen, jedoch wurden ihre Ansprüche nur zu einem geringen Teil befriedigt. Das nationale Gericht fragt sich daher, ob das mit der betreffenden Bestimmung verfolgte Ziel erreicht wird, wenn eine nationale Regelung den Reiseveranstaltern lediglich solche Pflichten auferlegt, wie sie die österreichischen Rechtsvorschriften vorsehen.

45 Zunächst einmal hat der Gerichtshof bereits in der Vergangenheit festgestellt, daß sich aus dem Wortlaut des Artikels 7 der Richtlinie ergibt, daß diese Bestimmung... als Ziel ihrer Umsetzung vor[schreibt], den Veranstalter zu verpflichten, für den Fall der Zahlungsunfähigkeit oder des Konkurses die Erstattung gezahlter Beträge und die Rückreise des Verbrauchers sicherzustellen. Der Mitgliedstaat war somit im Rahmen der Umsetzung dieser Bestimmung verpflichtet, innerhalb der vorgesehenen Fristen alle Maßnahmen zu treffen, um deren volle Wirksamkeit und die Erreichung des von ihr vorgeschriebenen Zieles zu gewährleisten. Mit anderen Worten, aus dem Wortlaut des Artikels 7, wie er vom Gerichtshof ausgelegt worden ist, ergibt sich, daß den Mitgliedstaaten eine Erfolgspflicht auferlegt wird: Sie müssen auf jeden Fall und unabhängig davon, mit welchen Mitteln dies geschieht, dafür sorgen, daß die Erstattung gezahlter Beträge und die Rückreise des Pauschalreisenden im Fall der Zahlungsunfähigkeit oder des Konkurses der Veranstalter sichergestellt sind. Zur Beantwortung der Frage ist daher lediglich festzustellen, daß der Zweck des Artikels 7 der Richtlinie nicht erreicht wurde, da den im Ausgangsverfahren klagenden Verbrauchern trotz Inanspruchnahme des vom österreichischen Gesetzgeber (angeblich) zur Umsetzung dieser Bestimmung erlassenen Sicherungsregelung die gezahlten Beträge nicht in vollem Umfang erstattet wurden.

46 Ich glaube auch nicht, daß man das Verhalten des österreichischen Staates damit rechtfertigen kann, daß der dem österreichischen Staat im vorliegenden Fall zurechenbare Verstoß gegen Artikel 189 des Vertrages, der daraus besteht, daß er keine wirksamen Maßnahmen getroffen hat, um die in Artikel 7 genannten Rechte zu gewährleisten, kein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht sei und daher keine Haftung des Staates für den einem einzelnen entstandenen Schaden begründen könne. Die österreichische Regierung trägt hierzu vor, sie habe aufgrund ihres Kenntnisstands im Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie in gutem Glauben annehmen können, daß die von ihr mit der Verordnung von 1994 getroffenen Maßnahmen ausreichen würden, um das durch Artikel 7 vorgegebene Ziel zu erreichen.

47 Obwohl grundsätzlich das nationale Gericht diese Frage zu würdigen hat, bin ich doch der Meinung, daß der Gerichtshof über alle notwendigen Informationen verfügt, um in der Sache eine Lösung vorzuschlagen. Man denke nur daran, daß das Ziel, das Artikel 7 den Mitgliedstaaten setzt, klar und genau ist, nämlich die Sicherstellung der vollständigen Erstattung der vom Verbraucher für eine Pauschalreise gezahlten Beträge. Gewiß wird den Mitgliedstaaten bei der Wahl der Mittel ein weiterer Gestaltungsspielraum gelassen, doch müssen sich diese Mittel als zur Erreichung des soeben genannten Zweckes geeignet erweisen. Mit anderen Worten, aus dem Wortlaut des Artikels 7, wie ihn der Gerichtshof im Urteil Dillenkofer ausgelegt hat, ergibt sich, daß der Mitgliedstaat über einen Ermessensspielraum nur hinsichtlich der Wahl der konkreten Modalitäten der Verfolgung eines Zieles verfügt, das durch den Wortlaut der Bestimmung genau festgelegt wird. Die gewählten Modalitäten sind erst dann als mit dem Ziel vereinbar zu beurteilen, wenn sie es den Verbrauchern konkret ermöglichen, die Erstattung der gezahlten Beträge oder die Rückreise zu erhalten.

48 Die vom österreichischen Gesetzgeber im vorliegenden Fall gewählten Modalitäten waren aber offenkundig unzureichend und haben sich tatsächlich als unzureichend erwiesen, als die Verbraucher versuchten, die ihnen durch Artikel 7 der Richtlinie verliehenen Rechte geltend zu machen. Dies ergibt sich eindeutig daraus, daß die österreichische Verordnung — wie die Kommission zutreffend ausführt — sowohl hinsichtlich der Höhe als auch hinsichtlich der Berechnungsgrundlage nur eine begrenzte Absicherung verlangt, da die Dekkungssumme nach dem Umsatz berechnet wird, den das Reisebüro im vorangegangenen Jahr erreicht hat, bzw. bei neuen Veranstaltern nach dem von diesen selbst geschätzten Umsatz. Die durch die österreichische Verordnung geschaffene Regelung ist daher von ihrer Struktur her nicht fähig, einem in dem betreffenden Wirtschaftssektor völlig normalen und vorhersehbaren Ereignis wie einem im Vergleich zum Vorjahresumsatz erheblichen Anstieg der Buchungen Rechnung zu tragen.

49 Von Bedeutung ist außerdem, daß keine Maßnahmen zur Überwachung des Verhaltens der Reiseveranstalter getroffen wurden, wobei zu berücksichtigen ist, daß der Gerichtshof im Urteil Dillenkofer ausgeführt hat, daß Artikel 7 nicht vollständig umgesetzt worden [wäre], wenn sich der nationale Gesetzgeber innerhalb der vorgeschriebenen Frist darauf beschränkt hätte, den notwendigen rechtlichen Rahmen zu schaffen, um den Veranstalter gesetzlich zum Nachweis von Sicherstellungsmaßnahmen anzuhalten.

50 Ich bin daher der Auffassung, daß die fünfte Frage des österreichischen Gerichts ohne weiteres dahin beantwortet werden kann, daß das von Artikel 7 der Richtlinie verfolgte Ziel nur dann erreicht wird, wenn dem Pauschalreisenden die gezahlten Beträge in vollem Umfang erstattet werden, daß es hingegen gar nicht darauf ankommt, welche Maßnahmen der nationale Gesetzgeber bei der Umsetzung konkret trifft, um die Erreichung dieses Zieles zu gewährleisten, sofern sich diese Maßnahmen als hierzu geeignet erweisen.

Zur sechsten Frage

51 Die sechste und letzte Frage des nationalen Gerichts geht dahin, ob die Haftung des Mitgliedstaats wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht ausgeschlossen oder begrenzt werden kann, wenn dieser Mitgliedstaat rechtswidrige Handlungen von Dritten — im konkreten Fall des Veranstalters der Pauschalreise — oder eine außergewöhnliche und unvorhersehbare Risikoerhöhung nachweist. Zu klären ist somit, ob der Kausalzusammenhang zwischen dem Verhalten des Staates und dem einem einzelnen entstandenen Schaden durch die vorgenannten Faktoren unterbrochen werden kann.

52 Insoweit ist zunächst festzustellen, daß es Sache des nationalen Gerichts ist, zu prüfen, ob die notwendigen Voraussetzungen vorliegen, um eine Pflicht des Staates zum Ersatz des durch einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht entstandenen Schadens zu begründen. Daraus folgt, daß es Aufgabe des nationalen Gerichts, das den Sachverhalt unmittelbar kennt, ist, zu beurteilen, ob ein Kausalzusammenhang zwischen dem dem Mitgliedstaat zugerechneten rechtswidrigen Verhalten und dem einem einzelnen entstandenen Schaden besteht.

53 Die österreichische Regierung macht nun geltend, daß der den Verbrauchern entstandene Schaden ausschließlich auf ein unkluges Verhalten anderer Verursacher zurückzuführen sei, die mit dem österreichischen Staat nichts zu tun hätten, und zwar konkret des Reiseveranstalters und des Zeitungsverlags. Die österreichische Regierung ist daher der Ansicht, daß kein Kausalzusammenhang bestehe, da der Gesetzgeber mit dem Verhalten eines Dritten zusammenhängende, außergewöhnliche Ereignisse wie die Annahme einer die finanzielle Leistungsfähigkeit der Arena-Club-Reisen übersteigenden Anzahl von Buchungen nicht habe voraussehen können.

54 Ich kann diese Auffassung nicht teilen. Wenn nämlich die Mitgliedstaaten durch die Richtlinie bewußt verpflichtet werden, eine Regelung zum Schutz der Verbraucher zu schaffen, die geeignet ist, ihre Rechte im Fall der Zahlungsunfähigkeit oder des Konkurses der Veranstalter oder Vermittler von Pauschalreisen sicherzustellen, so ist offenkundig, daß damit die Verbraucher, also die schwächeren

Vertragsparteien, gerade vor einem Verhalten wie dem der Arena-Club-Reisen geschützt werden sollen. Der dargestellte Kausalzusammenhang zwischen der Nicht- oder nicht ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie und dem einem einzelnen entstandenen Schaden wird ganz sicher nicht durch ein rechtswidriges oder unkluges Verhalten des Reiseveranstalters unterbrochen. Die Richtlinie schreibt diese besondere Schutzregelung, die Artikel 7 vorsieht, nämlich gerade deswegen vor, weil mit unklugen Verhaltensweisen oder auch mit dem Eintritt außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer Ereignisse gerechnet werden muß. Der österreichische Staat hätte somit die erforderlichen Maßnahmen treffen müssen, um die Verbraucher gerade gegen ein Verhalten wie das der Arena-Club-Reisen zu schützen; die gewählte Regelung hat sich jedoch als zur Erreichung des von der Richtlinie verfolgten Zieles ungeeignet erwiesen.

Ergebnis

55 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Landesgericht Linz vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Der Schutzzweck des Artikels 7 der Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen erstreckt sich auch auf Reisen, bei denen der Hauptkontrahent
 - a) als Einzelreisender neben der Flughafen-Sicherheitsgebühr (Ausreisesteuer) den Einzelzimmerzuschlag oder
 - b) in Begleitung von mindestens einer weiteren voll zahlenden Person nur die Flughafen-Sicherheitsgebühr (Ausreisesteuer) zu zahlen hat.
2. Derartige Reisen fallen auch dann in den Geltungsbereich der Richtlinie, wenn sie von auflagenstarken Tageszeitungen eines Mitgliedstaats exklusiv für ihre Abonnenten im Rahmen einer irreführenden Werbeaktion angeboten werden.
3. Artikel 7 der Richtlinie verbietet es einem Mitgliedstaat, im Rahmen ihrer Umsetzung die Sicherstellung der darin vorgesehenen Verbraucherrechte nur bei Reisen vorzuschreiben, die nach dem 1. Januar 1995 gebucht wurden und deren Abreisetermin frühestens mit 1. Mai 1995 festgesetzt war.
4. Die nicht fristgerechte Umsetzung lediglich des Artikels 7 der Richtlinie stellt für sich allein einen qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht dar, der einen Entschädigungsanspruch eines einzelnen begründen kann, dem durch diesen Verstoß ein wirtschaftlicher Schaden entstanden ist.
5. Das von Artikel 7 der Richtlinie verfolgte Ziel wird nur dann erreicht, wenn dem Pauschalreisenden unabhängig davon, welche Maßnahmen der nationale Gesetzgeber im Rahmen der Umsetzung konkret getroffen hat, die gezahlten Beträge in vollem Umfang erstattet werden.
6. Zwischen der nicht fristgerechten oder nicht vollständigen Umsetzung des Artikels 7 der Richtlinie und einem dem Verbraucher entstandenen Schaden besteht auch dann ein Kausalzusammenhang, wenn sich der Reiseveranstalter unklug verhalten hat oder eine außergewöhnliche Risikoerhöhung vorliegt.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 25.06.1998 – C-140/97, ECLI:EU:C:1998:321

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 27.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Originalsprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted. Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/1998-06-25/c-140-97>